

• CAROLINE WILDEMAN

La Iniciativa 20/20, cuyo fin es aumentar el gasto de los servicios sociales básicos, aún no funciona plenamente. En una conferencia de tres días celebrada en Hanoi (del 27 al 29 de octubre de 1998), representantes de países en desarrollo y donantes analizaron el estado actual de su aplicación.

La Iniciativa 20/20 se origina en la Cumbre Mundial de Desarrollo Social, realizada en Copenhague, en 1995. En el Programa de Acción, los gobiernos acordaron, por compromiso mutuo entre contrapartes interesadas de países en desarrollo y desarrollados, destinar, en promedio, el 20% de la AOD y el 20% de sus presupuestos nacionales, respectivamente, a los programas sociales básicos. La Iniciativa 20/20 pretende aumentar el acceso a la educación básica, la atención médica primaria, incluidos los programas de salud reproductiva y de población, la nutrición, el agua potable y el saneamiento.

En una conferencia posterior celebrada en Oslo, en 1996, se acordó que las sesiones del Grupo Consultor del Banco Mundial y las conferencias de la Mesa Redonda del PNUD son foros adecuados para discutir la puesta en práctica de la Iniciativa 20/20. La idea subyacente es que los países en desarrollo deben tomar la iniciativa al crear estrategias nacionales para aumentar el acceso a los servicios sociales básicos, a las que los donantes pueden responder en forma coordinada. En la última conferencia sobre la aplicación de la 20/20 celebrada en Hanoi, parecía que en los últimos dos años sólo dos sesiones del Grupo Consultor y tres mesas redondas habían analizado realmente la Iniciativa. Por desgracia, ni los donantes ni los países en desarrollo pudieron anunciar grandes mejorías en el gasto destinado a los servicios sociales básicos.

LÍMITES DE LA APLICACIÓN

La aplicación de la Iniciativa 20/20 es lenta. Existe consenso sobre la necesidad de dar prioridad al desarrollo social. El creci-

LA INICIATIVA 20/20 Y EL CONSENSO DE HANOI

miento económico, si bien es vital, ya no se considera que «se filtra hacia abajo» en forma suficiente para los pobres. La inversión en el capital humano a través de los servicios sociales básicos de calidad se considera un elemento vital para el desarrollo sustentable. Por desgracia, el consenso aún pertenece al ámbito de las buenas intenciones.

Importantes donantes se comprometieron a cumplir los objetivos fijados por la Cumbre Mundial de Desarrollo Social en el documento «Shaping the 21st. century». Pero estos donantes no comparten una estrategia común para cumplirlos, y el documento no incluye el acuerdo sobre la asignación de los recursos necesarios para ese fin.

Aún se necesita hacer mucho. Un reciente folleto preparado por PNUD, UNESCO, FNUAP, UNICEF, OMS y el Banco Mundial, llamado «Implementing the 20/20 Initiative: Achieving universal access to basic social services»,¹ presentó nuevos cálculos sobre los recursos que se necesitan para implementar la Iniciativa 20/20. Los recursos actuales sólo cubren dos tercios de las necesidades financieras, que se estiman entre 206 mil millones y 216 mil millones de dólares por año. Hoy, según cálculos conservadores, la cantidad de fondos que se canalizan hacia los servicios sociales básicos ronda los 136 mil millones de dólares. Por lo tanto, se necesitaría un incremento de al menos entre 70 mil millones y 80 mil millones para brindar una cobertura total. La cantidad necesaria es casi dos veces mayor a un cálculo anterior (1994) que fijó la suma entre 30 mil millones y 40 mil millones de dólares.

Las últimas cifras son especialmente preocupantes si tomamos en cuenta que la ayuda descendió a su nivel más bajo, de 55.400 millones en 1996 a 47.600 millones en 1997. El informe *Realidad de la ayuda* (Earthscan, 1998) señala que ahora 3.200 millones de personas viven con menos de dos dólares por día, pero los gobiernos ricos no están dispuestos a invertir en la lucha contra la pobreza mundial ni 30 centavos por cada 100 dólares que gastan. Novib cree que los donantes deben gastar al menos 30% de sus presupuestos de AOD en el acceso a los ser-

1 «Aplicación de la Iniciativa 20/20: lograr el acceso universal a los servicios sociales básicos».

vicios sociales básicos de buena calidad. Oxfam Internacional también comenzará una campaña en 1999 sobre el acceso universal a la enseñanza básica, que exigiría 8% del total del presupuesto de la AOD.

