

**Conocer la sociedad civil:
Temas de interés para la OMS**

Febrero de 2002

Iniciativa de Colaboración con la Sociedad Civil

Relaciones Externas y Órganos Deliberantes



ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD

INDICE

Introducción	3
Una mirada a las definiciones	4
La ausencia de límites precisos entre el Estado, el mercado y la sociedad civil	5
Diferencias dentro de la sociedad civil	5
Elegir con fundamento	6
Constitución y composición	7
Funciones y capacidades	8
Ámbito y alcance de las actividades	9
Conclusión	9
Referencias bibliográficas	10

Introducción

Vivimos en un mundo donde cada vez hay menos fronteras y más necesidades nuevas, donde ante los rápidos cambios sociales, económicos y políticos, el individuo busca nuevas formas de controlar su vida y el futuro de su comunidad. Dotadas de una capacidad para acceder a la información sin precedentes en la historia, y apoyándose en las nuevas tecnologías, las personas están haciendo causa común para encontrar nuevos medios de formular sus necesidades y lograr que las políticas públicas y empresariales protejan y promuevan sus intereses.

Junto con los gobiernos, el sistema de las Naciones Unidas, que considera que el desarrollo debe basarse en las necesidades de la población, tampoco se ha mantenido al margen de esa movilización de los ciudadanos. Como institución, las Naciones Unidas siempre han abierto sus puertas a organizaciones e instituciones que representan los diversos intereses de la población. En los últimos años, la familia de las Naciones Unidas se ha esforzado especialmente en ampliar sus relaciones de colaboración y consulta con esas organizaciones.

La Constitución de la Organización Mundial de la Salud (OMS) alienta la interacción, consulta y cooperación con organizaciones no gubernamentales (ONG); además, esa colaboración se ha visto robustecida a través de diversas resoluciones de la Asamblea Mundial de la Salud, el Consejo Ejecutivo y los comités regionales.

En los últimos años, se ha producido un aumento sin precedentes de la actividad e influencia de los agentes de la sociedad civil en el ámbito de la salud pública. Éstos han colaborado con la OMS en la aplicación de sus programas en los países, han hecho posible que las actividades de la Organización lleguen a zonas y poblaciones aisladas, han promovido el interés por cuestiones que preocupan a la OMS entre un público más amplio, se han encargado de asuntos delicados que la OMS no podía abordar por razones políticas, y se han asociado con la OMS para lograr una mayor eficiencia en la recaudación de fondos.

El papel cada vez más importante que desempeña la sociedad civil en el ámbito de la salud pública y los beneficios mutuos derivados de la difusión de estas asociaciones han supuesto nuevas exigencias para la OMS. La Iniciativa de Colaboración con la Sociedad Civil (ICS) fue creada en junio de 2001 con el fin de lograr que el papel y las expectativas cambiantes de la sociedad civil tuvieran más eco en la OMS. Esta iniciativa tiene como mandato iniciar un debate de política sobre el papel de la sociedad civil en el ámbito de la salud pública y proporcionar orientación a la OMS sobre los medios para fortalecer la relación con las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en sus políticas.

El presente documento forma parte de una serie preparada por la Iniciativa a fin de promover un mayor conocimiento de la sociedad civil y de sus distintas formas de participación en el ámbito de la salud. El documento presenta algunos conceptos y temas básicos que ayudarán a la OMS a desarrollar políticas y fórmulas de

colaboración con la sociedad civil. Es una publicación de ICS y se basa en un artículo informativo del Dr. Rene Loewenson, TARSC, Zimbabwe.

Una mirada a las definiciones

El término «sociedad civil» tiene su raíz en la palabra latina «civis», que significa ciudadano. Tanto los romanos como los griegos tenían términos equivalentes para referirse a la «sociedad política»,¹ constituida por los ciudadanos que participaban activamente en la vida del Estado contribuyendo a configurar sus instituciones y formular sus políticas.

No existe actualmente una definición de sociedad civil, o de las organizaciones creadas para representarla, que goce de aceptación universal. Incluso entre los Estados Miembros y en la familia de las Naciones Unidas, la definición y clasificación de los agentes de la sociedad civil varía. Muchos utilizan el término organizaciones no gubernamentales como sinónimo de organizaciones de la sociedad civil.

