



**ORGANIZACIÓN
PANAMERICANA
DE LA SALUD**



**ORGANIZACIÓN
MUNDIAL
DE LA SALUD**

118.ª Reunión
Washington, D.C.
Junio de 1996

Tema 4.6 del programa provisional

CE118/14 (Esp.)
10 abril 1996
ORIGINAL: INGLÉS

EL PAPEL DE LA OPS EN LA PROMOCIÓN DE LA COLABORACIÓN ENTRE LOS GOBIERNOS Y LAS ONG

La cambiante situación social, política y económica en la Región, y la necesidad de crear métodos innovadores y nuevas alianzas que respondan a las exigencias crecientes de dar respuestas más eficaces a los problemas sanitarios en el continente americano, han inducido a la Organización Panamericana de la Salud (OPS) a fomentar el establecimiento de alianzas de los gobiernos con las organizaciones no gubernamentales (ONG). En este documento se pretende informar sobre los adelantos de la OPS durante los últimos seis años con respecto al fomento de la colaboración entre los gobiernos y las ONG como una de varias estrategias innovadoras para tratar algunos de los problemas sanitarios de la Región. En América Latina y el Caribe, las ONG se consideran cada vez más como socios importantes en la transformación hacia una sociedad más justa y participativa.

El examen se centra en varios logros de determinados programas y países, y pone de relieve los elementos necesarios para lograr un intercambio eficaz, así como los factores determinantes que impiden establecer una alianza dinámica. También se esbozan los criterios adecuados que caracterizan a las ONG con las cuales los gobiernos tal vez quieran colaborar.

La finalidad del presente documento es informar a los miembros del Comité Ejecutivo sobre los extensos logros alcanzados y sobre las lecciones aprendidas en el proceso de fomentar el aumento de las relaciones de trabajo entre los Estados Miembros y las ONG. El Comité Ejecutivo tal vez desee respaldar la iniciativa y recomendar que los Estados Miembros sigan diversificando sus alianzas, y también pedir al Director de la OPS que facilite aun más el proceso de incorporar sistemáticamente los conocimientos y la experiencia de las ONG en la programación sanitaria y de desarrollo humano, incluidas las actividades de reforma sanitaria, dondequiera que se considere factible y apropiado hacerlo.

CONTENIDO

| | <i>Página</i> |
|--|---------------|
| Resumen ejecutivo | 3 |
| 1. Introducción | 5 |
| 2. El rostro cambiante de la asistencia internacional canalizada a través de las ONG | 6 |
| 3. Relaciones de trabajo oficiales y oficiosas de la OPS con las ONG | 7 |
| 4. Actividades de la OPS para alcanzar su objetivo de que haya mayores relaciones entre los gobiernos y las ONG | 8 |
| 4.1 Actividades en cada país | 8 |
| 4.2 Logros concretos por programa | 10 |
| 5. Apoyo de la OPS a los Gobiernos Miembros y a las ONG en la reforma del sector de la salud | 11 |
| 6. Lecciones aprendidas por la OPS | 12 |
| 6.1 Principales factores que inhiben el desarrollo de una relación firme entre los gobiernos y las ONG | 12 |
| 6.2 El compromiso de la OPS de formar sociedades de trabajo con los gobiernos y las ONG | 13 |
| 6.3 Elementos positivos que contribuyen a una relación de trabajo eficaz . . | 14 |
| 6.4 Criterios para la colaboración y el proceso de planificación con las ONG | 15 |
| 6.5 Resultados de un seminario patrocinado por la OPS sobre la colaboración entre los gobiernos y las ONG | 17 |
| 7. Conclusión | 18 |
| Referencias | |

RESUMEN EJECUTIVO

Se expone en este documento la experiencia adquirida durante los últimos seis años por la OPS en lo referente a crear mecanismos eficaces para establecer el diálogo entre los gobiernos y las ONG, así como para planificar y ejecutar las actividades de salud que son prioritarias en los países. La base de esta iniciativa de la OPS es el concepto de colaborar con una sola finalidad, que es la de obtener resultados que tienen mayores probabilidades de lograrse mediante la colaboración que trabajando en forma individual. La meta última es lograr la salud para todos y por todos.

En el empeño por conseguir que se establezcan alianzas más eficaces entre los gobiernos y las ONG, los objetivos operativos concretos de la OPS han sido los siguientes: respaldar la aplicación de mejores medios para la cooperación técnica y el apoyo de programas en esferas fundamentales, como la atención primaria de salud; promover y apoyar el intercambio de información y experiencias entre los gobiernos y las ONG, y entre las ONG mismas, mediante la formación de redes; vincular los servicios gubernamentales con los que prestan las ONG, a fin de evitar duplicación y desperdicio de recursos; y proporcionar capacitación técnica y elaborar planes de acción nacionales para la colaboración entre los gobiernos y las ONG, con miras a que los logros ejemplares de dimensiones reducidas se apliquen en gran escala. En fecha más reciente, la OPS ha apoyado a los Estados Miembros en sus tentativas por lograr que las ONG participen en un análisis activo de la base lógica, las metas y las estrategias de la reforma sanitaria nacional en evolución.

