



Universidad Nacional
de General Sarmiento

DOCTORADO EN CIENCIAS SOCIALES 2008-2019

Acreditación de la CONEAU (230/11)

Tesis para obtener el grado de
Doctor en Ciencias Sociales

**Consumo problemático de drogas y políticas públicas. Las experiencias en la
gestión estatal de organizaciones sociales en el “retorno” del Estado en la Provincia de
Buenos Aires (2003-2008)**

Alumno: Mg. Juan Ignacio Lozano
Director de Tesis: Lic. Germán Javier Pérez

Abril, 2019

**FORMULARIO “E”
TESIS DE POSGRADO**

Este formulario debe figurar con todos los datos completos a continuación de la portada del trabajo de Tesis. El ejemplar en papel que se entregue a la UByD debe estar firmado por las autoridades UNGS correspondientes.

Niveles de acceso al documento autorizados por el autor

El autor de la tesis puede elegir entre las siguientes posibilidades para autorizar a la UNGS a difundir el contenido de la tesis:

- a) **Liberar el contenido de la tesis para acceso público.**
- b) **Liberar el contenido de la tesis solamente a la comunidad universitaria de la UNGS:**
- c) **Retener el contenido de la tesis por motivos de patentes, publicación y/o derechos de autor por un lapso de cinco años. X**

a. Título completo del trabajo de Tesis:

“Consumo problemático de drogas y políticas públicas. Las experiencias en la gestión estatal de organizaciones sociales en el “retorno” del Estado en la Provincia de Buenos Aires (2003-2008)”

b. Presentado por (Apellido/s y Nombres completos del autor):

Lozano, Juan Ignacio

c. E-mail del autor:

juanignaciolozano@yahoo.com.ar

d. Estudiante del Posgrado (consignar el nombre completo del Posgrado):

Doctorado en Ciencias Sociales UNGS-IDES

e. Institución o Instituciones que dictaron el Posgrado (consignar los nombres desarrollados y completos):

Instituto de Desarrollo Económico y Social
Universidad Nacional de General Sarmiento

f. Para recibir el título de (consignar completo):

a) Grado académico que se obtiene:

Doctorado en Ciencias Sociales

b) Nombre del grado académico:

Doctor en Ciencias Sociales

g. Fecha de la defensa: / / /
 día mes año

h. Director de la Tesis (Apellidos y Nombres):

Pérez, Germán Javier

- i. Tutor de la Tesis (Apellidos y Nombres):

- j. Colaboradores con el trabajo de Tesis:

- k. Descripción física del trabajo de Tesis (cantidad total de páginas, imágenes, planos, videos, archivos digitales, etc.):

Páginas: 301

Cuadros: 12

Imágenes: 3

- l. Alcance geográfico y/o temporal de la Tesis:

Provincia de Buenos Aires / 2003-2008

- m. Temas tratados en la Tesis (palabras claves):

Estado – Organizaciones Sociales – Consumo Problemático de Drogas

- n. Resumen en español (hasta 1000 caracteres):

El tema principal de la presente tesis es el análisis de una participación institucionalizada de organizaciones sociales en la Subsecretaría de Atención a las Adicciones del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. A partir de este análisis, reflexionaremos también acerca de la trayectoria de institucionalización de organizaciones socioterritoriales ocurridas en el Estado entre los años 2003 y 2008.

Entre las estrategias de relación con organizaciones sociales, se observó el ingreso a distintos ministerios, secretarías y direcciones, así como también a espacios tales como consejos consultivos o mesas de gestión. En este ciclo, se puede analizar las relaciones y

articulaciones establecidas entre las organizaciones, la dinámica del transcurso de institucionalización y los resultados posteriores.

Mediante esa participación, las organizaciones sociales intentaron posicionarse como interlocutores de los sectores populares en una temática que incluía un mayor consumo de drogas, oferta de drogas más peligrosas y, sobre todo, una respuesta estatal basada en la ampliación del aparato represivo al joven consumidor, más que a la estructura de producción, circulación, venta y consumo.

o. Resumen en portugués (hasta 1000 caracteres):

O tema principal da tese é a análise de uma participação institucionalizada das organizações sociais na Secretaria de Dependência Governo Cuidados da Província de Buenos Aires, a partir do qual também refletir sobre uma história de institucionalização das organizações sócio-territoriais na Estado que ocorreu entre 2003 e 2008.

Entre as estratégias de relacionamento com as organizações sociais foi observada a entrada em diferentes ministérios, secretarias e endereços, ou espaços como conselhos consultivos ou mesas de gestão. Nesse ciclo, as relações e articulações estabelecidas entre as organizações, a dinâmica do processo de institucionalização e os resultados subsequentes desse processo podem ser analisados.

Através dessa participação de organizações sociais, procuraram posicionar-se como interlocutores dos setores populares, num tema que inclui maior consumo, oferta de drogas mais perigosas e, sobretudo, uma resposta do Estado baseada na extensão do aparato repressivo ao jovem consumidor. , mais do que a estrutura de produção, circulação, venda e consumo.

p. Resumen en inglés (hasta 1000 caracteres):

The main theme of the thesis is the analysis of an institutionalized participation of social organizations in the Under Secretary for Attention to Addictions of the government of the Province of Buenos Aires, from which we will also reflect on a trajectory of

institutionalization of socioterritorial organizations in the State that occurred between 2003 and 2008.

Among the strategies of relationship with social organizations was observed the entrance to different ministries, secretaries and addresses, or spaces such as advisory councils or management tables. In this cycle, the relations and articulations established between the organizations, the dynamics of the institutionalization process and the subsequent results of that process can be analyzed.

Through this participation of social organizations, they tried to position themselves as interlocutors of the popular sectors, in a theme that includes greater consumption, supply of more dangerous drugs, and above all, a state response based on the extension of the repressive apparatus to the young consumer, more than the structure of production, circulation, sale and consumption.

q. Aprobado por (Apellidos y Nombres del Jurado):

Firma y aclaración de la firma del Presidente del Jurado:

Firma del autor de la tesis:

Julieta, Joaquina y Juanita
Gracias por tanto

AGRADECIMIENTOS

Esta tesis sólo es posible debido al incondicional apoyo que recibí de muchísimas personas que, de uno u otro modo, me acompañaron en estos años de cursado del doctorado, trabajo de campo y escritura de la misma.

Quiero destacar especialmente la figura de Germán Pérez, quien fuera fundamental en todas las etapas de la investigación. Estaré por siempre agradecido por el acompañamiento y la dedicación que tuvo para con mi trabajo.

Así mismo, agradezco al GEPSAC (Grupo de Estudios sobre Protesta Social y Acción Colectiva), a su director Federico Schuster, al Instituto de Investigación Gino Germani y a los compañeros del grupo de investigación, por las lecturas recomendadas, los debates promovidos y el intercambio fructífero.

A Margarita Rozas, quien me apoyó y promovió para obtener becas de formación doctoral en el Conicet, trabajando juntos en la Facultad de Trabajo Social de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP).

Se extiende este reconocimiento al Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) por la beca otorgada que me posibilitó la realización del Doctorado, como así también al Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES) y la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), quienes me otorgaron una beca de reducción de aranceles para el cursado del mismo. A los profesores del doctorado y a los compañeros, quienes aportaron ideas, debates, desde un marco de entendimiento e intercambio. Especialmente a Elizabeth Jelin y Sandra Gayol, quienes, con sus talleres de tesis, contribuyeron hasta último momento en la reflexión y redacción.

A los trabajadores de la Sub Secretaria de Atención a las Adicciones de la Provincia de Buenos Aires, a los militantes de organizaciones sociales, funcionarios, profesionales, quienes, de manera desinteresada, compartieron conmigo visiones, opiniones y experiencias de vida de cuyo intercambio y análisis obtuve valiosos aportes y reflexiones para la realización y concreción de esta tesis.

Resumen

El tema principal de la presente tesis es el análisis de una participación institucionalizada de organizaciones sociales en la Sub Secretaría de Atención a las Adicciones dependiente del Ministerio de Salud del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. A partir de este análisis, reflexionaremos también acerca de la trayectoria de institucionalización de organizaciones socioterritoriales ocurridas en el Estado entre los años 2003 y 2008.

Fruto de un trabajo de campo que se llevó a cabo combinando distintas técnicas sistematizadas y puestas en relación, -observación participante, entrevistas no estructuradas, notas de campo- se desarrollaron diferentes estrategias desde una secretaría provincial. Dicha secretaría, convocando militantes de organizaciones sociales, estableció una agenda de trabajo en relación al consumo problemático de drogas en los sectores populares, dados en un contexto económico y social de un Estado casi quebrado y con escasa presencia e institucionalidad pública, producto de la crisis del año 2001.

Para el período que nos interesa investigar, una de las principales novedades institucionales consistía en la participación de algunas organizaciones sociales en el gobierno y, por lo tanto, la presencia de un conjunto de demandas producidas en la acción colectiva no institucional hacia el interior del Estado. A partir del año 2005, el gobierno de la Provincia de Buenos Aires había convocado a organizaciones sociales cercanas al gobierno nacional para integrar diferentes espacios de gestión gubernamental¹.

Al igual que el gobierno Nacional y otros distritos, el de la provincia de Buenos Aires también había desarrollado estrategias de relación con diversos movimientos y organizaciones sociales, ya sea a partir del ingreso a distintos ministerios, secretarías y direcciones, o con diferentes espacios *ad hoc*, como consejos consultivos o mesas de gestión.

Respecto a la dimensión temporal del estudio, es pertinente afirmar que en las elecciones legislativas de 2005, con el triunfo de Cristina Fernández de Kirchner, del Frente Para la Victoria (FPV), para ejercer el cargo de Senadora por la provincia de Buenos Aires

¹ Como desarrollaremos a continuación, ya desde el año 2003 se consolidan articulaciones entre organizaciones sociales y el Estado, siendo el año 2005 cuando se efectivizan cargos públicos, lugares en las listas electorales, etc.

(2005-2011) sobre Hilda González, del Partido Justicialista (PJ)², se generó un encausamiento del Partido Justicialista en su totalidad, reconociendo el liderazgo de Néstor Kirchner y promoviendo, en la provincia de Buenos Aires, un proceso de institucionalización de las organizaciones mediante la inserción de diferentes cuadros³ en el gobierno provincial.

La investigación comprende así un período paradigmático en un doble sentido. Por un lado, respecto de la coyuntura política debido al alineamiento del gobierno provincial con el proyecto nacional y la consecuente legitimidad de las organizaciones para institucionalizar sus demandas históricas. Por el otro, las transformaciones que se visualizan en la movilización. En definitiva, en ese ciclo se pueden analizar las relaciones y articulaciones establecidas entre las organizaciones, la dinámica del proceso de institucionalización y los resultados posteriores de ese proceso.

Queda así expuesto que esta investigación se nutre de perspectivas teóricas y disciplinares provenientes especialmente de la Sociología y la Ciencia Política, pero también de la Antropología y el Trabajo Social. Además, pretendemos reconstruir la historia de concepción y abordaje público frente a la problemática del consumo de drogas en un contexto de agravamiento de las condiciones adversas de vida en amplios sectores de la población y, sobre todo, en los sectores populares, coincidiendo con el surgimiento de nuevas drogas -de mayor toxicidad y mayor accesibilidad- frente a la crisis económica y las consecuencias de la devaluación de 2002.

Las organizaciones sociales, a través de su participación en el Estado, intentaron posicionarse como interlocutores de los sectores populares en una temática que incluía un mayor consumo de estupefacientes, oferta de drogas más peligrosas y, sobre todo, una respuesta estatal basada en la ampliación del aparato represivo al joven consumidor, más que a la estructura de producción, circulación, venta y consumo.

² Las elecciones legislativas concentraron el interés en la Provincia de Buenos Aires. Cristina Fernández de Kirchner, por el Frente para la Victoria, triunfó sobre Hilda “Chiche” Duhalde, del Frente Justicialista (45,77 a 20,43 %, constituyendo primera y segunda fuerza para el tramo “senador nacional”).

³ Tanto Perón, en “Conducción Política”, 1952, Ediciones Mundo Peronista, p. 18, disponible en http://www.peronlibros.com.ar/sites/default/files/pdfs/peron_j_d.conduccion_politica_mundo_peronista.pdf, como el Che Guevara, en el artículo “El cuadro, columna vertebral de la revolución”, publicado en la Revista Cuba Socialista, septiembre 1962, disponible en http://cheguevara.cubasi.cu/Content.aspx?menu_activo=3&estado=3&id=611, refieren al rol de cuadro político.

Abstract

The main theme of this thesis is the analysis of institutionalized participation's social organizations in the Sub Secretary of Attention to Addictions which depend of the Ministry of Health at the government of the Province of Buenos Aires. We propose reflect also on a path institutionalization of socio-territorial organizations in the state occurred between 2003 and 2008.

The result of field work was carried out by combining different techniques were systematized and put into relation, as participant observation, unstructured interviews, field notes, various strategies are developed from a provincial secretary, which, summoning militants social organizations, established a working agenda in relation to problem drug use in popular sectors, economic and social context of a nearly bankrupt state with little presence and public institutions, due to the crisis of 2001.

For the period that interests us investigate, it is noted as one of the main institutional developments involving some social in government organizations and, therefore, the presence of a set of demands produced in the non-institutional collective action within the Been. From 2005, the Government of the Province of Buenos Aires had called social organizations close to the national government to integrate different areas of governance Like the national government and other districts, the province of Buenos Aires has also developed strategies regarding various social movements and organizations, income from various ministries, secretaries and addresses, or other ad hoc spaces, as advisory councils or management tables.

Regarding the temporal dimension of the study, it is pertinent to state that in the legislative elections of 2005, with the victory of Cristina Fernandez, the FPV (Front for Victory) on Hilda González PJ (Justicialista Party)⁴, an indictment was generated recognizing all the Peronist party leadership Kirchner in the province promoting a process of institutionalization of organizations, by inserting different pictures in the provincial government⁵.

⁴ The legislative elections concentrated interest in the province of Buenos Aires. Cristina Fernández de Kirchner, for the Front for Victory, triumphed over Hilda "Chiche" Duhalde, of the Justicialist Front (45.77 to 20.43%, constituting first and second force, for the section "national senator").

⁵ Since then develop since 2003 joints between social organizations and the state are consolidated, with 2005 where public officials are proceeding , places on electoral lists , etc.

The research thus comprises a paradigmatic period in two ways. On the one hand, the political situation regarding the alignment of the provincial government the national project and the consequent legitimacy of organizations to institutionalize their historical claims. Furthermore, the changes that are displayed in the demonstration. In short, this cycle can be analyzed relationships and established links between organizations, the dynamics of the institutionalization process and subsequent results of this process

It is exposed so that this research draws on theoretical and disciplinary perspectives especially from sociology, political science, but also of anthropology and social work, in which we intend to also reconstruct the history of design and public approach to the problems facing drug use, in a context of worsening living conditions of broad sectors of the population, especially in the popular sectors, a period in which there are new drugs also increased toxicity and cheapened, face the economic crisis and the consequences of the 2002 devaluation.

The participation of social organizations in the state, tried to position themselves as partners of the popular sectors, a topic of increased consumption, offering more dangerous drugs, and above all, the answer state based on the extension of the repressive apparatus young consumers, rather than the structure of production, distribution, sale and consumption.

Índice

Introducción	20
Sobre el proceso de construcción del tema de estudio.....	23
El consumo problemático de sustancias psicoactivas, la construcción de políticas públicas estatales y el protagonismo de las organizaciones sociales.....	26
Definición del concepto de drogas.....	27
Consumo problemático de drogas.....	30
Dispositivos de intervención.....	32
La convocatoria estatal a las organizaciones sociales. Primeras consideraciones.....	35
Planteamiento del problema y objetivos de la investigación.....	37
Objetivos.....	39
Novedad del aporte.....	40
Cuestión metodológica.....	42
Estructura de la tesis.....	45
Capítulo 1	
El consumo problemático de sustancias desde una perspectiva histórica	
1.1 Introducción. Consumo problemático de drogas. Una historia de los dispositivos de intervención a partir de modelizaciones, conceptualizaciones y etapas. Tensiones entre énfasis en las sustancias, los sujetos y los contextos.....	49
1.2 La construcción de modelos de conceptualización e intervención sobre la Problemática.....	53
a) Modelo ético-jurídico.....	55
b) Modelo médico-sanitario.....	59
c) Modelo psicosocial.....	62
d) Modelo sociocultural.....	66
e) Modelo geo-político estructural.....	69
f) Modelo ético-social.....	71
g) Modelo de la promoción de la salud.....	73
h) Modelo multidimensional e integral comunitario.....	74

1.3 Un análisis histórico del uso de drogas. Distinción de etapas y modificaciones en los modos de consumo, las políticas preventivas aplicadas en nuestro país. La problematización de la oferta y la demanda.....	79
a) Los sesenta y los setenta, entre el prohibicionismo, la contracultura, y los organismos internacionales.....	82
b) Las drogas como problema social en el llamado a la “guerra”.....	85
c) La hegemonía del consumo de cocaína en los ochenta y los noventa.....	86
d) Los noventa, entre las políticas abstencionistas y el resurgimiento de las estrategias de sustitución y reducción de daños.....	90
e) Masificación del consumo de drogas post crisis de 2001.....	91
1.4 Respuestas institucionales al consumo problemático de drogas.....	94
a) Historia del CENARESO, la primera institución estatal referida a la temática.....	97
b) La necesidad de problematizar el aislamiento.....	99
1.5 La construcción hegemónica del sistema represivo en torno a la temática.....	101
1.6 A modo de cierre.....	103

Capítulo 2

El consumo problemático de sustancias y las políticas públicas de abordaje en la Provincia de Buenos Aires

2.1 Introducción.....	106
2.2 Presentación e historia de la S.A.D.A. Algunos datos del contexto de surgimiento..	109
2.2.1. La creación de la Secretaría de Prevención y Asistencia a las Adicciones.....	114
2.2.2. El momento tecnocrático.....	115
2.2.2.1 El Programa Provincial y “Los Líderes para el Cambio”.....	120
2.2.3 La gestión post crisis de 2001. La perspectiva de la vulnerabilidad y la cuestión Social.....	124
2.2.4 Cambios de enfoque al pensar las adicciones: la estrategia socio-sanitaria.....	127
2.2.5 La gestión a partir del año 2006, la búsqueda del Estado presente.....	131
2.2.5.1 Consejo Consultivo Juvenil y Promotores Juveniles en Adicciones.....	136
2.3 Hacia una agenda de trabajo con participación de las organizaciones. La convocatoria estatal.....	138
2.4 Militar el Estado, el diagnóstico de las organizaciones.....	142

2.5 Algunas conclusiones. La desfederalización de la ley 23.737.....	144
--	-----

Capítulo 3.

La búsqueda del “Estado Presente”, organizaciones sociales, relaciones con el Estado, debates sobre la institucionalización.

3.1 Introducción.....	147
3.2 Un estado de arte. De las teorías de los movimientos sociales al análisis de las experiencias de organizaciones sociales en espacios de gestión estatal.....	149
3.2.1 El paradigma de la identidad.....	150
3.2.2 La acción colectiva como interacción estratégica.....	153
3.2.3 Los estudios latinoamericanos sobre los movimientos sociales en la década del ochenta y noventa.....	154
3.2.4. Debates y producciones académicas sobre movimientos sociales y protesta social en el periodo de 2001 y post crisis.....	161
3.3 Estado de la discusión académica sobre las experiencias de organizaciones sociales en la gestión estatal.....	167
3.3.1 Tres gramáticas políticas: autonomismo, clasismo y movimientismo.....	169
3.3.2 Lo nacional popular y la apelación al Estado.....	172
3.3.3 La noción de cooptación para explicar el proceso.....	175
3.3.3.1 Algunas respuestas a la noción de cooptación. Sobre agencia y miserabilismo....	178
3.3.4 Aproximaciones conceptuales a la noción de institucionalización.....	181
3.3.4.1 Hacia un proceso de institucionalización.....	184
3.3.4.2 La institucionalización como articulación y puente.....	188
3.4 Algunas conclusiones.....	191

Capítulo 4.

Estado, militancia, experticia, tecnicismos y territorio

4.1 Introducción.....	195
4.2 Las formas de participación de las organizaciones sociales con el régimen político de gobierno: el campo legislativo, el campo ejecutivo, el campo de implementación de programas.....	197
4.2.1 La dimensión de la experiencia de organizaciones sociales en el campo Legislativo.....	199

4.2.2 La dimensión de la experiencia de organizaciones sociales en el campo ejecutivo..	202
4.2.3 La dimensión de la experiencia de organizaciones sociales en el campo de implementación de programas.....	204
4.2.4 Primer balance de la tipología de experiencias.....	206
4.3 Apuntes y análisis sobre la experiencia en la S.A.D.A.....	208
4.3.1 El caso del Consejo Consultivo Juvenil.....	212
4.3.1.1 Algunos apuntes sobre la implementación del CCJ.....	213
4.3.2 El Programa Jóvenes Presente.....	221
4.3.2.1 Énfasis en la participación ciudadana y juvenil.....	223
4.3.2.2 Algunos antecedentes de políticas públicas orientadas a jóvenes en la provincia de Buenos Aires.....	227
4.3.3 Formación de promotores.....	231
4.3.3.1 El modelo de asistencia y promoción.....	234
4.4 Evaluación de la experiencia por parte de los funcionarios públicos y trabajadores...	236
4.5 Algunas reflexiones finales.....	239

Capítulo 5

Debates en (re)torno al Estado en el contexto del Neoliberalismo y post neoliberalismo

5.1 Introducción.....	242
5.2 El neoliberalismo y la “muerte de lo social”. Apuntes del caso argentino.....	242
5.2.1 Algunas reflexiones sobre el postneoliberalismo. Balance y perspectiva. ¿El despertar del Estado?.....	245
5.2.2 Algunas conclusiones de estos apartados.....	249
5.3 Consideraciones sobre la institucionalización en el periodo kirchnerista.....	251
5.4 La paradoja argentina sobre políticas de drogas en gobiernos progresistas. El caso del gobierno de la provincia de Buenos Aires durante la gestión de Felipe Solá....	254
5.5 Militar el estado, acercarlo al pueblo como estrategia frente al neoliberalismo.....	257

Conclusiones

Palabras Finales y futuras líneas de investigación.....	261
Bibliografía consultada.....	267

Lista de cuadros e imágenes

Cuadro 1

Modelos Preventivos de Abordaje a la Problemática de las Drogas. Políticas, Acciones Preventivas e Intervenciones. (Modelos Ético Jurídico, Médico Sanitario, Psicosocial y Socio Cultural).....77

Cuadro 2

Modelos Preventivos de Abordaje a la Problemática de las Drogas. Políticas, Acciones Preventivas e Intervenciones (Geopolítico Estructural, Ético Social, Promoción de la Salud, Integral Comunitario).78

Cuadro 3 y 4

Sustancias y motivo de consumo en pacientes adictos.....93

Cuadro 5

Comunidad terapéutica, desafíos actuales.....97

Cuadro 6.....101

Cuadro 7

Resumen de la legislación argentina referida a consumo de drogas.....104

Cuadro 8

Tipología de la relación Estado – Movimientos sociales.....185

Cuadro 9

Presupuesto asignado al Área de Intervención Comunitaria y Juvenil 2007.....209

Cuadro 10

Planificación de las acciones a realizar: talleres de sensibilización que se planificaban en cada distrito. El área se comprometía a proveer modelo y material para el mismo.....210

Cuadro 11

Planificación de desarrollo de las distintas líneas de acción. El inicio de las actividades era estimativo y pautado con cada región; la realización de las conferencias estaba supeditada a la decisión de cada región.....211

Imagen 1

Consejo Consultivo Juvenil.....218

Imagen 2

Desarrollo e Implementación del CCJ.....219

Cuadro 12

Resumen de presentaciones al programa. Estado de situación.....226

Imagen 3.....227

Glosario de siglas

APP Asociación Pensamiento Penal

APS Atención primaria de la salud

ASEP Acuerdo Sudamericano sobre Estupefacientes y Psicotrópicos

ATAMDOS Atención Ambulatoria y Domiciliaria de la Salud

BNDD Bureau of Narcotics and Dangerous Drug

CCJ Consejo Consultivo Juvenil

CENARESO Centro Nacional de Reeducción Social

CEPRETOX Centro de Prevención de las Toxicomanías

COFREDO Consejo Federal de Drogas

CONACUID Comisión Contra el Uso Indebido de las Drogas

CONATON Comisión Nacional de Toxicomanías y Narcóticos

CONCONAD Comisión Nacional para el Control del Narcotráfico y el Abuso de Drogas

CPA Centro Preventivo Asistencial

CPE Centro Preventivo en escuelas

CPI Centro Preventivo en iglesias

CONICET Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas

CT Comunidad Terapéutica

DEA Drug Enforcement Administration

DINAJU Dirección Nacional de Juventud

FAT Fondo de Ayuda Toxicológica

FPV Frente para la Victoria

GABA Grupo autoayuda bonaerense

GEPSAC Grupo de Estudios sobre Protesta Social y Acción Colectiva

IDES Instituto de Desarrollo Económico y Social

INDEC Instituto Nacional de Estadística y Censos

JIFE Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes

OAD Observatorio Argentino de Drogas

ONG Organización No gubernamental

ONU Organización de Naciones Unidas

ONUSIDA Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/sida (UNAIDS) OMS

Organización Mundial de la Salud

OPS Organización Panamericana de la Salud

OPTAR Asociación Uruguaya para la Prevención del Alcoholismo y la Farmacodependencia

PJ Partido Justicialista

REBA Registro Provincial para la Comercialización de Bebidas Alcohólicas

SAC Servicio de Atención en Crisis

SADA Subsecretaría de Atención a las Adicciones

SEDRONAR Secretaría de Políticas Integrales sobre Drogas, anteriormente denominada Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico

SIEMPRO - Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales

SPAA Secretaría de Prevención y Asistencia a las Adicciones

UISPA Uso Indebido de Sustancias Psicoactivas

UNESCO Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (en inglés United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization)

UBA Universidad de Buenos Aires

UNGS Universidad Nacional de General Sarmiento

UNLP Universidad Nacional de La Plata

UNLU Universidad Nacional de Lujan

URBA Unión de Rugby de Buenos Aires

Introducción

El tema principal de esta tesis consiste en analizar el proceso de institucionalización de organizaciones socioterritoriales¹ vinculadas al consumo problemático de drogas en la entonces Subsecretaría de Atención a las Adicciones², dependiente del Ministerio de Salud del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, durante el periodo 2003-2008. Así, la tesis se propone reflexionar y tipificar las diferentes trayectorias de institucionalización de organizaciones socioterritoriales en el contexto de recuperación del Estado post crisis de 2001.