La interpretación habitual es que la sociedad civil engloba a los ciudadanos en general y representa una esfera social que no forma parte del Estado ni del mercado. Al carecer del poder coercitivo o normativo del Estado y del poder económico de los agentes del mercado, la sociedad civil aporta el poder social de sus redes de ciudadanos. Sus ideas, informaciones, servicios y conocimientos especializados se utilizan para promover los intereses de la población tratando de influir en el Estado y el mercado. Es un ámbito en el que los ciudadanos se unen para defender sus intereses colectivos promoviendo actividades que repercuten en la esfera pública.

Según la interpretación cada vez más extendida, el término «organización de la sociedad civil» designa a las *organizaciones no estatales, sin ánimo de lucro y de carácter voluntario* integradas por miembros de la sociedad civil que se preocupan por los problemas sociales. Estas organizaciones se nutren de las relaciones de carácter comunitario, barrial, laboral, social y de otra índole. Las OSC se han ido convirtiendo cada vez más en un cauce común a través del cual la población trata de ejercer sus derechos ciudadanos y de contribuir al cambio social y económico. Abarcan todo un espectro de intereses y formas institucionales, desde organizaciones estructuradas registradas ante los organismos pertinentes, hasta movimientos sociales no estructurados que se agrupan en torno a una causa común.

El término «organización no gubernamental» también se utiliza comúnmente para designar organizaciones no estatales, sin ánimo de lucro y de carácter voluntario. Sin embargo, las ONG suelen ser entidades estructuradas y, en la mayoría de los casos, están registradas ante los organismos nacionales pertinentes. La OMS y otros organismos de las Naciones Unidas utilizan el término ONG en sus idiomas y

¹ ‘Societas civilis’ y ‘politike koinonia’, respectivamente.

políticas oficiales. *En este documento el término «organización de la sociedad civil» designa una amplia gama de agentes de la sociedad civil, incluidas las ONG.*

La ausencia de límites precisos entre el Estado, el mercado y la sociedad civil

En teoría, se puede distinguir estrictamente entre el Estado y los agentes no estatales. Por agentes no estatales se entiende tanto el mercado como la sociedad civil. El mercado es el sector privado lucrativo, mientras que los agentes de la sociedad civil se identifican por su labor no lucrativa.

Sin embargo, esta clasificación entre estatal y no estatal, lucrativo y no lucrativo no está tan clara en la práctica. Los límites entre mercado, sociedad civil y Estado no son siempre precisos, ni tampoco puede decirse que los intereses de la sociedad civil estén siempre disociados de los del Estado o el mercado. Los intereses que impulsan a las personas a crear asociaciones pueden reforzar los intereses del Estado o del mercado, o bien pueden impugnarlos.

Existen organizaciones sin fines de lucro que, tanto por el ámbito en que operan como por sus mecanismos de gestión o su tipo de financiación, pueden estar más cerca del mercado o tener más que ver con éste. Por ejemplo, las cámaras de comercio o los sindicatos serían organizaciones de este tipo. Otras pueden estar más relacionadas con el Estado. Así, muchas OSC dependen de fondos públicos o estatales, incluida la ayuda de fuentes internacionales. Esto ha dado lugar a diferentes clases de organizaciones no gubernamentales: ONG organizadas por los sectores público o privado y ONG con intereses comerciales.

En lo que atañe al mandato de la OMS relativo a la salud pública, se considera importante diferenciar entre agentes no estatales con intereses comerciales o de mercado y agentes no estatales que no tienen tales intereses. Algunos intereses de mercado pueden ser totalmente incompatibles con los resultados sanitarios que se pretende lograr, como en el caso de la comercialización de productos perjudiciales como el tabaco o el alcohol; por otro lado, podría ser necesario reglamentar otros mercados para proteger a los consumidores o garantizar una distribución equitativa de los recursos de atención sanitaria. Dada la posibilidad de que existan, o se considere que existan conflictos de intereses entre las intenciones del mercado y los objetivos de salud pública, es importante que las relaciones con el mercado o sus intereses sean transparentes para la OMS, en especial en lo que respecta al papel que ésta desempeña en el establecimiento de normas y políticas.