La importancia creciente de las ONG se refleja en la corriente cada vez mayor de asistencia internacional que está canalizándose por intermedio de ellas. Actualmente se calcula que 25% de la asistencia oficial para el desarrollo destinada a la salud se canaliza por las ONG.

El número de alianzas colaborativas que se están forjando en la Región se refleja en varios programas de la OPS, tales como el de la Mujer, Salud y Desarrollo, Enfermedades no Transmisibles, Enfermedades Transmisibles, Salud y Ambiente, Lucha Antivectorial Integrada, Salud de la Familia y Población, Preparativos para Situaciones de Emergencia y Socorro en Casos de Desastre, y el Programa Especial de Vacunas e Inmunización, todos los cuales están trabajando activamente, no solo con los gobiernos sino también con las ONG en la Región.

Además, con financiamiento extrapresupuestario del Gobierno de los Países Bajos, desde 1990 la OPS ha fortalecido la capacidad de las ONG de trabajar con los gobiernos de Chile, Ecuador, Guatemala y Haití. El Programa Mundial sobre el SIDA ha apoyado actividades concretas de ONG en Barbados, Honduras y Santa Lucía. La OPS también ha recibido de varios otros países solicitudes de apoyo en esta esfera, y para atenderlas

hará falta financiamiento adicional. Otra orientación reciente ha sido el apoyo de la OPS a varios Gobiernos Miembros que desean incorporar a las ONG en el debate y el proceso de la reforma sanitaria.

El mecanismo de consulta que se aplica comúnmente en los países en desarrollo y desarrollados es la entidad coordinadora de ONG, de la cual hay dos tipos principales: establecidas por los gobiernos y establecidas por las ONG. La iniciativa de colaboración entre los gobiernos y las ONG emprendida por la OPS se propone enlazar ambos tipos mediante la creación de un método que fomente la coordinación conjunta de los gobiernos y de las ONG.

1. Introducción

En diciembre de 1990, se presentó a la 15.ª Reunión del Subcomité de Planificación y Programación del Comité Ejecutivo el documento titulado *Organismos no Gubernamentales (ONG)*. El documento abordaba el tema de por qué la Organización Panamericana de la Salud (OPS) debe empezar a instar a que se incluyan las organizaciones no gubernamentales interesadas en la atención de salud como socios de organismos gubernamentales pertinentes en la planificación y la ejecución de políticas y programas de salud. El estudio también buscaba aclarar el papel que desempeñan las ONG en el proceso de salud y desarrollo, por comparación con las funciones respectivas de los gobiernos y las organizaciones del sector privado. Se examinaron los puntos fuertes y débiles relativos de las ONG, junto con las posibilidades para incrementar la colaboración intersectorial en actividades relacionadas con la salud. Se concluyó que había llegado el momento de que la OPS fomentara las alianzas entre los gobiernos y las ONG en el campo de la salud.

Este documento fue examinado por la 26.ª Reunión del Subcomité de Planificación y Programación del Comité Ejecutivo en marzo de 1996, en respuesta a la petición de examinar las experiencias de la OPS a lo largo de los seis años precedentes en lo relativo a crear mecanismos eficaces para que se entable el diálogo entre los gobiernos y las ONG y para planificar y ejecutar las actividades de salud que se consideran prioritarias en cada país. Se analizó el concepto de la colaboración cuya única finalidad es la de obtener resultados que tienen mayores probabilidades de lograrse mediante la colaboración que trabajando en forma individual. En este caso, se acordó que el resultado debe ser la salud para todos y por todos.

En la búsqueda de alianzas más eficaces entre los gobiernos y las ONG, los objetivos operativos específicos de la OPS han sido los siguientes: apoyar la aplicación de mejores medios para la cooperación técnica y el apoyo de programas en esferas fundamentales, como la atención primaria de salud; promover y apoyar el intercambio de información y experiencias entre los gobiernos y las ONG, y entre las ONG mismas, mediante la formación de redes; vincular los servicios gubernamentales con los que prestan las ONG, a fin de evitar duplicación y desperdicio de recursos; y proporcionar capacitación técnica y elaborar planes de acción nacionales para la colaboración entre los gobiernos y las ONG, con miras a que los logros ejemplares de dimensiones reducidas se apliquen en gran escala. En fecha más reciente, la OPS ha apoyado a los Estados Miembros en sus tentativas por lograr que las ONG participen en un análisis activo de la base lógica, las metas y las estrategias de la reforma sanitaria nacional en evolución.

Un número importante de Estados Miembros de la OPS ha ido más allá de la retórica y el simple deseo para concentrarse en las lecciones prácticas aprendidas en el pasado, a fin de elaborar métodos políticos y operativos más sistemáticos y fructíferos para lograr la colaboración continua con las ONG. Por lo tanto, la labor de la OPS para

promover la colaboración más dinámica entre los gobiernos y las ONG es en respuesta a la cambiante situación social, política y económica en la Región, y a la necesidad de crear métodos innovadores que respondan a las exigencias cada vez mayores de dar respuestas más eficaces a los problemas sanitarios del continente americano. Las actitudes anteriormente idealistas, y a veces belicosas, se están moderando gradualmente, en la medida en que las organizaciones no gubernamentales y comunitarias están buscando los medios para interactuar más ampliamente con el Estado y para hacer que su voz sea reconocida en la formulación, la planificación y la ejecución de las políticas nacionales. Las ONG se están convirtiendo en socios codiciados para fortalecer los procesos democráticos, aumentar la participación social y mejorar el desempeño general de los gobiernos en cuanto a los servicios sociales.

