

Racionalizar el gasto para acelerar el desarrollo social



El reciente Acuerdo de Estabilización y Asociación con la Unión Europea confirmó que las reformas de transición en Albania progresan a buen ritmo. Pero un incremento considerable del gasto social, la vinculación de este gasto con los efectos sociales buscados y la racionalización de recursos financieros internos y externos relacionados para alcanzar una justicia social tangible representan nuevos desafíos en el proceso de integración de este país.

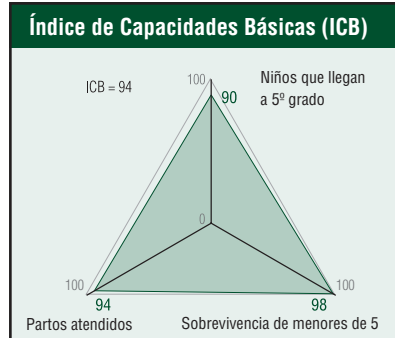
Human Development Promotion Centre (HDPC)
Ylli Çabiri
Lindita Xhillari

Gasto social insuficiente

En 2005, el gasto público total en educación en Albania fue 2,6 veces mayor que en 1996. Sin embargo, en ese mismo período, el producto bruto interno (PBI) casi se cuadruplicó. Esto significa que el gasto público en educación como porcentaje del PBI de hecho disminuyó, de 3,7% a 3,1%. Este porcentaje es significativamente inferior al 5,4% de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). El porcentaje del gasto público general destinado a la educación también se redujo en el mismo período, de 13% a 10,4%, también por debajo del promedio de la OCDE, de 14% (HDPC, 2005a).

Este nivel de gasto público en educación no se corresponde con las necesidades reales. El sector de la educación en Albania carece de suficientes insumos de nivel aceptable, y esto afecta en gran medida tanto la calidad como el acceso a la educación. Un ejemplo significativo es la cantidad de alumnos inscritos en escuelas de doble turno, que actualmente constituyen 37% de los estudiantes de enseñanza primaria y 15% de los de enseñanza secundaria. La región de Tirana sigue siendo la más problemática, debido en gran parte al masivo y espontáneo movimiento demográfico de la población desde la década de 1990. Actualmente, un tercio de todas las escuelas preuniversitarias de Tirana funcionan con doble turno. En general, los edificios de las escuelas son de mala construcción y están descuidados debido a los recortes de fondos para el sector. Más de 70% del total de aulas en cinco de las 12 regiones del país precisan obras de mantenimiento. La situación es todavía peor en zonas urbanas, donde más de 75% de las aulas precisan reparaciones en nueve regiones. La falta de insumos también se refleja en problemas más graves relacionados con los programas y textos de estudio, la calificación docente, la gobernanza y la administración.

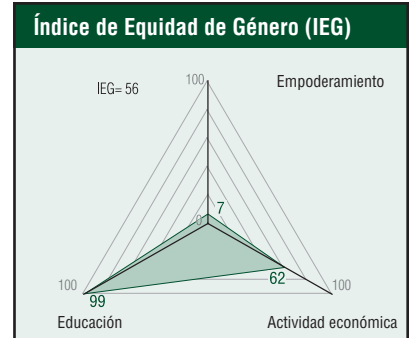
Albania gasta alrededor del 6% del PBI en atención de la salud, un porcentaje acorde con el promedio de los países de ingresos medios a bajos. La contribución del sector público a este gasto representa 2,5% del PBI. Esto refleja un incremento de 41% en términos reales en los últimos cinco años, y un aumento del gasto por habitante de 37%. La proporción



