

ARTÍCULOS

Sociedad civil y mujeres: ¿integración o lucha?

Civil Society and women: integration or struggle?

Graciela Biagini

Universidad Nacional de Luján

Resumen

El artículo sistematiza los principales resultados de una línea de investigación que analiza el accionar institucional y colectivo de organizaciones sociales vinculadas a problemáticas de salud de las mujeres ubicadas en la ciudad de Buenos Aires. Se presentan los perfiles político-ideológicos que orientan sus concepciones y prácticas respecto a las funciones del Estado y el alcance del campo asociativo no gubernamental, explorándose los posicionamientos frente a los derechos sexuales y reproductivos y las políticas públicas. Finalmente, se resumen las principales luchas y demandas de los colectivos de mujeres durante el período 1997-2007, con especial referencia a la problemáticas de Salud Sexual y Reproductiva. Se trabajó con, técnicas de investigación cualitativas (entrevistas semiestructuradas, observación participativa y no participativa), análisis de documentos gráficos y materiales audiovisuales.

Palabras claves: Sociedad civil; Mujeres; Derecho a la salud; Movilización social.

Abstract

The article systematizes the main results of a line of research that examines the institutional and collective actions of social organizations linked to health problems of women located in the city of Buenos Aires. In a significant sample of women's organizations there are explored their political and ideological profiles that guide their conceptions and practices regarding the role of the State and the scope of the non governmental field, analyzing their position in respect of the sexual and reproductive rights and the public policies. Finally, it summarizes the major struggles and collective demands of women's groups during the period 1997-2007, with particular reference to issues of sexual and reproductive health. We worked with semi-structured interviews, participant observation and non-participatory observation and analysis of graphic documents and audiovisual materials.

Key words: Civil Society; Women; Health wrights; Social mobilization

Introducción

El artículo presenta algunas conclusiones de un estudio realizado en la ciudad de Buenos Aires entre dieciséis ONGs vinculadas a problemáticas de salud de la mujeres, seleccionadas de una base de datos propia conformada por treinta y siete instituciones (Biagini, 2006). Se trata de muestra significativa de organizaciones de mujeres que se posicionan diferencialmente respecto a problemáticas de género, derechos sexuales y reproductivos y que se caracterizan también por perfiles político-ideológicos que guardan correspondencia con concepciones sobre el alcance del campo asociativo no gubernamental y las funciones del Estado. Finalmente, se resumen las principales luchas y demandas de los colectivos de mujeres durante el período 1997-2007, con especial referencia a la problemáticas de Salud Sexual y Reproductiva. Se indagó a través de entrevistas semiestructuradas, observación participativa y no participativa, formularios institucionales, análisis de documentos gráficos y materiales audiovisuales.

2- De conceptos y contextos

La sociedad civil no constituye una realidad homogénea está atravesada en las sociedades contemporáneas de América Latina por profundas desigualdades económicas, sociales y culturales y es campo de conflicto pero, asimismo, fuente de solidaridad y de sentido comunitario.

El encuadre conceptual con el que se concibe a la sociedad civil se basa en el enfoque de Cohen y Arato (2001) quienes construyen un categoría que permite operacionalizar las dimensiones de análisis y algunas instancias normativas de las tesis habermasianas en las que se fundan. Nos interesa ese modelo pues permite dar cuenta de dos "instancias" o "momentos": 1) *la sociedad civil como institución*, demarcada y estabilizada por el conjunto de los derechos producidos por la modernidad (derechos civiles, políticos y sociales)

Reconocen que los derechos promulgados dependen de la dinámica de las fuerzas sociales y políticas en juego; algunos son expresión de dominación, otros triunfos de la acción colectiva lo que remite al 2) segundo aspecto de *la sociedad civil como movimiento* que da cuenta de los procesos de ampliación y movilización colectiva, como instancia instituyente. (Olvera, 1999)

En realidades como la de nuestros países esta orientación que entiende que los derechos modernos han sido producto de la acción colectiva y que es necesaria la existencia de la sociedad civil en movimiento para profundizar las posibilidades de su intervención en el control del Estado y del mercado, nos parece una abordaje apropiado para

comprender el contexto sociohistórico y describir las luchas por los derechos humanos, los reclamos de salud, igualdad de género y respeto a las diferencias. Sin desvalorizar los procesos de dominio y colonización que operan desde la economía y el Estado, concordamos con la construcción que realizan de la *sociedad civil* como "*un conjunto de movimientos sociales (MS), asociaciones civiles, grupos informales e individuos influyentes en la opinión pública cuya acción mantiene y amplía los horizontes de la autonomía social*".(Cohen y Arato, 2001)

Consideremos la incidencia de los movimientos de mujeres, de *gays*, de resistencia a la discriminación racial, de los ambientalistas, quienes libraron importantes cuestionamientos respecto al alcance conceptual y al sentido político de la sociedad civil. Es en este sentido que M. Walzer (1992) la visualiza como un "escenario de escenarios", como el terreno para la puesta en escena de múltiples iniciativas colectivas que se movilizan en torno a reivindicaciones sociales y demandas diversas en torno a la identidad más allá de los proyectos de clase o de los partidos políticos. (Arditi, 2004)

Desde la orientación teórica que manejamos, la sociedad civil es un escenario de construcción de hegemonía y consenso pero también es un espacio, de confrontación y transacción de intereses materiales y simbólicos, saberes, valores y prácticas para la manifestación de disensos y construcción de nuevos reconocimientos y derechos vinculado con el poder político, económico y social. Por el contrario, en los enfoques sobre la sociedad civil predominantes en las dos últimas décadas ha prevalecido una visión idealizada en la cual las articulaciones de cooptación y prebendalismo derivan del sistema político (partidos, organismos gubernamentales, factores de poder) sobre una sociedad civil caracterizada como homogénea, sin interconexiones con intereses económicos ni políticos.

