

Ponencia

Título: Articulaciones con la sociedad civil comparadas: El caso del Proyecto LUSIDA y el caso del Proyecto del Fondo Global para la Argentina.

Lic. Martín Alejandro Rodríguez

Doctorando de la Fac. de Ciencias Sociales de la UBA.

e mails: martinr201@yahoo.com.ar/martinr100@infovia.com.ar

Tel 4 760 5741

Perú 1241. Depto 5. Pdo. de Vicente López

Eje temático seleccionado: 8) *Instituciones, sistemas y legitimidad.*

(También podría enmarcarse en: 9) *Acción y estructura.*

El artículo presenta los principales resultados de las conceptualizaciones que integrantes -actuales o anteriores- del MCP (Mecanismo coordinador de país) del Proyecto “*Actividades para la prevención y el control del VIH/SIDA en la Argentina*” tienen sobre las organizaciones de la sociedad civil (OSCs), y sobre caracteres del Proyecto del Fondo Global comparándolas con las que quienes fueron integrantes del Proyecto LUSIDA -Proyecto de prevención del VIH/sida- expresaron respecto de dicho Proyecto y de las OSCs. Este estudio se enmarcó en el proyecto UBACyT “*Estado y sociedad civil: la construcción social de la sexualidad y el complejo VIH/sida*” dirigido por la Lic. Graciela Biagini.

Nos hemos preguntado sobre las potencialidades y debilidades de la articulación sociedad civil-Estado en el marco del Proyecto LUSIDA y -posteriormente- bajo la acción del Proyecto del Fondo Global. ¿Generan estos proyectos un proceso de fortalecimiento de la sociedad civil? Y si es así, ¿cuáles son los caracteres de dicho empoderamiento?. ¿Va acompañado del mantenimiento o incremento de la capacidad de demanda por el establecimiento y conservación de derechos o de acciones de índole crítica? ¿O acarrea un recorte o limitación de los objetivos u acciones de las instituciones no gubernamentales?

En el trabajo se describen características de los Proyectos, y la visión sobre estos de quienes en ellos participan o participaron.

Unidades de análisis: El Proyecto “Actividades para la prevención y el control del VIH/SIDA en la Argentina y el Proyecto LUSIDA.

Técnicas de producción de información: Entrevistas semiestructuradas a integrantes -actuales o anteriores- del MCP, entrevistas realizadas a integrantes del Proyecto LUSIDA¹; documentos y publicaciones.

La sociedad civil (S.C.) y su contexto.

Enmarcado en el desmantelamiento del Estado de Bienestar que fue feroz en latinoamérica en los 80', el retraimiento del Estado generó recortes en las políticas sociales y tendencias descentralizadoras, focalizadoras y privatizadoras del abordaje de lo social. Actores anteriormente ejes de acuerdos institucionales como los trabajadores y los partidos políticos perdieron peso, capacidad de negociación y representatividad. En este marco las ONGs adquieren un rol más protagónico (Bifarello, 1996).

Siguiendo a Biagini - Sánchez en el caso argentino en lo respectivo a la salud las reformulaciones del Estado estuvieron caracterizadas por una creciente concentración dentro del sector privado y una política de descentralización, autogestión, autofinanciamiento y terciarización del sector público que incrementaron su atomización y fragmentación (Biagini - Sánchez, 1999)

Desde las ópticas neoliberales, las ONGs fueron enfocadas como actores más apropiados que el Estado para la ejecución de políticas de salud, postulando que son mas eficientes que aquel y que evitando su intervención se contribuye al funcionamiento armónico del mercado (Laurell Asa y Mora, 1995).

Desde las perspectivas críticas a dichas corrientes se ha señalado como las ONGs son funcionales al sistema neoliberal -o al menos pueden serlo-. James Petras sostiene que favorecen al neoliberalismo en tanto que “adormecen” los cuestionamientos económico políticos y en tanto se articulan en el proceso de retraimiento del Estado de su función social.

¹ Las entrevistas realizadas a integrantes de LUSIDA utilizadas en este análisis fueron realizadas en el año 2000 y en el año 2001. Fue utilizada también para este análisis una entrevista realizada en el año 2003 a una técnica de Lusida.

Ahora bien, las potencialidades de estas organizaciones no solo son planteadas por las corrientes neoliberales.

Como señala Olvera Rivera:

La idea de S.C. ha sido retomada en los últimos veinte años en dos frentes: por una gran variedad de movimientos sociales contemporáneos, y por el movimiento intelectual cuyos orígenes se encuentran en un grupo de escritores que puede caracterizarse como posmarxista. (Olvera Rivera, 1999: Pag. 19)

Siguiendo al mencionado autor, autores como Touraine, Habermas, Bobbio, Cohen y Arato señalan que las OSCs poseen un importante potencial para la ampliación y creación de derechos. Definiendo y defendiendo los derechos de los ciudadanos y aportando en pro de la defensa frente a la acción instrumental del Estado y frente a la lógica de lucro del Mercado. (Olvera Rivera, 1999)

Respecto a la funcionalidad y potencialidad de la S.C. Cohen y Arato plantean que:

desde el punto de vista de una teoría de sociedad civil la esfera pública representa el nivel en el que la integración legalmente regulada de grupos, asociaciones y movimientos puede recibir la necesaria ilustración concerniente a las políticas públicas e influenciar a la vez la formación de políticas mediante la tematización y el debate de asuntos de interés general. Finalmente, desde el punto de vista de la democracia parlamentaria, la apertura de cuerpos representativos a la esfera de lo público civil y su continuidad con ella representa la única fuente de control democrático, y es, en consecuencia, un elemento clave de su legitimidad democrática. (Cohen y Arato, 1999, pag. 2)