Fruto de un trabajo de campo que se llevó a cabo combinando distintas técnicas, sistematizadas y puestas en relación, tales como observación participante, entrevistas no estructuradas, notas de campo, describiremos distintas políticas y estrategias desarrolladas desde la gestión estatal al convocar a militantes de organizaciones sociales, estableciendo una agenda de trabajo en relación al consumo problemático de drogas en los sectores populares. El contexto económico y social de un Estado provincial casi quebrado y con escasa presencia e institucionalidad pública, producto de la crisis del año 2001, fue uno de los principales factores explicativos, aunque no el único.

Para el período que nos interesa, se constataba como una de las principales novedades institucionales la participación de algunas organizaciones sociales en el gobierno y, por lo tanto, la presencia de un conjunto de demandas producidas en la acción colectiva no institucional al interior del Estado. Fue a partir del año 2005 cuando el gobierno de la Provincia de Buenos Aires convocó a organizaciones sociales cercanas al gobierno nacional para integrar diferentes espacios de gestión gubernamental³.

¹ Establecemos aquí una diferenciación entre lo que venía denominándose “movimientos sociales” a fines de darle mayor entidad al concepto de “organizaciones populares”. Schuster (2005) define a un movimiento social a partir de una serie de características tales como tener una identidad común, que dicha identidad tenga continuidad en el tiempo, que exista una expansión en el espacio del sistema identitario de acciones y que la línea de identidad de las acciones pueda reconstruirse a través de sucesivas emergencias y ocultamientos. El concepto de movimiento social alude fundamentalmente a tres características, que son: la identidad en común a través del tiempo, la construcción de demandas que exceden las reivindicaciones de clase, y una estructuración no jerárquica. En esta tesis nos referiremos a *organización* en lugar de *movimiento* social puesto que, si bien comparte un aspecto de la definición del mismo, es decir, la existencia de una sólida identidad colectiva, la cuestión del horizontalismo y el carácter “estructurado” de las mismas son elementos que las alejan de esa concepción.

² En los años posteriores al alcance temporal de nuestra investigación, gran parte de las instituciones estatales han modificado sus nombres, siglas, e incluso variado su pertenencia ministerial. Por tal razón, cuando hagamos referencia a las mismas, será en estricta relación con los años de periodización que nos interesa investigar, es decir de 2003 a 2008.

³ Como desarrollaremos a continuación, ya desde el año 2003 se iniciaron articulaciones entre organizaciones sociales y el Estado, siendo el año 2005 cuando se efectivizaron, en la provincia de Buenos Aires, cargos públicos, lugares en las listas electorales, etc.

Al igual que el gobierno nacional y otros distritos, el de la provincia de Buenos Aires también desarrolló estrategias de relación con diversos movimientos y organizaciones sociales, ya sea a partir del ingreso en diferentes ministerios, secretarías y direcciones, o a través de diversos espacios *ad hoc*, como consejos consultivos o mesas de gestión.

Respecto a la dimensión temporal del estudio, es pertinente afirmar que en las elecciones legislativas de 2005, con el triunfo de Cristina Fernández de Kirchner, (2005-2011, pero en 2007 fue electa presidenta) del Frente Para la Victoria (FPV), sobre Hilda González, del Partido Justicialista (PJ), se generó un encausamiento del Partido Justicialista en su totalidad, reconociendo el liderazgo de Néstor Kirchner y promoviendo, en la Provincia de Buenos Aires, un proceso de integración de las organizaciones mediante la inserción de diferentes cuadros en el gobierno provincial.

La investigación comprende así un período paradigmático desde un doble sentido. Por un lado, respecto de la coyuntura provincial ante el alineamiento del gobierno provincial al proyecto nacional y la consecuente legitimidad de las organizaciones para institucionalizar sus demandas históricas. Por el otro, atendiendo a las transformaciones que se visualizaron en la movilización. En definitiva, en ese ciclo se puede analizar las relaciones y articulaciones establecidas entre las organizaciones, la dinámica del proceso de institucionalización y sus resultados posteriores.

Queda así expuesto que esta investigación se nutre de perspectivas teóricas y disciplinares provenientes especialmente de la Sociología y la Ciencia Política, pero también de la Antropología y el Trabajo Social. Además, pretendemos reconstruir la historia de concepción y abordaje público frente a la problemática del consumo de drogas, en un contexto de agravamiento de las condiciones adversas de vida de amplios sectores de la población y, sobre todo, en los sectores populares. En ese contexto, surgen nuevas drogas, de mayor toxicidad y abaratas frente a la crisis económica y las consecuencias de la devaluación de 2002⁴.

⁴ Más adelante desarrollaremos con mayor precisión este período, sobre todo en sus dimensiones políticas y organizativas. Para entender las consecuencias de la denominada “salida” de la convertibilidad, proponemos las referencias a: Del Cueto, C y Luzzi, M., (2008). *Rompecabezas. Transformaciones en la estructura social argentina (1983-2008)*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Universidad Nacional de General Sarmiento; Schwarzer, J., (1998). *Implantación de un modelo económico: la experiencia argentina entre 1975 y el 2000*. Buenos Aires, Argentina: AZ editores; Ferrer, A., (2004). *La densidad nacional. El caso argentino*. Colección Claves para todos. Buenos Aires, Argentina: Capital Intelectual; Torrado, S., (2010). *El Costo social del ajuste. Argentina 1976-2002*. Buenos Aires, Argentina: Edhasa

Como desarrollaremos posteriormente, la participación de las organizaciones sociales en el Estado provocó estudios y análisis teóricos que se inclinaron hacia nociones como la cooptación, la normalización, y también la institucionalización. En principio, identificamos que, más allá de las primeras connotaciones negativas, las organizaciones sociales referidas intentaron posicionarse como interlocutores de los sectores populares en un contexto de mayor consumo de estupefacientes, oferta de drogas más peligrosas y, sobre todo, frente a una respuesta estatal basada en la ampliación del aparato represivo al joven consumidor, más que a la estructura de producción, circulación, venta y consumo.

Sobre el proceso de construcción del tema de estudio

Esta tesis presenta, en paralelo, dos debates que, consideramos, han sido relevantes en las últimas décadas. De allí que resulte fundamental despejar la integración y diferenciación de algunas de sus dimensiones. Por un lado, los procesos de construcción, retracción, articulación o ruptura entre organizaciones sociales y Estado, centrados en la resistencia al neoliberalismo en un nuevo escenario estratégico, desplegado a partir de la crisis de 2001. Por el otro, es necesario reflexionar acerca del consumo problemático de ciertas sustancias clasificadas como legales o ilegales, con una orientación fuertemente vinculada a la represión del consumo de las mismas. Las experiencias y los esfuerzos de construcción de agenda y trabajo conjunto, en el caso que investigamos, implica dar cuenta de estos debates frente a posicionamientos conservadores y restrictivos sobre lo referido al consumo de drogas y sustancias peligrosas.

Esta tesis es producto de una investigación que cuenta con varios momentos de registro, análisis y reflexión. Durante cierto tiempo a lo largo del periodo investigado, tuve un rol técnico, ya que fui convocado por la Subsecretaría de Atención a las Adicciones para desarrollar tareas de asesoramiento profesional como trabajador social. La propuesta de la gestión política de la misma fue propiciar la participación de jóvenes pertenecientes a organizaciones sociales territoriales en políticas de prevención y asistencia relacionadas con el consumo problemático de drogas. Si bien la órbita de acción era provincial, el énfasis estaba puesto en el conurbano bonaerense.

La finalización de mi tarea profesional en ese espacio no sólo tuvo que ver con una búsqueda de nuevos desafíos, sino también con las elecciones de 2007 y la finalización del mandato de Felipe Solá como gobernador de la Provincia de Buenos Aires. Aunque algunas de las políticas continuarían, como veremos luego en profundidad, bajo la gobernación de Daniel Scioli, hubo un marcado cambio en la concepción, gestión y agenda con respecto al consumo problemático en particular, y de la participación de organizaciones sociales en ámbitos estatales en general.

Posteriormente, en simultáneo con la finalización del cursado del doctorado, debatiendo con el equipo de investigación,⁵ -co-dirigido por mi director de tesis- y abordando temas de acción colectiva, organizaciones sociales y gobiernos locales, retomé la experiencia antes referida. En esta nueva etapa, me dediqué a entrevistar a militantes, ex funcionarios y

⁵ Grupo de Estudios sobre Protesta Social y Acción Colectiva, perteneciente al Instituto de Investigación Gino Germani (UBA).

trabajadores estatales, lo que me permitió enriquecer y analizar, con cierta sedimentación, algunos procesos y relaciones, tales como la experiencia de gestión estatal y la relación con las organizaciones sociales. Por ello, el registro de escritura de la tesis es en plural, porque considero que, más allá del caso específico, retroalimenta los debates e intercambios producidos con el equipo de investigación y en los proyectos desarrollados.⁶

Los temas más destacados que se debatieron y analizaron en estas experiencias académicas fueron los que forman parte del núcleo teórico de esta tesis: los procesos de articulación, negociación y/o institucionalización entre las organizaciones sociales y el Estado durante casi toda la primera década del siglo XXI. En este sentido, el período iniciado con la llamada crisis del 2001, y sobre todo en el 2003, con la asunción de Néstor Kirchner a la presidencia (2003-2007) y la consecuente reconfiguración de fuerzas políticas y sociales, fueron un terreno novedoso que merece una profundización analítica.

Si nos centramos en los estudios realizados sobre el proceso de movilización social y político, producido en Argentina durante el ciclo 1997-2002⁷, observamos que los mismos han destacado la conformación de un nuevo *ethos* participativo (Pérez, 2010: 442), o un *ethos* militante⁸ del conflicto social, configurado por dos características principales: la pertenencia territorial como instancia de configuración de identidades y demandas, y la dinámica

⁶ Proyecto UBACYT 2011-2014. “Movilización, populismo y democracia en Argentina (1983-2010)”. Director: Schuster, F., codirector: Pérez, G.; Proyecto UBACYT 2009-2012 S053. “Movilización política y gobierno local: un análisis comparado de las relaciones entre las organizaciones de desocupados y los municipios en el Gran Buenos Aires, 1997-2005”. Director: Schuster, F.; codirector: Pérez, G.

⁷ Por ciclo de protesta, adherimos a Sydney Tarrow (1997), cuando afirma que un ciclo es una “fase de intensificación de los conflictos y la confrontación en el sistema social, que incluye una rápida difusión de la acción colectiva de los sectores más movilizados a los menos movilizados; marcos nuevos o transformados para la acción colectiva; una combinación de participación organizada y no organizada; y una secuencia de interacción intensificada entre disidencia y autoridad que pueden terminar en la reforma, la represión y a veces en una revolución” (Tarrow, 1997: 263-264). Desde 1989 a 2003, los estudios del GEPSAC (Grupo de Estudios sobre Protesta Social y Acción Colectiva) del Instituto de investigaciones Gino Germani, identifican dos ciclos de protesta, en base a un análisis cualitativo y cuantitativo, a partir de un registro de episodios de protestas, actores intervinientes, demandas, etc. Un primer ciclo comienza a fines de 1993 a 1996, y un segundo, que se inicia en 1997, se ameseta en 1999 y crecerá tanto en intensificación como en confrontación, en términos de cantidad de protestas, entre 2000 y 2002. En este segundo ciclo, adquieren mayor preponderancia las demandas económicas, impugnación al modelo económico, como así también las vinculadas con la asistencia social directa y trabajo (GEPSAC, 2006: 58). Además, se constata un proceso de movilización de base predominantemente territorial, que comienza a dominar progresivamente el panorama de protesta (Merklen, 2005: 56).

⁸ Svampa (2009 y 2010) destaca la figura de un militante “local” vinculado al territorio, relacionado al proceso de empobrecimiento, por un lado, y a la territorialización de los sectores populares, por el otro, colocando en el centro de la nueva política local la figura del mediador, a través del “militante social” o “territorial”, con cierta reminiscencia a la matriz nacional popular, (la que Svampa refiere como experiencias populistas de los años ’30, ’40, y ’50 y que suele sostenerse sobre la afirmación de la nación, el estado redistributivo y conciliador, y el liderazgo carismático) de las cuatro matrices político-ideológicas diferentes que identifica: la indígena comunitaria, la nacional-popular, la izquierda clasista tradicional y, de manera más reciente, la “nueva” narrativa autonomista.

asamblearia de toma de decisiones, que cuestiona el orden delegativo del régimen político de los noventa (Delamata, 2004; Delamata, 2005; Merklen, 2005; Svampa y Pereyra, 2003).

A partir de esta doble hipótesis de la territorialización y la dinámica asamblearia, me interesó reconstruir el proceso político referido a las drogas y la participación de organizaciones sociales. Comencé así a registrar ciertas formas de problematizar la temática por parte de ellas, como así también las respuestas estatales a la agenda.

El consumo problemático de sustancias psicoactivas, la construcción de políticas públicas estatales y el protagonismo de las organizaciones sociales

En torno al consumo problemático de sustancias psicoactivas, nos encontramos con una serie de debates, políticas, legislaciones y prácticas institucionales presentes en nuestro país durante las últimas seis décadas. Uno de los rasgos distintivos en esta temática, a diferencia de otras dentro del campo de la salud, educación, etc., es la construcción de estrategias globales que luego se inscribieron con ciertos rasgos particulares en cada uno de los países integrantes de la ONU.⁹

La concepción aceptada últimamente, y a la cual me interesa acompañar, refiere a una idea de “consumo problemático” (Carballeda, A., 2002, 2004, 2005; De Olmo, R., 1996; Touzé, G., 1992, 2005, 2010). Esta distinción no es menor, sino que repercute en políticas, legislaciones y protocolos de intervención frente a la visión estereotipada centrada en las sustancias psicoactivas, y en los sujetos únicamente como adictos que ponen en riesgo a la sociedad.

Internarnos en el tema del consumo, del uso y el abuso de drogas es complejo, ya que surgen multiplicidad de factores, perspectivas, elementos, desde diferentes representaciones sociales, prácticas individuales y colectivas, sujetos, sustancias, contextos socio-económicos, políticos, culturales e ideológicos, en los que dicho uso de drogas se lleva a cabo. La premisa es partir de una perspectiva relacional, donde “la droga o sustancia” existe con el modo de vida en que se inscribe, definiéndose por un sistema social con rituales alrededor del consumo (Castel y Coppel, 1994: 230).

Por otra parte, si algunas personas consumen drogas al punto de que no puedan manejar sus vidas, hay que interrogarse no sobre las sustancias, sino sobre las motivaciones que tienen esas personas para consumirlas de ese modo. Así, en el análisis del problema, hay que contemplar los motivos de consumo de drogas que pueden conducir a las personas a tal

⁹ En el año 2016, la Asamblea Especial de la Organización de las Naciones Unidas en la que se expuso el problema mundial de las drogas, intentó ser una oportunidad para discutir alternativas de política pública para abordar el preocupante crecimiento en el consumo de drogas y las políticas estatales en torno a ella. Demostró (su casi fracaso) no solo el poder de un grupo de países prohibicionistas, sino también que muchas de las legislaciones, estrategias, regulaciones, etc., exceden los límites nacionales y son parte de una geopolítica. Para mayor información, consultar el sitio del *Programa de Política de Drogas (PPD)*, un espacio académico, de México, que analiza el fenómeno de las sustancias ilícitas, la política de las drogas y sus consecuencias a partir de las Ciencias Sociales en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) Región Centro, ubicado en la ciudad de Aguascalientes. Extraída el 15/1/2018 desde: <http://politicadedrogas.org/PPD/>

conducta y los factores ambientales que también pueden constituir una parte importante de estos motivos (Kornblit, A.; Camarotti, A. y Di Leo, P., 2010: 5).

Históricamente, se concibe a los consumidores o usuarios a partir de dos lógicas hegemónicas: por un lado, la mentada “cura”, que desde una lógica sanitarista lo asume como una enfermedad y, por el otro, la que busca el “control”, desde una lógica punitiva. Ambas refieren a la identificación de una conducta desviada con una falta de aceptación de las normas sociales.

Sobre esto último, Becker (2009) establece que el carácter desviado de una práctica no depende de sus atributos intrínsecos, sino de una operación de definición histórico-social, cultural y, por consiguiente, arbitraria y contingente. La consideración acerca de lo desviado no tendrá estricta relación con la reacción social a partir del “etiquetamiento”. Lo que implica una creación socio-cultural, cuyas normas incumplidas serán consideradas como desviación.¹⁰ Al situar la lectura desde una perspectiva histórica, en lo que respecta al consumo de ciertas drogas, la consideración sobre una práctica “desviada” o “legítima” obedece a construcciones sociales que sostienen o reprimen dichas políticas, en la actualidad, con efectos legales.

Definición del concepto de drogas

La denominación de drogas más consensuada sostiene que son sustancias que, al incorporarse al organismo humano, tienen la capacidad de promover efectos, consecuencias y funciones. Romaní (1999, 2008) propone un interesante enfoque de las modificaciones y efectos buscados por el consumo de drogas. Para el autor, debe tenerse en cuenta el producto de las definiciones sociales, culturales, económicas y políticas que las diferentes formaciones (grupos, colectivos e individuos) elaboran, negocian y/o disputan en el marco histórico en el que se sitúan sus prácticas. Es decir, no debe disociarse la sustancia química consumida del sujeto que la consume, del contexto y vida cotidiana en que lo hace. Los sujetos, en su vida cotidiana, consumen y le dan sentido al hacerlo, reconociendo una utilidad social, expectativas culturales y condiciones sociales.

¹⁰ Publicado originalmente en 1963, y con última reedición en español en 2009, en *Outsiders: hacia una sociología de la desviación*, Howard Becker analiza la desviación sorteando los conocidos planteos acerca de la moralización y falta de integración social para acercarse a los significados locales de manera etnográfica, enfatizando las distorsiones que imponen las miradas "desde arriba". Posteriormente, intenta documentar similitudes de actividades generalmente tratadas como distintas, (sus trabajos de campo refieren a consumidores de marihuana, músicos de jazz y bailarines) apostando a identificar redes complejas de cooperación, grupos sociales que establecen reglas que definen situaciones y comportamientos “apropiados”. Quien no es capaz de vivir según las normas es considerado un *outsider*.

...las formas de obtener el producto, las dosificaciones que cada cual consume, las técnicas de uso y la calidad del producto obtenido, además de las circunstancias concretas en las que se hace y otros aspectos menos relevantes. Todo esto modifica sustancialmente los propios efectos de las drogas, tanto subjetivos como objetivos, en lo inmediato y en el mediano o largo plazo. Los usos de drogas, como fenómeno universal que son, se hallan imbricados muchas veces en la auto atención, un aspecto central dentro de los procesos de salud/enfermedad/atención (Romaní, O., 2008:302).

A partir de la década de los sesenta, la emergencia del consumo de drogas como formas de experimentación fue simultáneo a la aparición de fuertes movimientos contraculturales, consolidándose un mercado de producción, circulación y consumo que subsumió a las sustancias psicoactivas dentro de la lógica de la mercancía en general. La masificación promovió el paso de un consumo buscando “estilos de vida alternativos”, a un mero consumo regido por reglas de mercado.

Romaní (2008: 303) sostiene que, en las sociedades urbano-industriales contemporáneas, la serie de cambios sociales, culturales y tecnológicos, propiciaron la emergencia de un consumo más o menos compulsivo de una o más drogas por parte del individuo, así como también la organización del conjunto de su vida cotidiana en torno al consumo.

En 1964, la droga dependencia fue definida por la Organización Mundial de la Salud (OMS) como:

... el estado psíquico, y a veces físico, resultante de la interacción de un organismo vivo y una droga, caracterizado por un conjunto de respuestas comportamentales que incluyen la compulsión a consumir la sustancia de forma continuada con el fin de experimentar sus efectos psíquicos o, en ocasiones, de evitar la sensación desagradable que su falta ocasiona. Los fenómenos de tolerancia pueden estar o no presentes. Un individuo puede ser dependiente de más de una droga. (OMS, Serie Informe Técnico, 1964: 273).

Es primordial recordar que el informe de la OMS realizó importantes definiciones sobre la droga, además de sugerir una serie de clasificaciones que a continuación desarrollaremos.

En cuanto a la definición, según el Diccionario de la Real Academia Española, la droga es una “sustancia o preparado medicamentoso de efecto estimulante, deprimente, narcótico o alucinógeno”. Esta definición puede ser aplicada tanto a las sustancias “lícitas” como a las “ilícitas”, según la clasificación del discurso jurídico. Una diferencia por demás cuestionable, o que en todo caso es interesante desarrollar, ante la imposibilidad de establecer políticas

globales de despenalización del consumo, cuando, estadísticamente, hay más defunciones por drogas legales que por las ilegales.¹¹

Entre las consideradas de uso ilegal están la cocaína, marihuana, crack, éxtasis, pasta base, etc. Mientras que se califican como institucionalizadas o de uso legal principalmente el alcohol, el tabaco y los psicofármacos. Los psicofármacos pueden distinguirse entre las drogas permitidas, pero de circulación regulada, o sea que se encuentran en el mercado con fines terapéuticos, como los medicamentos y los psicotrópicos. Luego, están las permitidas y socialmente estimuladas desde los medios masivos de comunicación, como el alcohol y el tabaco.

Con respecto a las sustancias ilícitas o prohibidas, las prohibiciones se dan en el nivel jurídico-normativo, y no tienen necesariamente relación con su nivel de perjuicio o peligrosidad. Para eso, la OMS ha elaborado una clasificación cuestionable pero muy utilizada, basándose en la concepción de drogas “blandas”, que no tendrían mayor peligrosidad, y drogas “duras”, por ejemplo, la cocaína, la heroína y la pasta base.