Desde esa visión, el sistema económico (empresas, organismos financieros internacionales) no afecta las prácticas de las organizaciones de la sociedad civil ni se admite intentos de manipulación por parte de aquél.

En tanto en los años 1970 y '80, la sociedad civil constituía un *campo político y reivindicativo* y de lucha contra las dictaduras militares en América Latina esa implicancia fue perdiendo terreno en los '90 cuando, a partir de los lineamientos del Consenso de Washington, en el contexto de redefinición del modelo de Estado, de importantes cambios en el sistema productivo y de concentración de la riqueza se desplegó un discurso que legitimó para todas las esferas "la lógica del mercado" con fuerte impacto en la sociedad civil sobre-valorizada por su capacidad de ejecución y gerenciamiento de fondos públicos para programas sociales

focalizados. Para su implementación se valorizó la incorporación de una serie diversa de organizaciones sociales. Las recomendaciones de los organismos internacionales promocionaron al "Tercer Sector" y a las denominadas "*organizaciones de la sociedad civil*" (OSC) como actor eficiente y racional transfiriendo la solidaridad de políticas públicas inclusivas a programas tercerizados de asistencialismo focalizado. En una suerte de "colonización" sobre el sistema político, la mayoría de las instituciones del "dar" filantrópico tendieron a "arrebatar" fondos y funciones al Estado y posicionarse con el nuevo discurso del gerenciamiento social, y a modo de *delivery* de servicios, como las instituciones calificadas para administrar y atemperar la conflictividad social. En cambio, desde la instancia de la *sociedad civil como movimiento* la acción colectiva se entiende como expresión no de un problema/ necesidad a resolver "solidariamente" sino como manifestación de una tensión o conflicto. Fundamentalmente se trata de una unión entre quienes se sienten y se construyen como iguales frente a un obstáculo (una política social, la discriminación de género, de orientación sexual, la desigualdad social, etc.) Si bien implican componentes emotivos y simbólicos fuertes para consolidar identidades, buscan la eficacia política. Precisamente en ciertas temáticas vinculadas a nuevos y/o revalorizados padecimientos y problemáticas (vih-sida, discriminación a colectivos gays y lésbicos, situación política y subordinación social de la mujer, violencia doméstica, etc.) serán grupos y personas afectadas por dichas cuestiones las que visibilizaron en la esfera pública los aspectos de segregación y discriminación implicados. Es indudable que el vih-sida influyó sobre las políticas públicas, la legislación y el ámbito de los derechos de ciudadanía conjugándose con otras organizaciones de la sociedad civil como las de mujer o las que trabajan en torno a la defensa de diversos tipos de identidades sexuales desde una lógica que combina lo cultural con lo político. Con distintas formas organizativas y de gestión favorecieron la concientización y la difusión respecto a los abordajes que cada uno de esos temas debía tener por parte del Estado, los medios de comunicación y la población. Se trató de colectivos sociales que también se enmarcan en el campo asociativo no lucrativo pero desde un patrón diferencial y con un modelo de Estado y de articulación sociedad civil- Estado más confrontativo y, teóricamente, con mayor grado de autonomía. Representan un perfil más acorde con las denominadas "*organizaciones no gubernamentales de promoción y desarrollo*" (ONG) las que se han caracterizado por predicar como valor a alcanzar la autonomía para sí y de los conjuntos sociales con los que trabajan y concebir a los derechos humanos como eje de

fundamentación y articulación de sus acciones (Biagini, 2009).

Además de los organismos de derechos humanos, las instituciones que trabajan en las temáticas del *Mujer* junto con las de Sida y Diversidad Sexual han constituido, desde mediados de los '80 en grupos de presión manifiesta, colocando en la esfera pública cuestiones de alta significación social que hacen directa o indirectamente a la calidad de vida y a la dignidad de las personas con relación a temáticas de salud, género y sexualidad, etc.

En los últimos veinticinco años la 'estructura de oportunidades' a nivel internacional, especialmente por las resoluciones y acuerdos realizados desde organismos de Naciones Unidas y Conferencias Internacionales ha sido propicia a los cambios requeridos en las problemáticas del VIH-sida, Mujer y Diversidad Sexual, aunque con mayores dificultades a nivel nacional en el caso de las dos últimas. En un clima de retroceso en las reivindicaciones por la igualdad social, de la distribución del ingreso y de modificación de los vínculos con la política, el Estado argentino paulatinamente en articulación con organismos técnicos y financieros (Pacto de Costa Rica, ONUSIDA, UNIFEM, BM, etc.) dará lugar a la promoción de nuevas demandas por derechos por parte de grupos y ONGs "en movimiento" con lo cual construirá un cierto nivel de "descompresión" social en algunas cuestiones: participación política de la mujer en cargos partidarios (sistema de cuotas), divorcio vincular, patria potestad compartida, legislación y cobertura obligatoria del VIH-sida; contra variados tipos de discriminación, etc.