LOS COMPROMISOS DE LOS DONANTES

Resulta difícil conseguir datos precisos sobre el gasto en servicios sociales básicos. Esto es así tanto para los países en desarrollo, que en muchos casos tienen presupuestos descentralizados para las políticas sociales, como para los donantes, en especial las organizaciones multilaterales. Sólo recientemente algunos donantes bilaterales informaron sobre el gasto en educación básica y salud, pero no sobre otros aspectos de la Iniciativa 20/20. Escasos datos sobre el gasto público en agua y saneamiento sugieren que es poco el compromiso para ofrecer estos servicios.

El encuentro de Oslo en 1996 destacó la necesidad de que las estadísticas comparables internacionalmente permitan controlar que los aportes de los donantes cumplan con el objetivo de la Iniciativa 20/20. En la práctica, los donantes no proporcionan este tipo de estadísticas con facilidad. Sus informes se adaptan a las prioridades nacionales, en vez de las internacionales. Algunos donantes se oponen a que se controle el gasto en los servicios sociales básicos sin tomar en cuenta la cuestión de la sustentabilidad, que incluiría el gasto de capacitación e institucionalización y el desarrollo de infraestructura para permitir el suministro de servicios sociales.

Sobre la base de datos disponibles, la OCDE/CAD (Comité de Asistencia para el Desarrollo) informa que el gasto de los donantes bilaterales en materia de educación básica para 1996 fue de 1,4% de la AOD total. El gasto promedio en salud básica fue de 2,4% de la AOD. Éstas son cifras asombrosamente bajas, lo que indica que aún estamos lejos de contar con los fondos necesarios para universalizar el acceso a los servicios sociales básicos.

Con respecto a las vías multilaterales, existe muy poca información disponible sobre la AOD y el gasto en los servicios sociales básicos. Esto incluye los préstamos del Banco Mundial, los bancos regionales de desarrollo, el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (IFAD) y el Fondo de Desarrollo Europeo (EDF). No existe información del PNUD, del Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP), de UNICEF o de las agencias especializadas de la ONU (Iniciativas de Desarrollo et alia, 1998). Sobre la base de información reunida por OCDE/DAC, aproximadamente el 20% de los préstamos de AOD de los bancos para el desarrollo se destinó a la educación básica, la salud básica, la población (incluso la salud reproductiva) y el suministro de agua y saneamiento. Si el suministro de agua y el saneamiento se excluyen (dado que estos costos no discriminan entre el suministro básico y el gasto para tecnologías de alto costo, y la mayoría del dinero se gasta en éstas), la ayuda destinada a los servicios sociales básicos representó un 7% en 1995 y un 11% en 1996. El 6% de las donaciones de EDF se destinó a los servicios sociales básicos (Iniciativas de Desarrollo et alia, 1998).

¿A DÓNDE VA EL GASTO?

¿Cuánto gastan los propios países en desarrollo? Nuevamente, falta información clara sobre el gasto en los servicios sociales básicos porque los presupuestos para el apoyo del sector social con frecuencia son descentralizados a las provincias u otras autoridades locales. Asimismo, el gasto público en los servicios sociales básicos se clasifica por el tipo de gasto y no por el monto destinado a cada sector social, lo que hace sumamente difícil la evaluación del gasto. Incluso las Revisiones del Gasto Público del Banco Mundial rara vez pueden dar datos exactos sobre los servicios sociales básicos.

De un estudio de UNICEF y PNUD sobre el gasto en servicios sociales básicos de los gobiernos de 30 países en desarrollo queda claro que, aunque varían substancialmente en la asignación del gasto público a los servicios sociales básicos, todos parecen necesitar recursos adicionales. El gasto promedio es de entre el 12% y el 14% de los presupuestos nacionales. Muy pocos de estos países gastan menos de 10% y muy pocos alcanzan el 20%. Especialmente se destinan pocos fondos en Benin, Camerún y Zambia, en África subsahariana, Bangladesh y Filipinas, en Asia, y Brasil, República Dominicana y Nicaragua, en América Latina. Unos pocos países en América Latina y África subsahariana (Belice, Burkina Faso, Namibia, Níger, Uganda y Perú) destinan casi 20% a los servicios sociales básicos (UNICEF/PNUD, 1998).