A esta clasificación de la OMS se suma otra, que vincula la sustancia con el nivel de desarrollo social y económico de cada país (entre países y al interior de las clases sociales), vinculando, por ejemplo, el consumo de alcohol a las clases sociales más pobres. Mientras, el consumo recreativo y de “resistencia” durante los años sesenta, propio de los países

¹¹ Para el caso argentino, el Observatorio Argentino de Drogas, dependiente de la Sedronar, publicó un informe sobre la mortalidad asociada al consumo de psicoactivos. Del mismo se desprende que, analizando “las muertes relacionadas al consumo de drogas según causa, sexo, edad y sustancias (...), se observan dos patrones epidemiológicos diferentes. Por un lado, las muertes atribuibles al consumo de drogas por enfermedades crónicas (enfermedades cardiovasculares, cánceres, infecciosas, neuropsiquiátricas y otras enfermedades) que se concentran en grupos etarios mayores (más de 50-55 años), afectando principalmente a los varones. Por otro lado, las muertes por lesiones se concentran en edades más jóvenes y, en el caso de las muertes por sobredosis, es en el único caso donde las muertes de mujeres superan, en ciertos grupos etarios, a las de varones. Estos patrones pueden observarse, en parte, en las diferentes tasas específicas de mortalidad relacionada al consumo de drogas según edad. Finalmente, otra característica a resaltar es la variable influencia de cada sustancia según el tipo de causa de muerte. Es notorio el peso del consumo del tabaco en las muertes por enfermedades cardiovasculares, infecciosas y cánceres. Mientras que el consumo de alcohol se asocia más frecuentemente con las muertes por enfermedades neuro-psiquiátricas, las enfermedades hepáticas -catalogadas en “otras enfermedades”- y lesiones. Por último, si bien la cantidad absoluta y relativa de muertes por sobredosis debería ser sometida a un análisis más profundo, cabe destacar la influencia del consumo de sustancias de uso indebido”. Observatorio Argentino de Drogas, (Febrero, 2014). “Mortalidad asociada al consumo de sustancias psicoactivas). Extraída el 10/X/2015 desde:

<http://www.observatorio.gov.ar/media/k2/attachments/MortalidadZRelacionadaZalZConsumoZdeZDrogasZ-ZResultadosZArgentinaZ2011Z-ZAoZ2014.pdf>

industrializados, puede ser pensado como respuesta contestataria frente a un mundo del que había que huir por estar “demasiado lleno” de cosas, y no por sus carencias.¹²

En función de su peligrosidad, la OMS clasificó las drogas en cuatro grupos, siendo las más peligrosas las que crean dependencia física con mayor rapidez y conllevan mayor toxicidad; y las menos peligrosas aquéllas que crean únicamente dependencia psicológica. Los cuatro grupos, ordenados de mayor a menor con respecto al mayor o menor grado de peligrosidad, son: el primer grupo, los denominados opiáceos, es decir opio, heroína, y morfina; el segundo grupo, barbitúricos (depresores) y alcohol; el tercer grupo cocaína y anfetaminas; y el cuarto y último grupo, ácido lisérgico, cannabis-marihuana y hachís.

Por último, la frecuencia del uso de drogas también motiva clasificaciones, que refieren a un consumidor experimental (que consumió y no ha vuelto a hacerlo), consumidor ocasional (algunas veces al mes), consumidor habitual (que lo hace semanalmente) y consumidor intensivo (que lo hace diariamente).

Consumo problemático de drogas

En este trabajo, nos interesa complejizar a partir de una concepción más productiva que consiste en situar, en términos analíticos, el consumo de drogas en cuanto se convierte en un problema. Así, consideramos que esta es una manera interesante de evitar las clasificaciones estandarizadas.¹³

A priori, podría definirse que lo problemático en el consumo surge con la periodicidad, al convertirse en un consumidor ocasional, habitual o intensivo. Sin embargo, los intentos clasificatorios no necesariamente dan cuenta de prácticas y sentidos. Un consumo experimental puede convertirse en problemático según las sustancias consumidas, ya que,

¹² González Zorrilla, C., (1987); Carballeda, A., (1991) y Del Olmo, R., (1981, 1986), dan cuenta de este proceso histórico en relación a la historia del consumo en países desarrollados y del tercer mundo.

¹³ Los datos fiables y con capacidad de comparabilidad arrojan resultados que no alejan al país de la media internacional. La Encuesta Nacional de Prevalencia de Consumo de Sustancias Psicoactivas (ENPreCoSP) (2008), relevó 51.000 hogares. Con una metodología utilizada, similar a la encuesta de hogares y a la de factores de riesgo, los datos obtenidos de la prevalencia del consumo de sustancias psicoactivas en la población de 16 a 65 años son los siguientes: Tabaco 76,2%; Alcohol 52,6%; Marihuana 6,9%; Tranquilizantes 3,5%; Cocaína 2,1%; Estimulantes 0,8%; Inhalables 0,6%; Éxtasis 0,4%; Pasta Base 0,2%. El problema de la masificación del abuso de sustancias como problema social global es una configuración que se empieza a dar tres décadas atrás (1990), con una extensión del uso no farmacéutico de psicofármacos y psicotrópicos. La irrupción de la cocaína, a mediados de la década de 1980, persiste con otras sustancias y derivados de menor calidad. (Comité Científico Asesor en Materia de Control del Tráfico Ilícito de Estupefacientes, Sustancias Psicotrópicas y Criminalidad Compleja, 2009). Extraído el 28/II/2016 desde: http://www.criticadigital.com.ar/documentos/Informe_Oficial_Comite_Asesor_adicciones.pdf

justamente, el problema reside en la imposibilidad o dificultad por parte de un sujeto de tener control en su campo de decisión y, obviamente, en recurrir a prácticas riesgosas.

Touzé (2010: 31-32) y El Abrojo¹⁴ (2007: 26) establecen que, más allá de las posibles formas de consumir y vincularse con drogas, se considera uso problemático cuando una persona, ya sea de forma ocasional o crónica, es afectada en su salud física o mental, sus relaciones sociales primarias (familia, pareja, amigos), sus relaciones sociales secundarias (trabajo, estudio) y sus relaciones con la ley.

Este desplazamiento de la droga o sustancia a un contexto y a un sujeto permite tener una perspectiva relacional que impacta de manera distintiva a la hora de constituir un problema de política pública. Los tres elementos que forman parte del consumo, y que son imprescindibles, refieren a las sustancias, los individuos y el contexto.

El uso de drogas puede tener propósitos muy variados, desde la medicina tradicional, vinculados a aliviar dolencias, hasta momentos de relax y descanso. Es decir que nos encontramos ante un universo complejo de drogas, en contextos en los que se construyen aprobaciones que producen y estimulan ciertos consumos de las mismas. Respecto de aquellas drogas que no tienen este consenso social, su consumo también puede ser esporádico y casual, y no necesariamente abusivo y problemático. El mentado abuso refiere, en cambio, a un consumo con periodización y en dosis importantes. Los bebedores en manera excesiva durante los fines de semana es un ejemplo de esta situación.

Si cuesta evidenciar y diferenciar entre uso, abuso y dependencia, resulta más cómodo asociar el consumo con una pulsión de muerte y no, por ejemplo, con la experimentación, el placer y la subjetividad. Al connotar la droga negativamente, por fuera del sujeto y del contexto, se refuerza la abstinencia y la represión como métodos de intervención.

La adicción¹⁵ se da cuando las personas perciben que no pueden prescindir de una sustancia o de una actividad, consumida de forma continuada en el tiempo. Comúnmente, se

¹⁴ El Abrojo es una organización no gubernamental de Uruguay, sin fines de lucro, orientada al desarrollo de procesos de autonomía creciente y transformaciones creativas en la sociedad. A partir de acciones, proyectos y actividades concretas, interviene en el debate público en temáticas relacionadas con las políticas sociales, los derechos humanos y la construcción de espacios cada vez más amplios de ciudadanía. Página web: <https://www.elabrojo.org.uy/>

¹⁵ La terminología “adicción a las drogas” refiere a un consumo repetido de una o varias sustancias psicoactivas, hasta el punto de que el consumidor (denominado adicto) se intoxica periódicamente o de forma continua, muestra un deseo compulsivo de consumir la sustancia (o las sustancias) preferida, tiene una enorme dificultad para interrumpir voluntariamente o modificar el consumo de la sustancia y se muestra decidido a obtener sustancias psicoactivas por cualquier medio. La noción de “consumo problemático” también refiere a un patrón de consumo que provoca problemas, ya sean individuales o colectivos, de salud o sociales. Cuando empezó a usarse esta expresión, denotaba que la intoxicación y/o consumo de sustancias se realizaba en respuesta a un problema en la vida. Este término se viene utilizando desde mediados de la década de 1960 en un sentido más

refiere como adicción a algunas actividades no sólo vinculadas a sustancias, ya que el mismo patrón de conducta que se establece en relación con las drogas puede establecerse con actividades como, por ejemplo, mirar televisión, interactuar con la computadora o jugar compulsivamente. Se habla entonces de dependencia física y/o psicológica, en el caso del consumo de sustancias, y psicológica en el caso de actividades, así como también de un síndrome de abstinencia cuando se prescinde del consumo.¹⁶

La drogadependencia tiene relación con un determinado estilo de vida, y no sólo con un tipo y efecto farmacológico de una sustancia sobre el individuo. Lo farmacológico tiene un papel importante, pero no se lo puede considerar como el factor único de la dependencia. Romaní, (1999: 59-60) sostiene que la adicción o toxicomanía es un estado complejo de ciertas personas usuarias de drogas y en el que influyen las propiedades farmacológicas de las sustancias usadas, los aspectos genéticos, el entorno social, los rasgos psicológicos y las experiencias personales.

Dispositivos de intervención

La historia de la intervención estatal en el consumo problemático de sustancias está íntimamente relacionada con diversas modalidades de internación. Durante el siglo pasado, y a partir del treinta, sobre todo en Estados Unidos, comenzaron a establecerse sistemas de internación alternativos al modelo psiquiátrico, acompañado, posteriormente, por otras modalidades. Una de las que se considera relevante fueron los grupos de autoayuda, conformándose, en 1935, “Alcohólicos Anónimos”, en Ohio, Estados Unidos, el cual continúa teniendo vigencia.

general para evitar hacer referencia a los conceptos de alcoholismo o drogadicción como enfermedad. Oliver Meza y Guerra Blanco, E., (2017) “Política de drogas en las Américas: Redefiniendo el problema y el papel del Estado”. México DC, México: Centro de Investigación y Docencia Económicas. Extraído el 20/I/2018 desde: http://www.politicadedrogas.org/PPD/documentos/20171204_124423_poli%CC%81tica_de_drogas_en_las_am_e%CC%81ricas_v0.10_isbn.pdf

¹⁶ En cuanto al movimiento de las Comunidades Terapéuticas, entendidas como alternativa a la asistencia hospitalaria para los trastornos adictivos, encuentra su disputa entre EEUU y Europa sobre sus orígenes. Las primeras Comunidades Terapéuticas para el tratamiento de las adicciones funcionaron como “medio-sanatorios”, ya que estaban ubicados en espacios hospitalarios. El neurólogo y psicoanalista alemán Ernst Simmel, en los años veinte del siglo pasado, creó un modelo terapéutico en Tegel (Berlín), donde el personal informaba sobre los actos de los pacientes adictos: “Se restringía expresamente la vida pulsional de los pacientes, es decir, nada de relaciones sexuales, prohibición de consumir alcohol, dietas estrictas y otras limitaciones análogas. Cabe mencionar que, en sus inicios, este tipo de tratamiento estaba especialmente dirigido a pacientes toxicómanos”. Así, la propuesta se constituye como un sistema con una estructura, con propuestas y elaborando conjuntamente los planes individualizados, un trabajo interpersonal, con el fin de “autoregular” su conducta (el paciente, mencionado como adicto). Pérez del Río, F., (2010: 145-149).

Ya a partir de la década de 1950, Maxwell Jones, en Estados Unidos, y anteriormente Ernst Simmel, en Reino Unido, desarrollaron otro modelo de intervención concebido como “Comunidad Terapéutica”. Con la coordinación de personas ya recuperadas de su adicción, se trataba de comunidades jerárquicas, con enfoque comunitario y un encuadre absolutamente rígido, normatizado, cuyo objetivo era que el paciente alcanzara la abstinencia de sustancias, sustituyendo el objeto droga por la dependencia institucional. Los propios pacientes asumían la responsabilidad del tratamiento siguiendo postulados básicos de alcohólicos anónimos y la filosofía cristiana. Lo que intentaban, era ubicar al paciente como protagonista de su tratamiento, oponiéndose así al modelo tradicional médico-psiquiátrico, que lo concibe como objeto.

En los sesenta, hubo un importante impulso con un modelo de Comunidad Terapéutica denominado “Daytop”, constituido en New York, Estados Unidos e impulsado por el monseñor católico William O’Brien, cuya propuesta consistía en la ayuda brindada por el ex adicto al adicto en recuperación, basándose en el aprendizaje vivencial y la integración a una filosofía comunitaria, lo que le estimularía a trazar su nuevo estilo de vida. Se constituyó también como garantía para mantener en condicionalidad una pena privativa de libertad.

Es interesante observar que tanto el modelo clásico psiquiátrico como los grupos de autoayuda y las comunidades terapéuticas perduran en la actualidad, encontrándose, por un lado, la oferta pública estatal y, por el otro, la privada, que suele ser financiada directamente por familiares y determinadas obras sociales. Sin embargo, el escenario se complejiza cuando el Estado, al no tener una oferta importante de efectores, realiza convenios con estas instituciones privadas.

En los noventa, con la sobreoferta de drogas y la expansión del consumo, comenzaron replanteos en cuanto al sistema de atención de los pacientes y las formas de abordar la problemática con nuevas herramientas institucionales. En las entrevistas realizadas a trabajadores de la Subsecretaría destacan la implementación de tratamientos ambulatorios, con una yuxtaposición de criterios de internación, bajo un enfoque comunitario y un encuadre normativo.

La idea del tratamiento ambulatorio incluía la condición de permanencia, es decir, era posible si el sujeto con consumo problemático asistía a la institución acompañado de un familiar o referente que se responsabilizara. Si esto no ocurría, y si la red primaria se presentaba deficitaria, muchos afectados quedaban fuera del sistema de salud.

Este tipo de intervenciones tuvo sus limitaciones por la necesaria interpelación a otros actores sociales. Sin redes institucionales y territoriales, la permanencia en los tratamientos resultaba difícil. La coexistencia de diversos dispositivos (voluntarias, grupos de autoayuda, asociaciones de padres, adictos recuperados, operadores comunitarios, asociaciones vecinales, comunidad educativa, etc.) encuentra coherencia terapéutica si se pueden sostener acciones de coordinación desde un organismo público.

Por lo que, frente a procesos de internación prolongada, se fue construyendo una oferta de dispositivos ambulatorios, donde las personas con consumo problemático concurren en forma diaria o semanal para realizar las actividades de salud y rehabilitación, con tratamientos individuales y grupales, para lo cual deben cumplir con una serie de exigencias, generalmente la abstinencia, aunque pueden pautarse objetivos intermedios. Estos dispositivos tienen una valoración positiva en cuanto a que no hay una ruptura de la cotidianeidad ni de la sociabilidad de aquellas personas que asisten.

Hay otro dispositivo ubicado de manera intermedia entre los sistemas de internación y los ambulatorios: son los denominados “Hospitales y Centros de Día”, que cuentan con jornadas completas o media jornada, caracterizados por incluir actividades asistenciales, clínico-terapéuticas, donde se opera sobre los denominados contextos que son desfavorables, para, por ejemplo, permanecer gran parte del día en un espacio alternativo al de su hogar o barrio. Generalmente se propone el egreso definitivo y la construcción de proyectos de vida (laboral, educativo).

Con respecto a los dispositivos de internación, si bien son transitorios, están destinados a pacientes en situación de crisis, ya sea por su estado de salud, o por la severidad de la situación de consumo que presentan, o cuando los tratamientos ambulatorios hayan fracasado previamente.

Si bien existe la “Guía de Orientación a la Magistratura para la Adecuada Atención de Personas Consumidoras de Sustancias Psicoactivas”¹⁷, y un protocolo -cuya elaboración fue coordinada por el entonces juez de la Corte Suprema, Dr. Eugenio Raúl Zaffaroni, y el Dr. Sergio Gabriel Torres, Juez Federal en lo Criminal y Correccional de la Capital Federal- persisten dudas sobre la situación de muchos sujetos internados en estas instituciones

¹⁷ Guía de orientación a la magistratura para la adecuada atención de personas consumidoras de sustancias psicoactivas. (2010) Dirigido por Miguel Arnedo, 1a ed. Buenos Aires, Argentina: Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Extraída el 04/IV/2018 desde: <https://cij.gov.ar/nota-4171-Est--disponible-en-el-CIJ-la-gu-a-de-orientaci-n-a-magistrados-para-la-atenci-n-de-adictos.html>

totales¹⁸. En la mencionada guía se propone líneas de trabajo desde el inicio de la internación, ya sea con relación a las condiciones de alta, la implementación de recursos posibles, así como también para evitar situaciones de consumo riesgosas para la salud del paciente.

Ante la heterogénea oferta pública, privada y religiosa con respecto a los dispositivos de internación y los sistemas de control estatal, surgen dudas sobre la situación de las personas que se encuentran alojadas en los mismos.

La convocatoria estatal a las organizaciones sociales. Primeras consideraciones

Si bien los debates en torno a “las drogas” y a todo el complejo estructural de producción, circulación y consumo, tienen relevancia e interés, los trabajos académicos son escasos. Al enfocarnos en la provincia de Buenos Aires, es el conurbano bonaerense y la construcción de la “peligrosidad” en torno al mismo, el que recibe cierta producción y análisis de datos.

Si nos preguntamos sobre las políticas públicas vinculadas a la temática, encontramos que recién a fines de la década del ochenta se comenzaron a instrumentalizar algunas de ellas por parte del gobierno provincial. Por lo que existen menos de treinta años de experiencia en estas políticas que no solo no han estado exentas de polémicas y fuertes debates acerca de los programas implementados, sino, de manera más profunda, acerca de cómo diagnosticar la problemática de las adicciones. Atravesada, como veremos, por estrategias iniciales que hoy todavía tienen fuerza y presencia en políticas públicas vinculadas a estrategias globales, vía organismos internacionales que sostienen en la falta de valores las razones para revertir situaciones problemáticas; valores que la globalización ha desestructurado, como la familia y el trabajo.

La problemática de adicciones, y las formas de abordarla, han cambiado conforme a los cambios de escenario que ha vivido el país, sobre todo en las últimas décadas. Las primeras políticas públicas sobre el consumo problemático de adicciones en la provincia de Buenos Aires fueron medidas de seguridad curativas y educativas alternativas a la cárcel. Esas políticas se empezaron a implementar a fines de la década del ochenta, en un contexto donde, a nivel nacional, se aprobó la ley N° 23737 de consumo de drogas y narcotráfico, en octubre de 1989, a pocos meses de la asunción adelantada de Carlos Menem a la presidencia de la Nación (1989-1999). La elaboración, traslado, tráfico y consumo de estupefacientes pasaron a ser delitos federales, penados con prisión, con distintos grados de responsabilidad y reclusión. En términos institucionales, se crearon simultáneamente la Secretaría de Programación para

¹⁸ Ineludible referencia a Goffman, E., (1994). *Internados*. Buenos Aires, Argentina: Ed. Amorrortu.

la Prevención de la Drogadicción y Lucha contra el Narcotráfico (SEDRONAR,) y el Consejo Federal de Drogas (COFREDO), con la participación de ministerios de todas las provincias. A partir de esta reforma institucional se constata una serie de políticas públicas que convocaron la participación de otros actores. Esta participación tuvo lugar, por momentos, con acciones alternativas a las del Estado, y en otros momentos, en la década del noventa, con una agenda de trabajo conjunto, con una fuerte impronta de ONGs internacionales con sedes en territorio bonaerense, así como también la participación de grupos religiosos, clubes deportivos y empresas.

Con posterioridad a la crisis de 2001, tal como describiremos en los próximos capítulos, hubo una importante participación de organizaciones sociales en la gestión pública que, en principio, y desde ciertos abordajes normativos, apuntalaron las nociones de cooptación y/o pérdida de autonomía. Trabajando mis registros de observación, me interesó observar prácticas políticas, debates y tensiones, las disputas con el Estado y entre organizaciones, el análisis sobre el rol del Estado. La estrategia analítica nos permite examinar afirmaciones en torno a este proceso en tanto podemos repensar la figura, muchas veces maniquea, del Estado, y centrarnos en las prácticas, los debates, los dilates, la complejidad, las expectativas y las frustraciones. Todas esas estrategias analíticas buscan el desafío y el interés de reactualizar los debates y el análisis acerca de la relación entre organizaciones sociales y el Estado, así como la modalidad de acción política y la apropiación de la política por parte de los sectores populares en Argentina.

En lo que respecta al tema del consumo problemático, el Observatorio Argentino de Drogas (OAD) realizó encuestas a estudiantes de nivel medio (2001, 2006, 2008, 2010 y 2012), en términos cuantitativos acerca del inicio de consumo, frecuencia, etc. Desde una perspectiva cualitativa, resulta interesante profundizar acerca de significaciones, experiencias e interpelar construcciones discursivas sobre consumo de drogas de jóvenes, sobre todo, de sectores populares.

Creemos que la visibilización de estas dimensiones de los consumos de drogas resulta fundamental para las políticas de prevención de consumos problemáticos y de promoción de la salud dirigidas a jóvenes. La presencia y relevancia que tienen las organizaciones sociales en los sectores populares, presentan también la posibilidad de analizar experiencias como las que vamos a desarrollar, para extraer así ciertas conclusiones y líneas de trabajo a futuro.

Planteamiento del problema y objetivos de la investigación.

Según Sautu et al. (2005: 36), los objetivos constituyen “una construcción del investigador para abordar un tema o problema de la realidad a partir del marco teórico seleccionado”. En este sentido, es importante que se puedan presentar preguntas relevantes que permitan comprender, constituirse como aporte al conocimiento acumulado y, asimismo, ser susceptibles de poder contestarse en el proceso de investigación.

A partir de 2003, comenzó una reforma de la política social de los modelos focalizados y compensatorios de los noventa, -que fueron el medio y el resultado del doble proceso de territorialización y descentralización- para ser reemplazados por un modelo productivista, orientado a la recuperación del trabajo, y poniendo en el centro la apelación a la “cultura del trabajo”.

Nuestra estrategia general consiste en desarrollar una trayectoria de integración o articulación por parte de un conjunto de organizaciones sociales, que denominamos de gramática movimentista, en el gobierno de la provincia de Buenos Aires.

Aludir a una gramática¹⁹ nos permite identificar tres posible perspectivas: como performatividad política de la acción (perspectiva pragmática); por las motivaciones de los sujetos implicados (enfoque fenomenológico); y por la estructura organizativa de los movimientos sociales (en términos de movilización de recursos) (Natalucci 2010: 8). La primera perspectiva permite pensar en “la política como red de significados en acción, como juego de lenguaje” (Schuster 2006:106).

Esta conceptualización de gramática incorpora un sistema de reglas de acción: la experiencia de los sujetos, las formas de resolución de problemas y la asignación de recursos (Giddens, 1994: 351).

Nos referimos a la gramática “movimentista” porque siguiendo esta conceptualización es que se han identificado tres gramáticas ideales: la autonomista, la clasista y la movimentista. Esta última consiste en la pretensión de procesar sus demandas al interior del aparato del Estado, generando un desanclaje entre los procesos de integración social y movilización

¹⁹ La noción de gramática proviene de los desarrollos de la sociología pragmática que, mediante la elaboración de los conceptos de regla y juego de lenguaje, acuñados por Wittgenstein y desarrollados por la filosofía analítica de la acción, el posestructuralismo y la hermenéutica, han avanzado en una superación crítica de las concepciones dualistas y deterministas de la relación entre estructura y acción (Lemieux, 2000, Pérez, 2002, Naishtat, 2004, Nardacchione, 2005, Trom, 2008). Desde esta perspectiva, una gramática es un conjunto de reglas que definen las condiciones estructurales de la interacción social, conformando, al mismo tiempo, el medio y el resultado de la acción colectiva (Schuster y Pérez, 2011) Proyecto: Movilización, populismo y democracia en Argentina (1983-2010) Proyectos de Investigación Científica o de Innovación Tecnológica Programación Científica 2011-2014. Secretaria de Ciencia y Técnica, Uba.

colectiva respecto de las estructuras de representación política de matriz liberal democrática, fundamentalmente el sistema de partidos y las asociaciones intermedias autónomas (Pérez, 2010: 443).

Natalucci (2011) afirma que el ciclo de movilización abierto en 1997 tuvo una fuerza destituyente de tal magnitud que, entre sus consecuencias, no sólo contribuyó a la renuncia del entonces presidente Fernando De La Rúa (1999-2001), sino también a la dificultad de varios dirigentes políticos para afianzarse en su reemplazo en diciembre de ese año.