2. El rostro cambiante de la asistencia internacional canalizada a través de las ONG

La importancia creciente de las ONG se refleja en la corriente cada vez mayor de asistencia internacional que se está canalizando por ellas. El monto total de la asistencia para el desarrollo desembolsada por las ONG internacionales para los países en desarrollo aumentó de US\$ 900 millones en 1970 a más de \$7.600 millones en 1992. Actualmente se calcula que más de 15% de la asistencia oficial para el desarrollo se canaliza por las ONG; asimismo, en 1990, de un total de \$4.700 millones para la salud, 22,9% (o sea, \$1.100 millones) se canalizaron por las ONG en todo el mundo. En el ámbito de la ayuda de urgencia, \$11.000 millones se están canalizando por las ONG, por comparación con \$7.000 millones a \$8.000 millones por conducto de las Naciones Unidas y sus organismos conexos (1).

La legitimidad de las ONG también ha aumentado. Encuestas recientes indican que es dos veces más probable que los donantes tengan mayor confianza en las ONG que en el sector público para llevar la asistencia internacional a las poblaciones más necesitadas (2). En 1994 y 1995, más de la tercera parte de los fondos de supervivencia infantil destinados por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) a la inmunización, los suministros de rehidratación oral, y la alimentación y nutrición se proporcionaron a ONG estadounidenses, que a su vez cada día colaboran más con otras ONG en la Región (3). Además, las instituciones de crédito multilaterales han creado dependencias especiales para tratar con las ONG y han ideado nuevos métodos para financiar el trabajo de estas; por definición, estos deben complementar las prioridades y los planes presentados para el financiamiento de los gobiernos.

En general, las organizaciones no gubernamentales de interés para los donantes han sido las involucradas en funciones como las siguientes: el socorro en casos de desastre; la prestación de servicios; el otorgamiento de subvenciones a organizaciones populares y a organizaciones prestadoras de servicios; el adiestramiento y apoyo de asistencia técnica a organizaciones que cumplen funciones de desarrollo; la investigación y el intercambio de información; la formación de redes, y el cabildeo (4).

3. Relaciones de trabajo oficiales y officiosas de la OPS con las ONG

Entre 1950 y 1990, casi todos los casos de colaboración entre la OPS y las ONG involucraron a organizaciones que proporcionaban asistencia técnica y adiestramiento o llevaban a cabo investigaciones. Esta relación ha venido ampliándose. La OPS actualmente mantiene relaciones de trabajo oficiales con 10 ONG interamericanas. Estas son asociaciones o federaciones que representan a un grupo profesional, a instituciones educativas o a empresas. Ofrecen programas educativos, coordinan servicios y difunden información a sus miembros en los diferentes países de la Región.¹

Además de las ONG que están en relaciones oficiales, la OPS también está colaborando con un gran número de otras ONG técnicas y científicas que no se clasifican como "interamericanas" o "federadas". Habida cuenta del renovado interés en la necesidad de mejorar la calidad básica de la vida y el nivel de vida de los habitantes del continente americano, en la salud para todos y por todos, en la descentralización, en la participación social y en la reforma sanitaria, la OPS ha venido incorporando en forma sostenida los conocimientos y la experiencia de un número cada vez mayor de ONG nacionales con un historial comprobado en el campo de la salud y el desarrollo humano. La OPS también colabora con varias ONG en las actividades de socorro en casos de emergencia; actualmente está adiestrando a ONG japonesas en lo referente a las normas y procedimientos de dicho socorro.

Estas ONG se caracterizan normalmente por tener como misión institucional la de procurar mitigar el sufrimiento, promover los intereses de los pobres, proteger el ambiente, prestar servicios sociales básicos y emprender el desarrollo de las comunidades. Incluyen grupos religiosos, institutos de investigación, asociaciones profesionales y grupos de cabildeo (5). Se ocupan en investigaciones independientes, acción social, promoción y organización comunitaria, y concentran su atención en una amplia gama de asuntos de desarrollo, salud, ambiente, derechos humanos, género, trabajo, niños y jóvenes, e indígenas (5). Aunque las ONG han tenido que regirse cada vez más por consideraciones de mercado y se han profesionalizado durante los últimos dos decenios, sus rasgos institucionales distintivos siguen siendo el no perseguir fines de lucro y regirse por los valores del altruismo y el trabajo voluntario. Por este motivo, también se denominan organizaciones voluntarias privadas (OVP) u organizaciones de desarrollo privadas (ODP).

El grado en que las alianzas colaborativas están ampliándose en la Región se tratará en la sección 4 de este documento. Los programas de la OPS, tales como el de la Mujer, Salud y Desarrollo, Enfermedades No Transmisibles, Enfermedades

¹ Las distintas categorías de *ONG* se describen con más detalles en el Documento SPP15/5, *Organismos no gubernamentales (ONG)*, diciembre de 1990, capítulo 1.