del gasto en el sector de la salud con respecto al gasto público en general también aumentó en el mismo período, de 7,2% a 9,3% (Banco Mundial, 2006). Sin embargo, la porción del gasto público destinado a la atención de la salud es considerablemente inferior a la de otros países con niveles de ingresos similares. Esta diferencia se compensa mediante el gasto del propio bolsillo de los usuarios, que representa casi 60% de la financiación del sector de la salud. Claramente, el actual nivel del gasto público en salud no se corresponde con las necesidades reales del sector. Además, aunque los gastos hospitalarios insumen la mayor parte del gasto público en salud, la calidad de los servicios en los hospitales sigue siendo muy baja. Actualmente, 90% de las comunas tienen un centro de salud y 50% de las aldeas cuentan con clínicas ambulatorias, lo cual limita en gran medida el acceso de la población a servicios de atención de la salud. Además, el incremento del gasto público fue impulsado sustancialmente por un aumento del gasto de capital, pero la mejora de la capacidad de los recursos humanos ha sido muy modesta.

El gasto general en seguridad social¹ representa un promedio de 7,1% del PBI y está constituido mayormente por pensiones a la vejez, que representan casi 4,5% del PBI, mientras que el gasto en asistencia social constituye cerca de 1,9% del PBI. Las pensiones son financiadas mediante impuestos directos, que no llegan a cubrir totalmente los gastos. El déficit de aproximadamente 31% se financia mediante un subsidio presupuestario. El sistema jubilatorio tiene problemas graves, entre ellos la excesiva contribución social, que estimula la evasión;

¹ Este gasto incluye pensiones, asistencia social, beneficios por discapacidad, otros beneficios de corto plazo y servicios del mercado laboral.



la tasa extremadamente baja de reemplazo de pensiones, que equivale a 22,5% del salario promedio y a 54% del salario mínimo (INSTAT, 2005), y la significativa diferencia entre las pensiones urbanas y rurales. Por su parte, la asistencia social solo cubre una parte limitada de la población y los fondos son insuficientes en relación con el nivel real de pobreza. La cantidad de beneficiarios se redujo drásticamente en 2005, y se estima que cerca de 60% de las familias pobres no reciben beneficios de asistencia social. Mientras, los fondos para personas con discapacidad son insuficientes para facilitarles la igualdad de oportunidades, conforme a los estándares de la ONU (HDPC, 2005b). Los fondos destinados a servicios del mercado laboral (como el asesoramiento, la capacitación y la colocación de empleo) también son muy limitados, en vista de los cambios estructurales fundamentales durante la transición y del alto índice de desempleo.

Acciones versus logros

Los fondos públicos para diferentes sectores sociales se asignan según los insumos y se concentran en acciones específicas, sin considerar si estas acciones logran el impacto social deseado. Las solicitudes de fondos estatales no vinculan lo suficiente los gastos propuestos con los resultados anticipados ni con indicadores realistas y mensurables. Por consiguiente, falta un sistema gubernamental de evaluación del rendimiento y de rendición de cuentas, y el Parlamento tiene muy escasa información para realizar el proceso de revisión del presupuesto estatal anual. En la administración pública predomina la mentalidad de "hacer" más que de "lograr". En lugar de trabajar por metas claramente definidas, la administración se concentra

en encomendar tareas, establecer estructuras, redactar proyectos de ley, impulsar propuestas y celebrar reuniones, sin un panorama claro del resultado general que trata de alcanzar.

En materia de educación, es esencial vincular las asignaciones presupuestarias con resultados cuantitativos y cualitativos, introduciendo objetivos más realistas. Por ejemplo, es incorrecto suponer que se pueden determinar los topes presupuestarios sobre la base del actual indicador llamado "tasa de inscripción". Ciertamente es más fácil observar si un niño está inscripto en alguna escuela que si ese niño completa la enseñanza primaria, así como vigilar los índices de repetición, deserción, deserción oculta, reinscripción y deserción definitiva. Además, indicadores tales como la tasa de inscripción, el número de alumnos por clase, la relación entre alumnos y maestros y el costo por alumno en su actual forma acumulada no son realmente representativos, dado que ignoran las grandes disparidades en la calidad de la educación y el acceso a ésta entre las zonas rurales y urbanas, y entre las diferentes regiones del país.