3- El campo asociativo de las mujeres: paradigmas en confrontación?

Durante el período 1997-2007, a través de una base de datos especialmente elaborada, se ha sistematizado información sobre las principales características institucionales de organizaciones vinculadas al campo de las mujeres, la diversidad sexual y el VIH-sida ubicadas todas ellas en la ciudad de Buenos Aires. En el primer caso se trata de un listado integrado por treinta y siete (37) colectivos que realizan actividades de fomento de la salud, prevención de enfermedades, promoción de identidades vinculadas a su condición de género, asistencia psicológica y/o jurídica. Fueron excluidas los agrupamientos que realizan, con formato de asociaciones civiles o fundaciones, actividades exclusivamente al ejercicio privado de la medicina, la psiquiatría o la psicología. Tampoco se incorporaron aquellas organizaciones que se ocupan de la pobreza o del binomio madre-hijo o las que surgieron vinculadas a las luchas por la mayor participación política y social de mujeres pero que no

tocan temáticas de "salud". Del mencionado listado, se ha seleccionado una muestra de diez y seis (16) organizaciones, la mitad de las cuales se originaron antes de la década del 80 concentrándose el inicio de las restantes en los diez años posteriores al restablecimiento de la democracia en Argentina. Predominan ampliamente las que trabajan con el formato de *asociaciones civiles* siendo muy alta la proporción de mujeres profesionales que se desempeñan como 'directivo principal' en el perfil asociativo que caracterizaremos como "moderno". En el proceso de constitución del campo asociativo es posible rastrear en Argentina dos patrones diferenciales de concepciones y prácticas en torno al "dar" y la solidaridad hacia los sectores subalternos. Esos perfiles presentan correspondencias con ciertas orientaciones político-ideológicas, pertenencias de clase y se manifiestan en distinto tipo de articulaciones con el sistema político y el Estado:

Desde el patrón "tradicional", el sujeto "necesitado" es visualizado como un otro diferente que recibe calificaciones morales y/o "científicas"-con fuerte presencia de la medicina y la psiquiatría- pero en ambos casos estigmatizantes. En esas categorizaciones hay una fuerte atribución a la responsabilidad personal de la situación del "carenciado" la que, a su vez, opera como carga auto culpabilizadora o incriminatoria.

Desde el patrón "moderno"/ alternativo, el sujeto "necesitado" es concebido como un ser social vulnerado en su condición humana en función de situaciones del contexto sociohistórico que recibe también calificaciones morales y/o científicas que han tendido a potenciarlo en un abanico de sentidos con fuerte carga positiva que lo concibe desde un igual "sujeto de derechos" a "sujeto histórico" promotor de cambios fundacionales. La carga incriminatoria está puesta en el contexto con desresponsabilización a nivel de las personas.

Si bien con menor presencia en Argentina dado su mejor nivel de desarrollo económico-social, las denominadas *ONGs de promoción y desarrollo social* supusieron a partir de la década del '60 una presencia novedosa en los perfiles del campo asociativo. Por sus orientaciones y prácticas sociales y políticas y su grado de profesionalización implicaron a) un cambio cualitativo en la concepción y en la metodología de trabajo respecto a problemáticas vinculadas con las libertades civiles y políticas, la desigualdad social y el sujeto destinatario de su accionar y b) un quiebre relativo en las prácticas filantrópica-caritativas que caracterizaron a la esfera asociativa no lucrativa.

El accionar del campo asociativo y de sus instituciones puede ser analizado teniendo en cuenta las modalidades de construcción de los sujetos destinatarios del mismo. S. Mogliatti (2003) señala que cada organización, -con correspondencia con las matrices diferenciadas-, condensa una determinada lectura o relato sobre 'lo social' que implica, a su vez, diferentes definiciones de los sujetos y precisa que utiliza la palabra "condensación" pues remite a la idea de agrupamiento alrededor de un centro, con los posibles matices que se van desdibujando a medida que nos alejamos de ese centro. Desde esta perspectiva pueden diferenciarse dos significados "polares" sobre la forma en que se concibe la construcción de sujeto en función de las cuales *el individuo se instituye en soporte de lo social* o, por el contrario *lo social se figura como constitutivo de lo individual*. En el primer caso, aquél es el territorio donde confluyen tensiones o gratificaciones que pueden ser neutralizadas o revalorizadas a través de ciertas operaciones que tienen al sujeto mismo como protagonista. El entorno es visto como una fuente de energía modificadora, negativa o positivamente, pero que nunca licua la identidad individual a no ser en casos patológicos. En el segundo sentido, se reduce la importancia del yo como elemento explicativo de la biografía personal. La persona se constituye como sujeto con relación al lugar que ocupa dentro de una sociedad (género, clase social, condición étnica, etc.). Hay fuerzas que le son externas que determinan ciertos comportamientos que escapan al control de las fuerzas internas. Lo externo no es una variable a suprimir sino que es un territorio sobre el que se debe actuar para solucionar los problemas o la vulnerabilidad de los grupos e individuos¹. Algunas condiciones o situaciones constituyen componentes de riesgo incrementado como el ser mujer, ser joven, ser pobre, etc.