Transmisibles, Salud y Ambiente, Lucha Antivectorial Integrada, Salud de la Familia y Población, Preparativos para Situaciones de Emergencia y Socorro en Casos de Desastre, y el Programa Especial de Vacunas e Inmunización, están colaborando activamente no sólo con los gobiernos sino también con las ONG en la Región.

Además, con financiamiento extrapresupuestario del Gobierno de los Países Bajos, desde 1990 la OPS ha fortalecido la capacidad de las ONG de trabajar con los Gobiernos de Chile, Ecuador, Guatemala y Haití. El Programa Mundial sobre el SIDA ha apoyado actividades concretas de ONG en Barbados, Honduras y Santa Lucía. La OPS también ha recibido de varios otros países solicitudes de apoyo en esta esfera, y para atenderlas hará falta financiamiento adicional.

Otro logro reciente, que se expone en la sección 5, ha sido el apoyo de la OPS a varios Gobiernos Miembros que desean incorporar a las ONG en el debate y el proceso de la reforma sanitaria. Los antecedentes de esta tendencia se remontan a diciembre de 1994, con ocasión de la Cumbre de las Américas celebrada en Miami, cuando los jefes de Estado y de gobierno incluyeron en el Plan de Acción de la Cumbre la iniciativa 17 sobre acceso equitativo a los servicios de salud básicos. Para los fines de este debate, tiene importancia el punto en el que se pide mayor participación de los actores sociales y las ONG en el proceso de la reforma sanitaria.

4. Actividades de la OPS para alcanzar su objetivo de que haya mayores relaciones entre los gobiernos y las ONG

4.1 *Actividades en cada país*

En toda América Latina y el Caribe se encuentran ejemplos de los adelantos logrados en lo referente a conseguir la colaboración eficaz; los mayores éxitos se han logrado en lo tocante a las alianzas operativas y a cierta incorporación de las ONG en el diálogo en torno a la reforma sanitaria y en el análisis de las políticas sanitarias.

En algunos territorios del Caribe, las ONG del campo de la salud han logrado ocupar un lugar en los comités nacionales sobre el SIDA, el abuso de drogas y el ambiente, y han empezado a participar en la definición de los programas de desarrollo nacional. Otras ONG se han convertido en socios de derecho pleno en las actividades de promoción de la salud que incluyen la participación comunitaria. Según se indicó anteriormente, el financiamiento del Gobierno de los Países Bajos desde 1990 hasta la fecha y del Programa Mundial sobre el SIDA ha permitido a la OPS lograr algunos éxitos en determinados países de la Región.

Mediante un proceso que incluye una serie de talleres de planificación estratégica, los gobiernos respectivos y las ONG nacionales han participado en debates acordados con anterioridad para compartir las experiencias y analizar la política y las prácticas. El

objetivo final es que el intercambio de ideas, perspectivas y métodos sirva de catalizador para la creación de mecanismos formales concebidos para mantener un diálogo sostenido sobre política y planificación, y para lograr el consenso en la participación de ambas partes en asuntos sanitarios particulares.

Tiene especial interés la experiencia actual en el Ecuador, donde una de las prioridades declaradas del Gobierno es encontrar soluciones innovadoras que ayuden a superar las inequidades en las condiciones de vida y de trabajo y a incorporar más equitativamente a la población marginada en los procesos de salud productivos. La OPS ha instado a los funcionarios gubernamentales a que participen en el diálogo con las ONG que tienen conocimientos especializados en relación con las soluciones culturalmente apropiadas a los problemas de salud de los pueblos indígenas, la promoción de la salud en el medio urbano, la violencia doméstica, la salud reproductiva de la mujer y la dirección y administración de los servicios de salud. Al mismo tiempo, las ONG han recibido el apoyo de funcionarios de la OPS en la concepción de métodos apropiados para sistematizar sus experiencias por medio de un documento analítico. La finalidad del proceso es permitir que las ONG y sus contrapartes del Gobierno estén en condiciones de compartir experiencias, evaluar metodologías alternativas y formular políticas apropiadas que puedan llevarse a la práctica.

En Guatemala, donde las enfermedades transmisibles siguen siendo una causa importante de muerte (representan el 47% de todas las defunciones) y las enfermedades diarreicas todavía causan el mayor número de muertes entre niños de 1 a 4 años de edad, la colaboración patrocinada por la OPS entre los gobiernos y las ONG se ha centrado en ampliar la cobertura de atención primaria de salud, el saneamiento básico y la nutrición en los departamentos de Huehuetenango, El Quiché y Baja Verapaz.

En Chile, los fondos de los Países Bajos han apoyado a las ONG que trabajan con el Gobierno en varios aspectos de la salud de las mujeres, como la salud ocupacional, atención de calidad en materia de salud reproductiva, promoción de acciones preventivas para cáncer cervicouterino y de mama, y salud de los ancianos con una perspectiva de género. Esta red de ONG ha establecido excelentes relaciones con el Servicio Nacional de la Mujer, el Ministerio de Salud y ministerios del gobierno a todos los niveles, así como instituciones académicas y varios sindicatos obreros.

