

■ ALBANIA

Pobreza y prolongada transición



Albania sigue siendo uno de los países más pobres de Europa, a pesar de los avances generados por las reformas de la transición iniciada a principios de la década de 1990, luego de 45 años de gobierno comunista, y de su importante crecimiento acumulado - de los más elevados de todas las economías en transición.

Human Development Promotion Centre (HDPC)

Dr. Lindita Xhillari/Dr. Ylli Çabiri

Crecimiento económico - un caso exitoso

En 1991 Albania dejó atrás 45 años de comunismo y siguió adelante como un país democrático. Luego de 14 años de transición el país posee una economía de mercado estable, que ha crecido significativamente. No obstante, sigue siendo uno de los países más pobres de Europa y su PBI per cápita en 2003 representó solo 6,5% del promedio de la Unión Europea (UE).¹ Albania atrajo solamente escasas cantidades de inversión extranjera directa (IED), comparada con otros países del sudeste europeo. A fines de 2004 la IED acumulada ascendía aproximadamente a USD 1.300 millones. El sector informal constituye gran parte de la economía, con una contribución al PBI estimada en 25% del total.² El crédito bancario que recibe el sector privado es uno de los menores entre las economías de transición. El débil sistema de recaudación de ingresos del Estado obliga a recortar el gasto en las inversiones. El comercio exterior sigue en gran medida dominado por las importaciones, ya que el valor de las exportaciones representa un quinto del valor de aquellas. En la producción agrícola, que es un contribuyente fundamental del crecimiento, esta proporción es de 1 a 10. En consecuencia, existen muchas inquietudes acerca del alcance que han tenido las medidas macroeconómicas para contribuir con el desarrollo real del país y del grado en que las tasas de crecimiento experimentadas hasta la fecha habrán de continuar en el futuro.

El rápido crecimiento económico, considerado por el gobierno y por las instituciones internacionales como un impresionante modelo de éxito entre las economías en transición,³ fue la consecuencia de las reformas impulsadas por el sector privado e iniciadas en 1991.⁴ Luego de una impor-

tante caída en la producción durante la fase inicial de la transición, la economía creció a una tasa promedio anual de entre 7% y 8%.⁵ El PBI real per cápita aumentó de USD 680 en 1990 a aproximadamente USD 1.938 en 2003. La inflación descendió abruptamente de la tasa mensual de 10%-15% en 1992 (120%-180% anual) a una tasa promedio anual de 6% en 1995. La totalidad de las tierras agrícolas fueron distribuidas entre los granjeros, se completó la privatización de prácticamente todas las empresas estatales (en la actualidad quedan algunas empresas estratégicas en proceso de privatización), se eliminaron los controles de precios y se liberalizaron los regímenes de comercio y de pagos. La mejora en la recaudación de ingresos y la aplicación de una fuerte restricción presupuestal consolidaron al sector financiero. En consecuencia, el déficit de cuenta corriente descendió abruptamente de 60% del PBI en 1991 a 7,6% en 2003. El antiguo sistema bancario socialista tuvo una transformación completa. Los bancos estatales fueron privatizados y se autorizó la instalación de nuevos bancos privados nacionales y extranjeros. Asimismo, el alto volumen de las remesas (USD 400 millones anuales en promedio) es un factor importante del crecimiento económico.⁶ En 2003 las remesas constituyeron cerca de 14% del PBI.

La tendencia positiva que caracterizó al período luego de 1993 se trastocó en 1997 como consecuencia del colapso de los planes financieros piramidales que atrajeron gran cantidad de fondos de depósitos particulares, especialmente de las remesas. Sin embargo, la confianza en la economía se restauró con la exitosa instrumentación de un ambicioso programa de estabilización comenzado en 1998. En los últimos cinco años la inflación se mantuvo bajo control a un promedio anual de 3,3%.