Once de las dieciséis organizaciones que conforman la muestra en estudio comparten, con variantes, esta última caracterización y claramente pueden ser concebidos como ONGs de promoción y desarrollo por su lenguaje de derechos, instalar nuevas temáticas y promover cambios en la esfera cultural y en las agendas públicas y políticas. Entre sus actividades principales sobresalen las acciones de *difusión de la problemática de la mujer y la prevención de enfermedades en torno a cuestiones de género y salud sexual y reproductiva*. En segundo lugar, realizan *asesoramiento jurídico y/o psicológico*, en ambos casos asociado a problemas de género y violencia doméstica. Casi todas han tenido o tienen vinculaciones con el Consejo Nacional de la Mujer; el Consejo por los Derechos del Niño y la Adolescencia, el Consejo Consultivo de la Sociedad Civil, Comisión de Equidad de Género del Ministerio de

Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. Grupo de Mujer y Salud, de la Mesa de Concertación Juvenil del GCBA, etc. Y las que implementan acciones de prevención del VIH-sida/ ITS y/o promueven la despenalización del aborto mantienen vinculaciones con los programas nacionales de Salud Sexual y Reproductiva, de Sida, con la Coordinación de Sida del GCBA para la provisión de insumos (folletería, preservativos, etc.) habiendo sido algunas de ellas beneficiarias de subsidios para proyectos específicos por parte del Fondo Mundial de Lucha contra el vih-sida, Malaria y TBC, UNIFEM o el Fondo de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD.).

Los cinco casos restantes con un perfil caritativo-asistencialista, si bien con actividades dirigidas a la "mujer", orientan su accionar en la "familia" y en algunas problemáticas puntuales como las de violencia doméstica a través del asesoramiento y la contención caritativa.

Catorce de las dieciséis organizaciones manifestaron *integrar alguna red asociativa* en las modalidades de Foro o Redes solidarias o confrontativas. Mientras en la instancia movimientista de la sociedad civil, algunas se movilizan colectivamente en torno a la defensa de los derechos sexuales y reproductivos desde una óptica feminista, otras están más ligadas a una visión tradicional de la mujer y de la familia. (Biagini, 2009).

La presencia y el poder de decisión de los miembros fundadores en la organización interna y en la comunicación externa es muy importante y el estilo de conducción es personalista, verificándose en casi todos los casos estudiadas un reducido cambio en sus dirigencias.

Con respecto a los recursos financieros que movilizan, presentan una variedad amplia de *fuentes de ingresos autogenerados* (donaciones, cuotas sociales y aranceles) registrándose en casi la totalidad *fuentes externas* (subsidios gubernamentales, apoyo internacional y /o de particulares).

Especialmente las encuadrables en el patrón asociativo moderno, la modalidad incluye la elaboración y ejecución de proyectos para poblaciones beneficiarias específicas y en la mayoría de los casos los promotores o los profesionales vinculados sólo cobran honorarios cuando los implementan.

Al indagar en sus consideraciones sobre el fuerte crecimiento del sector asociativo no gubernamental verificado en los '90 es interesante observar en las *ONGs-Mujer ubicadas en el patrón moderno* un discurso que no reconoce la existencia per sé de dicho campo ya que predominan argumentaciones que justifican la expansión de la esfera asociativa: por la *incapacidad institucional-organizativa y/o financiera del Estado* para responder a las demandas y necesidades sociales la sociedad civil se organiza. No obstante, reconocen el *mayor alcance del*

Estado, la potencialidad de un *accionar integral* y la *sustentabilidad de las actividades*. Se le adjudica como función indelegable el tema de la salud en general; garantizar el cumplimiento de las leyes a través de políticas activas y campañas de difusión masiva sobre derechos y recursos institucionales disponibles. Mayoritariamente, también lo consideran un agente esencial del desarrollo social.

De acuerdo a sus narrativas, la principal *fortaleza* del sector no gubernamental reside en su *mayor transparencia*, con menor burocratización, y con una interlocución mucho más directa que las hace más operativas en la "ejecución y evaluación de los proyectos". Destacan *el compromiso y las convicciones de sus miembros en torno a un objetivo común* y señalan como virtud, la *autonomía y la independencia institucional*. Finalmente, su handicap estriba en *la ayuda y protección mutua* que ofrecen y resaltan la ausencia de discriminación como un elemento positivo. Identifican como una *debilidad* las pocas instancias de control por parte del Estado sobre el propio campo.

Entre sus objetivos principales se destacan *la paridad entre varones y mujeres*, el *empoderamiento*, la *autonomía* personal y colectiva de las mujeres y *la igualdad de oportunidades*. Con relación a sus estrategias políticas, rechazan la existencia de un límite claro entre las esferas privada y la pública enfocando a la familia, la pareja y lo doméstico desde un cuestionamiento que desmitifica la intimidad y desacraliza la maternidad, otorgándole un sentido a lo público que permita ampliar la participación femenina. Indican que han surgido como organizaciones porque existía un abandono estatal de problemáticas importantes como el acceso a anticonceptivos, educación sexual, formación, atención y asistencia a mujeres, etc.