No obstante, no debe pensarse que la S.C. es un todo homogéneo, Edgardo Lander sostendrá que (...) *La sociedad civil continúa siendo un lugar de luchas culturales, de interpretación, inclusión y exclusión, pugnas por y construcción de la hegemonía.*(E. Lander en Bresser Pereira - Cunill Grau, 1998: Pags. 471- 472)

Bresser Pereira - Cunill Grau expresarán asimismo que *en América latina existen zonas grises que impiden demarcar con nitidez un espacio ocupado por asociaciones que sólo apelan a la racionalidad comunicativa para coordinar su acción o que constituya el marco institucional de un modo de vida estabilizado por derechos fundamentales, en el sentido en que es definida usualmente la sociedad civil*². (B. Pereira - Cunill G. en Bresser Pereira - Cunill Grau, 1998: pags. 29 y 30)

² Nota de Bresser Pereira - Cunill Grau: *De acuerdo con una formulación ya clásica (Cohen y Arato, 1992: 429), la sociedad civil*

Como también postulan los mencionados autores, así como un mercado sano requiere de un Estado que regule; una sociedad democrática necesita un Estado que controle al poder económico y que trabaje en pro de revertir las desigualdades. (Bresser Pereira - Cunill Grau, 1998).

En este sentido no puede argumentarse que el fortalecimiento de la S.C. solo por sí mismo puede reemplazar los roles que desempeñó anteriormente el Estado, ni que puede mantener o generar niveles de democracia y equidad conviviendo con una lógica económica de concentración de la riqueza y exclusión social.

Cohen y Arato formulan que la S.C. puede incidir positivamente sobre las instituciones modificando a la esfera del Estado y a la del Mercado. Argumentan la existencia de receptores en la esfera económica y en la estatal para la influencia de la S.C. sobre aquellas. De esta manera señalan los autores pueden realizarse reformas institucionales y una ampliación democrática en el subsistema económico y en el político (Cohen y Arato., 2000.)

Edgardo Lander sostendrá que, respecto a la *descentralización*, no siempre son claramente visibles las fronteras entre la democratización de la acción estatal a través de la participación y control por parte de las OSCs y la conservación de la autonomía de estas organizaciones, lo que puede ser interpretado como un mayor control por parte de las organizaciones de la S.C. hacia el Estado también puede analizarse como un mayor control del Estado sobre las acciones de la ciudadanía. (E. Lander en B. Pereira - Cunill Grau, 1998)

Respecto a la ejecución de políticas, si bien las estrategias focalizadas realizadas desde actores descentralizados permiten una mejor definición y diferenciación de las características y necesidades de los grupos sociales hacia los que están dirigidas, a la vez que posibilitan una mayor democratización con relación a la *participación* de los grupos locales en la producción de las mismas, Garretón nos advierte sobre los límites de tales políticas. *Una perspectiva demasiado condescendiente con la focalización de las políticas sociales puede pasar por alto las dependencias que estas pueden generar en los beneficiarios de las financiaciones, y*

remite, en primera instancia, a aquel espacio donde la coordinación de la acción se produce a través de normas reconocidas intersubjetivamente; incluye, por lo tanto, todas las instituciones y formas asociativas que requieren la interacción comunicativa para su reproducción y que primariamente cuentan con procesos de integración social para la coordinación de la acción dentro de sus límites. Desde esta perspectiva, las "asociaciones voluntarias" o los "movimientos sociales" que apelan a esa lógica constituyen el corazón institucional de la sociedad civil y los derechos son vistos como el principio organizador de una sociedad civil moderna.
(Bresser Pereira - Cunill Grau, 1998: pag. 30)

analizado desde una óptica mas abarcativa pueden ocultar el abandono de las metas a largo plazo que todo Estado debe poseer (Garretón), así como las variables vinculadas a la calidad de vida que dependen de la pugna al interior de los procesos redistributivos.

Como señalan Bresser Pereira y Cunill Grau ha emergido una percepción crítica respecto de la S.C., se ha cuestionado que esta posea un lugar asignado de antemano o una virtud que de por sí la caracterice. Siendo que no constituye un todo homogéneo. El Estado no es seguro garante del interés publico pero la S.C. en abstracto tampoco. Por esto van a sostener que es necesario analizar los modos de concreción del interés social. *La construcción de viabilidad al desarrollo de círculos virtuosos entre Estado, mercado y sociedad obliga en la actualidad a revisar los modos de definir y realizar los intereses públicos.(...)* (Bresser Pereira - Cunill Grau, 1998: pag. 30)

El Proyecto del Fondo Global.