La asignación de recursos sobre la base de los insumos tiene resultados poco equitativos en la salud pública. El estado actual de la red hospitalaria refleja grandes deficiencias: más de 60% de los hospitales son demasiado pequeños, pero insumen una gran porción de los escasos recursos. El sistema de salud continúa centrado en la atención hospitalaria, con insuficiente énfasis en la atención primaria, incluso los cuidados preventivos primarios y secundarios y la promoción de la salud. Estos sectores también padecen la baja utilización de instalaciones de atención primaria de la salud y la productividad extremadamente baja del personal de esta área. Además, el gasto público en atención de la salud no está dirigido a las regiones con mayor incidencia de la pobreza.

En relación con el sector de seguridad social, para que los programas sean eficaces deben abarcar una parte suficiente del grupo objetivo y brindar beneficios suficientes para reducir la pobreza y promover la integración. Actualmente, la cantidad de beneficiarios en cada unidad administrativa sigue determinada por la disponibilidad de fondos y no por las necesidades reales, lo que resulta en una gran cantidad de errores de exclusión. El monto de la asistencia social para los discapacitados también está determinado por la disponibilidad de fondos y no por los costos reales de vida ni de integración para esas personas, que son diferentes a los costos del resto de la población. Como resultado, el gasto actual en servicios de rehabilitación dirigidos a aumentar la independencia de los discapacitados es notoriamente ineficiente.

Sistema de planificación integrada

Los actuales instrumentos presupuestarios para el sector social no se basan como deberían en una relación sistemática entre las medidas y los programas prioritarios en cada sector y las correspondientes asignaciones de fondos. Las solicitudes y asignaciones presupuestarias anuales están determinadas por consideraciones financieras basadas

en los gastos del año anterior, en lugar de basarse en un enfoque estratégico.

Es fundamental armonizar el gasto social con ciertas acciones estratégicas prioritarias para el desarrollo social. Sin embargo, esto conduce a una pregunta fundamental: ¿qué acciones? En Albania hay actualmente 23 Estrategias Sectoriales, 10 Estrategias Transectoriales, una Estrategia Nacional para el Desarrollo Social y Económico, un Plan Nacional para la Integración a la Unión Europea, 12 Estrategias Regionales de Desarrollo destinadas a alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y más de 24 Estrategias Municipales de Desarrollo. Estas estrategias fueron creadas y actualizadas en diferentes períodos y sin considerar de manera apropiada los anteriores esfuerzos de programación estratégica. Por consiguiente, existe escasa armonización y continuidad entre las diferentes acciones estratégicas emprendidas. Además, las intervenciones programadas en cada uno de los documentos estratégicos no están claramente definidas, y raramente incluyen indicadores cuantitativos mensurables o estimaciones de costos.

Existe una clara necesidad de un enfoque estratégico unificado hacia el desarrollo nacional, incluidos los sectores sociales. Los objetivos deberían traducirse en medidas de prioridad unificadas y en indicadores realistas y mensurables, basados en análisis de costos independientes. Estos objetivos deberían perseguirse vinculando las prioridades estratégicas con el marco macroeconómico y el proceso de planificación del presupuesto estatal, y estableciendo normas legales y reglamentarias claras y unificadas para todas las instituciones de gobierno central y locales.

Aunque Albania ha tenido buena experiencia con la preparación del presupuesto a mediano plazo, el Gobierno está considerando la creación de un sistema de planificación integrada, dirigido a mejorar la formulación de políticas estratégicas y a lograr que el gasto público apoye más eficazmente las prioridades estratégicas del Gobierno (República de Albania, Consejo de Ministros, 2005). Si se toman la planificación política y la financiera como elementos relacionados de un único sistema de planificación, los decisores políticos tendrán opciones estratégicas y fiscales de alta calidad para una asignación más eficiente de los limitados recursos.