Los presupuestos no están bien orientados en dos sentidos. El gasto en la defensa y el pago de la deuda tiene prioridad en muchos presupuestos. En muchos países, el gasto combinado para el pago de la deuda y la defensa es más alto que para los servicios sociales básicos. El estudio de UNICEF/PNUD mencionado anteriormente muestra que en Benin, Camerún, Chile, Filipinas y Sri Lanka, el gasto de la defensa absorbe más recursos que los servicios sociales básicos. Países que pagan más por el servicio de la deuda que por servicios sociales básicos son Brasil, Camerún, Costa de Marfil, El Salvador, Filipinas, Jamaica, Kenya, Nepal, Níger, Perú, Sri Lanka, Tanzania y Zambia. La acción internacional puede ayudar en términos de reducción de la deuda: iniciativas como la de los Países Pobres Fuertemente Endeudados (HIPC) se deben aplicar a un ritmo acelerado.

Un segundo problema es el gasto desequilibrado, y por tanto ineficiente, dentro del sector de los servicios sociales. La cuestión de la eficiencia de la asignación de fondos se relaciona íntimamente con la equidad geográfica. Las políticas no se orientan bien a las personas que viven en la pobreza. Los pobres en el medio rural carecen especialmente de acceso a la educación y a la salud básicas. El sesgo urbano parece más fuerte en los sectores de la salud, el agua y el saneamiento (UNICEF/PNUD). En Kenia, por ejemplo, donde el 70% de la población vive en el medio rural, los servicios de salud rurales reciben sólo un 13% del presupuesto de salud. El gasto total de la salud no se dirige eficazmente a los grupos más pobres de la sociedad. Existe la tendencia de que los gobiernos destinen gran cantidad de sus presupuestos de salud a servicios de atención terciaria, poco usados por la población más pobre y de alto costo relativo.

LOS RESULTADOS DE HANOI

Entre los países que toman en serio la Iniciativa 20/20 hay muchos africanos. Los principales actores en la discusión de Hanoi fueron los representantes de Zambia, Uganda, Malí, Tanzania, Níger, Costa de Marfil, Ghana, Malawi, Benin, Namibia, Mozambique y Burkina Faso. Otros países en desarrollo que mostraron interés fueron Sri Lanka, Nepal, Vietnam, Filipinas y Bangladesh. Hubo algunos representantes de América Latina (Perú, El Salvador, Bolivia, Chile y Costa Rica), pero no demostraron estar muy interesados. Del lado de los donantes, sólo cinco países tienen un compromiso sólido con la Iniciativa 20/20: Noruega, Holanda, Alemania, Canadá y Reino Unido. Finlandia, Francia y Bélgica tienen un grado de compromiso menor.

Algunos elementos importantes del Consenso de Hanoi sobre la Iniciativa 20/20:

- Se reiteró la meta de lograr el acceso universal básico a los servicios sociales, que comprenden la educación básica, la atención médica primaria, incluidos la salud reproductiva y los programas de población, la nutrición, el agua potable y el saneamiento.
- En la reunión se acordó que la actual crisis económica y financiera se suma a la relevancia de la Iniciativa 20/20 para proteger el acceso de las personas más vulnerables a los servicios sociales básicos.
- El encuentro reafirmó la necesidad del compromiso mutuo de los países en desarrollo y sus socios industrializados de dar mayor prioridad a los servicios sociales básicos y de traducir este compromiso en términos financieros.
- Se necesitan esfuerzos especiales para llegar a los sectores pobres y vulnerables con mayor efectividad, sobre todo a las mujeres, las niñas y los niños. La capacidad institucional no está desarrollada en forma suficiente para brindar servicios de calidad de una manera eficiente, equitativa y sustentable.
- En algunos países, amenazas específicas como las minas terrestres antipersonales y la pandemia del VIH/SIDA constituyen una gran carga sobre los servicios sociales básicos, lo que hace que la asistencia sea aun más importante.
- En la reunión se acordó que la obtención y el análisis de la información relevante sobre el gasto en el sector social y su resultado son de importancia fundamental para diseñar e implementar reformas de la política social. Se acordó que los gobiernos de los países en desarrollo deben aclarar y operar mecanismos institucionales específicos para coordinar y controlar el gasto de los servicios sociales básicos.
- Los foros y los instrumentos adecuados para la coordinación de la política deben tratar todos los aspectos de la Iniciativa 20/20, sobre todo el Grupo Consultor y las reuniones de la Mesa Redonda, los programas de inversión sectorial, los informes nacionales de desarrollo humano, las revisiones del gasto público y los préstamos de ajuste estructural.
- El encuentro reconoció que para los países pobres fuertemente endeudados, el servicio de la deuda representa uno de los mayores obstáculos al desarrollo y que se deben tomar medidas urgentes para aliviar el peso de la deuda en estos países.