Para frenar la incidencia del VIH-sida, tomando información de la página argentina del Fondo Mundial fue creado en enero de 2002 *el Fondo Global de Lucha contra el SIDA. Este Fondo fue generado como un medio de financiamiento para complementar los programas existentes sobre VIH-sida. Su finalidad principal es atraer, gestionar y asignar recursos adicionales con la participación de gobiernos, ONGs y empresas para reducir la incidencia de la epidemia.* (Web del Fondo Mundial)³

En relación al acceso a los recursos financieros gestionados por el Fondo Global se *estableció un mecanismo de presentación de propuestas coordinadas de país, que son evaluadas y seleccionadas por el Comité del Fondo teniendo en cuenta las realidades y capacidades de los países.* (Web del Fondo Mundial)

El proyecto en la Argentina

En el caso argentino, de la crisis económica y la visibilidad de sus efectos fue un elemento central para la obtención del proyecto en marzo de 2003. El monto de financiamiento para los 5 años de

duración es de U\$ 29 millones para el Proyecto País “Actividades de apoyo a la prevención y el control del VIH/SIDA en la Argentina”. (Web del Fondo Mundial)

A diferencia del financiamiento de otros proyectos, cabe destacar en primer lugar que el carácter de los fondos entregados por el Fondo Global es de donación y no de préstamo, con lo cual no constituye deuda externa pues no implica deber de reintegro.

El Mecanismo coordinador de país (MCP).

El MCP está integrado por *el Gobierno, organizaciones de la sociedad civil y del sector privado, personas viviendo con SIDA, Grupo Temático de ONUSIDA y el propio PNUD, que recibe y gestiona en calidad de Receptor Principal, los fondos recibidos en representación del MCP* (Web del Fondo Mundial)

Tomando el Informe institucional 2003 - 2004. Proyecto “Actividades para la prevención y el control del VIH/SIDA en la Argentina” el grupo coordinador Argentino está compuesto por 7 representantes de Organismos Gubernamentales, 7 representantes de la Sociedad Civil (3 representantes del Foro de organizaciones no gubernamentales, 3 representantes de la Red Argentina de PVVS, y 1 Representante de la SAS), 2 representantes de agencias internacionales y un representante del Receptor principal de Argentina⁴

Merece ser enfatizado que la coordinación de la de la presentación de propuestas y el seguimiento de la ejecución de las actividades financiadas es realizada por el MCP (Mecanismo coordinador de país, las siglas en ingles son CCM).(Informe Inst. 2003-2004 Proy. del Fondo Global)⁵

³Página web del Fondo Mundial.

⁴*La función del receptor principal es administrar los fondos (...) y supervisar la ejecución del Proyecto* (Informe Institucional 2003 – 2004. Proyecto: “Actividades para la prevención y el control del VIH/SIDA en la Argentina”). El PNUD fue receptor principal de la Argentina, y deja de serlo desde la aceptación por parte del Global Found del segundo tramo del proyecto, esto obedece a un requisito pre estipulado por el Fondo Global.

⁴Informe institucional 2003 - 2004. Proyecto “Actividades para la prevención y el control del VIH/SIDA en la Argentina”.

⁵Informe institucional 2003 - 2004. Proyecto “Actividades para la prevención y el control del VIH/SIDA en la Argentina”.

Dado que así mismo el MCP interviene -entre algunas otras funciones- en la estipulación de lineamientos exigidos a los proyectos presentados y en la organización de *los concursos para las diferentes actividades programadas de lucha contra el SIDA en el país*⁶; implica un involucramiento de la sociedad civil no solo en la ejecución de las acciones sino en el diseño de las mismas.

Los objetivos generales y componentes del Proyecto

Objetivos generales

- a) *Disminuir la incidencia de infección por el VIH*
- b) *Mejorar la calidad de vida de las personas que viven con VIH-sida*
- c) *Mejorar la capacidad operativa del sistema de salud que actúa en el campo de VIH-sida*

Componentes

§ *Prevención*

§ *Calidad de vida de las personas que viven con VIH-sida: atención, apoyo y tratamiento*

§ *Fortalecimiento de las instituciones dedicadas a programas de prevención y asistencia en VIH-sida.*⁷

Convocatorias a Proyectos de intervención.

1era convocatoria

Tomando lo mencionado en el Informe institucional 2003-2004. Proyecto “Actividades para la prevención y el control del VIH/SIDA en la Argentina” *en la primera convocatoria se presentaron 462 proyectos y se aprobaron 129 proyectos por un monto de \$9.043.200 cubriendo 18 de las 24 provincias del país* (Inf. Inst. 2003-2004)⁸.

⁶INFOCÍVICA, Productora de Noticias Cívicas. Fundación Poder Ciudadano. 21-11-03.

⁷M. Rodríguez. Proyecto de beca de doctorado: *Estrategias de abordaje al VIH-sida: las articulaciones con la sociedad civil*. que presenté en el marco de la presentación del Proyecto Ubacyt Estado y sociedad civil: *la construcción social de la sexualidad y el complejo VIH/sida*. Dirigido por la Lic. Graciela Biagini. 2003.

⁸Informe institucional 2003 - 2004 Pag 2. Idem.

El mayor número de proyectos se concentra en (...) Buenos Aires, Córdoba, Santa Fé, Rio Negro y Ciudad autónoma de Buenos Aires.(Inf. Inst. 2003-2004)⁹

2da. Convocatoria

Tomando información de la misma fuente, podemos decir que en la 2da convocatoria fueron aprobados 76 proyectos por un monto total de \$ 3.326.385 -de los 256 proyectos que se presentaron. En el informe se señala en esta convocatoria se buscó complementar las acciones y estrategias en desarrollo con líneas que el Plan estratégico en VIH/SIDA y ETS, *la evolución de la epidemia, la necesidad de ampliar la cobertura del proyecto a nivel nacional*¹⁰ y la promoción de la articulación entre Organismos Gubernamentales y la Sociedad Civil. (Inf. Inst. 2003-2004)¹¹

Amplitud geográfica: Recibieron financiamiento proyectos de 13 provincias y 4 proyectos interprovinciales..