“Sorprendidos” por la pobreza

Los albaneses disfrutan hoy de más libertad y democracia y esperan acortar el período de transición durante el cual el país se transformará de un estado emergente a un estado miembro de la UE. Las leyes y los reglamentos albaneses se aproximan

cada vez más a las normas europeas. No obstante, en un ambiente dominado por ínfimos niveles económicos y de desarrollo social, su aplicación sigue siendo problemática.

El porcentaje de personas que viven en la pobreza ascendía a 25,4% en 2002, y el consumo promedio era de aproximadamente ALL 7.800 (USD 79) per cápita por mes. Cuando la línea de pobreza se calcula en ALL 4.891 (USD 49,56) per cápita por mes y la línea de extrema pobreza en ALL 3.047 (USD 30,87) per cápita por mes, 25% de los albaneses son considerados pobres. Se calcula que aproximadamente 5% de la población no puede satisfacer sus necesidades básicas de alimentación. La pobreza es más alta en zonas rurales y especialmente en zonas montañosas, con 29,6% y 44,5% respectivamente. Esto se debe principalmente a los ingresos limitados que generan las pequeñas y fragmentadas⁷ propiedades agrícolas (entre cuatro y cinco parcelas por granja, en promedio); el subdesarrollo del mercado de tierras; métodos de producción agrícola sumamente tradicionales; y pocas vías de transporte a los mercados. La pobreza está presente en todo el país, pero las regiones del norte son las más afectadas, con 43% de la población de Dibra, 40% de Kukesi, 37% de Lezha y 33% de la región de Shkodra por debajo de la línea de pobreza en la actualidad.⁸

El desempleo es un problema crónico agravado por la concentración geográfica y el escaso tamaño de las empresas del país. En 2004 aproximadamente 82,7% de todas las empresas activas estaban situadas en la capital Tirana y en otros seis grandes distritos. El restante 17,3% correspondía a los otros 29 distritos. Además, cerca de 84% de las empresas activas son microempresas, con un solo empleado.⁹ La optimista cifra de 14,65% declarada para el desempleo¹⁰ a fines de 2004 se calculó utilizando el número de personas desempleadas en las zonas urbanas, pero con la intención de representar tanto a la fuerza de trabajo urbana como a la rural. De hecho, la fuerza laboral rural, que representa cerca de 46%

1 Banco Mundial, *Albania-Sustaining Growth Beyond Transition*. 2004, p. 1.

2 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, *Tackling the policy challenge of dealing with informal economy in Albania*. 2004, p. 10.

3 Banco Mundial, *op cit*.

4 Albania heredó del régimen comunista una economía sumamente centralizada y colectivizada, la ausencia de derechos sobre la propiedad y un régimen de control de precios riguroso.

5 Los datos macroeconómicos refieren a las publicaciones anuales de Instituti i Statistikë (INSTAT - Instituto de Estadísticas).

6 Luego de 1990, más de 25% de la población total del país emigró principalmente a Grecia e Italia.

7 El tamaño promedio de las granjas es de 1,1 hectáreas.

8 INSTAT, *Perfil de la pobreza y nivel de vida en Albania*. Tirana, 2004.

9 Foreign Investment Advisory Service, *Administrative and Regulatory Cost Survey*. 2004, p. 12.

10 Servicio Nacional del Trabajo, *Informe anual*. Tirana, 2004, p. 4.

del total de la población activa, está significativamente subempleada. En consecuencia, el desempleo nacional es mucho más alto que el declarado. Si tomamos en cuenta el tamaño de la fuerza laboral activa, la tasa promedio de desempleo nacional corresponde a 47%, y esta cifra supera 50% en muchos distritos. Por ejemplo, en junio de 2004 la fuerza de trabajo activa ascendía a 6.300 personas en el distrito de Dibra, mientras había 3.517 personas desempleadas registradas como buscadoras de empleo en la misma región. Esto corresponde a una tasa de desempleo de 56%.¹¹ Las posibilidades de empleo en estos distritos siguen siendo muy limitadas debido al bajo nivel de desarrollo del sector privado.