En Barbados, Guatemala, Honduras y Santa Lucía se ha creado un mecanismo coordinador que permite a los gobiernos y sus ciudadanos formar redes nacionales para determinar algunos de los problemas relacionados con el SIDA que serán de interés particular para los organismos de servicios sociales de los países en el futuro y para compartir información útil, identificar recursos y continuar el proceso de formar una red de cooperación en el sector voluntario en torno a este problema de salud.

Hasta el momento, el debate se ha concentrado en el impulso creciente que se observa en el diálogo entre gobiernos y ONG y la planificación que actualmente está comprobando la OPS en ciertos países. Para tener una idea más clara de lo que las otras representaciones de la OPS/OMS están llevando a cabo en esta esfera, la Oficina de Relaciones Externas realizó una encuesta informal en noviembre de 1995. De 27 representaciones de la OPS/OMS en los países de la Región, las siguientes indicaron que tienen un funcionario nacional encargado de la coordinación de las actividades con las ONG: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Venezuela. En la zona del Caribe, las representaciones en Barbados, Haití, Jamaica y Trinidad y Tabago también tienen personal nacional a cargo de esta actividad.

4.2 *Logros concretos por programa*

El grado de expansión que ha logrado el trabajo técnico de la OPS con las ONG en la Región también se ilustra en los documentos de base presentados a la Oficina de Análisis y Planificación Estratégica en preparación para las discusiones técnicas de la OPS en marzo de 1996, sobre el replanteamiento de la cooperación técnica internacional en materia de salud y las experiencias derivadas de la colaboración con asociados no tradicionales. De particular interés son los programas de la Mujer, Salud y Desarrollo, Enfermedades No Transmisibles, Enfermedades Transmisibles, Salud y Ambiente, Salud de la Familia y Población, Preparativos para Situaciones de Emergencia y Socorro en Casos de Desastre y el Programa Especial de Vacunas e Inmunización, que están trabajando todos activamente con las ONG en la Región.

Por ejemplo, el Programa Especial de Vacunas e Inmunización ha incorporado un mayor número de ONG y de OVP en los siguientes países (6):

| País | 1994 | 1995 |
|----------------------|------|------|
| Bolivia | 12 | 53 |
| Ecuador | - | 5 |
| El Salvador | 42 | 66 |
| Guatemala | 12 | 7 |
| Honduras | 5 | 20 |
| Nicaragua | 4 | 20 |
| Perú | 8 | 10 |
| República Dominicana | 4 | 8 |

Además, una ONG, la Asociación Rotaria Internacional, fue uno de los socios principales de la OPS en la iniciativa de erradicación de la poliomielitis, que aportó fondos para la compra de vacunas y actividades de movilización social durante las jornadas nacionales de vacunación. En Bolivia, Colombia, Cuba, Ecuador, Nicaragua, Perú y Uruguay, la Asociación Rotaria Internacional participó en una amplia gama de actividades que incluían seminarios, conferencias de prensa y debates en mesa redonda, vigilancia y control epidemiológico, así como apoyo al equipo de cadena de frío. La Asociación Rotaria Internacional también ha desempeñado una función importante en la ejecución de los programas de sarampión en todo el Caribe de habla inglesa.

La finalidad del Programa de la Mujer, Salud y Desarrollo (HDW) de la OPS es promover y apoyar iniciativas que respondan al reto de lograr la equidad para ambos sexos en materia de salud y desarrollo humano. Debido a que gran parte de este trabajo precursor fue ejecutado inicialmente por los grupos de mujeres organizadas, el Programa ha encontrado y establecido vínculos constantes con estos grupos, no solo como organizaciones individuales sino como redes de organizaciones.

Particularmente digna de mención es la amplia participación del HDW con las ONG en la elaboración del proyecto, la preparación y la ejecución de la iniciativa regional para eliminar la violencia intrafamiliar contra las mujeres. El HDW también está trabajando con el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP) para poner en práctica los principios acordados en la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo y la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer. Las metas incluyen la promoción de la equidad para ambos sexos en materia de salud sexual y reproductiva, y se están realizando parcialmente mediante el fortalecimiento de las ONG y la coordinación y la colaboración interinstitucionales.

También cabe mencionar a la División de Prevención y Control de Enfermedades, que ha estado trabajando con una amplia gama de ONG internacionales en sus programas para reducir la incidencia de la diabetes, las parasitosis intestinales y la oncocercosis, y para aumentar el número de mujeres que se someten periódicamente al examen selectivo de cáncer cervicouterino.

5. Apoyo de la OPS a los Gobiernos Miembros y a las ONG en la reforma del sector salud

Después de la Cumbre de las Américas celebrada en diciembre de 1994, la XXXVIII Reunión del Consejo Directivo, celebrada en Washington, D.C., en 1995, aprobó el concepto de la reforma del sector salud mediante la Resolución CD38.R14 y abogó por una mayor participación de los actores sociales y de las ONG en ese proceso.