Diferencias dentro de la sociedad civil

El mundo de la sociedad civil no es uniforme y el papel de sus organizaciones en la promoción de los intereses «públicos» puede no estar siempre claro. Si bien los motivos que impulsan a las personas a formar asociaciones pueden ser de interés

público, también puede tratarse de intereses personales. Pueden formarse asociaciones para promover intereses familiares o de un grupo reducido que poco tengan que ver con intereses públicos más amplios. Las actividades basadas en la defensa de los intereses de la sociedad civil constituyen un medio importante para comprender y llegar a determinados grupos sociales, pero esto no significa necesariamente que estén orientadas hacia un mayor bien común. En las OSC se pueden reflejar desigualdades sociales, políticas y económicas, debidas a factores como la riqueza, la situación geográfica, la religión o el género.

El amplio espectro de intereses, junto con la posible existencia de vínculos entre las OSC y el mercado o el Estado, significa que incluso **dentro** de la propia sociedad civil puede haber rivalidad o conflicto entre diferentes valores e intereses. El debate y el conflicto, siempre que se den de forma abierta y transparente, son esenciales para la elaboración y aplicación de políticas equitativas y socialmente aceptables. De manera que este debate, puede ser constructivo, especialmente cuando se utiliza para abrir canales de comunicación y negociación sobre áreas realmente conflictivas, encontrar formas de resolver el conflicto que sean mutuamente aceptables y crear armonía social.

En lugar de rehuir o temer el conflicto, los organismos internacionales como la OMS deben desempeñar un papel muy positivo fomentando ese debate público abierto y promoviendo la expresión de todos los puntos de vista para incorporar nuevos agentes y perspectivas que permitan llegar a soluciones políticas constructivas.

La OMS está particularmente interesada en colaborar con OSC que compartan sus valores y aporten las mayores oportunidades y sinergias para mejorar los resultados sanitarios. Esto entraña la necesidad de obrar con la «diligencia debida» para poder comprender la naturaleza y los intereses de estas organizaciones. Si bien la empresa es difícil, dado el número, la magnitud y la diversidad de las OSC, se trata de una tarea fundamental que la OMS ha de afrontar si desea garantizar la utilidad e integridad de su labor. Los valores, programas e intereses de las OSC y de los grupos que se expresan por su intermedio deben ser claros y fáciles de evaluar en función de los valores y objetivos de la OMS y las Naciones Unidas. En consecuencia, es improbable que la OMS pueda colaborar con organizaciones que, por ejemplo, mediante actividades de promoción de las armas, el tabaco o el alcohol, o de fomento del racismo, defiendan directamente intereses incompatibles con los valores de la salud o con los valores de las Naciones Unidas.

Elegir con fundamento

Para poder aprovechar las oportunidades de establecer asociaciones, es preciso informarse bien antes de elegir con quién y cómo asociarse, a quién escuchar, qué capacidades hay que reforzar y con quién se deben emprender acciones conjuntas. La OMS ha de ser capaz de examinar y evaluar el amplio espectro de OSC que están en actividad.

Dado que no hay un sistema único de clasificación, quienes deseen colaborar con una OSC pueden empezar por establecer una serie de premisas básicas respecto de la función que se prevea asignar a dicha organización. Así por ejemplo pueden preguntarse si esa OSC contribuirá a reforzar el desempeño del papel de la OMS:

- como institución *mundial* de salud encargada de formular y promover normas, objetivos y políticas en materia de salud pública;
- como organismo *técnico*, enriqueciendo la base de conocimientos utilizada para elaborar políticas, sistemas y programas de salud;
- como fuente de apoyo *institucional* a los países para que puedan desarrollar sus sistemas nacionales de salud.

Una vez que se tenga una idea clara de la función general que desempeña la OSC, hay que determinar si se trata de la organización adecuada. Para ello, será necesario examinar la información relativa a su constitución, funcionalidad y escala de actividad.

Constitución y composición

Para llevar a cabo cualquier actividad representativa en materia de normas o políticas, es importante saber cómo se ha constituido la OSC examinada, a quién representa, quién la financia y a quién debe rendir cuentas.

A continuación se indican algunos de los aspectos relativos a la constitución que resultan esenciales para determinar la representatividad y los intereses de las OSC en materia de normas y políticas:

- ¿Rinde la OSC cuentas a sus miembros? En caso afirmativo, ¿quiénes son éstos, qué relación tienen con las cuestiones sanitarias y cuáles son sus intereses al respecto?