Aunque las mujeres representan 51% de la población económicamente activa, su participación en el mercado laboral sigue siendo baja comparada con la de los hombres. En el contexto nacional, la tasa de desempleo en 2003 fue de 18,5% para las mujeres y de 12,9% para los hombres. En casi todas las ciudades las oportunidades de trabajo para las mujeres son aproximadamente la mitad de las existentes para los hombres. Mientras las mujeres constituyen 40% de los empleados por la administración del gobierno central, representan solo 24% de los directores de departamento, 9% de los viceministros, 5% de los ministros y menos de 6% de los miembros del parlamento. No hay mujeres que presidan comisiones parlamentarias. Además, las mujeres solo representan 17% de los gerentes de empresas en el sector privado.¹²

Diversas dimensiones de la pobreza y de la necesidad no relacionadas con el ingreso agravan y mucho los factores de pobreza por ingreso mencionados anteriormente. El acceso a los servicios básicos es muy bajo, especialmente en las zonas rurales. En el plano nacional, 68% de la población tenía acceso al agua por cañerías en su vivienda en 2002, pero en el medio rural la proporción bajaba a 46%.¹³

El sistema educativo continúa funcionando a menudo con edificios deteriorados e insuficientes, maestros y profesores sin la debida capacitación y programas desactualizados. Esta situación se complica por la migración rural-urbana y la escasa motivación del personal docente. En consecuencia, la tasa de analfabetismo en 2002 ascendía a 10,3% (en la población mayor de 18 años), cuando el mismo había sido totalmente erradicado durante el régimen comunista. Se calcula que existe una tasa de abandono "oculta" de 10% en el medio rural debido a la práctica que consiste en combinar clases de distintos niveles. Las tasas de asistencia a la escuela secundaria varían drásticamente entre los medios urbano y rural, donde la matrícula es de 48% y 22% respectivamente.

11 Human Development Promotion Centre (HDPC), *Promoting Local Development through MDGs-Dibra Region*. Tirana, 2004, p. 18.

12 INSTAT, *Mujeres y hombres en Albania*. 2004, p. 12.

13 OMS-UNICEF, Programa de Supervisión Conjunta para el Suministro de Agua y el Saneamiento, www.wssinfo.org/en/watquery.html.

La calidad y disponibilidad de los servicios sanitarios también es muy baja y el sector padece de mala infraestructura, falta de tecnología en todos los niveles de atención y baja motivación del personal calificado. En la actualidad el funcionamiento de los servicios sanitarios cuesta por persona aproximadamente USD 50, comparados con el promedio de USD 1.900 en la UE.

La experiencia de la transición muestra que un crecimiento económico importante e indicadores macroeconómicos sobresalientes no bastan para mejorar el ingreso y asegurar la equidad del desarrollo humano en todo el país. Los efectos sumamente lentos del enfoque del crecimiento macroeconómico en el desarrollo humano "sorprendieron" al gobierno. Aunque la pobreza ha sido evidente desde el comienzo de la transición, la primera estrategia de reducción de la pobreza¹⁴ recién se elaboró en 2001, diez años después del colapso del régimen comunista. Las recomendaciones del informe nacional sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)¹⁵ y del *Informe de Desarrollo Humano*¹⁶ sensibilizaron a las autoridades y al público en general enfocar la transición con un criterio más localista. Por consiguiente, la Estrategia Nacional para el Desarrollo Social y Económico (ENDSE) comenzó a utilizar una dimensión de desarrollo local y las metas e indicadores de los ODM fueron desglosados a nivel regional.