- La reunión exhortó a las ONG a continuar con su labor de monitoreo y con el diálogo con los gobiernos.
- Se solicitó a las organizaciones multilaterales que examinen sus programas de cooperación para asegurar que los programas sociales básicos reciban una mayor prioridad. También se les exhortó a ofrecer información a OCDE/DAC sobre el gasto que dedican a los servicios sociales básicos.
- La reunión solicitó a los países donantes que realicen todos los esfuerzos posibles para destinar el 20% de sus presupuestos de AOD a los servicios sociales básicos.
- El consenso de Hanoi será una cuestión a considerar en la sesión especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas para revisar la aplicación de la Declaración y el Plan de Acción de Copenhague. El proceso de preparación deberá considerar informes del Banco Mundial, PNUD, UNICEF, FNUAP, OCDE/DAC y otras organizaciones multilaterales.

INSTRUMENTOS POLÍTICOS PARA PROMOVER LOS OBJETIVOS DE LA INICIATIVA

Para implementar la Iniciativa 20/20, los gobiernos de los países en desarrollo deben hacer planes para financiar y brindar los servicios sociales básicos. Las ONG deben continuar haciendo campaña a favor de estos planes. Desde la Cumbre Mundial de Desarrollo Social, la importancia de mejorar los servicios, la cobertura y el resultado de los servicios sociales básicos surge claramente como parte del diálogo político. El próximo paso es discutir estos planes en reuniones internacionales con los donantes, como en las reuniones del Grupo Consultor (GC) y la Mesa Redonda (MR). Las Revisiones del Gasto Público (RGP) y los Préstamos de Ajuste Estructural (PAE) también brindan la oportunidad para que los gobiernos, los donantes y las agencias del Banco Mundial y la ONU exploren los puntos de la financiación y el suministro de los servicios sociales básicos.

Además de tener un compromiso financiero más fuerte con los servicios sociales básicos, el reciente diálogo político hizo hincapié en la necesidad de mejorar la eficiencia de los sistemas de servicios, en dirigir los recursos a los grupos y regiones más necesitados y en mejorar la calidad de los servicios ofrecidos.

Las reuniones del Grupo Consultor son importantes foros oficiales para los gobiernos, los donantes y los organismos multilaterales para discutir estrategias de desarrollo de los países y su financiación. Las ONG pueden asistir a algunas de estas reuniones como observadoras. Las reuniones del GC adoptan decisiones sobre la movilización y la coordinación de la ayuda para el desarrollo. Son organizadas y presididas por el Banco Mundial, en estrecha colaboración con altos funcionarios de cada país, especialmente con el Ministerio de Finanzas. Las GC ofrecen la oportunidad de plantear los problemas del sector social y de subrayar la importancia del acceso a los servicios sociales básicos. Hasta el momento, sólo unas pocas GC prestaron atención a la promoción de la Iniciativa 20/20 (Ghana, Uganda y Vietnam). Con frecuencia discutieron los sectores sociales en términos muy ge-

nerales, sin el énfasis necesario sobre los servicios sociales básicos (PNUD/Banco Mundial, 1998).

Las reuniones de mesa redonda (MR) son consultas formales entre representantes de gobierno, donantes y, cada vez más, representantes de ONG y del sector privado. El rol del PNUD es el de organizar la reunión. El objetivo es discutir la política, las metas y las estrategias de desarrollo de un país. Las reuniones de MR deben tomar en cuenta la Iniciativa 20/20. Desde la Cumbre Mundial de Desarrollo Social se celebraron trece MR. Tres MR se refirieron específicamente a la Iniciativa 20/20: Bhután, Lao y Níger. Pero la mayoría de las MR destacaron la necesidad de aumentar la eficiencia del sector social, dirigir los recursos a los grupos y regiones más necesitados y mejorar la calidad de los servicios brindados (PNUD, Banco Mundial, 1998).

Otro instrumento político es la Revisión del Gasto Público (RGP). Las RGP se realizan principalmente por el Banco Mundial, pero cada vez más se formulan como resultado de un ejercicio conjunto entre gobiernos y donantes. El fin de la RGP es analizar los antecedentes y los planes de gasto de los gobiernos. Las revisiones pueden servir como una importante función de control y asesoramiento de los gobiernos. Uno de sus puntos fuertes es que con frecuencia analizan sistemáticamente cada uno de los sectores sociales.