"Reinvención" de la relación simétrica de ayuda

La relación de ayuda es en sí misma un factor importante en la creación de las condiciones para una financiación más eficiente. Una relación sólida se caracteriza por un alto grado de correspondencia entre los objetivos de los donantes y los receptores de la ayuda. Además, es esencial que tanto el gobierno receptor como los donantes rindan cuentas, no solo en el aspecto financiero, sino también sobre la contribución realizada para la consecución de objetivos nacionales.

De hecho, la asistencia extranjera fue esencial para la superación de obstáculos durante la transición del país, dadas las restricciones presupuestarias debidas a la extrema limitación de los recursos nacionales. Unos

36 donantes bilaterales y 11 multilaterales actuaron en Albania durante el período 1991-2004, con un compromiso total de unos USD 4.860 millones y una tasa de desembolso de 59,5% (Ministerio de Hacienda, 2005). En 2004, la cantidad total de ayuda externa desembolsada representó 3,5% del PBI nacional y 10,7% del gasto gubernamental total dentro del presupuesto estatal. El sector social es uno de los que recibe menos apoyo: la salud, la educación, el trabajo y la seguridad social representan 4,1%, 3,3% y 0,7% de los compromisos totales, frente a 14,5% y 14,3% para el transporte y la energía, respectivamente. Con tanta cantidad de donantes y proyectos, es difícil tanto para los donantes como para el Gobierno realizar un seguimiento de actividades anteriores y futuras en conjunto. El debate se concentra en cuestiones financieras y de microadministración, a expensas del objetivo más amplio del desarrollo social y el alivio de la pobreza. Como resultado, pese al intenso proceso de consulta en curso, los donantes actúan con cierta independencia, sin una fuerte correlación con las prioridades del Gobierno y sin coordinación entre sí. Debido a la información incompleta y a la falta de priorización y claridad sobre los objetivos principales a alcanzar, los donantes suelen tener preferencias similares, en especial por la asistencia técnica en áreas como el fortalecimiento de la gobernanza, iniciativas contra la corrupción y reforma de la administración pública.

El Gobierno ha sido criticado con frecuencia por su falta de compromiso con la coordinación entre donantes. A modo de solución, algunos donantes han comenzado a invitar a representantes del Gobierno a reuniones de coordinación. Éste es un enfoque muy simplista, considerando que la mala coordinación de la ayuda no se debe únicamente a la falta de estructuras y mecanismos de coordinación, sino fundamentalmente a las deficiencias del proceso de planificación. En los últimos años, la calidad y la coherencia de la planificación de prioridades públicas han decaído. Se debería desarrollar una relación de ayuda más simétrica, en el marco de un nuevo sistema de planificación integrada y sobre la base de un documento de orientación de la ayuda extranjera a mediano plazo. Además, se debería establecer un sistema de información mutua mediante una base de datos conjunta de proyectos planificados y asignaciones presupuestales. Las instituciones gubernamentales deberían insistir en la primacía de un único marco de desarrollo y en la flexibilidad de los donantes para adaptarse a las prioridades específicas del país. El débil sistema de programación y coordinación de la ayuda debe reformarse y fortalecerse; no pasarse por alto. ■

Referencias

- Banco Mundial (2006). *Albania, Health Sector Note*. Tirana: Banco Mundial. Human Development Promotion Centre (2005a). *Education Sector Public Expenditure Review*. Tirana: HDPC.
- Human Development Promotion Centre (2005b). *Persons with Disabilities in Albania: Poverty Alleviation and Integration*. Tirana: HDPC.
- INSTAT (2005). *Albania in Figures*. Tirana: INSTAT.
- Ministerio de Hacienda (2005). *Foreign Aid 1991-2004*. Tirana.
- República de Albania. Consejo de Ministros. Secretaría técnica (2005). *Integrated Planning System as part of the Government Modernization Programme*. Tirana.