Las OSC de carácter asociativo, ya se hayan creado con fines profesionales, religiosos, asistenciales, sociales o de otro tipo, aplican un régimen de gobierno basado en el principio de la rendición de cuentas a sus miembros, que tienen intereses comunes. Por el contrario, las OSC de carácter no asociativo están dirigidas por un patronato, una junta directiva u otro mecanismo integrado por las partes interesadas. Los proveedores de servicios directos, institutos de investigación y organismos técnicos, de formación y de financiación figuran entre este segundo tipo de organizaciones.

- ¿Cuál es la composición, la dimensión y la organización de los grupos representados? ¿Tiene la OSC un mandato constitucional relativo a los asuntos de política considerados?

Cuando la OMS sepa cuál es la composición de la OSC y a quién representa, dispondrá de una base para evaluar su alcance, sus actividades y su capacidad de influencia. La composición de las OSC puede ser muy variada, según se trate de organizaciones de carácter comunitario, integradas directamente por miembros de la comunidad (como en el caso de los grupos de atención domiciliaria); de organizaciones integradas por representantes nacionales (por ejemplo, las organizaciones nacionales de defensa de los derechos del paciente); de redes estructuradas que abarcan una serie de organizaciones de la sociedad civil (como las redes nacionales de lucha contra el SIDA); o de movimientos no estructurados de la sociedad civil que se crean para defender una causa común.

- ¿Cuáles son las fuentes de financiación de la OSC, cuál es la composición de su junta directiva y cuál es el grado de transparencia con respecto a los intereses conexos de cada uno de los miembros de la junta?

También es muy importante que la OMS sepa cuáles son las fuentes de financiación de las OSC, quiénes integran su junta directiva o consejo de administración y a qué organizaciones pertenecen. Si la OMS no dispone de esta información al establecer relaciones con las ONG y las OSC, será incapaz de evaluar el riesgo latente o real de que surjan conflictos de intereses. Para la OMS es fundamental que haya transparencia a la hora de facilitar esa información.

Funciones y capacidades

Es importante saber cuál es la principal contribución - funciones, capacidades y recursos - que la OSC puede aportar en todas las esferas de actividad de la OMS, tanto normativas como técnicas o relacionadas con los sistemas de salud.

Entre las funciones de las OSC que revisten utilidad para la OMS figuran las siguientes:

- llevar a cabo actividades prácticas, de investigación y de capacitación en materia de prestación de servicios, incluidos los de proximidad, y aportar contribuciones técnicas y científicas en determinadas esferas;
- realizar intervenciones de sensibilización, promoción de intereses e intercambio de información a través de las redes existentes y crear asociaciones más amplias para facilitar el logro de los objetivos sanitarios y el intercambio de información;
- impulsar el diálogo sobre las políticas y su elaboración, y realizar investigaciones y análisis sobre estrategias políticas;
- llevar a cabo actividades de vigilancia y control, y proteger los intereses del consumidor;
- recaudar fondos, movilizar recursos y aportar contribuciones financieras.

Entre las capacidades que aportan las OSC al colaborar con la OMS figuran sus recursos técnicos, humanos, financieros e institucionales. Con el fin de potenciar las acciones conjuntas en materia de salud, también es importante llegar a comprender los

mecanismos y métodos que utilizan estas organizaciones. Esto abarca los mecanismos para recabar e intercambiar información, crear redes de apoyo, realizar actividades por encargo, establecer asociaciones, prestar servicios, promover intereses y emprender negociaciones al respecto.

Ámbito y alcance de las actividades

Dado el carácter mundial de la OMS, con su red de oficinas regionales y de país, es importante conocer el ámbito de actividades de las OSC - es decir, si son locales, nacionales, regionales o internacionales - así como su ubicación (en el Norte o en el Sur) y la de sus delegaciones. Según el asunto y la estrategia de que se trate, a la OMS puede interesarle la colaboración con organizaciones que tengan un ámbito y un alcance específicos.

Asimismo, por razones de equidad, es importante saber dónde está establecida la organización. Se ha expresado preocupación por el hecho de que muchas OSC internacionales tienen su sede en Estados Miembros que están situados en el Norte y tienen un alto nivel de ingresos, como resultado de lo cual es posible que los intereses de los países en desarrollo no estén suficientemente representados. Así pues, es esencial que la OMS disponga de información sobre la composición y la sede de la junta directiva y de las delegaciones de las OSC internacionales.