Desde entonces, la política se ha llevado a la práctica. En febrero de este año y durante un período de dos semanas, los Ministros de Salud de dos Estados Miembros,

Ecuador y Panamá, asistieron a seminarios/talleres celebrados en sus países respectivos para presentar sus proyectos de planes nacionales de reforma del sector de la salud, e instaron a las ONG a que analizaran estos planes y dieran su opinión.

En el Ecuador, un resultado de uno de estos seminarios/talleres fue la formación de un comité para preparar un documento sobre la función de las ONG en el proceso de reforma sanitaria, y la incorporación no oficial de las ONG en el Consejo Nacional de Salud hasta que puedan ser reconocidas constitucionalmente por la ley como asociados de derecho pleno. Además, se estuvo de acuerdo en que las redes por zonas geográficas, que sean adecuadas para interactuar con los consejos gubernamentales a nivel local, son fundamentales para la consolidación de una relación de trabajo dinámica y eficaz. La OPS cofacilitará este proceso constante con financiamiento del Centro de Estudios de Población y Paternidad Responsable (CEPAR).

El 7 de febrero de 1996, tuvo lugar en Panamá la primera Reunión Nacional de Organizaciones no Gubernamentales para la Salud y el Medio Ambiente. El seminario lo organizó el Ministerio de Salud con apoyo de la Representación de la OPS en Panamá. La Ministra de Salud presentó formalmente la visión de la reforma sanitaria nacional del país y solicitó que las ONG analizaran las políticas y las prácticas en relación con la salud, el ambiente, y los derechos de las mujeres y los niños, y la organización comunitaria. Posteriormente, se presentaron los resultados a la Primera Dama de la República y a la Ministra de Salud. La OPS tendrá una función de "enlace" importante que desempeñar en el próximo período.

6. Lecciones aprendidas por la OPS

6.1 *Principales factores que inhiben el desarrollo de una relación firme entre los gobiernos y las ONG*

Según se desprende de los debates mencionados, cada vez es más común que los gobiernos reconozcan que es importante incluir a las ONG y a las organizaciones comunitarias como socios de derecho pleno en todas las etapas de elaboración, planificación, vigilancia y evaluación de los proyectos. Además de incrementar el efecto y la sostenibilidad posibles de un determinado proyecto o actividad, la inclusión de las ONG, especialmente en las etapas iniciales, es de importancia vital para lograr la subsiguiente disposición de los gobiernos y las ONG a trabajar juntos, puesto que así se fomenta el diálogo y se crea un mecanismo de consulta.

A este fin, el mecanismo que se aplica comúnmente en los países en desarrollo y desarrollados es la entidad coordinadora de ONG, de la cual hay dos tipos principales: establecidas por el gobierno y establecidas por las ONG. Si bien la misión, los objetivos y las actividades de cada uno quizás no difieran mucho, la diferencia primordial parece hallarse en quién controla el programa de trabajo. Las ONG a menudo ven con

susplicacia a los organismos coordinadores procedentes del sector gubernamental y los consideran como un medio de controlar lo que las ONG hacen sobre el terreno, en vez de permitir una asociación cabal e igualitaria. Puede ocurrir también que los gobiernos tengan desconfianza de los organismos coordinadores creados por las ONG, pues los consideran como un instrumento para que las ONG critiquen las políticas y programas gubernamentales, y establezcan actividades de desarrollo paralelas y que compiten con las del gobierno (7). Por lo tanto, la iniciativa de la OPS relativa a los gobiernos y las ONG ha tratado de colmar una laguna en la percepción mediante la obtención de métodos que instan a la coordinación conjunta.

El gran desafío que deberá acometerse al trabajar con las ONG en los próximos años, con miras a aumentar el acceso equitativo a los servicios de salud y velar por la salud de los pueblos de la Región, será el de superar los principales factores que en ocasiones anteriores han impedido la formación de una relación firme entre los gobiernos y las ONG. Estos pueden resumirse de la forma siguiente (7):

- Un ambiente sumamente centralizado desde el punto de vista político donde las ONG a menudo pasan a formar parte de la oposición, ya que el gobierno o el partido en el gobierno se considera a sí mismo como la única voz legítima de la ciudadanía.
- La tendencia de las ONG al aislamiento y su renuencia a entablar un diálogo con el gobierno, y la poca coordinación entre ellas.
- El resentimiento de los funcionarios públicos hacia las ONG debido al nivel de acceso de estas a los recursos financieros, a la información y al desarrollo profesional.
- En algunas ocasiones, los beneficiarios de la labor de una ONG tal vez tengan mejores servicios o más recursos gracias a la presencia de la ONG en un determinado lugar. Esto, a su vez, tiende a estratificar todavía más a la población.

6.2 *El compromiso de la OPS de formar sociedades de trabajo con los gobiernos y las ONG*

Según se señalaba en el documento presentado a la 15.ª Reunión del Subcomité de Planificación y Programación en diciembre de 1990, las actividades de colaboración técnica de la OPS se basan en los países (8). Esta orientación coloca a las representaciones de la OPS/OMS (PWR) en una posición clave en lo que se refiere a todas las actividades de la OPS, y se torna especialmente importante en la iniciativa que nos ocupa para facilitar la formación de sociedades de trabajo entre los gobiernos y las ONG a nivel de país, que es lo que se busca. La representación de la OPS/OMS también

está al tanto de los cambios en las tendencias políticas, económicas y sociales del país, y este conocimiento resulta fundamental para evaluar la disposición recíproca de las entidades gubernamentales y no gubernamentales a colaborar.