Sin embargo, esa movilización negaba la dimensión instituyente de la política, fortalecida por gramáticas políticas²⁰ (autonomista y clasista²¹) que tenían una visión monolítica del régimen político.

En definitiva, esta noción de gramáticas alude a las reglas y usos que dotan a las acciones de un principio de inteligibilidad.

La gramática movimentista se piensa en relación con el Estado nacional, incorporando el uso de un lenguaje de derechos que, por otra parte, permite superar la fragmentación y consolidar las articulaciones interorganizacionales. En nuestro país, tiene como referencia al peronismo y a la tradición nacional-popular. En consecuencia, esta gramática suele fundamentarse sobre una matriz estatista, que incorpora la dimensión instituyente de la política pero sin renegar de la destituyente.

Rinesi y Vommaro, (2007:460) aluden que esta gramática “contiene en su seno esta doble dimensión: es conflicto y orden”. La gramática movimentista se maneja en la tensión instituyente/destituyente precisamente porque los cambios que se quieren impulsar son posibles por la movilización popular.

²⁰ La gramática política debe entenderse como “un juego de reglas no escritas que delimita, por un lado, las pautas de interacción de los sujetos; y por otro, las combinaciones de acciones para coordinar, articular e impulsar intervenciones públicas, acciones que se dirijan a cuestionar, transformar o ratificar el orden social” (Natalucci, 2010c: 100).

²¹ Lo desarrollaremos más adelante, pero podemos apuntar aquí que la gramática autonomista se caracteriza por la centralidad otorgada a los mecanismos deliberativos, en especial, promueve el asambleario y horizontal, siendo el consenso la forma de toma de decisiones. A su vez, se prioriza lo territorial, que se haya intrínsecamente vinculado a su concepción de cambio social, es decir, “desde abajo, en el aquí y ahora a partir de la transformación de las relaciones cotidianas” (Burkart y Vázquez, 2008: 279). Natalucci (2011: 28) afirma que la gramática clasista también comparte esta visión monolítica del régimen político al que iguala con el Estado y, a éste, como instrumento de dominación de la clase dominante, aunque manifiesta una revolución que reorganice las relaciones entre clases sociales, de modo de hacer desaparecer al capitalismo como régimen de acumulación. En este sentido, se posiciona como la vanguardia de la clase dominada a la que espera conducir. Por ello, hay una presencia importante de un vínculo pedagógico que fortalezca la “conciencia clasista” a partir de discusiones de tipo ideológico-programático.

En el desarrollo de esta tesis, analizaremos las diferencias de las gramáticas, su relación con el Estado, las experiencias políticas y la construcción de formas de resolver conflictos.

En el período analizado, la reforma de la política social, en el marco de un discurso con evidentes rasgos de la matriz nacional y popular, generó un espacio estratégico organizativo que habilitó nuevas articulaciones entre organizaciones de gramática movimentista y el Estado.

Estas experiencias inauguraron una nueva relación entre organizaciones sociales y Estado, lo que habilitó la incorporación de cuadros políticos y técnicos de las organizaciones sociales en diferentes áreas de gobierno. Esta nueva relación implicó una serie de desafíos tanto para las organizaciones como para el Estado.

Para las organizaciones, se presentó el problema de sostener los niveles de movilización en un contexto de creciente incorporación de sus cuadros a los planteles de gobierno, corriendo el riesgo de lo que algunos autores han llamado “cooptación” de las organizaciones sociales. Por el lado del Estado, se presentó el problema de legitimar la inserción de cuadros de las organizaciones hacia el interior de la administración, teniendo en cuenta la relación anteriormente confrontativa entre las organizaciones y funcionarios, y trabajadores administrativos del Estado.

El Estado no contaba ni con una institucionalidad, ni con marcos normativos adecuados para la efectiva incorporación de las organizaciones en la administración. La incorporación de los movimientos, a su vez, respondía más a una estrategia de construcción política coyuntural que a una nueva relación entre el Estado y la sociedad civil.

Referido a las políticas públicas acerca de las drogas, nos interesa preguntarnos entonces sobre qué modificaciones, qué novedades o, en todo caso, qué aportes realizaron las organizaciones sociales a la problematización de las mismas.

Objetivos

El objetivo general de la presente tesis consiste en analizar el proceso de institucionalización de las organizaciones de matriz nacional popular y su participación en el gobierno de la provincia de Buenos Aires, en el período que va desde 2003 hasta 2008, a partir del caso de la Subsecretaría de Atención a las Adicciones.

Los objetivos específicos son:

- Analizar las relaciones que establecieron las organizaciones sociales de gramática movimentista con el Estado de la provincia de Buenos Aires en un doble contexto de descentralización del Estado y territorialización de la política
- Analizar las formas de institucionalización de las organizaciones de matriz movimentista, atendiendo a la relación entre los distintos procesos de institucionalización, de integración y articulación, y las oportunidades estatales de intervención
- A partir del estudio de caso, indagar las transformaciones en la gramática de la movilización y sus efectos sobre el Estado durante el período en estudio, especialmente en lo referente a las políticas sobre drogas

Novedad del aporte

Como hemos consignado en los antecedentes sobre el tema, son numerosos e importantes los estudios sobre los actores, organizaciones y formas de protesta surgidos en el período que nos proponemos analizar. En este sentido, nuestro aporte no consiste sólo en incorporar un nuevo caso -más allá de que trabajaremos con algunas organizaciones- sino en profundizar una perspectiva no suficientemente desarrollada en las investigaciones sobre el ciclo de protesta en cuestión. El objetivo es analizar las relaciones entre movilización social y Estado, que indague sobre las transformaciones que la acción colectiva produce sobre la regulación de las formas de participación, las modalidades de representación y los procesos de legitimación de la decisión y la autoridad políticas (Pérez, 2002, 2008, 2010).

Nuestro interés busca centrar la atención en las condiciones que posibilitaron, y las consecuencias que generaron, la emergencia de estos actores sobre la integración en varias dimensiones con el Estado, un proceso que surgió como mediación entre la sociedad civil y el régimen político.

El análisis de la provincia de Buenos Aires resulta interesante ya que hablamos de la provincia más poblada del país, en la que residen 1 de cada 3 habitantes del mismo. La provincia de Buenos Aires es, al igual que las demás provincias argentinas, autónoma respecto del gobierno nacional en la mayoría de los temas, exceptuando aquellos de alcance federal. Si bien comparte políticas sociales diseñadas e implementadas desde la Nación, el gobierno provincial también diseña otras, interviniendo en los 135 municipios que la conforman, con cierta prioridad en los 24 partidos del Conurbano Bonaerense, donde viven 10 de los 15 millones de habitantes, según el último censo de 2010.

Al igual que el Estado Nacional y otros distritos, el gobierno de la provincia de Buenos Aires también implementó estrategias para integrar a diversos movimientos y organizaciones sociales en diferentes ministerios, secretarías y direcciones, o en otros espacios tales como consejos consultivos o mesas de gestión. Esta tesis busca describir y analizar ese campo estratégico complejo que relaciona organizaciones socioterritoriales con el Estado.

Cuestión metodológica

Esta tesis profundiza, con particular interés, los cambios en las estrategias de las organizaciones después de la asunción de Néstor Kirchner en 2003, así como también las trayectorias de un grupo de organizaciones y sus complejas relaciones con el régimen político de gobierno, en las que se advierte ya no una confrontación hacia el gobierno sino distintos grados de participación en diferentes instancias institucionales.

Dentro de la administración de la provincia de Buenos Aires, seleccionamos al Ministerio de Salud por varios criterios: en principio, por su viabilidad, ya que cuenta con informantes y mediadores que facilitaron entrevistas con varios de los protagonistas. En ese Ministerio, ha operado una tensión interesante de analizar: si bien la concepción de salud pública no dependía solo de la profesión de los médicos, ni tampoco se desconocía la dimensión social de los procesos de salud-enfermedad, han sido siempre médicos los que, en la práctica, desempeñaron las funciones para ejercer la política pública. La inserción de organizaciones sociales en esa área movilizó los debates en torno a otros modos y dispositivos de intervención, ya no como competencia de un “saber”, sino como la posibilidad de establecer intervenciones desprofesionalizadas y comunitarias.

Se analizó particularmente lo sucedido en la Subsecretaría de Atención a las Adicciones, (SADA) donde se destacó una experiencia de organizaciones con fuerte impronta territorial, buscando promover la participación y capacitación de residentes en barrios con poca accesibilidad al sistema público de salud. Tras ese objetivo, se intentó incorporar una intervención por fuera de los dispositivos de intervención de las distintas profesiones que trabajan históricamente estas problemáticas.

La investigación se desarrolló dentro de un marco metodológico de tipo predominantemente cualitativo. Como actividades principales, desarrollamos entrevistas en profundidad, según el siguiente criterio de selección:

- Funcionarios de primera y segunda línea de las áreas sociales y políticas de las gestiones del Ministerio de Salud del gobierno provincial, en el período referido
- Cuadros técnicos y políticos de las organizaciones sociales movimentistas que fueran o hubieran asumido cargos en el Ministerio, en algún programa, dirección o secretaría
- Referentes de las organizaciones de base territorial más relevantes
- Otros actores que intervinieron en la relación entre organizaciones y la Sub Secretaría: dirigentes políticos, profesionales, miembros de ONGs, referentes de organizaciones confesionales (Cáritas), etc.

Las entrevistas fueron analizadas con técnicas de análisis del discurso, siguiendo el modelo dialógico-enunciativo y semántico-argumentativo desarrollado por Germán Pérez (2004).

Se realizó también análisis de documentos de fuentes primarias y secundarias. En primera instancia, se consideró los documentos producidos por las propias organizaciones y por el Ministerio de Salud y la Subsecretaría de Atención a las Adicciones. En una segunda instancia, se realizó un relevamiento y análisis de las producciones periodísticas locales referidas al objeto de nuestra investigación.

Respecto del enfoque de la investigación, se diseñó una estrategia, a partir de la triangulación de varias fuentes (documentales, orales, estadísticas), que permitió una comprensión multidimensional del proceso.

Nos interesa también reflexionar sobre los distintos abordajes metodológicos que se han desarrollado en torno a la temática, desde las perspectivas más estructurales hasta las microsociales y etnográficas.

Con el recorte temporal, nos propusimos analizar el periodo que, a partir de 2003, con el gobierno de Néstor Kirchner, dio marco a un discurso con rasgos nacionales populares, generando un espacio estratégico organizativo que habilitaron nuevas articulaciones entre organizaciones de gramática movimentista y el Estado. El ciclo 1997-2003, denominado ciclo piquetero, había dado cuenta de un proceso de territorialización²², desafiliación²³, descolectivización²⁴ y descentralización²⁵, constatándose una resistencia a las

²²La noción de territorialización indica que el barrio se constituye como base de *estabilización, como nuevas formas de colectividad*. El barrio brinda, entonces, una estructura vincular con las relaciones interpersonales, así como también con las instituciones a través de la acción colectiva. Si se entiende que buena parte de la participación y movilización se concretó a través del territorio, también debe identificarse la respuesta estatal, en búsqueda de mayor presencia post 2001.

²³Por “Desafiliación”, Castel (1995) construye un concepto vinculado a la debilidad de los soportes del individuo moderno, sobre todo, respecto a la división social del trabajo y en las redes de sociabilidad. A diferencia de la exclusión, categoría que no le resulta satisfactoria al autor, la desafiliación permite aproximarnos a las trayectorias de precariedad del trabajo y de fragilidad de los soportes de proximidad.

²⁴La descolectivización remite a un proceso de transformación actual, de fuerte individuación y de ruptura con la sociedad salarial, donde los miembros se inscribían en colectivos: de trabajadores; sindicales; con convenciones colectivas; regulaciones colectivas del derecho del trabajo y de la protección social, junto al rol del Estado social. (Castel, 2010: 16).

²⁵Todo proceso de descentralización supone transferir responsabilidades, recursos o autoridad desde el nivel nacional hacia los niveles subnacionales, impactando en la estructura de poder. Teóricamente, la descentralización es analizada como un proceso que promueve la democracia y la “accountability”, con mayores atribuciones y recursos de la población en el ámbito local, mayor eficiencia y efectividad en el gasto (Smulovitz, 2004: 3). Para el caso particular argentino, éste se desarrolló para mejorar, en su favor, las relaciones financieras con las provincias y municipios, sin una estrategia de gestión integral e integrada entre los diferentes niveles de gobierno.

transformaciones neoliberales y a la formación de las organizaciones socioterritoriales. Entre 2003 y 2005 se observa la constitución de una gramática nacional popular a partir del liderazgo movilizador de Kirchner, que inauguró un proceso abierto de relación entre gobierno y organizaciones.

En efecto, las elecciones presidenciales de 2003 deben interpretarse como un “empate catastrófico” (Pérez, Natalucci, 2012: 8) entre fuerzas políticas y sociales. Por un lado, un movimiento social heterogéneo con capacidad de interpelación y veto, pero sin capacidad de ofrecerse como alternativa electoral o institucional y, por el otro, un sistema político fragmentado y dañado por una crisis de legitimidad crónica.

Para el caso de la provincia de Buenos Aires, en 2005, a partir del triunfo de Cristina Fernández, del FPV, sobre Hilda González, del PJ, se generó un encausamiento del Partido Justicialista en su totalidad, reconociendo el liderazgo de Néstor Kirchner y promoviendo, en la provincia de Buenos Aires, un proceso de integración de las organizaciones, insertando diferentes cuadros en el gobierno provincial. Comenzó así una nueva coyuntura ante el alineamiento del gobierno provincial con el proyecto nacional y la legitimidad por parte de las organizaciones para acceder a cargos de directores, secretarios, ministros, en lo que se refiere al Poder Ejecutivo y concejales, diputados, senadores, en el caso del Poder Legislativo. En definitiva, en este ciclo, es interesante analizar las relaciones y articulaciones establecidas entre las organizaciones, la dinámica del proceso de institucionalización y los resultados posteriores de ese proceso.

Para Retamozo y D’amico, (2013: 109-135), el desafío metodológico consiste en la dimensión de las experiencias colectivas subalternas, evitando anticipar respuestas, expectativas y categorías muchas veces derivadas del interés del investigador, más que de un somero análisis. También Manzano, (2013: 62-63) advierte acerca de partir de definiciones normativas sobre las organizaciones sociales, el rol del Estado y de las políticas públicas, es decir, es el investigador quien asume construcciones teóricas de campos disciplinares, cuando deberían ser los entrevistados quienes informaran sobre ello. Según estos autores, incorporar variedad de elementos de carácter contingente y abierto constituye un esfuerzo por pensar las prácticas políticas, evitando un ejercicio de mera teorización.

Estructura de la tesis

La estructuración de la tesis presenta una intención deliberada de mantener un diálogo entre capítulos, donde cada uno de los cuales se va vinculando a los posteriores, además de aproximarse a distintas dimensiones, relacionándolos de manera consecutiva y, a la vez, aproximativa. Es decir, aunque los capítulos mantienen en sí cierta autonomía y especificidades, cada uno se presenta en diálogo con los precedentes, a la vez que se concreta una secuencia. En los primeros capítulos, desarrollamos los debates en torno al consumo problemático de drogas, la política pública construida en relación a la prevención y el tratamiento, y las incidencias del sistema punitivo sobre los sectores populares. También se abordan debates pertinentes a las organizaciones sociales y sus diversas modalidades de relación con el Estado, esto, con el fin de aproximarnos a las distintas experiencias de las últimas dos décadas, es decir, desde 2001 en adelante. Los siguientes capítulos tienden a ir de lo general a lo particular, acercándonos al objetivo de comprender las experiencias de las organizaciones dentro del Estado y la construcción de agendas de políticas públicas referidas al consumo problemático.

En el Capítulo 1, que denominamos “El consumo problemático de sustancias desde una perspectiva histórica”, nos adentramos en la historia del consumo problemático de drogas como problema social. Uno de los caminos para abordarlo es la construcción de modelos de concepción e intervención sobre la problemática. Esta modelización surge de la lectura de la temática. Encontramos que, generalmente, se ofrece una primera propuesta de modelizar ciertos hitos distinguibles; la construcción de modelos, en la bibliografía temática, se ofrece como “instrumento conceptual que permite profundizar acerca de las relaciones entre la creación de la teoría, la transmisión de conocimiento y la interacción práctica en la problemática” (Carballeda, 1991:11).

También Camarotti y Kornblit sostienen que la distinción de modelos puede ser entendido como “un instrumento metodológico, cuya utilidad es la interpretación de las prácticas. Los modelos suponen un alto nivel de abstracción y solo deben considerarse como referentes teóricos de abstracciones concretas, históricamente determinadas. Al hablar de modelo se parte de un nivel explicativo amplio que luego debe articularse entre la descripción y el análisis de situaciones específicas” (Camarotti y Kornblit, 2014: 212). Posteriormente, realizamos un análisis histórico político sobre el abordaje institucional de las drogas centrado en lo sucedido a nivel nacional, identificando las etapas más significativas y la respuesta estatal, las estrategias institucionales, las modificaciones en la definición del consumo

problemático, como así también en el uso de sustancias psicoactivas. Por último, debatimos sobre el escenario de estas últimas dos décadas, desde 2001 en adelante. La relevancia de la incidencia de los organismos internacionales sobre la política abstencionista y represiva construida en los noventa, sus líneas de continuidad, de interpelación y resistencia, en las que podemos ubicar el grupo de experiencias que analizamos.

En el Capítulo 2, que denominamos “El consumo problemático de sustancias y las políticas públicas de abordaje en la Provincia de Buenos Aires”, reconstruimos la historia institucional de la Subsecretaría de Atención a las Adicciones provincial, para luego enfocarnos en la gestión de 2006. Ubicamos esta gestión dentro de lo que denominamos: el momento de la “búsqueda del Estado presente”, durante el cual se inaugura una agenda de trabajo con participación de las organizaciones. Nos preocupamos aquí en lo que respecta a la convocatoria estatal, realizando un análisis del proceso y de las características del escenario.

Serán momentos claves, en este proceso: la fundación de la SEDRONAR, el contexto de fines de la década de los '80, y la presentación e historia de la SADA, en 1993. Ambas instituciones demarcan las políticas nacionales y provinciales en torno a la problemática de las drogas.

Nos centramos en experiencias por las que tuvo que atravesar esta última institución provincial, (SADA) ocurridas en diferentes momentos, y que nosotros definimos, inicialmente, como el “momento tecnocrático”. También abordamos el desarrollo del Programa Provincial “Los Líderes para el Cambio”; posteriormente, describimos la gestión post crisis de 2001, que introduce una perspectiva de vulnerabilidad, y la cuestión social. Además, repararemos en los cambios de enfoque al pensar los consumos problemáticos que denominamos como el momento de “la estrategia socio sanitaria” y, por último, la gestión iniciada a partir del año 2006, con “la búsqueda del Estado presente” y la convocatoria a organizaciones sociales. En otra instancia, se lleva a cabo el diagnóstico de las organizaciones y un análisis y recuperación de lo que fueron apuestas institucionales de construcción más horizontal, tales como el Consejo Consultivo Juvenil, el Programa “Jóvenes Presente” y la estrategia por un “Estado promotor, presente y transformador”. Por otra parte, desarrollamos las características del escenario político, las acciones de las organizaciones y la trama institucional donde se desarrollaban las mismas.

En el Capítulo 3, “La búsqueda del ‘Estado Presente’, organizaciones sociales, relaciones con el Estado, debates sobre la institucionalización”, nos interesa destacar la conformación de un campo de estudios que, primero, se preocupó en la protesta, en los movimientos u

organizaciones que estaban presentes en esa protesta, para luego enfocarse en los procesos de articulación con el Estado.

Desarrollamos allí el trayecto que realizamos para conformar nuestros objetivos de investigación, dando cuenta del debate acerca de la temporalidad de la discutida articulación o institucionalización de las organizaciones sociales.

Asimismo, nos proponemos ahondar en el planteamiento del problema, las definiciones conceptuales y el estado de la discusión académica sobre estas experiencias. Una de las prioridades, es dar cuenta de la cuestión metodológica a partir de tres abordajes metodológicos diferentes sobre el proceso: los procesos estructurales, la mirada micro social y la etnográfica. Nos planteamos, además, el análisis del régimen político de gobierno y la articulación con los ciclos de movilización e institucionalización, así como también la reflexión sobre las fuentes y técnicas de recolección de datos.

En lo que constituye el Capítulo 4, “Estado, militancia, experticia, tecnicismos y territorio”, abordamos el debate en torno a “militar” el Estado, un planteo que resonó no solo en este trabajo de campo sino en un importante conjunto de investigaciones. Luego de la profunda crisis de 2001, y como trabajamos en capítulos anteriores, se constató una serie de transformaciones en la intervención estatal a las problemáticas sociales, buscando además, recomponer el vínculo con grupos y territorios más relegados.

Así, en los espacios administrativos, fueron interrelacionándose trabajadores estatales, “especialistas” o universitarios, profesionales de las distintas dimensiones de la política pública junto a vecinos, jóvenes devenidos en militantes, quienes representaban los intereses y demandas de estos sectores postergados.

Desde una perspectiva histórica, el Estado apeló a distintos “efectores” para que mediaran su presencia territorial: desde la Iglesia y las organizaciones benéficas, hasta los partidos políticos, las ONGs y las organizaciones sociales (Frederic, 2004: 44; Perelmiter, 2012: 441).

Las tensiones entre saberes especializados, lógicas burocráticas administrativas y prácticas políticas son un interesante aporte sobre el cual reflexionamos en este capítulo. Así como también sobre la capacidad, los límites, los mecanismos institucionales y la trama vincular que recorta este triángulo problemático.

Desarrollamos la experiencia vivenciada a través de entrevistas realizadas a militantes, funcionarios y trabajadores estatales, además de profesionales intervinientes. Desplegamos el discurso de la época a partir de material producido por el Estado y documentos realizados por las organizaciones sociales. Analizamos también las políticas públicas establecidas en

agendas con las organizaciones, además de su desarrollo e implementación. Por su parte, observamos la clase de inserción que tuvieron los militantes en la administración pública, la modalidad de contratación, etc.

Finalmente, el Capítulo 5, que denominamos “Debates en (re)torno al Estado en el contexto del Neoliberalismo y Post neoliberalismo”, es un desarrollo en torno a varias dimensiones del Estado y su historicidad en nuestro país, donde el Estado emerge como un posible catalizador de problemas y demandas, pero también con sus facetas represivas. Nos interesa aquí analizar las complejidades de la relación de las organizaciones sociales con el Estado, destacando la importancia de ubicar estos debates en un contexto de rupturas y continuidades con el Neoliberalismo, inaugurando una necesaria reflexión sobre el proceso. Las experiencias que el Neoliberalismo, y el pretendido Post neoliberalismo, han generado en torno a la cooptación, organización, integración y democratización, requieren un análisis de la performatividad que las experiencias observadas, referidas a las políticas sobre control, asistencia y tratamiento vinculado al consumo problemático de drogas, pudieron haber generado. Nos concentramos en lo sucedido en el estudio de caso.

En las Conclusiones, abordamos las dimensiones de análisis que trazamos en los distintos capítulos, reponiendo lo que nos propusimos en nuestros objetivos de investigación, la metodología utilizada, los hallazgos teóricos y el estudio de caso. Además, también nos interesa identificar futuras líneas de investigación, tensiones y paradojas de la problemática observada.

CAPÍTULO 1

El consumo problemático de sustancias desde una perspectiva histórica

1.1 Introducción. Consumo problemático de drogas. Una historia de los dispositivos de intervención a partir de modelizaciones, conceptualizaciones y etapas. Tensiones entre énfasis en las sustancias, los sujetos y los contextos.

Los debates en torno al consumo problemático de sustancias o drogas²⁶ son el emergente de una serie de políticas, legislaciones y prácticas institucionales presentes desde inicios del siglo XX. Una cuestión distintiva que podemos encontrar en esta temática es que, desde hace más de un siglo, las estrategias globales se inscriben con ciertos rasgos particulares, dependiendo de cada país.

A modo de breve corolario, podemos decir que, a lo largo de la historia, la respuesta pública, con respecto al consumo problemático, ha estado íntimamente relacionada con distintas modalidades de internación. Sobre la construcción de “ser peligroso” para identificar a aquel sujeto que estuviera atravesando una situación de consumo problemático, ya sea de alcohol u otras drogas consideradas y establecidas como ilegales, solo se generaron la “psiquiatrización” del paciente y el establecimiento de sistemas de internación como único dispositivo de intervención.