Las políticas para mejorar el acceso a los servicios sociales básicos se beneficiarán de la llamada estrategia de asociación. La Estrategia de Asociación para el Desarrollo fue elaborada por OCDE/DAC para implementar las metas de la educación primaria universal, la reducción de la mortalidad de lactantes y materna, el acceso universal a los servicios de salud reproductiva, la equidad de género y la reducción a la mitad de la pobreza extrema. Esta estrategia supone un auténtico compromiso hacia los pobres de parte de los gobiernos de los países en desarrollo, incluir a las organizaciones de la sociedad civil en la planificación y el diseño del apoyo al sector social, enfoques de los donantes que abarquen a todo el sector, en lugar del apoyo a los proyectos a través de la financiación presupuestaria, y una mejor coordinación entre los donantes.

EL PAPEL DE LAS ONG EN LA APLICACIÓN DE LA INICIATIVA 20/20

La puesta en práctica de la Iniciativa 20/20 exige una fuerte asociación entre los gobiernos, los donantes, las ONG y el sector privado. Las ONG tienen un rol importante en el logro del objetivo de universalizar el acceso a los servicios sociales básicos. Por ejemplo, en Nepal, las ONG canalizaron recursos a los programas sociales básicos equivalentes a la décima parte del gasto total del gobierno en los servicios sociales básicos en 1995. En Malawi, el

40% de la atención a la salud se realiza por ONG (PNUD/Banco Mundial, 1998).

Uno de los roles del sector sin fines de lucro en el ámbito de los servicios, el de participar en la provisión de los mismos, se debe parcialmente al hecho de que los gobiernos no tienen capacidad o recursos suficientes para implementarlos. Pero las ONG que luchan por ampliar el acceso a los servicios sociales básicos destacan la necesidad de que la financiación y los servicios procedan del sector público central. Los gobiernos deben ser los principales responsables de asegurar un mejor acceso y una orientación más efectiva de los servicios sociales básicos. Aparte de su rol central en la financiación y la provisión de los servicios básicos, el sector público también necesita asegurar estándares adecuados y garantizar el derecho de todos los ciudadanos a recibir esos servicios.

Las ONG en los países donantes lucharon con fuerza por la Iniciativa 20/20. El punto se planteó en la Cumbre Mundial de Desarrollo Social, y una declaración de las ONG se incluyó como parte del informe de la reunión de Oslo, celebrada del 23 al 25 de abril de 1996. Diez ONG internacionales asistieron a la reunión de Hanoi² y pudieron participar plenamente en las discusiones. El consenso de Hanoi refleja el siguiente aporte de las ONG (párrafo 28): «La reunión exhortó a las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones comunitarias a continuar su trabajo y el diálogo con los gobiernos y organizaciones multilaterales de desarrollo para fomentar una mayor responsabilidad, participación y mejor orientación de los servicios sociales básicos hacia los pobres. Los ejemplos de una mejor práctica en el diseño y la entrega de estos servicios se deben compartir mejor entre los actores gubernamentales y no gubernamentales. Se exhortó a los gobiernos a que establezcan un diálogo con la comunidad de ONG sobre las estrategias, programas y fondos necesarios para proveer servicios sociales básicos para todos».

- Novib, Organización de Holanda de Cooperación Internacional para el Desarrollo, es miembro de Eurostep y de Oxfam Internacional.

REFERENCIAS

UNICEF/PNUD, 1998. Experiencias de cada país evalúan la suficiencia, equidad y eficiencia del gasto público destinado a los servicios sociales básicos. Trabajo para el encuentro de Hanoi sobre la Iniciativa 20/20, del 27 al 29 de octubre de 1998.

² Son ellas: Care, Children's Alliance, Eurostep, German NGO Forum, IBFAN, ICSW, Oxfam, Social Watch, TWN y World Vision.

Iniciativas de Desarrollo et alia, 1998. Mejorar los informes sobre el apoyo de los donantes a los servicios sociales básicos: oportunidades y límites. Informe técnico preparado por Iniciativas de Desarrollo, OCDE/DAC y UNICEF para la reunión de Hanoi.

PNUD/Banco Mundial, 1998. Trabajando unidos para promover la Iniciativa 20/20: el papel de GC, MR, REP, PAE y NHDR. Trabajo de fondo para la reunión de Hanoi.

PNUD et alia, 1998. Aplicación de la Iniciativa 20/20: lograr el acceso universal a los servicios sociales básicos. Publicación conjunta de PNUD, UNESCO, FNUAP, UNICEF, OMS y el Banco Mundial, setiembre 1998.

Earthscan, 1998. La realidad de la ayuda 1998/1999. Revisión independiente de la reducción de la pobreza y la asistencia para el desarrollo, Londres.