Cabe señalar que se produjo una mayor concentración en las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fé y Ciudad autónoma de Buenos Aires. (Inf. Inst. 2003-2004)¹²

Campañas de verano

En las convocatorias de campañas de verano se financian proyectos de mas corta duración que los anteriores. Las actividades consisten en promover la prevención y repartir preservativos en el marco de actividades artísticas deportivas y lúdicas. En los otros proyectos -a diferencia de estos- hay un trabajo más sistemático con grupos poblacionales más determinados o especificados; y con una perduración mayor en el tiempo.

Tomando información del informe mencionado; para la campaña de verano de 2004 fueron presentados 36 sub proyectos, de los cuales 15 fueron ejecutados. Los días

⁹Informe institucional 2003 - 2004. Pag 2. Idem.

¹⁰Informe institucional 2003 - 2004. Pag. 3. Idem

¹¹Informe institucional 2003 - 2004. Idem.

¹²Informe institucional 2003 - 2004. Idem.

promedio de duración fueron 35 y el monto total financiado fue \$440.616.

Población destinataria: La mayor parte de las actividades de estos proyectos se concentró en la prevención y se orientó a la población en general, en algunos casos se contemplaron actividades para poblaciones específicas (como por ej. las trabajadoras sexuales) (...)

Preservativos repartidos: 1,36 millones

Folletos repartidos: 1,24 millones. (Inf. Inst. 2003-2004)¹³

Acciones de comunicación en medios masivos

Entre agosto y octubre de 2004 se realizó una campaña en medios masivos. Procurando la sensibilización y motivación para el cambio de actitud y conducta en relación al VIH-sida.

Los caracteres principales de los mensajes fueron:

- positivo
- directo
- emotivo
- accesible y claro.

Otros aspectos importantes a destacar son su objetivo de promoción de la “no discriminación”, y de relaciones de cuidado donde la responsabilidad es de ambas partes.

Realizó hincapie en 3 ejes

- Protección de las relaciones sexuales con preservativo.
- Cuidado del embarazo partiendo del testeo.
- Importancia del uso de material descartable.

El proyecto LUSIDA

Antes de la creación de LUSIDA las actividades de prevención eran reducidas –remitiéndose a

¹³Informe institucional 2003 - 2004. Pag 2. Idem

apelaciones comunicacionales esporádicas, cuando no inadecuadas. En el marco de la estrategia mundial implementada por ONUSIDA, y con un préstamo del Gobierno de Japón, en 1996 comienza a formularse el proyecto LUSIDA y a principios del año 1997 empieza su ejecución.

LUSIDA tuvo como objetivo la reducción de la incidencia de la infección por VIH/sida-ETS. Estipulaba un financiamiento del 50% por parte del Banco Mundial y la otra mitad por parte del Gobierno Nacional.

LUSIDA se estructuró a través de 4 componentes: “Educación sida y ETS”, “Comunicación Social”, “Fortalecimiento del Sector Público de Salud dedicado al sida” y “Fondo de Asistencia para Proyectos de Organizaciones de la Sociedad Civil^{14, 15}”

El componente referido a Educación consistió en la capacitación de docentes de nivel primario y secundario como agentes multiplicadores entre sus pares, en el apoyo de proyectos participativos escolares así como de la producción y distribución de materiales didácticos para la concreción de los mencionados fines.

El componente de Comunicación Social estuvo destinado principalmente a la comunicación social focalizada, con el objeto de generar prácticas de cuidado frente al VIH y de instalar la “no discriminación” hacia quienes viven con el VIH. Dentro de este componente se trabajó sobre la producción de materiales gráficos y audiovisuales.

El componente de Fortalecimiento del Sector Público de Salud, estuvo destinado para la conformación de una red asistencial y epidemiológica integral a partir del mejoramiento institucional de los hospitales y de los centros de salud en los distintos niveles jurisdiccionales.

Por último, el componente destinado a las OSCs, tuvo como objetivo desarrollar acciones destinadas a la reducción de la incidencia del VIH - sida a través del financiamiento de proyectos de prevención primaria a OSCs. El fondo ha sido financiado con el monto de cinco millones de pesos.

LUSIDA focalizó prioritariamente sus acciones en las áreas de mayor prevalencia del virus. Sin embargo, ha extendido a todo el país la posibilidad de financiamiento.

La línea telefónica 0800

En diciembre de 1999 se fue lanzada la línea telefónica gratuita "Disque SALUD, pregunte SIDA", en septiembre de 2000 se intensificó la orientación preventiva en la línea y su difusión. La línea actualmente se encuentra bajo la órbita del P.N.S..

Desde su inicio hasta la actualidad, el proyecto LUSIDA tuvo cuatro gestiones: la primera bajo la coordinación del Dr. Hilario Ferrero (1996-98), la segunda dirigida por el Dr. Jordi (mediados 1998-dic.99), la tercera bajo la coordinación de la Dra. Mabel Bianco -aunque se realizaron algunas modificaciones en el status del P.N.S.¹⁶- fue desde fines de 1999 comienzos de 2000 hasta fines de 2001. La cuarta comenzó a fines de 2001, bajo la dirección de la Dra. Gabriela Hamilton -cabe destacarse que LUSIDA estaba finalizando-. La Dra. Hamilton quedó como directora del P.N.S..