En consecuencia, una de las mayores dificultades cuando se trata de consolidar cualquier iniciativa de colaboración es la de convencer al personal de las representaciones de la OPS/OMS en los países de la Región, y a sus colaboradores en los ministerios de salud respectivos y en otros ministerios, del valor intrínseco que tiene una relación trilateral. Otra dificultad es velar por que estos funcionarios tengan las aptitudes necesarias y apliquen los métodos apropiados para asegurar el éxito continuado.

6.3 *Elementos positivos que contribuyen a una relación de trabajo eficaz*

La rapidez y la forma de actuar de la Representación de la OPS/OMS para catalizar el proceso de colaboración entre los gobiernos y las ONG será diferente según el país. El personal de la OPS debe tener en cuenta las tensiones dinámicas y ser sensible a las diferentes relaciones entre gobiernos y ONG, que han variado de un país a otro durante los últimos 30 años. Para alcanzar los objetivos de una relación de trabajo eficaz entre los gobiernos y las ONG que tenga en consideración las ventajas de cada uno, y que permita superar los obstáculos, deben estar presentes los siguientes elementos (7):

- conocimiento por los gobiernos y las ONG de los puntos fuertes, las ventajas comparativas y las funciones de la otra parte;
- agendas transparentes de todas las partes;
- un ambiente que apoye el debate abierto y franco entre los participantes;
- definición de metas realistas y viables y elaboración de planes de trabajo para el mecanismo coordinador;
- planes de trabajo y expectativas explícitos y realistas para cada institución participante;
- recursos suficientes para apoyar tanto el funcionamiento del mecanismo de coordinación como las actividades de desarrollo (para evitar el problema de generar grandes expectativas sin medidas de seguimiento);
- comunicación constante;
- descentralización del mecanismo coordinador;

- convenios y reglamentos por escrito acerca de la función y las responsabilidades de cada una de las partes;
- obligación de rendir cuentas para todas las partes interesadas;
- un conjunto amplio de miembros pertenecientes a un sector de actividad.

Puesto que se reconoce que los beneficios de la colaboración fructífera entre gobiernos y ONG no tendrían efectos prácticos a menos que ambos participantes estén dispuestos a apoyar el diálogo y el proceso de planificación, los funcionarios de la OPS y los del gobierno deben considerar su función como catalizadora, y cada individuo deberá promover positivamente el proceso de consolidación de mecanismos sostenibles para el diálogo entre los gobiernos y las ONG y para el análisis, la planificación y la ejecución de actividades conjuntas.

6.4 *Criterios para la colaboración con las ONG*

Dada la heterogeneidad del sector de las ONG, la relación de cualquier gobierno con una organización individual o red de ONG depende en gran medida de las actividades, propósitos y vínculos institucionales o personales de esta. Las relaciones dinámicas a menudo fracasan por falta de conocimiento y comprensión mutua de la misión institucional, la estructura y el modus operandi de cada entidad.

Claramente, el factor determinante de mayor importancia para la colaboración exitosa de las ONG en programas concretos es el proceso de identificar a las ONG que pueden ser socios apropiados y consolidar la relación. Por lo tanto, los funcionarios de la OPS y los gobiernos deben estar conscientes de las ventajas, los puntos fuertes y las capacidades singulares de las ONG y poder evaluar e identificar a las ONG que contribuirían positivamente a una relación de trabajo eficaz. Esto incluye apoyar a los países para lo siguiente:

- crear una base de datos u organizar la información acerca de las ONG que trabajan en cuestiones de salud y desarrollo en cada país;
- establecer criterios de selección apropiados basados en la neutralidad política, la calidad del trabajo y la continuidad institucional;
- instar a las ONG a colaborar entre ellas para superar el aislamiento;
- lograr que se implante un proceso metodológico firme que conduzca al intercambio de información y adiestramiento técnicos, así como a la planificación, el análisis, la ejecución, el seguimiento y la evaluación conjuntos.

6.4.1 *Creación de una base de datos*

La mayoría de los países de la Región han empezado el proceso coordinador mediante la creación de una base de datos. Sin embargo, el inconveniente de los directorios sobre las ONG es que son estáticos y a menudo no reflejan el proceso dinámico de cambio. Por lo tanto, es necesario dedicar tiempo a reuniones con el personal de las ONG para recabar información cualitativa adicional acerca de las capacidades institucionales de cada una, así como sus éxitos y fracasos. Mantener el contacto con otras agrupaciones generales de ONG, tanto nacionales como internacionales, y compartir experiencias con dependencias adecuadas del gobierno, organismos internacionales y universidades son también componentes necesarios del proceso de generar confianza.