En cambio, las *OSC-Mujer de perfil más tradicional* activan un discurso de índole neoliberal, de Estado mínimo pero con obligaciones de contribución y apoyo financiero al campo asociativo filantrópico. Se explica el aumento en la cantidad de organizaciones para evitar los riesgos de corrupción, aumentar la eficiencia de las acciones y posibilitar una mejor caridad. Casi todas surgieron antes de los '80, con sedes provinciales y un mayor alcance nacional. Mantienen activas articulaciones con las instituciones no gubernamentales que han tenido más peso político y de lobby durante la década de 1990 en las áreas de la infancia, el "menor", la pobreza y a través de las cuales, con cierto monitoreo de Cáritas y el beneplácito del Foro del Sector Social, se canalizaron mucho de los planes de ayuda social financiados por el Banco Mundial y el BID. Se observa una actividad de servicio orientada a la comunidad, fundamentalmente hacia "la familia, célula básica de la sociedad, en el orden moral,

asistencial y educacional". Dirigen sus acciones hacia las mujeres a partir de su rol de "esposa y madre", con fuerte uso del estereotipo maternal. No hay referencias acerca del género ni en sus objetivos ni en los discursos acerca de sus prácticas. Tampoco pueden observarse algún reconocimiento de situaciones de discriminación o de subordinación de las mujeres :

"... la mujer es capaz de llevar adelante muchas acciones positivas, porque cuando se empeña lleva adelante más cosas casi que el hombre... y eso que no somos feministas..."... consideramos al padre y a la madre..."

Como lo explica C. Córdoba (2004), en este último tipo de conjunto asociativo se comparte una visión del papel de la mujer basada en el "marianismo": el culto a la superioridad espiritual femenina, aquel que encarna simultáneamente el ideal de crianza/ maternidad y castidad. Estiman que el mayor éxito de "su misión" es trabajar por el bien de la niñez y de la juventud, difundiendo y defendiendo los principios de la institución y representándola cuando convenga al bien de la familia. En los casos en que se hace mención a derechos, se refieren a los derechos de la familia, a partir del reconocimiento del matrimonio como "misterio de amor" y al papel de la mujer casada como núcleo central. Desde mediados de la década de 1980, su acción colectiva ha estado vinculada a la oposición a las leyes del divorcio, salud sexual y reproductiva, educación sexual, pro derecho al aborto, con fuerte oposición a la despenalización del aborto. Destacan como una *fortaleza* el respaldo que les brinda la institución en cuanto a los proyectos y la posibilidad de trabajar dentro de un marco y de un orden que les permite organicidad y continuidad, frente a la ausencia del Estado y los sectores empresariales. Se observa una extensión de las modalidades de funcionamiento y cohesión propias del ámbito privado- doméstico y familiar en la gestión institucional. En este perfil consideran que una *debilidad* del propio campo reside, en algunos casos, en su posibilidad de politización. También señalan dificultades personales para la participación debido a la escasa disponibilidad de tiempo, aunque existan igualmente deseos de colaborar y se esté comprendiendo, cada vez más, "que hay que capacitar, que hay que hacer, que hay que estar con el otro, y que eso lleva tiempo, pero tiempo organizado"(Córdoba 2004). Difieren en la opinión del papel que les cabe como respecto a la prestación de servicios de asistencia directa y al tipo de articulación a sostener con el Estado. Mientras en las *ONGs-Mujer "modernas"* preponderan posturas contrarias a este tipo de actividades, con críticas a las organizaciones que implementan servicios por la legitimación que supone suplir las obligaciones del Estado, las *OSC-Mujer*

"tradicional" consideran a la asistencia como una de sus principales actividades.

Desde las políticas públicas las mujeres fueron visualizadas en América Latina como un grupo vulnerable en su carácter de madres o trabajadoras pero mínimamente como ciudadanas. Las receptoras de las legislaciones y las políticas sociales fueron básicamente las mujeres de clases subalternas y en su rol reproductor. Es decir, el tema del control del crecimiento de la población latinoamericana ha sido objeto de preocupación y de programas norte-sur a través del modelo demográfico del "control de la natalidad", seguido por el de "planificación familiar" y en los años '90 con el paradigma de "salud sexual y reproductiva" orientado por la equidad entre los géneros y la vigencia de los derechos sexuales y reproductivos como derechos humanos (Langer, 2001; Checa, 2003). Lo novedoso es que explícitamente la sexualidad se convierte en un foco de interés político en el plano global con repercusiones diferenciales en los contextos nacionales. Corroborando esa "facultad" de reconocimiento y apropiación de justas demandas especialmente en lo socio-cultural -aunque no en lo macroeconómico- que han tenido los organismos de las Naciones Unidas y las instituciones financieras internacionales se verifica desde mediados de los años '90 un creciente interés por incorporar la 'perspectiva de género' como resultado de un doble proceso: por un lado la exigencia de los organismos internacionales de las Naciones Unidas y los bancos (Banco Mundial, BID) y por otro, por la capacidad de presión del movimiento de mujeres por posicionar el tema en la agenda política.