Durante el siglo pasado, y a partir de la década de 1930, comenzaron a establecerse con fuerza, sobre todo en Estados Unidos, sistemas de internación alternativos al modelo psiquiátrico. Entre estas nuevas modalidades que fueron surgiendo, consideramos relevantes a los grupos de autoayuda, conformándose, en 1935, “Alcohólicos Anónimos”, en Ohio, Estados Unidos, el cual continúa teniendo vigencia. A partir de la década de 1950, Maxwell Jones, en Estados Unidos, y anteriormente Ernst Simmel, en el Reino Unido, desarrollaron también otro modelo de intervención concebido como “Comunidad Terapéutica”²⁷.

²⁶ En la bibliografía consultada, suele haber un uso indistinto de ambas nociones aunque, en principio, no otorgue el mismo significado. En efecto, la Organización Mundial de la Salud definió droga como una “sustancia que, introducida en un organismo vivo, modifica una o varias de sus funciones”. Posteriormente, identificó distinciones entre aquellas legales o ilegales, blandas o duras, que generan distintos grados de dependencia física, sin evidencia científica que ratifique dichas clasificaciones. Por lo que hablaremos genéricamente de drogas, con pretensión de generalización.

²⁷ En cuanto al movimiento de las Comunidades Terapéuticas, entendidas como alternativa a la asistencia hospitalaria para los trastornos adictivos, este encuentra su disputa entre EEUU y Europa sobre sus orígenes. Las primeras Comunidades Terapéuticas para el tratamiento de las adicciones, en su origen, funcionaron como “medio-sanatorios”, ya que estaban ubicadas en espacios hospitalarios. El neurólogo y psicoanalista alemán Ernst Simmel, en los años veinte del siglo pasado, creó un modelo terapéutico en Tegel (Berlín) donde el personal informaba de los actos de los pacientes adictos: “Se restringía expresamente la vida pulsional de los pacientes, es decir, nada de relaciones sexuales, prohibición de consumir alcohol, dietas estrictas y otras

Esta metodología, definida inicialmente como “AA”, refería al cumplimiento de una serie de pasos para “superar” una adicción. Siempre se estableció con una coordinación de personas ya “recuperados” de una situación de consumo problemático. En la actualidad, continúan funcionando casi sin modificaciones sustanciales. Internamente, se organizan de manera jerárquica, con enfoque comunitario y un encuadre absolutamente rígido, normatizado, cuyo objetivo consiste en que el paciente alcance la abstinencia de sustancias, sustituyendo el objeto droga por la dependencia institucional. Los propios pacientes asumen la responsabilidad del tratamiento siguiendo postulados básicos de alcohólicos anónimos y la filosofía cristiana. Lo que se intenta es ubicar al paciente como protagonista de su tratamiento, oponiéndose así al modelo tradicional médico–psiquiátrico que lo concibe como objeto.

Ya en los sesenta, hubo un importante impulso con un modelo de comunidad terapéutica denominado “Daytop”, constituido en New York, Estados Unidos e impulsado por el monseñor católico William O’Brien. Este se presentó como tutor de aquellas personas que estaban en un tránsito hacia la recuperación basándose en el aprendizaje vivencial y la integración a una filosofía comunitaria. De esa manera, se esperaba que la persona pudiera trazar un estilo de vida propio. El florecimiento y avance de esta metodología logró acuerdos con autoridades judiciales; así, los jueces establecieron la participación en estos centros como condicionalidad para morigerar la pena privativa de libertad²⁸.

Es interesante observar que el modelo clásico psiquiátrico, los grupos de autoayuda y las comunidades terapéuticas perduran en la actualidad, presentando, el Estado, una oferta de instituciones que conviven con iniciativas privadas, las cuales son financiadas por familiares, obras sociales, y el propio Estado. También perduran iniciativas religiosas, las cuales suelen financiarse de manera similar a las privadas, lo que evidencia una estructura diversificada y, muchas veces, invisibilizada, además de marcar ciertos límites a la política pública al momento de trazar lineamientos de acción u organizar la sistematización del trabajo.

En los noventa, debido a la sobreoferta de drogas y la expansión del consumo, comenzaron a evidenciarse replanteos en cuanto al sistema de atención a los pacientes y de

limitaciones análogas. Cabe mencionar que, en sus inicios, este tipo de tratamiento estaba especialmente dirigido a pacientes toxicómanos”. Así, la propuesta se constituye como un sistema con una estructura, elaborando conjuntamente los planes individualizados, un trabajo interpersonal, con el fin de “autoregular” su conducta (el paciente, mencionado como adicto). (Pérez del Río, F., 2010: 145-149).

²⁸ Una buena crónica del sistema “Daytop” y las principales ideas de O’Brien pueden consultarse en: <https://www.nytimes.com/2014/10/26/nyregion/msgr-william-b-obrien-90-is-dead-helped-start-drug-rehabilitation-agency.html>

las formas de abordar la problemática con nuevas herramientas institucionales. Raggi, (2007) afirma que comenzaron a implementarse tratamientos ambulatorios, con una yuxtaposición de criterios de internación, un enfoque comunitario y un encuadre normativo.

En el tratamiento ambulatorio, la condición de permanencia era posible si el sujeto con consumo problemático asistía a la institución acompañado de un familiar o un referente responsable. Si esto no ocurría, y si la red primaria se presentaba deficitaria, muchos afectados quedaban fuera del sistema de salud.

Este tipo de intervenciones tuvo sus limitaciones por la necesaria interpelación a otros actores sociales. Raggi (2007) sostiene que, sin redes institucionales y territoriales, la permanencia en los tratamientos resultaba difícil. La coexistencia de diversos dispositivos (voluntarias, grupos de autoayuda, asociaciones de padres, adictos recuperados, operadores comunitarios, asociaciones vecinales, comunidad educativa, etc.) encuentra eficacia terapéutica siempre que se pueda sostener acciones de coordinación desde un organismo público.

La yuxtaposición de estas modalidades de intervención fue generando la coexistencia de sistemas muy disimiles. También se sumaron políticas internas y contextos internacionales que afianzaron además la coexistencia de abordajes.

En este contexto, la distinción entre drogas legales e ilegales fue un primer problema. Posteriormente, se pretendió, desde instituciones sanitarias y judiciales, asociar el consumo de drogas con la comisión de delitos. Para complejizar el escenario, a la intervención estatal y profesional, (la psiquiatría, por ejemplo) se sumó la de comunidades religiosas.

Por último, la política federal intentaba moldear la política estatal, en lo relacionado a drogas, en un contexto neoliberal que, al mismo tiempo, descentralizaba el sistema público de salud provincializándolo y superponiendo intervenciones disimiles, mientras que “la guerra a las drogas²⁹” más que poner en evidencia a la narcocriminalidad saturaba los juzgados de causas vinculadas al consumo personal.

²⁹ Aunque algunos aspectos de esta denominada “guerra” serán desarrollados posteriormente, ya nos interesa posicionarnos sobre lo absurdo de la misma y de los efectos buscados con el supuesto combate a las drogas. En 1994, John Ehrlichman, uno de los conspiradores en Watergate, funcionario de Richard Nixon, accedió a una entrevista reconociendo que en la campaña presidencial tenían dos enemigos claros: la izquierda y colectivos contra la guerra y la población negra. Como no podían hacer algo “ilegal” contra estos colectivos, optaron por asociar a los “hippies” con la marihuana y a la población negra con la heroína. Ya en el gobierno, establecieron la criminalización del consumo, arrestando líderes y logrando desmovilizar ambos colectivos. “¿Que si sabíamos que estábamos mintiendo sobre las drogas? Por supuesto. La invención de Nixon sobre la Guerra a las Drogas como herramienta política fue cínica, pero cada presidente desde entonces, sea republicano o demócrata, ha hecho un uso similar por una u otra razón” (Baum, Dan “Legalize It All, How to win the war on drugs”

En la búsqueda de un trabajo con análisis sistemático, nos proponemos explorar debidamente las últimas décadas de intervención institucional. Nuestra meta es dar cuenta, con mayor detenimiento, y desde los inicios del proceso de intervención en los albores de la década del sesenta, de la identificación -principalmente- de rupturas, continuidades y definiciones categoriales.

Tras este objetivo, organizamos este capítulo en tres apartados, a saber: los debates en torno a las drogas, sus abordajes y conceptualizaciones.

Investigando acerca de la temática, encontramos que, generalmente, se ofrece una primera propuesta de modelizar ciertos hitos distinguibles; una construcción de modelos que, en la bibliografía temática, se ofrece como “instrumento conceptual que permite profundizar acerca de las relaciones entre la creación de la teoría, la transmisión de conocimiento y la interacción práctica en la problemática” (Carballeda, 1991:11). Por su parte, Camarotti y Kornblit entienden que la distinción de modelos puede ser entendida como

...un instrumento metodológico, cuya utilidad es la interpretación de las prácticas. Los modelos suponen un alto nivel de abstracción y solo deben considerarse como referentes teóricos de abstracciones concretas, históricamente determinadas. Al hablar de modelo se parte de un nivel explicativo amplio que luego debe articularse entre la descripción y el análisis de situaciones específicas (Camarotti y Kornblit, 2014: 212).

Lo que ofreceremos a continuación será, entonces, una serie de modelos desarrollados de forma secuencial, donde es interesante destacar que cada uno representa un mayor nivel de factores explicativos y descriptivos sobre el consumo de drogas respecto del anterior. La mayoría de ellos no ha perdido vigencia, encarnado en discursos y prácticas de sectores que intentan explicar el fenómeno de las drogas. La distinción de los diferentes modelos nos permite también cuestionar aquellos planteos unidimensionales, fortaleciendo nuestro posicionamiento de que esta problemática es multidimensional y compleja.

En un segundo apartado, realizaremos un análisis histórico-político del abordaje institucional de las drogas, centrado en lo sucedido a nivel nacional, identificando la respuesta estatal, las estrategias institucionales y las modificaciones en el consumo problemático, como así también en el uso de sustancias.

for *Harper's Magazine*, appeared in the April, 2016 issue. Extraída el 04/X/2017 desde: <https://harpers.org/archive/2016/04/legalize-it-all/?single=1> (La traducción es propia).

Nos detendremos luego en un análisis del abordaje institucional, centrándonos en la fundación de un hospital que marcó un hito institucional de respuesta pública estatal al consumo problemático como es el caso del Hospital Cenareso, hoy Hospital Laura Bonaparte.

Por último, debatiremos el escenario de estas últimas dos décadas, que marcan y dan contexto al tema que nos ocupa: la incidencia de los organismos internacionales sobre la política abstencionista y represiva construida en los noventa y sus líneas de continuidad, de interpelación y resistencia en el que podemos ubicar este grupo de experiencias.

Kornblit, Camarotti y Di Leo (2014) sostienen que se cuenta con pocos datos confiables sobre consumo de drogas, más allá de ciertos relevamientos realizados en los últimos años. Los estudios estadísticos nacionales sobre la temática han surgido, en la última década, a través de SEDRONAR, INDEC y OAD. Básicamente, son estudios vinculados a consumos habituales y no habituales, según edad y sexo, identificando las drogas en cuanto a legales o no, como así también las formas de obtención de las mismas.

Tampoco están centralizados los programas asistenciales sobre drogas, desconociendo: trayectorias, quiénes por voluntad o por imposición se sometieron a un tratamiento en una comunidad terapéutica, cuántos culminaron, cuántos abandonaron el mismo, etc. Desde 2005, SEDRONAR desarrolla un registro de los pacientes que han realizado tratamiento por consumo de drogas. Sin embargo, el universo es mayor y más complejo ya que, a la oferta estatal de tratamientos, debemos sumar ofertas privadas, autogestionadas, religiosas, es decir, se presenta una importante diversidad que, ante la falta de una eficaz regulación estatal, ocasiona la parcialidad de la información.

Como breve discusión final, debatimos el llamado a la guerra contra las drogas que hiciera Richard Nixon en los setenta, década a partir de la cual recrudeció la persecución, encarcelamiento y judicialización de consumidores, en paralelo a un crecimiento exponencial de la oferta de drogas y de consumo a escala mundial. Dicho contexto posibilitó nuestros debates actuales sobre legislación y políticas públicas de abordaje, el rol del Estado, las políticas públicas y su incidencia en los sectores populares.

1.2 La construcción de modelos de conceptualización e intervención sobre la problemática

No nos ocuparemos aquí de la historia de las drogas. Lo que nos interesa, en cambio, es distinguir cómo el consumo de drogas fue construyéndose como un problema público, legal y político. Así, es necesario destacar que, a mediados del siglo pasado, desde la medicina y

el derecho, se comenzó a identificar el uso de drogas con una actividad antisocial con serias afecciones al sistema biológico y psíquico. Además de percibirse como un peligro para la integridad, en los discursos y en las prácticas institucionales comienza a sustanciarse la marca de peligrosidad y amenaza a terceros, por lo que se establece como necesario el tratamiento de rehabilitación para los “adictos a las drogas”.

Touzé (2006: 36) identifica que la construcción social en torno al consumo de drogas se cimentó como problema a partir de estereotipos. En efecto, una de las primeras evidencias de esta afirmación reside en la definición del concepto de droga, sin sustentación científica, que incluyó a ciertas sustancias como la cocaína, la marihuana, la heroína y el éxtasis, y excluyó a otras como el alcohol, el tabaco y los psicofármacos, por ejemplo. Esta arbitrariedad, según Touzé, no tenía relación alguna con el daño a la salud, o lo peligrosa o nociva que puede ser la sustancia, o la dependencia que genera, pero sí refuerza claramente los parámetros de lo legal e ilegal.

Si analizamos las diferentes conceptualizaciones acerca del sujeto que consume, encontraremos las calificaciones de toxicómano, adicto, drogadependiente, drogadicto que responden a construcciones teóricas que variaron a lo largo de la historia y que dependieron de quiénes las expresaran. Cada una de estas conceptualizaciones da cuenta de los diferentes modelos ideológicos que subyacen al análisis.

Siguiendo categorizaciones previas, (Nowlis, 1975; Carballeda, 1991; Kornblit et. al., 1989; Touzé, 2006) podemos diferenciar ocho modelos que ayudan a entender y a caracterizar cada una de las diferentes concepciones e interpretaciones acerca del consumo de drogas. Los autores mencionados desarrollaron algunos de los últimos. Los tres primeros siguen teniendo vigencia y hegemonía desde su origen, en los sesenta, con un gran empuje a partir del prohibicionismo, uno próximo ya a fines de la década de los setenta, denominado geo-político estructural, y otros cuatro que intentan darle debate y argumento a una concepción multidimensional

La principal diferencia entre estos modelos es el grado de relevancia que otorgan a cada uno de los elementos interactuantes -droga, sujeto, contexto-, desprendiéndose, por lo tanto, medidas sociales, preventivas, legislativas y sanitarias de muy diversa índole en función del enfoque que elijan. En todo caso, podemos pensar los modelos como “experiencias de intervención y abordajes teóricos que buscan relacionar los aspectos de la salud con dimensiones estructurales y experiencias subjetivas y que se contraponen con lo que se definió como modelo médico hegemónico” (Camarotti y Kornblit, 2015: 211).

Desde una perspectiva metodológica, y reconociendo su alto grado de abstracción, la modelización es una forma de identificar referencias teóricas en marcos de situaciones concretas de vida cotidiana además de intervenciones profesionales e institucionales.

Este nivel explicativo debe articularse con la descripción y análisis de situaciones específicas. En la bibliografía consultada, todos ellos construyen modelos al observar detenidamente la interacción entre las sustancias -sin centrarse en ellas- individuo y contexto, es decir, los modos de vida en que los sujetos consumen, ritualizan y significan prácticas vinculadas al consumo de drogas.

A continuación, desarrollaremos los modelos que atraviesan parte del siglo pasado y del presente.

a) Modelo ético-jurídico

Este primer modelo tiene una alarmante vigencia que alcanza la actualidad. La primera caracterización a destacar es que se basa en un paradigma punitivo, por lo que el consumo de drogas es considerado un delito; los sujetos, al trasgredir la ley con total responsabilidad e intencionalidad, son culpables, y por ello deben ser castigados.

Por lo tanto, centra la sustancia como referente, enfatizando medidas legales y penales dirigidas a los usuarios de drogas. Los consumidores son percibidos como “delincuentes” que han infringido la ley. Como “la droga” se concibe bajo el prisma del delito, el modelo lleva a la criminalización y a la estigmatización de los usuarios, a la vez que produce la creación de un mercado negro cada vez más poderoso. Este modelo es el eje central del paradigma prohibicionista.

Según Graciela Touzé (2006: 40), este modelo presenta una paradoja ya que, si bien presenta al consumidor como adicto y a sus conductas de consumo como ilegales, por otro lado considera a la droga como sujeto activo, no a la persona, que es sólo su víctima. Por esta razón, el consumidor de drogas se convierte en delincuente y víctima simultáneamente.

Jurídicamente, se busca dificultar la disponibilidad de la sustancia y, desde el punto de vista preventivo, la estrategia es divulgar terribles consecuencias generadas por el consumo de drogas, destacando tanto sus efectos nocivos como las penas reglamentadas por su cultivo, producción, distribución, venta, uso y posesión. En cuanto a la asistencia de aquellos que son consumidores, la intervención se basa en el aislamiento del resto de la sociedad. Todo el andamiaje de persecución, prevención y tratamiento es sumamente costoso y requiere de enormes recursos públicos, ya que se busca garantizar seguridad a la sociedad.

Esta conceptualización es la que más adhesiones tiene en la población en general y el más utilizado por los medios de comunicación, quienes asocian sistemáticamente el consumo de drogas con la delincuencia.

Carballeda (1991: 14) sostiene que este modelo surgió en la década de los cincuenta, centrado principalmente en Estados Unidos y, en menor grado, en Inglaterra, al incrementarse el consumo de opiáceos y alucinógenos. Ante la marcada preocupación, centra así la potencia en la sustancia como agravante a la marginalidad y la delincuencia. De igual manera se reprodujo en los países latinoamericanos.

Rosa Del Olmo (1988) identificó que, en los países de la periferia, y concretamente en América Latina, también se asociaba la droga con la violencia, la clase baja y específicamente la delincuencia. En Colombia, sin embargo, algunos intelectuales “como los nadeistas comenzaban a elaborar una apología de la marihuana, tal como sucedería con los intelectuales norteamericanos conocidos como *beatniks*, pero ambos grupos eran tan marginales como los demás vinculados con las drogas” (Del Olmo, 1998: 13).

El contexto global para el surgimiento de este modelo obedece a una suerte de desencanto y descreimiento durante la post guerra, sobre todo de los jóvenes. La aparición de una modalidad de consumo diferente, además de un malestar social, favorecieron el fenómeno del consumo de drogas a partir de cierta actitud contestataria y de apertura hacia una percepción diferente.

Las drogas, como otros consumos, no son necesariamente una manifestación de una sociedad despersonalizada. Carandell (1972) publicó *La protesta juvenil*, donde describe una época de rebelión juvenil caracterizada por una serie de rasgos como la juventud, tribu, primitivismo, moda, vagabundeo, marginación voluntaria, utopismo, donde la música y las drogas son símbolos de comunión y protesta.

Carballeda (1991: 21) afirma que, quizás, debido a la dificultad de interpretar este contexto, la estrategia desarrollada implicó calificar al consumo como adicción y pérdida, insistiendo así en la relación uso-delincuencia. Rápidamente, el sujeto que consumía era considerado un ser moralmente vulnerable que permitía el ingreso de una sustancia “potencialmente activa” capaz de generar el fenómeno adictivo.

Según este modelo, todo lo que rodeaba al consumo de drogas era sinónimo de peligrosidad. La incompreensión respecto de los hechos sociales llevó a percibir al consumo problemático como una cuestión exclusivamente ética, y produjo un endurecimiento de los valores tradicionales. Esto no hizo sino profundizar la cohesión entre lo “ético” y lo “jurídico”, fortaleciendo el estereotipo adictivo tal como lo conocemos en la actualidad, según el cual la

asunción de determinadas pautas “sub culturales” se asocian directamente con el consumo o la adicción a las drogas.

A su vez, la mencionada aparición del fenómeno adictivo en la década del cincuenta coincidió con lo que más tarde se denominó “el fenómeno juvenil”, es decir que un grupo etario se transformó en una suerte de categoría de estudio e interpretación. Estos hechos hicieron eclosión en la década del sesenta, con la irrupción del fenómeno hippie y la potenciación de los alucinógenos en su expresión máxima: el LSD. De ahí que, generalmente, se reforzó el sesgo etario, dejándose de lado el importante uso y dependencia respecto de las drogas por parte de la población adulta.

Este enlazamiento de la juventud y la obvia asociación al consumo no es casual. Dentro de este campo de representaciones discriminatorias se puede identificar los siguientes: joven como ser inseguro de sí mismo, joven como ser en transición, joven como ser no productivo, joven como ser incompleto, joven como ser desinteresado y/o sin deseo, joven como ser desviado, joven como ser peligroso, joven como ser victimizado -aquel que no tiene capacidades-, joven como ser rebelde y/o revolucionario, joven como ser del futuro.

Para profundizar este análisis se puede pensar también otras perspectivas históricas y teóricas sobre juventud (Macri y Van Kemenade, 1993)³⁰.

Si bien los determinantes bio-psíquicos tienen eficacia en la caracterización de las diferentes edades, no debemos negar las significaciones culturales de estos determinantes. Los significados atribuidos a cada edad, las normas y costumbres reglan las relaciones entre individuos de distintas edades (Saltalamachia, 1990: 8).

Chaves afirma que las miradas hegemónicas sobre la juventud latinoamericana responden a los modelos jurídico y represivo del poder. Parecería así que la juventud esté signada por una negación (modelo jurídico) o negativizada (modelo represivo), se le niega existencia

³⁰ Las autoras referidas identifican cinco paradigmas:

i) Organicistas. Teorías que explican el origen de la juventud en la evolución de lo corpóreo, y formulan interpretaciones de tipo individualista.

ii) Socio psicológicas. La adolescencia es explicada desde esta perspectiva como una fase traumática marcada por la rebelión.

iii) Culturalistas. Incluye aspectos socioculturales y su vinculación con la evolución de la organización social. Juventud como etapa dedicada a la preparación y a la adquisición del saber humano en cuanto a la reproducción de la vida.

iv) Estructural funcionalistas. Se incluyen teorías de la socialización continua. La juventud como etapa en la que a través de la socialización se produce la conciliación entre las necesidades de la sociedad de formar agentes para reproducir las estructuras vigentes y las necesidades del individuo de adquirir su desarrollo personal.

v) Contextuales. Conceptualizan a la juventud desde una perspectiva ecológica y multidisciplinaria, a partir de la consideración de factores que vienen del entorno y que influyen en el desempeño de los roles (Macri, Van Kemenade, 1993).

como sujeto total (en transición, incompleto, ni niño ni adulto) o se negativizan sus prácticas (juventud problema, juventud gris, joven desviado, tribu juvenil, ser rebelde, delincuente, etc.) (Chaves, 2005).

En suma, el modelo ético-jurídico acentuó la criminalización del problema de las drogas, un problema que no estaba en condiciones de interpretarse desde una perspectiva social. En consecuencia, la visión que planteó fue básicamente individual.

La aplicación del modelo ético-jurídico en el ámbito legislativo se inició hacia la mitad de la década del cincuenta. En 1954, Brasil promulgó el Código Nacional de Salud, donde se hace mención al tema. En los Estados Unidos, aumentaron en forma considerable las condenas a prisión desde 1956. En ese país, la problemática adictiva fue interpretada desde una perspectiva religiosa, buscándose el arrepentimiento del adicto o consumidor. Panamá (1954) y la República Dominicana (1956) aprobaron leyes similares. (Carballeda, 1991: 23).

Asimismo, con base en el modelo ético-jurídico, se inició un discurso que planteaba la clasificación de las sustancias según su legalidad o ilegalidad, acotando el problema a un reconocimiento legal pero alejado de prácticas de consumo, y estableciendo una supuesta peligrosidad de la sustancia.