6.4.2 *Establecimiento de criterios de selección apropiados*

Los criterios generales para determinar cuáles ONG son aptas para tomar parte en debates de políticas para formar sociedades de trabajo y para actividades a nivel operativo serían los siguientes:

- estar registradas legalmente en los países respectivos;
- tener antecedentes comprobados en materia de prestación de servicios, socorro en casos de desastre, investigación aplicada, organización comunitaria, asistencia técnica y educativa, adiestramiento y promoción en las esferas concretas de interés nacional (por ejemplo, salud reproductiva, servicios de enfermedades de transmisión sexual, elaboración de materiales educativos y promocionales adecuados);
- contar con personal calificado para llevar a cabo los planes de acción propuestos en ámbitos prioritarios propuestos por el gobierno;
- promover enfoques innovadores, técnicamente adecuados para la prestación de servicios;
- tener en cuenta las necesidades especiales de la población destinataria (por ejemplo, inmigrantes, mujeres, adolescentes);
- incluir a miembros de la población destinataria en la planificación y la prestación de los servicios en su nombre;
- poseer estructuras administrativas y niveles de autoridad viables;
- tener posibilidades de solvencia financiera a mediano y a más largo plazo.

6.5 *Resultados de un seminario patrocinado por la OPS sobre la colaboración entre los gobiernos y las ONG*

Los días 18 y 19 de marzo de 1996, se celebró en Washington, D.C., el primer Seminario Regional sobre la Colaboración entre Gobiernos y ONG. Los asistentes, que representaban a los ministerios de salud y a ONG, estuvieron de acuerdo en que las colaboraciones tienen un solo propósito: obtener resultados que tienen mayores probabilidades de lograrse mediante la colaboración que trabajando en forma individual. En este caso, se acordó que el resultado tiene que ser la salud para todos y por todos.

Partiendo de esto como una visión común, se recomendaron las siguientes actividades, que servirían para mejorar el proceso de formar sociedades de trabajo eficaces entre los gobiernos y las ONG y acelerar una incorporación más sistemática de las ONG en los programas de salud y desarrollo:

- definir prioridades y líneas de acción nacionales y concretas donde es deseable contar con la experiencia y la contribución de las ONG (por ejemplo, reforma del sector de la salud; investigación; defensa activa de la salud como una "causa noble"; promoción de la salud y prevención de enfermedades mediante la información, la educación y la comunicación; fortalecimiento de la participación comunitaria dinámica; y campañas de vacunación);
- elegir buenos asociados que den apoyo y sean flexibles y estén dotados de buenas aptitudes de organización y de relación personal;
- celebrar reuniones fructíferas que incluyan tanto a personal del ministerio como a representantes de las ONG y que aporten información valiosa que conduzca a la formulación de recomendaciones conjuntas sobre las prioridades nacionales y las líneas de acción estratégicas donde se busca aportación de las ONG;
- crear redes especiales por región, aptas para interactuar con los consejos gubernamentales de coordinación a nivel local, departamental y nacional;
- fomentar la sistematización de las experiencias de las ONG y su difusión posterior mediante el debate y el análisis conjuntos;
- estudiar mecanismos para el adiestramiento conjunto de recursos humanos en estrategias innovadoras, eficaces en función de los costos, culturalmente apropiadas y con respeto por las particularidades de cada sexo, que incluyen medios alternativos de prestar servicios a los grupos de población más vulnerables.

7. Conclusion

Un número cada vez mayor de Estados Miembros ha emprendido la tarea estimulante de incorporar sistemáticamente la experiencia de las ONG en su programación de salud y en las actividades de reforma del sector salud, y han acudido a la OPS para que ayude en el proceso.

El Comité Ejecutivo, en consecuencia, tal vez desee recomendar a los Estados Miembros que sigan diversificando sus sociedades de trabajo mediante la aceleración del proceso de incorporar sistemáticamente la experiencia de las ONG en la programación de salud y desarrollo humano, incluidas las actividades de reforma sanitaria, dondequiera que se considere viable y apropiado hacerlo, y pidiendo al Director de la OPS que proporcione ayuda al proceso.

REFERENCIAS

1. Malena, Carmen. *Working with NGOs: A Practical Guide to Operational Collaboration between the World Bank and Nongovernmental Organizations*. Departamento de Políticas Operacionales, Banco Mundial, marzo 1995, p. 16.
2. *Interaction Survey on the Views of International Assistance in the United States of America*.
3. Grant, P. John, Director, Office of Private and Voluntary Agencies, USAID. Discurso para el Seminario de la OPS Iniciativa gobiernos-ONG, 19 marzo 1996.
4. Brown, L. David, y Korten, David C. *Understanding Voluntary Development Organizations: Guidelines for Donors*. Documento preparado para el Banco Mundial por el Institute for Development Research, 19 junio 1989, pp. 10-11.
5. Malena, op. cit., p. 14.
6. *Rethinking International Technical Cooperation in Health*. Discusiones Técnicas. Documento de base, *Experiences in Working with Non-Traditional Partners*, marzo 1996.
7. Chauvin, James. *Study for Profiling the Characteristics for Effective NGO/Government Collaboration for EPI and Primary Health Care*. Canadian Public Health Association, junio 1995.
8. SPP15/5, *Organismos no gubernamentales (ONG)*, capítulo 3, p. 20.