A nivel nacional se diferencian tres tipos de programas de “promoción de la salud contra el sida”:

1. **los informativos.** Son los más limitados. Definen su tarea como la difusión de información. Difunden la información desde una fuente central, a través de medios masivos y campañas temporales. La información proviene de instituciones vinculadas con la salud.
2. **los facultadores:** avanzan en el análisis de las *motivaciones y restricciones* que operan en los individuos para facilitar o dificultar la prevención y
3. **los programas de intersección de la comunidad,** reconocen además las dimensiones políticas y sociales del problema. La información que brindan es ideada con la ayuda de la población-objetivo. Son descentralizados: diferentes instituciones y organizaciones proporcionan información. Incluyen elementos de los tipos I y II pero, además, considera los impedimentos culturales, económicos y políticos para la promoción de la salud.

¹⁶ A comienzos del año 2000, se creó - en el Ministerio de Salud de la Nación - la Unidad Coordinadora Ejecutora VIH/SIDA y ETS, cuya función fue la de articular los objetivos y tareas de **LUSIDA**, Gerenciamiento y Programa Nacional de Lucha contra el

Desde un punto de vista teórico el proyecto LUSIDA contempló componentes característicos de los denominados *programas facultadores* y componentes específicos de los *programas de intersección a la comunidad*.¹⁷

Los proyectos en perspectiva comparada¹⁸

Caracteres institucionales.

Cuando comenzó la ejecución del Proyecto LUSIDA, y durante las etapas anteriores a la tercer gestión de dicho proyecto, el mismo funcionaba de manera escindida del P.N.S. LUSIDA se abocaba a la prevención y el Programa principalmente -al menos- a la asistencia¹⁹. A diferencia de ello el Proyecto del Fondo Global para la Argentina (P.F.G.) fue concebido para actuar en sintonía con la sustentabilidad y continuidad del Plan Estratégico en VIH/sida e ITS , coordinado por el P.N.S..

En este sentido fue señalada la escisión PNS - LUSIDA:

(...)el LUSIDA digamos, que, un proyecto eminentemente orientado al tema de prevención y de fortalecimiento del servicio de comunicación pero que se manejaba como muy por afuera de lo que era la estructura del Programa Nacional. Hubo un... taxativamente podría decir una división entre lo que era el tema del trabajo en prevención y comunicación y el tema del Programa Nacional estrictamente(...) (R. MCP1)

Y que, dadas la limitaciones del Programa para avanzar en la difusión del uso del preservativo, fue deliberada la separación del Proyecto LUSIDA del PNS:

fue casi intencionalmente pensado como separado del Programa porque en ese momento la estructura política del Programa no daba como para avanzar en temas como el tema de los preservativos, como el tema del accionar en conjunto con Organizaciones no Gubernamentales, y hubo un esfuerzo de conseguir este financiamiento y hacer este proyecto y ponerlo por fuera de la línea directa del Programa Nacional (...) (R. MCP1)

Retrovirus del Humano y SIDA.

¹⁷ Para más información cf: Sepúlveda, Fineberg y Mann: Sida. Su prevención a través de la educación: una perspectiva mundial, IPE- Ed. El Manual Moderno, México, 1993.

¹⁸ Los entrevistados integrantes actuales o anteriores en el MCP serán codificados: R. MCP y un número para diferenciarlos. Los entrevistados que integraron LUSIDA se clasificarán de la siguiente manera: si el entrevistado es o fue Ejecutivo o Técnico (E o T), en que gestión participó (1, 2 o 3 G) y si es de sexo masculino o femenino (M - F) y un número.

En el caso del P.F.G en primer lugar podemos hablar de una mayor articulación con otras acciones del Estado. Sin embargo, esto no debe interpretarse necesariamente como un indicador de una falencia de LUSIDA, puesto que observado desde una perspectiva diacrónica puede considerarse un efecto logrado -al menos en parte- por LUSIDA en tanto que -como fue mencionado- en la tercer gestión de LUSIDA es unificado LUSIDA con el Programa Nacional de sida, generando un salto en lo que se refiere al trabajo en conjunto.

Otro aspecto muy medular en lo que se refiere al tipo de articulación son el tipo de actores con los cuales el Proyecto prevé relacionarse.

El P. F.G. promueve la acción conjunta y/o complementaria con un espectro de actores más amplios de lo estipulado en LUSIDA, dado que ha abierto la posibilidad de inclusión además de a las organizaciones de la comunidad, a profesionales de la salud, al ámbito educativo, y a los servicios de salud en la ejecución de programas de intervención directa. Especialmente que organismos del Estado puedan presentar proyectos implica un avance importante en el grado de articulación sociedad civil - Estado.

Sería equivocado sostener que LUSIDA solamente interactuó con la sociedad civil, puesto que el componente vinculado al Fortalecimiento del Sector Público de Salud dedicado al sida así como el componente de *Educación sida y ETS*, estuvieron destinados al trabajo en sectores estatales. Pero las posibilidades de presentación de proyectos de prevención se circunscribieron a organizaciones de la sociedad civil.

Por último, otro carácter institucional en el que difieren los dos Proyectos es el siguiente: mientras que LUSIDA solo abría la posibilidad de ejecución de acciones por parte de OSCs, el P. F.G. posibilita también la participación de la sociedad civil en el diseño de las estrategias de prevención, no solo en la ejecución puesto que el MCP está integrado, entre otros, por representantes de las ONGs, representantes de las redes de personas que viven con VIH (pvvih), -además de por representantes gubernamentales-²⁰.