El mensaje preventivo basado en este modelo, muy influido por los conceptos antes mencionados, circunscribe su contenido al juego legalidad-ilegalidad. Cabe destacar que hoy muchas campañas preventivas se mueven dentro de esos parámetros, generando una interpretación equívoca de los aspectos legales. Si se vienen observando dificultades para definir el término droga, más confusión ofrece la clasificación del Comité de Expertos de la Organización Mundial de la Salud, de 1964. Una de las primeras acciones de esta clasificación hace referencia a su status legal, distinguiendo entre drogas legales e ilegales. El alcohol, el tabaco y el café son drogas permitidas por la mayoría de los países occidentales. El resto de las drogas se encuentran sometidas a distintas regulaciones legales. La Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (organismo dependiente de la ONU para el control de las drogas) distingue cuatro listas con distintos grados de restricción.

La Lista I agrupa sustancias “sin ningún uso médico aceptado, que pueden generar adicción con rapidez y que suponen graves riesgos para la salud”; la Lista II “sustancias que son menos adictivas y cuyo uso indebido es menos probable que la Lista I”³¹ y las listas III y IV hacen referencia a drogas supuestamente menos peligrosas y más fácilmente accesibles.

³¹ Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, enmendada por el Protocolo de 1972 de Modificación de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, https://www.incb.org/documents/Narcotic-Drugs/1961-Convention/convention_1961_es.pdf p. 16.

Esta clasificación no responde a criterios médicos, farmacológicos o toxicológicos, sino a cuestiones de índole política y moral. Posteriormente, surge la distinción entre drogas “blandas” y “duras”, fortaleciendo la mirada sobre la sustancia, expresando, además, diferencias de tolerancia social, lo que no resulta de mayor utilidad desde un punto de vista práctico.

b) **Modelo médico-sanitario**

Un segundo modelo es visualizado cuando, desde una perspectiva punitiva, como la tratada anteriormente, se procede a sumar una idea basada en la desviación (Becker, 2009). Así, quienes atraviesan situaciones de consumo problemático son enfermos, y a diferencia de un castigo, lo que debe brindarse y estatuirse es un tratamiento adecuado. Fueron los médicos quienes darían respuesta a esta problemática mediante tratamientos.

Para Touzé (2006: 44) es clave, para pensar este modelo, el concepto de medicalización de la vida de Iván Illich³² (1975), el cual derivó en que situaciones que no eran definidas como problemas comenzaran a ingresar en esta perspectiva.

Las situaciones enmarcadas en lo que definimos como consumo problemático fueron consideradas entonces como la medicalización de la anormalidad. Las definiciones médicas de la conducta desviada aumentaron considerablemente con el surgimiento de las sociedades industrializadas. Es obvia la referencia a Foucault (2007: 41), quien en la Clase del 15 de enero de 1975 observa que una doble calificación médica y judicial organiza y autoriza una serie de pericias médicas legales que buscan castigar verdaderos males y perversiones. Sin embargo, en este continuum, se establece una institucionalización de lo represivo a lo punitivo, alimentado por la psiquiatría, para responder así a una criminalidad patológica.

Justamente en esta serie de clases, denominadas “Los anormales”, una de las observaciones de Foucault reside en una “inmensa” institucionalidad presente entre dos polos, uno expiatorio y otro terapéutico, entre la prisión y el hospital, donde perversión y peligro se reactivan en un contexto en el cual la modernización de la justicia, desde principios

³² Ivan Illich (1975), en su obra *Némesis Médica. La expropiación de la salud*, desarrolla una interpelación no solo de la medicina, sino del discurso de las instituciones modernas, tal como había analizado también la escuela, los transportes o la vivienda. En todo caso, afirma que la medicina institucionalizada amenaza la salud. La obsesión por una salud perfecta se convierte en un factor patógeno y repone, en todo caso, la necesidad de pensar que la salud de una población mejoraría por indicadores sociales, buena calidad del empleo, etc., y no por la especialización, la formación elitista de los médicos y los exorbitantes ingresos de dinero al sistema de salud y la industria farmacológica.

de siglo XIX, demostró el poder médico del juez y la reivindicación de la justicia sobre el proceso de medicalización de la misma. (Foucault, 2007: 55).

En la clase del 22 de enero de 1975, Foucault desarrolló las tres figuras que constituyen el ámbito de la anomalía. Estos tres casos de construcción son muy interesantes, por un lado, el que es cotidiano, trivializado (donde opera la naturaleza y la sociedad). En segundo término, el individuo a corregir, que demuestra, en principio, el fracaso de estrategias conocidas y familiares, demostrando ser incorregible (donde opera el entorno de la familia), no logrando la corrección. Por último, el masturbador, donde opera el individuo y el cuerpo. (Foucault, 2007: 64).

Estas tres figuras de anormalidad tendrán su impacto en el establecimiento de acciones e instituciones, y se mantienen separadas en cuanto a que son sistemas de poder y saber diferentes. El primer caso, el de monstruo, impactará en el sistema político judicial en un dominio jurídico biológico; el segundo, el incorregible, en el reordenamiento de la familia y en el desarrollo de técnicas disciplinarias; por último, el del masturbador, en el poder y el cuerpo.

La imposición de la medicina como parámetro explicativo no sólo reemplaza otros discursos en torno al consumo problemático, sino que se instaurara como mecanismo de rehabilitación de aquellos sujetos con problemas de consumo, de infracción a la ley.

Esta perspectiva, en cuanto a identificar una forma hegemónica de la medicina, también es desarrollada por Menéndez (1990: 88), quien identifica el “Modelo Médico Hegemónico”, vinculándolo a un conjunto de prácticas, saberes y teorías desde la medicina científica. Este modelo hegemoniza la forma de atender y comprender un problema de salud, legitimada además por criterios científicos y por el Estado. Conflictos identificados en la sociabilidad del ser social pasaron a ser enfocados y abordados como problemas médicos desde una óptica biologicista e individualista. En nuestro caso, el consumo problemático se transformó en un problema médico³³.

³³ Dice Menéndez (1990: 88) que la construcción de este modelo supone detectar una serie de rasgos considerados como estructurales, los cuales deben ser entendidos como modelo a partir de la estructura de relaciones que opera entre los mismos. Los principales rasgos estructurales son: biologismo, individualismo, ahistoricidad, asociabilidad, mercantilismo, eficacia pragmática, asimetría, autoritarismo, participación subordinada y pasiva del paciente, exclusión del conocimiento del consumidor, legitimación jurídica, profesionalización formalizada, identificación con la racionalidad científica, tendencias inductivas al consumo médico.

El rasgo estructural dominante es el biologismo, que garantiza no sólo la científicidad del modelo, sino la diferenciación y jerarquización respecto de otros factores explicativos. El biologismo constituye un carácter tan obvio del modelo, que no aparece reflexionado en las consecuencias que él tiene para la orientación dominante de la perspectiva médica hacia los problemas de salud/enfermedad. De hecho, el biologismo subordina, en

La intervención institucional evita considerar al sujeto en situación de consumo problemático como “delincuente” para ser considerado “enfermo” al que hay que curar, previo diagnóstico, y con la prescripción y tratamiento adecuados, para luego reinsertarse en la sociedad.

Al principio, el modelo médico no tuvo gran aceptación debido al éxito que contaba el sistema punitivo. Sin embargo, se fue consolidando la noción de pensar al consumidor como enfermo, y así crecieron los dispositivos institucionales médicos en sistemas cerrados de internación, junto a sistemas más abiertos que, posteriormente, tenían el rol de revinculación con la sociedad. En palabras de Romaní, este espacio de resocialización otorgaba un nuevo rol al considerarlos como “ex- drogadependientes” o “adictos en recuperación” (Romaní, 1999: 92).

Dentro de la dimensión preventiva, en el modelo médico se destaca el ámbito educacional como el espacio de mayor desarrollo. Al igual que en el modelo anterior (ético-jurídico), el temor a las drogas, sobre todo vinculado a los jóvenes, fue la principal estrategia. Surgió en Estados Unidos y años después comenzó a dispersarse por América Latina. Aunque intentó diferenciarse del modelo anterior, que había organizado la clasificación entre drogas legales e ilegales, aquí realizan un ejercicio similar al identificar drogas duras y blandas.

En último término, la identificación de la drogadependencia es una enfermedad que se establece entre los toxicómanos y la sociedad con un tipo de relación que tiende a fijar al toxicómano en un dependiente. La identificación con el enfermo (muchas veces considerada incurable), alimentada por el estereotipo, tiende a confirmar al propio toxicómano en un papel pasivo e irresponsable, y su consecuencia a hacer más difícil la superación de su estado (...) A partir de allí ya es relativamente sencillo entrar en un proceso de institucionalización médica, en el circuito terapéutico, centro de post-cura, etc. y, en muchos casos, quedar fijado para siempre en el rol de toxicómano en el de su contrario, el de ex toxicómano (González Zorrilla, 1987: 48).

Carballeda (1991) explicita que, junto al desarrollo del modelo médico, hay un significativo crecimiento de la industria farmacéutica. El hecho de diferenciar las drogas por la legalidad no es casual, lo que subraya el interés comercial.

términos metodológicos y en términos ideológicos, a los otros niveles explicativos posibles. Lo manifiesto de la enfermedad es ponderado, en función de este rasgo, como lo casual, sin remitir a la red de relaciones sociales que determinan lo fenoménico de la enfermedad. Lo biológico no sólo constituye una identificación, sino que es la parte constitutiva de la formación médica profesional.

Lo que prevalece en las lecturas de la problemática, prescindiendo de documentación y datos, es la presunción de que el consumo de drogas se asocia a los jóvenes, lo que se tradujo en políticas públicas vinculadas a la prevención, asistencia y legislación, distorsionando la dimensión, caracterización y realidad del panorama. El fortalecimiento de estereotipos morales y etarios de dependencia profundizó y dificultó la resolución de la problemática, y ofreció respuestas parciales, abordándola en los niveles individual, familiar o comunitario. Los estereotipos también recrearon sujetos con prácticas cada vez más aisladas y sectorizadas.

Las diferencias entre el modelo ético-jurídico y el médico-sanitario son ínfimas y enunciativas, apenas un cambio en las palabras que designan el fenómeno. Sin embargo, se destaca que, para el caso del modelo ético-sanitario, hubo un debatido replanteo y una reconceptualización que derivó en lecturas distintas de las que se habían generado hasta entonces.

En cuanto al modelo ético-jurídico, ocurrió algo similar cuando penalistas y criminólogos comenzaron a analizar, quizás más cuidadosamente, las características estructurales de la problemática adictiva.

Sobre el final de la década del setenta, aparece un nuevo modelo conceptual: el psicosocial, que incorporó el abordaje psicológico de la problemática, centrando el encuadre en el sujeto y en los aspectos individuales y familiares que lo llevaron al uso de drogas.

Por otro lado, comenzó a trabajarse en la elaboración de programas, fundamentalmente preventivos, poniéndose singular énfasis en una elaboración más planificada, ya que los resultados no se mostraban muy promisorios.

c) Modelo psicosocial

A diferencia de los dos anteriores, este modelo surgió entre fines de los setenta y principio de los años ochenta, y centró su interés en el sujeto, desplazando del foco a la droga. A partir de ello, se interpretó que el adicto es un enfermo y que la adicción es la resultante de un malestar psíquico. En efecto, una de las formas de identificar dicha problemática fue a partir de los tipos de vínculos que una persona establece con las drogas. El discurso de este modelo juega etimológicamente con la definición de adicto³⁴ como sinónimo de “esclavo” (Touzé, 2006: 45).

La identificación de situaciones como lo “no dicho” son el emergente de las consecuencias del consumo. Adicción es la falta de palabra, y aquellos (casi todos, más o menos, en algún momento de nuestras vidas) que padecieron alguna adicción saben que si se sale de esas adicciones es, seguramente, con ayuda: eso que estaba mudo, en algún momento, habló. La

³⁴ Del latín *addictus*, era el deudor insolvente que, por falta de pago, era entregado como esclavo a su acreedor.

adicción a las drogas, legales o ilegales, siempre delata un dolor. Un dolor por lo que encubre, por lo que se disfraza o disimula.³⁵

Por eso, desde esta perspectiva, más que buscar formas que permitan “detectar” signos de consumo problemático de drogas, es importante observar las dificultades que presentan algunos sujetos y buscar otras formas del “decir”, más allá del síntoma del consumo.

Así, esta perspectiva construyó una propuesta de intervención, tanto en el nivel asistencial como en el preventivo, centrándose en el sujeto y en el contexto que lo rodea, conformando una clara diferenciación de los modelos anteriores.

El modelo psicosocial se sustenta en el reconocimiento de la complejidad de cada individuo y del peso que tienen los factores psicológicos y ambientales sobre sus decisiones. Al centrarse en el sujeto, busca saber cuáles son las necesidades que lo llevaron al abuso de consumo de sustancias tóxicas. Basado principalmente en el encuadre psicológico, es el de mayor peso en comunidades terapéuticas y centros de rehabilitación actuales. Las causas para explicar por qué una persona comienza a consumir drogas enfatizan la importancia que tiene, en primer lugar, la familia, como responsable de la socialización primaria y, en segundo lugar, el grupo de pertenencia (amigos, compañeros). Se privilegia así el peso del medio social cercano, disminuyendo el del medio social más amplio como el político, económico, cultural, social (Carballeda, 1991: 22).

La población en general, y los usuarios de drogas en particular, han incorporado de manera acrítica este discurso difundido por los profesionales de comunidades terapéuticas y de centros de rehabilitación.

Kornblit (1988: 173-176) identificó que, junto a la evaluación, se comprobaba una insuficiencia de información sobre cómo influir en los hábitos de aquellas personas con consumo problemático, lo que generó el establecimiento y la recomendación de nuevas técnicas participativas, un abordaje que posteriormente se denominará como “comunitario”, ya que promovía el compromiso de instituciones y otros actores sociales además de la escuela.

Como describiremos en el próximo apartado, en la década del setenta, existió un marcado aumento del consumo, sobre todo de heroína en los países centrales, modificando prácticas de consumo en desmedro de los alucinógenos, tan presentes hasta ese momento. Carballeda aporta algunas explicaciones a esta modificación, especificando que, por un lado, se

³⁵ Quizás es Sandra Russo quien lo explicita de manera clara en una columna semanal de Página/12 del día 29/06/2003. Extraída el 17/IV/2016 desde: <http://www.pagina12.com.ar/diario/contratapa/13-22001-2003-06-29.html>

produjeron cambios por restricción de oferta debido a las medidas de vigilancia y control del tráfico de drogas que, en los últimos años de la década del setenta, se concentraban en la marihuana. Otro factor explicativo se concentra en el final de la “revuelta juvenil” en Europa y Estados Unidos ya que, a partir de esta realidad, las drogas alucinógenas fueron perdiendo su sentido transgresor y contestatario, desapareciendo así la posibilidad de “apertura” de la percepción a la que antes se hacía referencia. Por otro lado, la construcción de un discurso preventivo y asistencial totalizante, abarcativo a todas las drogas, sin posibilidades de diferenciación, incorporó todo ese universo bajo una relación drogas-transgresión, independiente de las variaciones entre una u otra sustancia. Este fenómeno generó un periodo de dura disputa entre la prensa policial y la prensa de la contracultura, tanto en los Estados Unidos como en Europa. (Carballeda, 1991: 24).

Esta construcción social, que igualó las drogas peligrosas a las drogas ilícitas, promovió una gran confusión, además del avance de la represión y de las legislaciones. Mientras que los espacios de contracultura construían delimitaciones entre drogas según sus efectos y la dependencia, los poderes fácticos y la prensa promovieron la confusión, o bien una generalización y homogeneización de las sustancias.

Rosa Del Olmo (1988) en su libro *La cara oculta de la droga*, destaca que, de todas maneras, la construcción de estereotipos estaba presente en cada uno de los actores, sean orgánicos al establishment o los denominados “contra culturales”, ya que ambos partían del modelo médico-sanitario a la hora de problematizar el consumo y centraban su atención en la dependencia.

En realidad, los argumentos disuasivos utilizados por la contracultura no son muy distintos a los que emplea la prensa juvenil de gran difusión. Denuncia también el carácter ilusorio de los placeres que se buscan en la droga (...) los artículos trazan el cuadro clínico de los daños psíquicos y físicos causados por la droga (Del Olmo, 1988 citada en Carballeda, 1991).

Lo que modificó el tablero mundial de las políticas públicas en torno a las drogas fue, sin lugar a dudas, el inicio, en los Estados Unidos, a partir de la década del setenta, de una campaña antidrogas que sería reproducida, tiempo después, en América Latina. El compromiso de los países latinoamericanos en los procesos antidrogas no tenía, ni objetiva ni estructuralmente, ninguna relación con la de Estados Unidos, ya sea en lo referente a su forma o a su magnitud. En Argentina, en 1973, se creó, dentro del subsector estatal, la

primera institución de asistencia, prevención e investigación en la problemática adictiva, el Centro Nacional de Reeducción Social (CENARESO), tema que desarrollaremos en el próximo apartado. Anteriormente, existieron instituciones que abordaban la problemática, de hecho, en la década del sesenta, desde la Cátedra de Toxicología de la Facultad de Medicina, se había creado el Fondo de Ayuda Toxicológica (FAT), una institución pionera en el tratamiento desde un encuadre interdisciplinario, incluyendo el psicoanálisis como estrategia terapéutica y, a su vez, el modelo ético-social para el abordaje preventivo. Esta institución fue recomendada por la UNESCO en 1975.

Pero Estados Unidos fue marcando tendencia e influencia continental, ya entre 1969 y 1973 habían elaborado una gran cantidad de programas con la utilización de la metadona como sustituto de la heroína.

Esta política pública de reemplazo de una droga ilegal por otra legal, provista por un dispensario sanitario, promovió un fuerte debate sobre las cualidades adictivas de la metadona y la forma en que se encaraban los tratamientos. Sin embargo, la proliferación de los programas de tratamiento a nivel mundial y su aplicación en América Latina fue un hecho. Además, en casi todos los países de la región se legisló en forma similar.

Lo primero fue la promulgación de leyes especiales en respuesta a las sugerencias de la Convención Única de Estupefacientes de 1961 de la ONU. El primer país fue Ecuador, en 1970, con su ley 366 de Control y fiscalización del Tráfico de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, seguido de Brasil, con su ley 5726 o ley Antitóxicos de 1971; luego Paraguay y Costa Rica en 1972, y ese mismo año, Perú aprueba su decreto ley 19505; en 1973 Bolivia con su decreto 11245 o Ley Nacional de Control de Sustancias Peligrosas; Chile con su ley 17934 para reprimir el tráfico, y México sanciona, el Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos; Colombia, Uruguay Argentina y Jamaica promulgan sus leyes sobre estupefacientes en 1974; la República Dominicana en 1975, la ley 168; Venezuela elabora un Anteproyecto en 1974 (Del Olmo, 1988 citada en Carballeda, 1991: 23).

El modelo psicosocial profundizó entonces el estereotipo del adicto como enfermo, con especial acento en los consumidores desde la perspectiva de sus conductas, valores y actitudes. Se subrayó la calificación de "desviados sociales" a aquellos que consumían drogas o eran adictos. Otro elemento importante del modelo psicosocial resaltó las presiones del médico como un eje esencial en el análisis y conceptualización del fenómeno. Desde esta

perspectiva, la responsabilidad de las acciones quedó centrada en el sector salud, singularizándose en los servicios de Salud Mental.

La construcción de estereotipos morales y la noción de dependencia suelen relacionarse, en estas perspectivas, con un actor de edad definida. Tales criterios, acrecientan aún más la distancia entre jóvenes y el resto de la sociedad, dificultándose, a su vez, la resolución de este problema en niveles individual, familiar o comunitario.

El modelo ético jurídico y el médico sanitario plantean diferencias meramente enunciativas que apenas configuran un cambio de palabras para designar el fenómeno. La diferencia en la práctica concreta, entre uno y otro encuadre, posibilitó, en el caso del modelo médico sanitario, una serie de replanteos y re conceptualizaciones que derivaron en lecturas distintas de las que se habían generado hasta entonces.

En cuanto al modelo ético jurídico, ocurrió algo similar cuando se comenzó a analizar las características estructurales de la problemática. Sobre el final, la aparición del modelo psicosocial incorporó abordaje psicológico a la problemática, centrando el encuadre en el sujeto y en los aspectos individuales y familiares que lo llevaron al uso de drogas. Por otro lado, comenzó a ponerse énfasis en programas preventivos.

Estos tres modelos ya descriptos son los que más influencia han tenido, hasta el día de hoy, en gran parte de las políticas públicas y legislaciones nacionales e internacionales. Y, sobre todo, en una construcción social de la problemática, fortaleciendo aspectos muy negativos en términos de derechos humanos debido al desarrollo de un sistema represivo que, se sumará luego, a una estrategia más global, la denominada “Guerra a las drogas”, con consecuencias muy negativas. Los modelos que desarrollaremos a continuación intentan establecer otras dimensiones de análisis, otras estrategias de intervención y de compromiso con los actores, modelos que también han tenido sus logros al dar cuenta de la multidimensionalidad de la problemática.

d) Modelo sociocultural

Este modelo postula que el significado asociado a las drogas está determinado no por sus propiedades farmacológicas, sino por la forma en que una sociedad define el consumo de las mismas y por las estrategias preventivas que utiliza con los consumidores. El fundamento que lo rige afirma que una verdadera política preventiva no puede hacer abstracción de la estructura socioeconómica y de los aspectos culturales que constituyen el contexto social de los consumidores de drogas. Las desigualdades, la falta de oportunidades para grandes sectores de la población, la marginación, la pobreza, el

desempleo, el abandono escolar, la discriminación, el analfabetismo, la carencia de una vivienda digna, los procesos de urbanización e industrialización sin una planificación adecuada, deben considerarse como factores causantes de la aparición masiva de consumo problemático de las drogas.

Se trata de un modelo menos instalado en la sociedad actual, por lo que no es tan usual encontrar explicaciones acerca del abuso de consumo de drogas que tengan en cuenta estos aspectos. Se privilegian en él los significados que los sujetos otorgan a las prácticas de riesgo y de protección a partir de su pertenencia a determinados contextos culturales. Los programas de reducción de daños³⁶, implementados en la última década, partieron de este modelo, lo que posibilitó el surgimiento de políticas más tolerantes, buscando la aceptación y tolerancia del consumo y de los consumidores como un hecho más de nuestras sociedades. Es decir, mostrar la peligrosidad que generan tanto las drogas legales como las ilegales, ofrecer información veraz y objetiva y, sobre todo, no generar alarma o miedo en la población.

Según Touzé (2006: 52), para este modelo, la droga funciona como una forma de evasión de la realidad. El consumo de drogas, nuevamente forma parte del síntoma, pero en esta oportunidad, ya no en términos psicopatológicos, sino sociales, es decir, como catalizador de una disfunción del sistema. El supuesto preventivo que funciona por detrás es que, si disminuyen las situaciones de conflicto y desigualdad social, disminuirá la demanda de drogas. Sin embargo, la emergencia de la condición económica como “determinante” fundamental hizo que se estableciera una asociación inmediata entre pobreza y consumo de drogas, lo que abrió la posibilidad de estigmatizar, por estas prácticas, a los sectores de menores recursos.

Esta acentuación en los factores socioeconómicos asoció el consumo de drogas a poblaciones marginales, trasladando la idea de riesgo, que en modelos anteriores se construyó

³⁶ Galante, Rossi, Goltzman y Pawlowicz (2009: 113-121) plantean que el enfoque de reducción de daños en nuestro país se estableció a partir de la alta prevalencia de la epidemia del virus de la inmunodeficiencia humana entre los usuarios de drogas que utilizaban la vía inyectable. Las primeras intervenciones se centraban en brindar información y en el cambio de ciertas actitudes frente al uso compartido de jeringas. Posteriormente, este enfoque alude a acciones relativas a una variedad de problemas, con perspectiva comunitaria. Se presenta como de gran flexibilidad en sus propuestas, ya que tiene en cuenta las particularidades, y de escasa atención por parte de las instituciones estatales. Hasta el momento, es un enfoque alternativo con pocas posibilidades de incidir en los procesos de inclusión social de los usuarios de drogas mientras no se estimule y produzca la articulación institucional.

alrededor de grupos etarios, a una georeferenciación, localizándose en determinadas cartografías.

Carballeda (1991: 25) estima que esta modelización probablemente haya tenido origen en los Estados Unidos, cuando, en los sesenta, la marihuana dejó de considerarse una “yerba asesina”, para pasar a ser la droga del marginal. Así, se desarrolló un nuevo lenguaje en la relación entre drogas y cultura, tanto desde una perspectiva histórica como actualizada, lo que favoreció un replanteo en las formas de abordaje, ya sean preventivas como asistenciales. En lo que respecta a la clasificación de las drogas, se focalizó en distintos patrones culturales y en las consecuencias sociales de su uso. En similar interpretación con el modelo ético-jurídico, el consumidor adicto quedó ligado a una victimización, relacionado rápidamente con el contexto.