Durante el período 2000-2007, las *demandas e iniciativas* de las organizaciones de mujeres posicionadas en el patrón moderno se centraron en la promulgación y cumplimiento de la Ley de salud sexual y reproductiva en la Ciudad de Buenos Aires y a nivel nacional. En 2000, con la presión y contrapresión de diferentes conjuntos sociales, se sancionó en dicha ciudad la Ley de Salud Reproductiva y Procreación Responsable. En el 2002 se logró la sanción de la ley nacional 25.673 y la creación del Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable en el ámbito del Ministerio de Salud. Los fundamentos del Programa se basan en una perspectiva de promoción y defensa de los derechos humanos, enfatizando el derecho a la salud (en particular la salud y los derechos sexuales y reproductivos) y los derechos de las mujeres. Es decir, se plantea una tensión entre "derechos de todas las personas" y "derechos de las mujeres", así como el deslizamiento de "derechos sexuales y reproductivos" a "derechos reproductivos" sin más. No hay una referencia explícita a la perspectiva de género. Se considera a las mujeres como un grupo vulnerable en relación con el proceso de salud-enfermedad-atención

(Grigaitis, 2005). Como normativa de base se menciona a la Convención Sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación y violencia contra la Mujer (CEDAW), incorporada a nuestra legislación con rango constitucional desde la reforma de 1994 y ratificada recién en noviembre del 2006.

La importancia de este programa así como el lugar prioritario que ocupa en la agenda de los grupos de mujeres queda de relieve si se tiene en cuenta que en la Argentina el aborto es la primera causa de muerte materna; que la hospitalización por aborto se ha incrementado en un 57% desde 1995 a 2000 y que el 40% de ellas corresponde a menores de 20 años.

A siete años de su promulgación, se han presentado crecientes resistencias a nivel local y nacional para la implementación del referido Programa provenientes de los sectores ligados a la Iglesia Católica que se expresan especialmente en torno a los alcances de la injerencia del Estado sobre contenidos vinculados a la educación sexual. Polémica que resulta más aguda en la ciudad de Buenos Aires que cuenta con una ley de salud reproductiva y procreación responsable sancionada previamente (Ley 418/2000) en la cual el Estado tiene un rol más importante. Los enfrentamientos entre ambos tipos de organizaciones han sido importantes y se han manifestado en pugnas cuerpo-a-cuerpo en la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, en el Congreso Nacional y en los Encuentros Nacionales de la Mujer cada vez que se debate en torno a derechos sexuales y reproductivos, como en su momento fue la ley de divorcio vincular o el Código de Convivencia que regulaba las normativas vinculadas al ejercicio de la prostitución.

Difícilmente este grupo se manifieste públicamente a través de declaraciones o enunciaciones propias. Algunas lo hacen a través de otras instituciones claramente ligadas a grupos conservadores de la Acción Católica Argentina o del Opus Dei, como la organización Pro Vida que sistemáticamente advierte que la "perspectiva de género" es el arma más peligrosa contra la vida y la familia utilizada por el feminismo antivida.

Con fondos provenientes de diversas fuentes, durante la última década buena parte del campo asociativo se articuló con el Estado mediante la ejecución de proyectos específicos a su área temática y a un cierto control social "institucionalizado" de políticas públicas, como es el caso de las ONGs- Sida y Diversidad Sexual respecto al Fondo Mundial de Lucha contra el Sida, la malaria y TBC y las de Mujeres que, organizadas como Consorcio para la Promoción y Monitoreo de los derechos sexuales y reproductivos (Conders) y con la participación de cuatro

ONGs y redes de mujeres (tres de las cuales integran la muestra en estudio), están monitoreando el cumplimiento del Programa y la legislación vinculada con salud sexual y reproductiva.

El direccionamiento de su accionar, el tener que acotarse a temáticas y actividades subsidiadas a través de protocolos con prioridades y tiempos definidos por otros produjo en el caso de las ONGs-sida una disminución notable en su accionar colectivo, en su presencia en la esfera pública y en su capacidad ilocucionaria en un contexto de incremento de la protesta social durante el movilizadado período 2000-2005. (Biagini, 2009). Y aunque la ley 25.673 de Salud Sexual y Reproductiva no se cumplimenta debidamente, teniendo en cuenta los avances logrados al haberse incluido los materiales de anticoncepción dentro del Plan Remediar y la obligación de su provisión por parte del sistema de seguridad social, la mayoría de las organizaciones entrevistadas estiman que su aprobación ha tenido que ver con el ejercicio de los derechos de ciudadanía de una sociedad civil movilizadada y, en este caso, liderada por grupos de mujeres (institucionalizados o no) con el apoyo de las ONG de derechos humanos y algunos organismos públicos como la Defensoría de la Ciudad de Buenos Aires, centros académicos y normativas de Conferencias Internacionales. Si bien con decrecimiento en el último año donde la agenda pública se conmocionó por pugnas vinculadas con cuestiones de distribución social y defensa de intereses económicos sectoriales y con una menor preocupación por parte de la gestión gubernamental en la temática de la salud sexual y reproductiva, las ONGs-Mujer y los grupos de feministas mantienen la campaña "*anticonceptivos para no abortar, aborto legal para no morir*" "*despenalización del aborto garantizando su práctica gratuita en hospitales públicos*" con temáticas movilizadores y de confrontación aunque específicas (legalización/despenalización del aborto, aborto no punible, anticoncepción de emergencia y atención post aborto). A diferencia de otros colectivos temáticos también altamente profesionalizados, sigue sosteniéndose que una de sus funciones principales es la de *Presionar. Luchar por derechos. Reclamar. Participar en la formulación de políticas públicas.*