Esto da cuenta de caracteres diferenciales de las unidades de análisis que se comparan en el presente trabajo, puesto que -a diferencia de lo que ocurre con los integrantes del MCP- los integrantes de LUSIDA eran ejecutivos o técnicos del Estado.

¹⁹Cuando me refiero a "asistencia" me refiero a los tratamientos a personas que viven con VIH/sida.

²⁰Así, en su conformación el MCP estuvo conformado por representantes gubernamentales (5); de ONG's (3), redes de personas que viven con VIH/sida (3), representante del Receptor Principal de los fondos (1), Grupo Temático de ONUSIDA-Argentina (1), ONUSIDA (1), industria farmacológica (1), Sociedad Argentina de Sida (1) y Universidades Nacionales (2).

Cabe mencionar que fue objeto de importantes críticas por parte de ONGs el financiamiento -o la posibilidad del mismo- al sector del Estado por considerar que el “Estado usa/ría fondos que son para la comunidad”. -Al menos en parte y si la utilización de fondos por parte del Estado está permitida por las normas y/o por demás estipulaciones- dichas críticas pueden ser leídas también como una falencia importante en lo que hace a la perspectiva y horizonte de las ONGs sobre la articulación intersectorial.

Fortalezas/debilidades de los Proyectos

El Proyecto LUSIDA fue evaluado positivamente por los entrevistados que lo integraron. Enfatizando la importancia de haber realizado de acciones de prevención con una metodología de trabajo focalizada en las cuales participaron las poblaciones objetivo y las ONGs con trabajo en VIH/sida.

Fueron señalados importantes debilidades u obstáculos referidos a la primer y a la segunda gestión. Respecto de la primer gestión los obstáculos expresados aluden a la existencia de presiones por parte del Ministerio de Salud para sesgar ideológicamente las acciones destinadas a la reducción de la incidencia del VIH/sida. Respecto de la segunda gestión aluden a incidencias de poder político primero externas a LUSIDA pero que luego situaron personas dentro del proyecto para poder conducirlo en torno a fines político partidarios.

El Proyecto presentado por la Argentina -que fue aprobado y constituyó el Proyecto del Fondo Global para la Argentina- fue visto positivamente por los entrevistados que integran o integraron el MCP.

Mientras que los fondos financiados por el Banco Mundial a LUSIDA constituyeron deuda externa, no debemos dejar de mencionar que fue destacado el hecho que los recursos financiados por el Fondo Global no constituyen deuda externa puesto que tienen carácter de donación y por lo tanto no es dinero que el Estado no debe reintegrar.

También fue señalado positivamente que el MCP esté formado por representantes de múltiples sectores. Esto permite -o puede permitir- un incremento de los grupos sociales que participan en el diseño de estrategias de promoción del cuidado frente al VIH/sida, posibilitando una representación pluralista, haciendo posible la expresión de múltiples puntos de vista y permitiendo disentir y consensuar:

Precisamente una de las cosas mágicas que tiene este MCP, es que permite el disenso. Y es la única manera de llegar a un consenso, a través del disenso. (R. MCP4)

(...) tener sentados a una mesa representantes de la academia, representantes del Gobierno, representantes de la... de los propios afectados, representantes de las Organizaciones no Gubernamentales, de las agencias internacionales es un valor, facilita las discusiones, el intercambio, o un montón de cuestiones, una integralidad en pensar las cuestiones, en las visiones, en los aportes (...) (R. MCP1)

Yo creo que esto que te decía, lo positivo del MCP es que exista un intento de un órgano de conducción de un proyecto, de dirección de un proyecto que pueda tener esta multiplicidad de visiones eh... me parece que es muy interesante cuando uno discute un tema como el de VIH SIDA tener interlocución de tantos ámbitos y tantas experiencias de trabajo, creo que esto es un valor(...) (R. MCP1)

Sin embargo en algunas entrevistas esto apareció debilitado porque señalaron críticamente en el funcionamiento del MCP lo siguiente:

- Desigualdad de poder en la capacidad real de decisión.
- La existencia de lógicas con cierto carácter de fragmentación y exclusión.
- Pugnas intersectoriales.
- Sobrevaloración del interés de la persona o del sector *no sólo en términos de dinero, sino en términos de lugares, de liderazgos (R.MCP1).*

Los contenidos de las acciones y las poblaciones objetivo.

En relación a los dos primeros periodos de LUSIDA el Proyecto del Fondo Global ha avanzado o consolidado la aceptación y/o la adopción por parte del Estado de contenidos más apropiados para las acciones preventivas (principalmente la difusión y entrega de preservativos) y se han incluido a poblaciones beneficiarias vulnerables que en otros momentos no lo fueron (poblaciones homosexuales, poblaciones usuarias de drogas)

En las entrevistas realizadas a integrantes de Lusida es señalado respecto de la primer gestión la puesta de sesgos ideológicos en la perspectiva del abordaje preventivo:

No, creo que en el Proyecto las dificultades más grandes que se tuvo en su momento fue, este, el mismo Gobierno Nacional, a través del Ministerio del entonces Ministro MN21 que este.. diríamos.. negaba un poco la posibilidad de la campaña donde el preservativo salía como el elemento clave para la campaña (...) (E, 1G, M1)

²¹ He puesto letras para no poner el nombre de las personas mencionadas en las citas tomadas de las entrevistas. Este es uno de los casos. Las letras que aparecen en lugar del nombre mencionado en los diferentes casos fueron elegidas sin utilizar ningún criterio para la elección de las mismas.