Como hemos descrito y explicado, con este abordaje de modelización, y a medida que vamos avanzando en los otros modelos, observamos que, con mayor frecuencia, tienden a integrar afirmaciones de los predecesores, aportando en todo caso ciertas dimensiones novedosas en lo que respecta a teoría, interpretación e intervención.

En este caso particular, podríamos referirnos al hecho de que se parte de la integración de la conducta humana como resultado de la interacción entre factores biológicos, sociales y culturales. De manera lineal, se parte de la idea de que aquel sujeto que tiene consumo problemático de drogas tiene, a su vez, “hipersensibilidad” a elementos químicos (explicación biológica), que podría explicarse por la existencia de antecedentes familiares. (Gullota y Adams, 1982; Tarter, 1988; Goodwin, 1976). Lo ambiental del modelo refiere a la influencia del entorno sobre la conducta del individuo; mientras tanto, normas y reglas establecidas por la sociedad condicionan y podrían derivar en un uso de drogas. La “tradicición” y los “patrones culturales” regulan también el uso de ciertas drogas, imponiendo mecanismos, ya sea de control, prohibición, como así también de estimulación al consumo. Lo que se infiere aquí, es que el sujeto cuenta con muy poca autonomía, ya que lo que porta biológicamente, sumado a los espacios étnicos, religiosos, sociales y culturales, condicionan el ejercicio del consumo.

Es por ello que, al momento de definir la prevención primaria, las acciones promovidas en este modelo sociocultural son dirigidas al conjunto de la sociedad, ya que es prioritario redefinir el uso de drogas desde el punto de vista social y cultural. En la medida en que no se problematice que el inicio del consumo, y el posterior mantenimiento de las toxicomanías, descansan en las estructuras socio-económicas y en las costumbres arraigadas en la cultura y

en la tradición, el camino será muy cuesta arriba. También es por eso que muchas de las estrategias educacionales, medidas legislativas y de control social tienden a cambiar los patrones normativos de consumo de los ciudadanos, a promover la conducta responsable y, en última instancia, promover el cambio cultural y la modificación de las normas sociales (Pastor, López-Latorre, 1993: 25)

e) Modelo geo-político estructural

da Silva Rodio y Forselledo (1993) plantean que el modelo geopolítico-estructural integra los modelos preventivos precedentes, pero con la pretensión de trascender sus enfoques, ya que incorpora no solo una experiencia interdisciplinaria, sino que observa el fenómeno del consumo problemático de drogas como una dimensión global para la región de las Américas.

Partiendo de la marcada ineficacia de aquellos dispositivos elaborados en el “primer mundo” -y entendiendo que es imprescindible dar cuenta de las particularidades latinoamericanas como elementos fundamentales- lo político y lo geográfico son el ámbito de problematización y debate, afianzando el contexto como una variable importante.

Este modelo desarrolla así una conceptualización del consumo problemático de drogas y el narcotráfico, inscripto en un contexto global que se relaciona con circunstancias que crean y mantienen el subdesarrollo y propician la dependencia de los países latinoamericanos. El marco geopolítico de América Latina se asume como responsable de las peculiaridades del problema del consumo de drogas. El contexto no es sólo el ambiente individual, familiar y comunitario, sino toda la sociedad con sus factores, cambios y contradicciones.

En su origen, este modelo se presentó como una propuesta del gobierno de Venezuela a la Conferencia Especializada Interamericana sobre Narcotráfico, realizada en Río de Janeiro, Brasil, en abril de 1986. Al romper con la visión parcializada del fenómeno, exige la participación de las diferentes disciplinas sociales, buscando integrar a sectores y actores sociales. Por lo tanto, plantea la necesidad de una coordinación internacional, pues el problema de las drogas se ha transformado en un tema de seguridad y soberanía continental, de lo cual resulta imprescindible la cooperación.

La producción, el tráfico y el consumo de drogas no pueden ser estudiados por separado en cada uno de los modelos explicativos tradicionales del fenómeno. Esos factores resultan importantes en la consideración de aspectos médico-sanitarios, socio-culturales, psicosociales y ecológicos, pero requieren de un marco integrador. Aunque otorguemos una naturaleza pluriofensiva al problema, requeriremos de un acuerdo múltiple entre los distintos sectores

involucrados en la lucha por controlarlo, considerando los intereses prioritarios de América Latina.

Lo que aporta una visión geopolítica es el reconocimiento de una multipolaridad, la visión que aportó la Salud Pública y que rigió hasta la década de los ochenta. Este modelo incorporó el problema del tráfico de drogas a la conceptualización, proponiendo soluciones integradas. Debido a que se trata de un modelo planteado desde una estructura estatal de nivel central, integró desde un mismo marco las acciones de prevención, asistencia y represión.

En la actualidad, los modelos conceptuales mencionados conviven desde distintos ámbitos y muchas veces sobre una misma población, con la suma de contradicciones y confusión que ello implica, fundamentalmente en el nivel preventivo. De allí que, en algunos planes y programas recientes, se tienda a buscar el marco conceptual mediante encuentros, jornadas, comisiones o, más concretamente, a través de programas de capacitación que respondan a un mismo marco, promoviendo adaptarse a las características regionales, programas, etc.

Da Silva Rodio y Forselledo (1993: 5) aportan, como ejemplo, la propuesta elaborada por la Asociación Uruguaya para la Prevención del Alcoholismo y la Farmacodependencia (OPTAR) en 1988, en la cual se considera que la dinámica de la producción, financiamiento, comercialización y consumo de drogas, en cuanto se refiriera a nivel continental, debía considerar a la droga como mercancía, donde la oferta y la demanda trascendía claramente los espacios nacionales. Entonces, debía constituirse un supra sistema complejo, estableciéndose estrategias de prevención y control, identificando la producción, el tráfico y el consumo. De esta manera, se acentuaban los determinantes estructurales de su consumo, politizando el fenómeno de las drogas y redimensionándolo como problema social.

También Carballeda (1991: 46) da un ejemplo nacional dentro de la Dirección de Salud Mental de la Provincia de Buenos Aires, cuando, en 1988, desarrollaron una estrategia de este tipo, donde las políticas de represión y control debían ser diferenciadas según las drogas y su clasificación. Además, se advertía que aquella política con perspectiva generalizada, sea de prevención o tratamiento, tampoco diferenciaría problemas y errores graves desde la concepción.

Uno de los problemas de adherir acríticamente a políticas de los países centrales, residía en que los mensajes preventivos y los criterios estaban atravesados por un discurso cuyo eje principal era la preocupación en "la droga proveniente del exterior". A esta confusión se sumaban actores y sectores sin coordinación entre sí, que accionaban y desarrollaban actividades desde marcos conceptuales distintos y hasta opuestos.

Este modelo, quizás más voluntarista, reconoce la imperiosa necesidad de asumir el contexto complejo y cambiante del consumo problemático, así como la necesidad de realizar un análisis sistemático en cada país para, posteriormente, elaborar las políticas, los planes y los programas acordes.

En América Latina, el sector salud, con prácticas muchas veces diferenciadas, ha dado respuesta al problema, en algunos casos en forma parcial y, en otros de manera totalizadora. Así, la estrategia de atención primaria de salud se convierte en una herramienta clave para la resolución de la problemática, adaptándose rápidamente a las características de cada área programática, generando nuevos instrumentos de análisis y resolución de los conflictos, y posibilitando a su vez la asistencia, contención y orientación del paciente drogadependiente en su propio medio referencial. Es fundamental la incorporación a la tarea cotidiana de los equipos de salud de modalidades instrumentales y prácticas que a veces han utilizado otros sectores y que, en el marco de la interdisciplinariedad de la atención primaria de salud, podrán dar una respuesta operativa a la problemática del uso indebido de drogas, tanto en el nivel preventivo como en el asistencial.

f) Modelo ético-social

Partiendo de la premisa de que los modelos tradicionales parecerían ser más analíticos, este modelo pretende ser una síntesis, donde, más que adhesión a grandes ideas fuerza, lo que se observa es un conjunto de acciones y metodología para aplicar una práctica de intervención.

En 1975, el Fondo de Ayuda Toxicológica (FAT)³⁷, de Buenos Aires, presentó en la UNESCO el Modelo *Ético Social*, que toma en cuenta no sólo la interacción de las drogas, sujeto y contexto, sino también pretende pensarlos desde la cotidianeidad y la importancia de la construcción de proyección de la vida. Las premisas se orientan así a la búsqueda de la felicidad, privilegiando la participación activa de docentes y alumnos en las actividades preventivas. Otra variable para destacar, es la importancia de articular con los educadores y padres el intercambio y la capacitación en el consumo problemático, como así también el desarrollo de una metodología de enseñanza que tienda al desarrollo de un proyecto común entre docentes y alumnos.

³⁷ El Fondo de Ayuda Toxicológica (FAT) trabaja en acciones preventivas, en tratamientos, investigaciones, docencia, capacitación y acción comunitaria en torno al consumo problemático. Fue creada como Fundación en 1966 por iniciativa del doctor Alberto Ítalo Calabrese, profesor de la Cátedra de Toxicología de la Facultad de Medicina de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Una breve reseña de los principales puntos de la misma se puede ver en: http://www.hechoenbsas.net/index.php?option=com_content&view=article&id=253&Itemid=172

La Unesco aprobó y recomendó los planteos de este modelo que, en la acción, propone la realización de acciones preventivas, facilitando la aparición de proyectos personales que apunten a encontrar sentido en un proyecto social. Una ética que puede surgir de un proyecto común, que admita las diferencias y el disenso. No es la ética del modelo ético-jurídico basado en una categoría absoluta (legal e ilegal, buena o mala). Por eso, se trata de una metodología que se diferencia de los otros modelos.

La metodología del modelo ético-social es la llamada “metodología circular”, donde no se habla de transmisión de información, y el instrumento de prevención no necesariamente es una charla o una proyección audiovisual. La acción preventiva consiste en ir generando modificaciones en las actitudes, en las formas de relación, en poder tolerar las diferencias.

La FAT desarrolló y promovió este tipo de acciones, que se realizan también con otras organizaciones públicas o privadas, siendo las capacitaciones una de las acciones de mayor despliegue institucional, a partir de convenios y cursos con la administración nacional, las provincias, municipios, y con sectores no gubernamentales.

En el plano preventivo, desarrollaron la noción de prevención específica e inespecífica, presente también en muchas de las políticas públicas del sector, con una importante resistencia de ciertos actores profesionales sobre la importancia de la inespecífica. La prevención específica alude, justamente, a una técnica y a medios destinados a lograr una amplia participación de los miembros de una comunidad o sociedad para involucrarlos en la temática, actuar en beneficio de su propia salud, la de su familia y la comunidad, detectar problemas, selección de prioridades, ejecución y evaluación de actividades, utilizando la educación como técnica de prevención en el sentido de desarrollar o fortalecer la capacidad de autodefensa. La prevención inespecífica, en cambio, se propone el desarrollo de actitudes y el mejoramiento global de las condiciones de vida, favoreciendo y potenciando el desarrollo de una mejor calidad de vida. En otras palabras, promueve conductas, actitudes y valores que contribuyan a la construcción de estilos de vida positivos a partir del conocimiento, la capacitación, la reflexión y el intercambio.

Así, en este modelo se fueron desarrollando tareas en ambos tipos de prevenciones, involucrando una gran cantidad de instituciones o grupos, enmarcada en los criterios del Modelo Ético Social, de autoría institucional, que obtuviera el reconocimiento de la UNESCO y su recomendación para su aplicación en Latinoamérica.

La propuesta, entonces, se plantea en el difícil contexto del aumento de consumo problemático en los sujetos y la proliferación, en las últimas décadas, de varios tipos de

instituciones que, planteando como preocupación la temática referida, en muchos casos, incurren en abusos de autoridad.

La FAT ha sido pionera en este enfoque con una larga trayectoria, pretendiendo ubicar los consumos problemáticos como un desafío, y en la idea de encontrar caminos reparatorios y constructores de proyectos de vida.

Se concibe que, en la sociedad contemporánea, las drogas ofrecen saciar las sensaciones de vacío, todo lo contrario a lo que los abordajes tradicionales construyeron en torno a un castigo. Este nuevo enfoque genera, más que aislamiento, el desafío de pertenecer o ser parte de un grupo para quienes están en una situación similar. La problemática, así desarrollada, interpela entonces a la imperiosa necesidad de concebir un trabajo de articulación institucional de manera transversal para todos los sectores sociales, superando los abordajes y concepciones de tipo penal o médico.

El abordaje, tanto de prevención específica como inespecífica, ofrece la posibilidad de que en la escuela se desarrolle contenidos educativos, de inclusión, de desarrollo; también que se construya otros tipos de actividades, de estímulos, tales como el deporte, la creatividad, el debate, promoviendo así nuevos caminos en torno al consumo problemático.

Por último, otro eje considerado relevante, es la intersectorialidad, pensándolo en el espacio de la administración pública y las organizaciones de la sociedad civil dedicadas a la temática, lo cual fija como necesidad converger y desarrollar espacios participativos. Esto, no sólo entre estas instituciones y programas, sino también de articulación y desarrollo de políticas, programas y proyectos que se propongan la activa participación transversal de actores de la juventud, de creación de espacios de trabajo nuevos.

g) Modelo de la promoción de la salud

El modelo de la promoción de la salud intenta vincular a los actores con sus entornos y lograr la participación comunitaria, lo que implica que la población se organice y participe más activamente, todo esto desde una perspectiva de trabajo intersectorial y acción coordinada de todos los implicados, como gobiernos, sectores sanitarios, ONGs y medios de comunicación. En síntesis, la promoción de la salud será definida de un modo amplio, ya que apunta a mejorar la salud en general, además de la calidad de vida a través de acciones orientadas a modificar sus condicionantes. Por lo general, encontramos que, en la práctica, se trabaja de manera conjunta con el modelo de prevención de las enfermedades y el de promoción de la salud, ya que es importante tener en cuenta la información sobre enfermedades, las formas de transmisión y sus riesgos. Asimismo, es

imprescindible fortalecer las capacidades de los actores, para que puedan elegir dentro de un marco más amplio de opciones. En términos de la socióloga brasileña Dina Czeresnia (2001: 9), en el contexto de cambio, donde surgió el discurso científico de la salud colectiva en los noventa, emergió un reconocimiento de valores tales como subjetividad, autonomía y diferencia. Se trata de articular diferentes niveles y modos de comprender y aprehender la realidad, tomando como referencia, no los sistemas de pensamiento, sino los hechos que nos movilizan para elaborar e intervenir.

El paradigma de la promoción de la salud tiene una concepción democrática, orientada hacia los actores involucrados, teniendo en cuenta la perspectiva de las personas con las que se va a trabajar, y buscando vincular saberes no sólo de las ciencias naturales, sino también de las ciencias sociales. Esto lo ubica un paso adelante y lo obliga a modificar el objetivo de “lograr cambios en la conducta” para pasar a “lograr competencias para la acción” (Jensen, 1997: 425).

Di Leo sostiene que se han multiplicado las propuestas y experiencias referidas a la promoción de la salud, sin embargo, con escasa reflexión teórica sobre sus implicancias políticas, centrándose en “la transmisión de información como generadora de cambios en las actitudes y prácticas de los sujetos” (Di Leo, 2009: 378).

Esta situación no hace más que ahondar la distancia entre saberes y prácticas, y la socialización y construcción identitaria de los sujetos. Si no se problematiza y, sobre todo, si no se democratiza, se refuerzan respuestas institucionales dominantes.

h) Modelo multidimensional e integral comunitario

A continuación, desarrollaremos brevemente los dos últimos modelos, que son complementarios y que, en la actualidad, auspician los consensos en torno a la temática de aquellos que persisten en las miradas hegemónicas y de “guerra a las drogas”.

En Touzé, 2006: 55, se desarrolla un análisis multidimensional sobre el consumo problemático. En el mismo, interjuegan la sustancia, los procesos individuales del sujeto y la organización social en la que se produce el vínculo de los dos elementos anteriores, incluyendo las dimensiones política y cultural. En esta perspectiva, se identifican factores de riesgo y factores protectores como condicionantes que pueden incidir en el consumo, pero enfatizando que se deben tomar como probabilidades y no como determinaciones.

Por lo tanto, en principio, es un modelo preventivo que apunta a la interrelación dinámica entre las características individuales, las del entorno cercano (familia, grupo de pares, etc.) y las del entorno macrosocial.

Camaroti y Kornblit (2015: 211-221)³⁸ proponen el “modelo integral comunitario”, enfocándose en lo que se denomina “prevención inespecífica” y la promoción de la salud. Destacan que, si bien se han implementado experiencias de intervención y abordajes teóricos que buscan relacionar dimensiones estructurales y experiencias subjetivas, este modelo se anticipa y previene efectos, fundamentalmente a partir de lo inespecífico y que amplía el marco propuesto por el modelo de la promoción de la salud.

Las dimensiones constitutivas de este modelo son la integralidad³⁹ de varios enfoques, ya referidos, ante la imperiosa necesidad de presentar posibles respuestas creativas y flexibles, con una mirada transdisciplinaria y multisectorial a realidades complejas.

El empoderamiento, la participación social, la asociatividad y el sentido de comunidad son conceptos que, enlazados entre sí, dan cuenta de las expectativas de intervención bajo este modelo. Al hablar de empoderamiento, este está entendido como un proceso por el cual “las personas, organizaciones y comunidades adquieren dominio sobre sus vidas, a través del desarrollo de sus capacidades y recursos, para lograr la transformación de su entorno según sus necesidades y aspiraciones, transformándose al mismo tiempo a sí mismos” (Camarotti y Kornblit, 2015: 218).

La participación social es vital para que la comunidad pueda expresar sus necesidades y demandas, defender sus intereses, luchar por objetivos definidos, involucrarse en su propio desarrollo y participar en el control compartido de las decisiones. También es importante la asociatividad entre las personas, y entre las agrupaciones y las organizaciones, lo que genera, entre los miembros de una comunidad, prácticas de cuidado relacional, de seguridad y de protección. Y, por último, desarrolla el sentido de comunidad, sentimiento de pertenencia de los miembros de una comunidad que los hace sentirse importantes para el grupo y compartir una conexión emocional entre sí. Una de las diferencias con el modelo de promoción de la salud, es que se concibe la salud desde todas las dimensiones y desde acciones intersectoriales, además de establecer un corrimiento de “grupos de riesgo” a “prácticas de riesgo”.

El consumo de drogas es, entonces, un proceso multidimensional en el que se vinculan procesos individuales, sustancias y la organización social. Poniendo énfasis en la prevención y promoción, convocando a la comunidad, apelando primero a la reducción de consumo y a

³⁸ También disponible en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=73140041005>

³⁹ El concepto de integralidad fue incorporado por la constitución brasileña en 1988, y en contraposición al conocido modelo médico hegemónico. Esta perspectiva integra acciones de promoción, recuperación y actuaciones profesionales que incorporan un enfoque multidimensional y políticas públicas intersectoriales. Estas premisas incidirían en un salto cualitativo y un desplazamiento de estrategias biologicistas y más conservadoras.

disminuir sus daños, se propone así potenciar las relaciones sociales, los soportes institucionales y la autonomía de los sujetos. El territorio opera de manera fundamental, por la identificación de actores, por el establecimiento de agenda de problemas, de oferta de sustancias y por la posible intersectorialidad.

El modelo multidimensional, está centrado también en un ideario, que se transforme en un sistema de respuestas comunitarias al consumo problemático desde una perspectiva integral que fortalezca acciones comunitarias e individuales sobre ofertas de drogas y prácticas de riesgo.

La otra dimensión, también con mucho consenso entre los profesionales intervinientes, toma en cuenta que “trabajar de manera integral la problemática del consumo de drogas debe tener como meta la articulación de sus acciones con otros actores individuales y sociales: sector salud, educativo, desarrollo social y económico, laboral, seguridad y justicia” (Camarotti y Kornblit, 2015: 217). Pero este proceso tiene, según los autores, un doble movimiento, por un lado, hacia el interior, con la convocatoria a actores, instituciones y redes que trabajen directamente en torno a esta problemática. Y, por otro lado, hacia el exterior, teniendo en cuenta el resto de las políticas sectoriales y participando en las instancias de articulación.

La estrategia, en términos operativos, consiste en políticas participativas a través de un rol activo de las personas como sujetos de derecho, la construcción de ciudadanía y el logro de autonomía.

Tal como sostienen Camarotti y Kornblit:

Nuestro trabajo con instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil nos ha mostrado que existen importantes iniciativas que responden al modelo descrito, aunque no sean las hegemónicas y se hallen dispersas. Por ello sostenemos que un primer paso en el desarrollo de esta perspectiva es sistematizar las experiencias y buenas prácticas que se han desarrollado siguiendo los lineamientos descritos. Valorizar y reconocer lo que se ha hecho, si bien de modo fragmentado, es a nuestro juicio también un modo de desarrollar un enfoque comunitario. La sistematización de las prácticas desarrolladas hasta ahora por diversas instituciones y organizaciones sociales permitirá recuperarlas y evitar la pérdida de iniciativas locales (Camarotti y Kornblit, 2015: 220).

Cuadro 1

Modelos Preventivos de Abordaje a la Problemática de las Drogas. Políticas, Acciones Preventivas e Intervenciones. (Modelos Ético Jurídico, Médico Sanitario, Psicosocial y Socio Cultural).

MODELOS VARIABLES	ÉTICO-JURÍDICO	MÉDICO-SANITARIO	PSICOSOCIAL	SOCIO CULTURAL
ACTORES Y FACTORES INTELECTUALES	La droga como agente activo. Los traficantes y los consumidores son considerados como delincuentes.	La droga como agente activo. El medio ambiente "contaminado". Los consumidores considerados como vulnerables: "infectado".	Los consumidores con sus comportamientos, valores y actitudes. La familia y grupos de pertenencia como contexto social (escenario individual)	Factores culturales. Factores socio económicos. Los consumidores como desviados sociales.
RESPONSABILIZACIÓN ANTE EL PROBLEMA	Individual, de los traficantes y consumidores. No rebasa el orden público.	Individual, los consumidores (jóvenes). Se ignora el tráfico y los traficantes al incluirlos como un elemento más del medio ambiente.	Individual, culpabilización de la familia y grupos de "desviados sociales" y jóvenes.	Factores culturales que favorecen el consumo.
RESPONSABLES DE ADELANTAR LA PREVENCIÓN	Ministerio de Justicia. Poder Judicial. Organismos de Seguridad del Estado.	Sector salud. Ministerio de Salud.	Sector Salud Ministerio de Salud.	Sector salud y desarrollo social.
RESPUESTA Y ACCIÓN PREVENTIVA	Censura y crítica moral y ética. Acción represiva. Se resaltan los efectos nocivos de las drogas.	Acción preventiva sobre el consumo. Prevención sanitaria. Información y educación acerca de las drogas.	Acción preventiva inespecífica basada en la explotación, estudio y análisis de las motivaciones y actitudes personales, familiares y grupales que promueven el consumo.	Información sobre usos ancestrales y culturales de las drogas. Resalta la pobreza, hogares deshechos, falta de oportunidades, las discriminaciones, la industrialización como causales primordiales del consumo.
CONCEPCIÓN POLÍTICA DE LA PREVENCIÓN Y CONSECUENCIA A LARGO PLAZO	Políticas represivas insuficientes, no integradas y parciales. Criminaliza el problema de las drogas.	Políticas asistencialistas insuficientes separadas y parciales, con logros difíciles de evaluar. Medicaliza el problema de las drogas.	Políticas asistencialistas insuficientes, separadas y parciales. Psicológiza el problema de las drogas.	Políticas asistencialistas, dirigidas hacia sectores desposeídos. Insuficientes, separadas y parciales. Estigmatiza a las clases subordinadas a través del problema de las drogas. (Asocia drogas-pobreza).
VISIÓN	Túnel, atomista, individualista.	Túnel, atomista, individualista.	Túnel, aunque toman en cuenta lo grupal, lo hacen bajo una óptica individual.	Parcial, obvia el carácter político del fenómeno. Minimiza la dimensión económica a una visión: droga-pobreza.
DROGAS	Distingue entre las drogas lícitas e ilícitas (o prohibidas), e informar sobre los aspectos legales en relación con éstas.	Descarta los efectos de las drogas en el organismo (en seres humanos y animales). No hace distinción entre drogas lícitas o ilícitas, por lo tanto abarca: tabaco, alcohol, café, etc., pero considera las drogas como duras o blandas.	Resalta que las drogas psicotrópicas alteran el comportamiento de las personas (efectos psicológicos y sociales).	Distingue las drogas que se usan como resultado de patrones culturales y las consecuencias sociales de su uso.
INDIVIDUO	Señala que las personas que abusan de las drogas se exponen a consecuencias de tipo legal. El consumidor es un delincuente y lo estigmatiza moral y éticamente. Asocia: droga-delinuencia.	Destaca que los individuos que abusan de las drogas ponen en peligro su salud, su vida y la de los demás. Asocia droga-jóvenes.	Destaca que la decisión de usar drogas, o no, depende del individuo: sus valores, motivaciones, intereses y habilidades para tomar decisiones. El consumidor es un enfermo con trastornos de conducta y problematizado socialmente.	Señala que los farmacodependientes son personas que ceden ante las presiones de sus iguales y ante los problemas de su contexto. El consumidor es una víctima de las presiones sociales, especialmente la pobreza.