La financiación del desarrollo

La ENDSE representa el principal documento de programación en Albania: armoniza con optimismo las intervenciones prioritarias con algunos objetivos y metas políticas, tomando en cuenta tanto a los ODM como la integración a la UE. Su objetivo es aliviar la pobreza y reducir la gran brecha de desigualdad socioeconómica existente entre Albania y la UE. Algunos de los principales objetivos para 2015 son la duplicación del PBI nominal per cápita; la reducción a la mitad de la tasa actual de la pobreza absoluta y la eliminación de la pobreza extrema; una tasa de matriculación de 100% en la educación básica y de 90% en la educación secundaria; que los niños terminen al menos 13,5 años de enseñanza; y el pleno acceso a servicios sanitarios de mejor calidad. Evaluaciones recientes revelan que hay una buena posibilidad de que Albania cumpla con esos objetivos. Sin embargo, para que esto suceda es necesario mejorar las políticas, fortalecer las instituciones y contar con más recursos financieros nacionales e internacionales.¹⁷

14 En Albania ésta se denomina Estrategia Nacional para el Desarrollo Social y Económico.

15 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)/HDPC, *The Albanian Response to the Millennium Development Goals*. Tirana, 2002, pp. 15 y 57.

16 PNUD/HDPC, *National Human Development Report 2002. Challenges of Local Governance and Regional Development*. Tirana, 2003, p. 38.

17 PNUD/HDPC (2002), *op cit*, p. 8.

Ante la ausencia de programas de erogación a largo plazo, resulta difícil proporcionar un cálculo de costos para cumplir con los objetivos anteriores. No obstante, esos costos representan importantes necesidades financieras. En el sector de la salud, por ejemplo, hay que triplicar el porcentaje de financiación anual del presupuesto estatal para alcanzar el nivel actual promedio de financiación en los países del sudeste europeo. Estas erogaciones están condicionadas a un incremento sustancial de los ingresos presupuestarios del Estado mediante la eliminación de numerosas barreras administrativas a las inversiones; el respaldo del sector privado a una estrategia de desarrollo (orientada a las exportaciones y la productividad); y la expansión del acceso al comercio internacional mediante el incremento en la calidad y cantidad de capital humano. También hace falta más financiación internacional. La aspiración de que Albania pueda superar el umbral de calificación para acceder a los recursos de las agencias internacionales de desarrollo en 2005 (basada en el exitoso crecimiento económico) parece poco realista y arriesga prolongar aun más el período de transición. A su vez, afectará negativamente a los esfuerzos del país por encarar las raíces de la pobreza, cumplir con los ODM e integrarse a la UE. Es casi seguro que cuanto más largo sea el período de transición y mayores sean las disparidades entre Albania y la UE, mayor será el costo de la integración a la UE.

La contribución financiera de los donantes internacionales sigue siendo esencial para el progreso nacional. Sin embargo, las autoridades albanesas y los donantes internacionales prestan cada vez menos atención a la calidad de la ayuda extranjera. En la actualidad existen pruebas de intervenciones superpuestas, mientras la eficacia de algunos programas es cuestionable y hay una clara tendencia a otorgar prioridad a la asistencia técnica por encima de los programas de apoyo a la inversión para el desarrollo. También falta un mecanismo eficaz de coordinación con los donantes. Existe un gran número de proyectos en curso, basados en distintas políticas de ayuda y con diferentes criterios de administración. Esta situación fragmenta la asistencia en numerosas y costosas unidades administrativas y pasa por alto a la administración pública. Gran cantidad de unidades de administración y aplicación de proyectos funcionan de manera paralela a la administración pública nacional. Muy a menudo, la administración central, las autoridades locales, organizaciones no gubernamentales nacionales y extranjeras y las agencias de donantes operan de manera independiente proyectos paralelos en un mismo lugar. Las autoridades nacionales y los donantes internacionales deben coordinar sus esfuerzos y alinearlos junto a las prioridades de la ENDSE, y armonizar mejor sus fondos con las necesidades presupuestarias del Estado, al menos para los proyectos de inversión. También deben adoptar un criterio de administración común, basado en los resultados, y delegar las responsabilidades de administración de los proyectos, paso a paso, a las autoridades nacionales. ■