Acá se trató de fijar destinatarios, se hicieron materiales que no tuvieron difusión pública, destinado a poblaciones de mas afectados por la epidemia, se trató de trabajar fundamentalmente con las poblaciones gay, con poblaciones adictas, pero hubo restricciones muy importantes, llegaron a producirse algunos materiales pero no salieron (...). (T, 1G y 2G, M5)

Respecto a Proyectos financiados por el Fondo Global una integrante del MCP señala en relación de los financiados por LUSIDA- *que en algunos casos han profundizado las acciones, y que avanzando cada vez más hacia acciones más integrales:*

(...) creo que sí hay una cuestión diferencial cuando me preguntas... creo que las organizaciones que por ejemplo trabajan con grupos más vulnerables como, por ejemplo, el tema de trabajadoras sexuales o el tema de (HSH) en algunos casos, eh... con usuarios de drogas en otros casos, creo que han profundizado las acciones (...) creo que las organizaciones que trabajan con grupos específicos, con mucho acceso a esa población, creo que han profundizado sus acciones y que han podido capitalizar los logros avanzando cada vez más hacia acciones más integrales, hacia la incorporación de la población por ahí objetivo en el desarrollo de acciones (...) (R.MCP1)

Aunque por otro lado sostuvo que se han presentado a las convocatorias del Proyecto del Fondo Global numerosos proyectos iguales o similares a los presentados a LUSIDA, lo cual estaría mostrado detenimiento o atraso siendo que :

(...)sí se ha modificado la metodología de intervención, si se ha modificado los accesos a la tecnología médica, se han modificado las líneas de trabajo que se priorizan, se ha avanzado en qué es lo que sirve e importa digamos, y he visto proyectos iguales, iguales, iguales, (...), inclusive hasta con la misma población(...) (R.MCP1)

Del financiamiento a las OSCs. ¿Fortalecimiento y debilitamiento?

El financiamiento a las OSCs al posibilitar la utilización de mayores montos de recursos económicos contribuye a su fortalecimiento en tanto tienen más capacidad de difusión de sus demandas, para convocar adherentes, para realizar acciones de prevención del VIH/sida, etc. Así mismo a través de las acciones que realizan pueden contactarse con mas grupos poblacionales, dentro de los cuales pueden encontrar personas a las que les interese integrarse a la organización; incrementando de esta forma el número de recursos humanos y sus posibilidades y campo de acción.

Sin embargo, las posibilidades de financiamiento así como la participación en la toma de decisiones en el MCP no sólo acarrearán efectos positivos sobre las ONGs.

Para el caso de las redes de pvvih, fue señalado que la participación en el MCP disminuyó la fuerza de sus demandas:

Lo que te podría agregar del Programa Nacional también es que uno al pertenecer a la mesa del MCP, y esto lo veo ya con el tiempo, hace que vos tengas un contacto semanal con el Programa y con otras organizaciones y también el Programa ha sido muy astuto para utilizarnos y para chuparnos, ¿me entendés ?(...) (R. MCP3)

(...) hay que saber bien porqué uno está sentado en esa mesa, yo fui bastante eh.. te podría decir eh... inocente en algunos momentos y ahora me doy cuenta con el tiempo de como a veces a uno le juega en contra esto de no saber bien dónde estás... (R. MCP3)

En relación a integrar el MCP señaló:

(..)hace que bajemos las fuerzas, porque yo puedo estar después de dos años diciéndole esto a los chicos... escuchenme, avivémonos, abramos los ojos, podemos participar pero también tenemos que... no tenemos que perder esta herramienta política de gestionar y de solicitar que las cosas cambien, (..) (R. MCP3)

Otro punto que fue mencionado en relación a la lógica de acción al interior del MCP es que la participación en dicho espacio, la cual implica o implicaría “democracia”, “pluralismo” y “participación” genera la exacerbación de intereses particulares o sectoriales, limitando la potencialidad del proceso participativo:

la conflictividad en general se da porque la discusión no está puesta en términos de a dónde queremos llegar o qué tenemos que hacer, sino en términos de qué me voy a llevar, no sólo en términos de dinero, sino en términos de lugares, digamos, políticos, de liderazgos, entonces es como muy complejo porque uno está gestionando con quince realidades diferentes y sobre quince cosas diferentes y no sobre las actividades del proyecto y la utilidad que pueda tener en términos de la respuesta a la epidemia. (R.MCP1)

Mas ampliamente, respecto a la financiación a las ONGs, aparece una disyuntiva debido a que favorece a su *empoderamiento*, el cual por un lado puede considerarse necesario para el incremento de su capacidad de lucha o de acción y consecuentemente para el logro de sus objetivos, por el otro las circunscribe a lógicas de acción más estratégicas en las cuales el lugar para la acción en torno a su misión y a los valores que busca propiciar aparece limitado:

- ¿Te parece que las ONGs, al recibir financiamiento se burocratizan, se aburguesan, por usar un término...? -

- Totalmente. Me parece que sí. Me parece que en algún punto las ONGs van creciendo y necesitan burocratizarse por su propio crecimiento. Pero a su vez eso tiene costos que cada vez las alejan más de ser organizaciones de base comunitaria, y son cada vez más, organizaciones profesionales. En un contexto (...)también tiene toda esa tensión de los planes de empleo. También que incorporan y pagan,

pero a su vez clientelizan y a su vez todo eso trae consecuencias es decir, no es para demonizar, pero (...) la idea es que cada vez más la gente actúa en función de un ingreso, y no en función de un ideal, una solidaridad. (R. MCP2)

En relación a LUSIDA, en primer lugar no debemos olvidar que las ONGs a diferencia de lo que ocurre con el Proyecto del Fondo Global, sólo participaron en la ejecución de las acciones.