4- A modo de sintético colofón

Las políticas públicas de la década de 1990 y buena parte de la actual guardaron relación con las transformaciones estructurales que sufrió la Argentina y, en general, se elaboraron en sintonía con los procesos de reforma del Estado tendiendo a la descentralización, la transferencia de servicios y a una cierta participación de las OSC. Dichos

procesos no se verificaron sin conflictos y, en el contexto de desempleo e incremento de la desigualdad social, la problemática de la contención del conflicto social resultaría para algunos sectores una particular cuestión a enfrentar, diluir y/o a superar poniéndose en juego incluso el propio destino de sus directivos o la continuidad institucional de la organización.

Para un espectro amplio de OSC, de corte asistencialista (dirigidas a temáticas vinculadas a la infancia, el "menor", la mujer desamparada, la pobreza, la discapacidad) y a través de las cuales se canalizaron mucho de los planes de ayuda social, la crisis fiscal del Estado y la concepción de un modelo subsidiario facilitó el desarrollo de un discurso que acepta que aquél reduzca sus áreas de competencia y obligaciones; que la "solidaridad" sea ejercida desde *iniciativas privadas* con reducción de las garantías estatales para la materialización de los derechos sociales. De esta visión no participa la gran mayoría de las ONGs entrevistadas las que se caracterizan por sostener un modelo de Estado Benefactor y aunque requieren de políticas activas e integrales y reconozcan mayor envergadura al accionar gubernamental, defienden el alcance distintivo del campo propio, su competencia y experiencia para modificar representaciones y prácticas en torno a salud, sexualidad, derechos y relaciones interpersonales. Comparativamente las *ONGs-Mujer* sobresalen entre quienes consideran inconveniente ejecutar acciones y servicios que deben estar a cargo del Estado; son también los grupos más activos en la actual demanda por despenalización- legalización del aborto. Si bien el panorama es más diverso que las tipificaciones realizadas, en el otro extremo podrían ubicarse las *OSCs-Mujer* quienes se ocupan de asistencia "benéfica" y entienden que, en sus articulaciones con el Estado, éste debe suministrar los recursos financieros y tercerizar las acciones.

La política de vinculación Estado- sociedad civil ha tenido el formato de *articulación por proyectos*. Ese estilo de convocatorias produjo un direccionamiento de las actividades y preocupaciones de las ONGs. Las acciones a ejecutar se orientan en función de los objetivos demandados y de los gastos que son reconocidos como pertinentes y justificables. Dicha articulación junto con la implementación de consultorías, servicios de asesoramiento y capacitación ha promovido una creciente profesionalización de sus prácticas, una disminución en la presencia del voluntario/militante, una mercantilización de las actividades y una interrelación con las organizaciones de base en carácter de población destinataria. A lo largo de estos años se verifica una disminución en la cantidad de integrantes y una reducción de los rentados "regulares" persistiendo la tendencia a que las

personas que participan de proyectos con financiamiento en carácter de profesionales o promotores cobran honorarios sólo en dicha oportunidad.

Salvo casos aislados, las que trabajan en temáticas como Mujer, diversidad sexual, sida, adicciones, etc. no se han manifestado por modificaciones en el sistema sanitario ni por políticas de salud que supongan demandas por cobertura universal. Lo que resulta paradójico ya que las Redes asociativas y los documentos internacionales sostienen la necesidad de una estrategia integral para el pleno desarrollo humano, político y social de la mujer, empero, en lo local la lucha sostenida es puntual y específica, sin construcción de alianzas ni manifestación asociada de reclamos con otros sectores. Aunque ha sido posible registrar algunos apoyos de las ONGs-sida, de las redes de personas que viven con el virus y de movimientos de trabajadores desocupados a favor de los derechos sexuales y reproductivos o en los reclamos realizados por agrupaciones de mujeres por provisión continua de anticonceptivos en los hospitales públicos, no se advierte la misma preocupación de éstas cuando se protesta por cuestiones que afectan a estos últimos colectivos. (Biagini 2006). Precisamente, una de las debilidades más importantes del accionar de las ONGs es la *confusión entre ocuparse de una temática específica y centralizarse en demandas y reclamos puntuales*. Las estrategias de lucha privilegiaron una lógica sectorial y particular de cabildeo, sensibilización pública o presión hacia el sistema político sin haberse implicado en las protestas en torno a la situación del sistema público de salud para no hacer referencia a su prescindencia en luchas protagonizadas por diferentes actores del campo de la salud, la educación, el trabajo o las movilizaciones contra la impunidad de las fuerzas de seguridad.