Conclusión

En los últimos años el número de agentes de la sociedad civil ha registrado un aumento espectacular. Aunque la existencia de intereses antagónicos y la rapidez de los cambios producidos han generado un entorno más complejo, también han contribuido considerablemente a mejorar la salud y fomentar el desarrollo.

Encauzar la energía de las distintas voces que se expresan para mejorar la salud pública es al mismo tiempo una tarea difícil y una oportunidad para una organización internacional como la OMS.

En el presente documento se exponen sucintamente algunos rasgos de la sociedad civil que pueden ser de utilidad para la labor de la OMS y contribuir a que su personal empiece a evaluar cuáles son las OSC con las que desea colaborar. La forma en que la OMS integre a la sociedad civil en la formulación de su política sanitaria será un factor determinante de la utilidad que puedan tener sus políticas de salud pública en el futuro. Un mejor conocimiento de la sociedad civil le permitirá situarse en una posición estratégica más clara y ventajosa, para crear asociaciones más amplias encaminadas a lograr sus objetivos de salud pública en los planos mundial y local.

Referencias bibliográficas

Banco Africano de Desarrollo (1999). Co-operation with civil society organizations: Draft policy and guidelines, copia reprográfica mimeográfica, septiembre de 1999.

Annheir H., Glasius M., Kaldor M. (2001). Global civil society 2001, Oxford University Press, Oxford.

Chuengsatiansup K. (2001). Civil society and health: Broadening the alliance for Health Development. Documento preparado por el Ministerio de Salud Pública de Tailandia.

DPDI (1999). Strengthening DFID support for civil society. Documento de estrategia del DPDI, copia reprográfica, Reino Unido.

Meltzer J. (2000). The Micropolitics of Civil Society and Citizen Participation. Informe para el CIDI, Canadá.

Servicios de enlace con organizaciones no gubernamentales (1997a). Working with civil society: Issues and challenges. Servicios de enlace con organizaciones no gubernamentales, copia reprográfica mimeográfica, Ginebra.

Servicios de enlace con organizaciones no gubernamentales (1997b). Working with civil society: Issues and challenges. Informe de la reunión celebrada en Ginebra los días 23 y 24 de abril de 1997.

Servicios de enlace con organizaciones no gubernamentales (1998). Interagency consultation on operational collaboration with NGOs. Ginebra, 20 y 21 de noviembre de 1997.

Comité Consultivo en Cuestiones Programáticas y Operacionales de las Naciones Unidas. Punto 2d 'Collaboration with civil society'. Nueva York, 22 a 26 de septiembre de 1997.

Naciones Unidas (2001). Reference document on civil society participation. Naciones Unidas, junio de 2001. <http://www.un.org/ga/president/55/speech/civilsociety1.htm>

UNESCO (1995). Directives concerning UNESCO's relations with NGOs, 1995. Resolución 28 C/13.42.

PNUD (1999). Gestión gubernamental del desarrollo humano: el PNUD y la sociedad civil. Nueva York, diciembre de 1999.

PNUD (2000). UNDP and civil society - issues for a new policy of engagement. Copia reprográfica, Nueva York.

FNUAP (1998). UNFPA, Civil society and the programme of action ICPD. Documento de trabajo para el Fondo de Población de las Naciones Unidas, 27 de Julio de 1998.

Banco Mundial (2000). Consultations with CSOs: general guidelines for World Bank staff. Banco Mundial, Washington, junio de 2000.

Organización Mundial de la Salud (1987). Resolución WHA40.25, Principios que rigen las relaciones entre la Organización Mundial de la Salud y las organizaciones no gubernamentales.

Organización Mundial de la Salud (1997). A new global health policy for the twenty first century: An NGO perspective. OMS, Ginebra. (Informe de la reunión.)

OMS (1998). Documento EB101(16) Revisión de la política general sobre colaboración con las organizaciones no gubernamentales.

Organización Mundial de la Salud (1999). Estrategia institucional. OMS, Ginebra.

Organización Mundial de la Salud (2000). Informe sobre la salud en el mundo 2000: mejorar el desempeño de los sistemas de salud. Ginebra.

OMS (2000b). Documento EB107.7 Alianzas con organizaciones no gubernamentales, OMS, Ginebra.