En las entrevistas a integrantes de LUSIDA -respecto a las debilidades de las ONGs- si bien aparecieron señalamientos relativos a que existen ONGs que son organizadas o creadas para obtener proyectos a fin de poder “trabajar” y obtener los medios materiales para la propia subsistencia de integrantes de la ONG (y en esto un Proyecto que puede hacer posible la obtención de financiamiento para la ejecución de un proyecto de prevención -por ejemplo- incidiría negativamente potenciando o incrementando aquello); no fue puntualizado -o al menos fue considerablemente menos enfatizado- por los entrevistados la relación entre los financiamientos -o la posibilidad de los mismos- y la reducción o estancamiento en la capacidad de demanda de las ONGs por la conservación o incorporación de derechos o para efectuar acciones de índole crítica.

A modo de cierre

Respecto a la resultante de los proyectos podemos decir que en el accionar actual se ha consolidado la importancia de la utilización de contenidos más apropiados para las estrategias de prevención -y la inclusión de poblaciones vulnerables- de los que sector/es del gobierno quisieron incluir en parte del periodo en el que se ejecutó LUSIDA.

En relación a las OSCs en el caso de entrevistas a integrantes de LUSIDA las críticas que se dirigieron hacia las mismas estuvieron más disociadas del efecto del financiamiento que en el caso de los señalamientos críticos de los integrantes del MCP. Probablemente el efecto de los financiamientos se incrementó en el lapso de tiempo transcurrido entre el año 2000 - 2001²² y en el período de existencia del Proyecto del Fondo Global. Esto puede estar vinculado principalmente a dos factores. Uno tiene que ver con que ha habido sucesivas convocatorias en el caso de LUSIDA y también en el Proyecto de Fondo Global potenciándose los efectos de los financiamientos. El otro se refiere a que el MCP al estar integrado por ONGs puede fortalecerlas

²²Periodos en los que fueron realizadas las entrevistas a integrantes de LUSIDA utilizadas en este análisis.

pero también acarrea puede o puede traer consigo un recorte o limitación en sus objetivos y acciones.

Las OSCs con trabajo en sida han obtenido más recursos económicos, y posibilidades de ejecutar acciones así como de participar en el diseño de las mismas. En este sentido podemos decir que se han empoderado pero, tal vez paradójicamente, su accionar crítico disminuyó.

BIBLIOGRAFÍA

- Biagini, G y Sánchez, M.: El hospital público y el complejo VIH/sida. Un estudio de casos. Informe final. OPS-FCS, UBA, 1999 (mimeo)
- Biagini, G- Sánchez, M. **“Actores Sociales y sida” ¿Nuevos movimientos sociales? ¿Nuevos agentes de salud?. Las ONGs y el complejo VIH/sida.** Espacio Ed., Bs. As., 1995.
- Bifarello, M.: *“Las ONGs y las políticas para la infancia en situación de pobreza. Una visión local”*. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. UNR. II Conferencia, op.cit. ISTR, México, julio 1996.
- Bresser Pereira, L. C.: **“Lo público no estatal en la reforma del Estado”** . Ed. CLAD. Paidós, Buenos Aires, 1998
- Cohen, J y Arato, A: *“Esfera pública, Movimientos sociales y democracia”* y Presentación Alberto J. Olvera Rivera en DOSSIER VOL. 3, NÚM. 9, Metapolítica. 1999
- Cohen, J y Arato, A. **“Sociedad Civil y Teoría Política”**. Ed. Fondo de Cultura Económica. Mexico 2000.
- Cohen, J y Arato, A.. **“Esfera pública y sociedad civil”** , Web www.metapolitica.com.mx. 1999
- Garretón, M. A.: “Política y Sociedad entre dos épocas” Ed. Homo Sapiens.
- James Petras, Art. publicado en "Monthly Review".
- Laurell Asa, C. y Mora, E: **La salud: de derecho social a mercancía**, UNAM- F. F. Ebert, México, 1995
- Olvera Rivera, Alberto. (Coord.). **La Sociedad civil. De la teoría a la realidad.** Ed “El colegio de México”. 1999
- Rodríguez, M. *“Articulación Estado - Sociedad Civil El proyecto LUSIDA desde la mirada de sus funcionarios”*. mimeo 2001.
- Rodríguez, M. *Las políticas de atención y prevención del VIH/ sida desde la visión de las ONGs específicas.* en Biagini G, (comp.) Actores sociales y sida (2), Publicación Cátedra Sociología de la salud. Buenos Aires, Mayo 2002.
- Rodríguez, M. “Movimientos sociales y organizaciones de la sociedad civil entre el anonimato y el cuidado de sus virtudes.” *¿La disyuntiva respecto de su desarrollo implica optar entre “sumisión” y la “sumisión”?*. 2005, mimeo²³

²³ En vez de “Movimientos sociales” la categoría correspondiente o más adecuada al contenido del artículo sería la categoría “Acción Colectiva”-de esto no me percaté cuando elegí el título por eso quedó la categoría “Movimientos sociales” a comienzo del título-