Los progresos en los enunciados de la salud pública sobre género y sexualidad no se corresponden con avances importantes en el terreno de la acción. Con políticas y programas de prevención específicos - aunque se los quiera incluir con 'orientación de género' - como los que han predominado en nuestra región pero sin cambios en las condiciones de vida y trabajo, difícil será incidir en los vínculos interpersonales ya que la vulnerabilidad deviene del contexto en el que se generan significaciones y prácticas de cuidado y/o desprotección hacia sí y hacia los otros. En este sentido, si bien las políticas cuyo objetivo son disminuir la brecha de género en educación, mejorar el acceso de las mujeres a las fuentes económicas y de ingresos, incrementar su participación política, y protegerlas de la violencia, son algo clave en el empoderamiento femenino (Gupta, 2001) requieren "intervenciones estructurales", de transformaciones

macrosociales y culturales más amplias (Altman, 2004). La especialización, los reclamos puntuales y sectoriales pueden potenciar el accionar de las ONGs temáticas pero también lo limitan al aislarlo de otras reivindicaciones que hacen a las condiciones de vida, salud y trabajo. En este sentido expresan y refuerzan procesos de fragmentación social y debilitan las demandas por políticas de salud de carácter universal. Los reclamos específicos debieran fundirse y articularse con otras fuerzas sociales y políticas por demandas de salud colectiva y cambios globales en la estructura social desde una lógica política de universalización de derechos sociales precisamente para hacer generalizables los reclamos y ser incluidos en las preocupaciones y agendas de partidos y movimientos políticos más amplios.

Notas

¹Basándonos en A. Thompson (1993) entendemos por "condiciones de vulnerabilidad" a la situación de desventaja ambiental, social, cultural o política, que favorece una mayor incidencia de problemáticas que requieren de intervenciones estructurales urgentes y precisas y que trascienden el accionar individual.

Bibliografía

1. ALTMAN D, 2004: Intervenciones estructurales y comunidades vulnerables. XV Conferencia. Internacional de SIDA, Bangkok, Revista Desidamos, vol. 2, año 12, Buenos Aires, octubre 2004. [[Links](#)]
2. ARDITI B, 2004. *Trayectoria y potencial político de la idea de SC*. Revista Mexicana de Sociología, año 66, núm. 1, 2004, México, pp. 01-21. [[Links](#)]
3. BIAGINI G., 2009: Sociedad civil y VIH-sida. ¿De la acción colectiva a la fragmentación de intereses?. Paidós. Ed. Tramas Sociales 54. Buenos Aires. [[Links](#)]
4. BIAGINI G., 2006: *Panorámica institucional del campo asociativo vinculado al VIH-sida* en Biagini G- Sánchez, M, comp. Sociedad civil, políticas públicas y VIH-sida, Publicación Cátedra Sociología de la Salud. FCS, UBA. [[Links](#)]
5. BIAGINI G., 2004, comp.: Exploración en torno al VIH-sida, Publicación Cátedra Sociología de la Salud. [[Links](#)]
6. BIAGINI G., 2002: Articulación Estado- Sociedad Civil: la perspectiva de las ONGs con trabajo en salud en Biagini G., comp., Actores Sociales y Sida2, Publicación Cátedra Sociología de la Salud, FCS, UBA. [[Links](#)]
7. BIAGINI, G. Y SÁNCHEZ, M. (1995): Actores sociales y sida. NMS? Nuevos agentes de salud?. Las ONGs y el complejo VIH/sida. Espacio Editorial. Buenos Aires. [[Links](#)]

8. CÓRDOBA, C. (2004) "*Organizaciones de mujeres y género*" en Biagini G, comp. Exploración en torno al VIH-sida, Publicación Interna Cátedra Sociología de la Salud, FCS, UBA. [[Links](#)]
9. GRIGAITIS, L., 2005 a: El Programa Nacional de Salud sexual y Procreación Responsable. Publicación Interna cátedra. Sociología de la Salud, FCS, UBA. [[Links](#)]
10. GUPTA R, 2001: *Equidad de Género Eficaz barrera contra el sida* LETRA S Marzo 1 de 2001. [[Links](#)]
11. MOGLIATTI, S. 2003: *El lenguaje de las instituciones*. Informe investigación Ubacyt 2001-2003 Actores Sociales y Nuevos Padecimientos: Políticas Públicas y ONGs. [[Links](#)]
12. OLVERA RIVERA, A (1999): "Los Modos de la recuperación de la contemporánea idea de sociedad civil" en Olvera Rivera, A. La sociedad civil: de la teoría a la realidad Ed. El Colegio de México, México. [[Links](#)]
13. THOMPSON A., 1993: Grupos de alto riesgo y nuevos problemas sociales en Argentina: un problema de "sintonía fina", Cedes-Conicet, Buenos Aires. [[Links](#)]
14. WALZER M, 1992: La idea de Sociedad Civil. Una vía hacia la reconstrucción social, Debats, 39, Alfons el Magnánim, Valencia, pp. 31-39. [[Links](#)]

© 2010 *Universidades Nacionales de Luján, La Pampa y del Comahue*

Cruce Ruta 5 y 7
(6700) - Luján - Buenos Aires
República Argentina
Tel.: (+54 2323) 42-0380 Int. 360
Fax: (+54 2323) 42-5795

 e-Mail

aljaba@mail.unlu.edu.ar