CONTEXTO	Resalta las consecuencias legales que ocasiona la producción, el mercadeo y el tráfico de drogas, considerado como vicio penado y delito nada más.	Destaca un “medio contaminado” por el uso de drogas (tabaco, por ej.) y la facilidad de obtenerlas en una comunidad ataca la salud de la población.	Resalta que las presiones del medio inducen al uso de drogas (grupos de iguales problemas familiares, problemas escolares, medios de comunicación).	Destaca que los factores del medio (pobreza-marginalidad) y las costumbres (consumo de alcohol y tabaco en fiestas y reuniones) así como la disponibilidad (tráfico-venta) de las drogas inciden en la farmacodependencia.
-----------------	--	---	---	--

Fuente: Elaboración propia, en base a datos obtenidos de la Comisión Nacional Contra el Uso de Drogas (CONACUID), 1988; Carballeda, (1991: 13) realizó un cuadro similar y aquí se actualiza.

Cuadro 2

Modelos Preventivos de Abordaje a la Problemática de las Drogas. Políticas, Acciones Preventivas e Intervenciones (Geopolítico Estructural, Ético Social, Promoción de la Salud, Integral Comunitario).

MODELOS VARIABLES	GEOPOLÍTICO ESTRUCTURAL	ÉTICO- SOCIAL	PROMOCIÓN DE LA SALUD	INTEGRAL COMUNITARIO
ACTORES Y FACTORES INTELECTUALES	No considera los actores y factores individuales sino integrados a la estructura social en un mundo Interdependiente (las drogas los traficantes, los consumidores, la familia, la sociedad). Todas las instituciones y actores sociales, y distingue entre actores principales y complementarios.	Modelo de acción preventivo, que busca fortalecer proyectos de vida.	La promoción de la salud mejora integralmente. Identifica capacidades presentes en las personas y los grupos en pos de fortalecerlas.	Es necesario hablar de nodos de consumo, significaciones, evitar visiones fragmentadas de la problemática para poder así establecer estrategias integrales.
RESPONSABILIZACIÓN ANTE EL PROBLEMA	Los Estados, los organismos internacionales, las organizaciones supranacionales. La sociedad civil (asociaciones de vecinos, las familias, los gremios, etc.).	Trabajo intersectorial entre instituciones dedicadas a la temática. Estado, administrativos, Ongs, etc.	Acciones coordinadas entre el Estado, Ongs, medios de comunicación.	La comunidad debe ser la protagonista a partir del aporte y reconocimiento del Estado.
RESPONSABLES DE ADELANTAR LA PREVENCIÓN	El Estado con voluntad política. Organismos internacionales. Organizaciones supranacionales. La sociedad civil democráticamente organizada y con empuje participativo.	Metodología “circular”, es decir capacitación, despliegue integral. Convenios entre distintos niveles de administración estatal.	Las propias comunidades deben ser protagonistas de un cambio cultural. Apoyo profesional a las mismas.	El Estado debe apostar a la integralidad de las políticas públicas en conjunto con las comunidades. ¿Cómo? A partir del reconocimiento de actores que participan y articulan con él.
RESPUESTA Y ACCIÓN PREVENTIVA	La prevención asumida integralmente, Considerando al tráfico y consumo como una unidad dual indivisible. Está dirigida a las causas del problema y no sólo a los síntomas.	Prevención específica e inespecífica. Elaboración y construcción de proyectos de vida.	Similar al modelo anterior, establece la imperiosa necesidad de trabajar en prevención fortaleciendo capacidades.	Es clave la prevención inespecífica, trabajando desde una perspectiva anticipatoria, comunitaria, participativa.
CONCEPCIÓN POLÍTICA DE LA PREVENCIÓN Y CONSECUENCIA A LARGO PLAZO	Integradora. Políticas globales de seguridad y bienestar social. Fiscalizadora, disuasorias y controladoras del tráfico y consumo de drogas. Politiza el fenómeno de las drogas redimensionándolo como problema social (en lo económico político, existencial, sanitario, cultural).	Consumo problemático como desafío. Construir caminos reparatorios y proyectos de vida.	Identifica y desnaturaliza problemáticas presentes y las transforma a partir de conocimiento, compromiso, visión a futuro y experiencias de acción.	Cuatro categorías claves: Empoderamiento, participación social, asociatividad y comunidad.

VISIÓN	Global, toma en cuenta las determinantes estructurales (sociales, políticos, económicos, culturales, sanitarios, etc.) del fenómeno. <i>Visión de sistema.</i>	La prioridad está centrada en la vida cotidiana. Capacitación a los profesionales.	La salud debe ser entendida como un campo problemático.	Concretamente, en las definiciones de lo Comunitario y la Integralidad
DROGAS	Es una mercancía porque tiene un valor de cambio y genera una relación social. No hace distinciones entre las drogas lícitas o ilícitas.	Las drogas ofrecen saciar sensaciones de vacío. Es imperioso contribuir a construir proyectos de vida.	Problematiza el tema, establece acciones de salud y cambios en la vida cotidiana.	La distinción pasa por el momento en el que un consumo se convierte en problemático.
INDIVIDUO	Es un actor social, y si es consumidor de drogas, propone la consideración de los diferentes patrones de consumo para su adecuado abordaje y la consideración en la terapia y la prevención de la influencia de la interacción social que actúan sobre el sujeto (tráfico-mercancía-consumo), que crean hábitos sociales del consumo. Contempla también al individuo como traficante en su contexto socioeconómico y la necesidad de desarrollar acciones preventivas para evitar que éste ingrese al circuito económico de la oferta.	Sujeto con consumo problemático, debe ser acompañado en el proceso de construir un proyecto de vida.	Debe ser protagonista del cambio, a través de la capacitación y reconocimiento.	Sujeto de derecho, activos, participativos de sus propias decisiones y opiniones. Todas las instancias de acción o toma de decisiones deben ser a instancias de una acción comunitaria. El “experto” facilita, acompaña u orienta, pero es la comunidad la que actúa.
CONTEXTO	No es solo el teatro de operaciones donde cotidianamente interactúan los individuos, sino toda la sociedad con sus cambios, contradicciones y factores como fenómeno multidimensional.	Difícil contexto de drogas y consumo problemático. Prepara la respuesta del estado evitando abusos.	Es necesario pasar de modificar cambios en las conductas a competencias en la acción.	En dos dimensiones, el territorio es el espacio social vivido por los sujetos, como así también la clave para desarrollar la integralidad de las políticas públicas en conjunto con la comunidad.

Fuente: Elaboración propia en base a datos obtenidos de la Comisión Nacional Contra el Uso de Drogas (CONACUID), 1988; Carballeda, (1991: 13); Camarotti, Kornblit, (2015: 225).

1.3 Un análisis histórico del uso de drogas. Distinción de etapas y modificaciones en los modos de consumo, las políticas preventivas aplicadas en nuestro país. La problematización de la oferta y la demanda

El concepto “droga” proviene del término griego *pharmakon*, que significa remedio y veneno a la vez, y si en tiempos antiguos tenían una función mágico-religiosa, en los últimos doscientos años la elaboración sintética, es decir, la utilización de ingredientes psicoactivos purificados en el contexto de la revolución industrial, no hicieron más que complejizar el escenario respecto a este tema.

Lo que vamos a omitir en nuestra investigación, por una cuestión de espacio y de relevancia, es lo sucedido en los siglos XIX y primeras décadas del siglo pasado, para

enfocarnos en lo que dio inicio a esta etapa contemporánea que podría resumirse en el prohibicionismo.

Escohotado (2005) reconstruye que las principales drogas fueron originariamente descubiertas para adormecer o sedar padecimientos que alteraban profundamente el dolor.

Originalmente, este universo de drogas se constituía en varios grupos: 1) opio y opiáceos naturales o seminaturales; 2) sucedáneos sintéticos; 3) tranquilizantes mayores o neurolépticos; 4) tranquilizantes menores; 5) hipnóticos o somníferos; 6) grandes narcóticos o anestésicos generales; 7) bebidas alcohólicas (Escohotado, 2005: 1193-1195).

Lo que comparten todas estas drogas, además de apaciguar el dolor, es su componente adictivo, tanto, que el consumo cotidiano genera cambios metabólicos y, al dejar de usarse, provoca una cadena de reacciones que convergen en un “síndrome de abstinencia”.

Ruchansky (2015: 35) explica que la fabricación de derivados del opio, como la morfina, revolucionó la medicina en el siglo XIX. La morfina, posteriormente, pasó de tener un estricto uso medicinal a recreativo, y su declive, a fines del mismo siglo, se debió a la aparición de la cocaína y heroína. La cocaína se utilizaba como sustituto⁴⁰ para aquellas personas que tenían un problema grave de consumo de morfina, la que, con la popularización de la jeringa, modificó y amplió las modalidades de uso.

Para el caso argentino, podemos afirmar que hasta los años veinte del siglo pasado existía una absoluta legalidad tanto de la venta como del consumo, y que en las décadas posteriores, y hasta los sesenta, hubieron leyes que tendieron al control, cuando se vislumbró el comienzo del prohibicionismo y la denominada “guerra las drogas” (Federico y Ramírez, 2015: 37).

Hipólito Yrigoyen, en 1919, estableció un control al ingreso de opio y otros preparados de manera libre, solo las droguerías y las farmacias podían importar. Esto no debilitó el tráfico “minorista” que involucraba a barcos, comerciantes y farmacéuticos. Paulatinamente, los cambios en las legislaciones y los intentos de regulación, control y represión fueron producto de debates locales que se aunaban a los discursos y preocupaciones extendidas en Europa y Estados Unidos. Más allá de los problemas de consumo, y con continuidad hasta el presente, se destaca la referencia a esta problemática asimilándolo a la construcción de un “otro peligroso”, responsable de todos los males.

⁴⁰ Es interesante destacar que la utilización de drogas en sustituto de otras más nocivas o prohibidas, cuenta con importantes antecedentes en el siglo XIX y principios del siglo XX. El “prohibicionismo”, posteriormente, desplazó este tipo de intervenciones hasta mediados de la década de los noventa del siglo pasado, cuando se empezó a desarrollar la estrategia “reducción de daños” además del reemplazo de la heroína por la metadona (Ruchansky, 2015: 82).

Como desarrollaremos a continuación, si bien los trabajos que analizan las políticas públicas en materia de drogas suelen centrar su atención a partir de los sesenta, hay escasas referencias al periodo anterior. De esa etapa previa quisiéramos destacar lo realizado por el médico higienista argentino Leopoldo Bard⁴¹, quien, entre 1923 y 1933, desarrolló interesantes tareas como legislador promoviendo debates y legislaciones sobre toxicomanías. En sus trabajos, pueden observarse debates en torno al rol del Estado, las políticas públicas nacionales y los debates internacionales acerca de cómo caracterizar la problemática y las decisiones políticas de otros países.

De corte represivo, los proyectos legislativos de Bard significaron un avance del Estado en la esfera privada, negando derechos a la privacidad. También toma centralidad el rol y la importancia de ciertas profesiones, facultadas a regular y limitar lo aceptable de lo condenable respecto a la compra, distribución y consumo de drogas (Sánchez Antelo, 2012: 276).

Bard publicó, en 1923 “Los peligros de la Toxicomanía. Proyecto de Ley para la represión del Abuso de los alcaloides”⁴², documento que se considera como uno de los iniciáticos en las políticas de drogas en la Argentina. Con pocos años de diferencia, se aprobaron dos leyes cuyas autorías eran de Bard. Una de ellas fue la ley N° 11.309, de 1924, que regulaba la importación, el comercio y las prácticas profesionales en las que medían las sustancias. Y la otra, la ley N° 11.331, de 1926, que trató la primera tipificación de la tenencia de drogas. Sánchez Antelo (2012) estableció que ambas legislaciones se enmarcaron en el paradigma moral intervencionista, inspiradas en las políticas norteamericanas e influenciadas por los lineamientos de convenciones internacionales; además, institucionalizaban la relación entre derecho y moral, por lo tanto, habilitaban la intervención del Estado en la esfera privada.

El contexto internacional tuvo un hito, referido a legislación internacional en materia de drogas, con la Convención de La Haya de 1911-1912, en la que se instó a que los estados nacionales criminalizaran a los consumidores.

Estados Unidos promovió, a partir de allí, una política preventiva interna para reducir el tráfico a los canales médicos bajo órbita federal, mientras que promulgaba una política

⁴¹ (Buenos Aires, Argentina, 11 de noviembre de 1893 - Buenos Aires, Argentina, 1973) Médico higienista, presidente del club deportivo River Plate, militante político yrigoyenista, por lo que ocupó una banca como diputado nacional por el radicalismo y posteriormente se convirtió en preso político del golpe de Estado de 1930. En 1947, durante el primer gobierno peronista, asumió como funcionario bajo la órbita de Ramón Carrillo en el Ministerio de Salud. Si bien su producción académica y política es abundante y variada, tiene una relativa importancia respecto a sus investigaciones sobre toxicomanías.

⁴² Bard, L. (1923). *Los peligros de la Toxicomanía: Proyecto de ley para la represión del abuso de los alcaloides*. Buenos Aires, Argentina: Talleres Gráficos Argentinos de L. J. Rosso y Cía.

preventiva externa para evaluar a los países productores de los que derivaban los narcóticos y regular así la producción.

Ya en inicios del siglo XX, comienzan a sostenerse políticas e intentos de regulaciones que dan cuenta de su multidimensionalidad. La temática en torno a las drogas satisface problemas políticos internos, dentro los países, como variable explicativa de conflictos, y, externamente, identifica a Estados Unidos con un rol de líder que busca incidir en los demás países. Estos factores explican también que las tensiones en los actuales debates en torno a los intentos de reforma, de despenalización, de políticas de sustitución o reducción de daños no son novedosas en un sentido estricto.

En este primer apartado, abordaremos los principales aspectos de lo que podríamos denominar las etapas del consumo de drogas en nuestro país. Como observaremos, las drogas se incorporan y consumen de diferentes formas, dando cuenta de etapas, de construcción y conformación en una problemática social. El análisis histórico del uso de las distintas sustancias nos permite analizar cuáles fueron los elementos que lo favorecieron, así como también reflexionar en torno a las políticas preventivas aplicadas en nuestro país.

a) Los sesenta y los setenta, entre el prohibicionismo, la contracultura, y los organismos internacionales

Si bien la problemática referida a las drogas venía ya desde varias décadas atrás, los sesenta irrumpieron en un contexto internacional en el que los países centrales marcaron fuertes preocupaciones y llamados para establecer líneas de acción en común.

Kornblit, Camarotti y Di Leo (2010); Carballeda (1991); Touzé (2006) describen un contexto en el que las drogas se identificaron como parte del andamiaje de una “contracultura”, de rebeldía e interpelación a las autoridades públicas, en plena derrota de los Estados Unidos en Vietnam, la irrupción de experiencias revolucionarias y la independencia de países africanos, es decir, una fuerte reconfiguración geopolítica y un rechazo al status quo que emergió con el fin de la Segunda Guerra Mundial.

Desde esta perspectiva, las drogas siempre fueron el salvoconducto de problemas políticos, independientemente de su toxicidad o los efectos nocivos para la salud de quien la consume. La Convención Única sobre Estupefacientes (1961), fue un primer avance para codificar normativas existentes, simplificar y modernizar los mecanismos de fiscalización y extenderlos a los cultivos de coca y marihuana.

Se avanzó además en la regulación y prohibición de 108 sustancias, dividiéndolas en cuatro listas, además de proponer y estipular medidas administrativas y represivas, la hoy

célebre política de erradicación de cultivos en los países productores, sustentando la llamada “guerra contra las drogas”.

El Estado argentino, a partir del Decreto 7.672, de 1963, y la Ley 17.818, de 1968, ratificó la Convención Única sobre Estupefacientes, pero realizó una diferenciación entre uso y abuso de drogas. Según Escohotado (2008: 85), este tipo de diferenciaciones radicaba en poseer autorización legal al momento de consumir. Se establecieron así diferencias entre grupos de drogas con distintos grados de utilidad médica con respecto de aquellas que no tenían uso alguno y debían ser controladas.

Sin embargo, hay situaciones que son destacables. La ley sancionada en 1968 estipulaba no penalizar a aquellas personas que tuvieran en su poder una cantidad de sustancias que no excedieran el uso personal (Touzé, 2006: 35). Más allá de que el gobierno de Onganía⁴³ era un régimen claramente autoritario, conservador y moralista, no había demasiada preocupación sobre el consumo de drogas.

Efectivamente, el escenario de las drogas en nuestro país no atravesaba una situación de gravedad, había un registro de nuevos patrones de consumo de drogas ilegales tales como la marihuana y alucinógenos, acompañado de drogas de “farmacia” como barbitúricos y anfetaminas. Las primeras, estaban asociadas a prácticas contestarias, de resistencia al sistema. También se popularizaron drogas de medicina, las cuales generaban alucinación y se encontraban en medicamentos que iban desde jarabes para la tos hasta medicamentos contra el Parkinson (Escohotado, 2005: 71).

Manzano (2014: 54) afirma que, en la Argentina, la creación de un problema de las drogas en las décadas de 1960 y 1970 se entrecruzó con los objetivos políticos de la Guerra Fría. El gobierno de Lanusse⁴⁴ (periodo 1971-1973) decidió cooperar activamente con los organismos internacionales de control de narcóticos, como el Bureau of Narcotics and Dangerous Drugs

⁴³ Juan Carlos Onganía, presidente de facto, (1966 - 1970). Fue el segundo presidente *de facto* con más tiempo en el poder. El golpe de Estado al entonces gobierno de Arturo Illia, autodenominado “Revolución Argentina”, lo designó como presidente. Durante su mandato, coexistiendo políticas liberales y conservadoras, fue aumentando los niveles de represión y censura. Su salida tuvo relación con fuertes rebeliones, como el “Cordobazo” (mayo, 1969) y el asesinato del General Aramburu (mayo, 1970), avanzando la presencia de organizaciones guerrilleras y el peronismo proscripto.

⁴⁴ Alejandro Agustín Lanusse tuvo una breve gestión, como presidente de facto, entre el 26 de marzo de 1971 y el 25 de mayo de 1973. De actitud más pragmática, reabrió los comités de los partidos políticos e intentó un “acuerdo nacional” que postulaba a Manrique como candidato continuista. Lanusse entregó el poder bajo elecciones libres (que no se realizaban hacía veintiún años), pero realizadas con un régimen electoral creado por la dictadura, instalando una segunda vuelta, lo que llevó a la candidatura de Héctor Cámpora. Fue uno de los pocos militares de alto rango opositores al régimen, además del único en brindar testimonio contra sus pares castrenses durante el juicio a las juntas en 1985, luego del regreso de la democracia el 10 de diciembre de 1983.

(BNDD, Oficina de Narcóticos y Drogas Peligrosas) y posteriormente la Drug Enforcement Administration (DEA, Administración de Control de Drogas, creada en 1973).

En 1973, Cámpora⁴⁵ deroga las normas sancionadas durante la dictadura militar (1966-1973), entre ellas, la no penalización del consumo. Para Aureano (1998: 55), esta decisión obedeció a la búsqueda de una actualización normativa sobre la temática, la cual era demandada por parte de instituciones involucradas.

Prácticamente no hubo avances, y fue José López Rega⁴⁶, desde el Ministerio de Bienestar Social, durante el gobierno de Isabel Martínez⁴⁷, en 1975, quien presentó un proyecto de ley que finalmente se sancionó como ley 20.771, penalizando la tenencia de drogas, estableciendo penas a medidas curativas, y articulando los discursos jurídico y médico. Esta ley generó consenso para una perspectiva represiva, ya que la penalización no distinguía entre la tenencia que fuera, o no, para uso personal, estableciendo la obligatoriedad de tratamientos de rehabilitación. Si bien fue aprobada durante un gobierno civil y democrático, anticipó la respuesta estatal autoritaria que seguiría sin grandes cambios durante la década de los ochenta (Manzano, 2014: 73).

⁴⁵ Héctor José Cámpora fue Presidente de la República Argentina entre mayo y julio de 1973. Ejerció la Presidencia de la Nación durante 49 días en el año 1973, en la primera de las presidencias del tercer peronismo, también conocida como la “primavera camporista”. Su principal política fue el pacto social entre sindicatos y empresarios para sostener una política económica industrialista, una política internacional tercermundista y una política universitaria inclusiva, con participación protagónica del movimiento estudiantil. Renunció a su cargo el 13 de julio de 1973, para facilitar la realización de las primeras elecciones sin proscripciones luego de 1955, en las que Perón triunfó con el 62 % de los votos.

⁴⁶ José López Rega fue un policía argentino, luego ministro, gracias a la influencia que tenía sobre Juan Domingo Perón y María Estela Martínez de Perón. Es conocido además por haber organizado, desde el cargo de Ministro de Bienestar Social, la Triple A, un grupo terrorista paramilitar que persiguió y asesinó a los que él consideraba como *infiltración marxista* en el peronismo. Su influencia fue aumentando vertiginosamente desde 1973, y en especial luego de la muerte de Perón a mediados de 1974, convirtiéndose en un virtual primer ministro debido a su influencia sobre Isabel Perón, al punto de que casi la totalidad del gabinete estaba conformado por hombres de su confianza, promovidos por él mismo. En 1975 el ministro de economía Celestino Rodrigo, promovido por el propio López Rega, anunció un plan económico para frenar la escalada inflacionaria que consistía en crear un *shock* mediante un súbito aumento de precios. La violenta reacción popular a este plan derivó en la renuncia de López Rega y su fuga hacia España como “*embajador itinerante*”.

⁴⁷ María Estela Martínez de Perón asumió la presidencia constitucional de Argentina en 1974, durante el ciclo histórico que ha dado en llamarse tercer peronismo. Fue depuesta en 1976 por un golpe de Estado cívico-militar. Fue la primera mujer en el mundo en ser jefa de Estado con el título de presidenta del país. Fue compañera de fórmula de su esposo (Juan Domingo Perón) en las elecciones presidenciales de septiembre de 1973, convirtiéndose en la primera vicepresidente mujer de su país con 42 años. A la muerte de Perón, al año siguiente, Isabel asumió la presidencia, el 1 de julio de 1974. Aunque hábil para representar a su marido en gestiones diplomáticas y políticas, como presidente fue incapaz de afrontar el complejo escenario de conflictividad política y crisis económica que atravesaba la Argentina. Fue derrocada el 24 de marzo de 1976 por un levantamiento militar que, mediante un golpe de Estado, dio origen a la dictadura autodenominada Proceso de Reorganización Nacional, y que la mantuvo detenida cinco años en distintos lugares del país.

Rossi y Touzé (1997: 65) destacan que esta ley es casi simultánea a la 20.840, de la llamada “lucha antisubversiva”, estableciendo la “Doctrina de la Seguridad Nacional”. Ambas buscaron establecer un control sobre el mismo grupo etario, “los jóvenes”, quienes interpellaron al statu quo. Guerrilla, droga y juventud quedaron asociadas y la campaña antidrogas fue, al mismo tiempo, una campaña antiguerrilla (del Olmo, 1992: 66).

b) Las drogas como problema social en el llamado a la “guerra”

Durante la década del setenta, en España, “la droga” comienza a construirse como un problema social. El consumo de drogas ilegales alcanza el más rápido crecimiento observado hasta el momento, producto del consumo de heroína por vía inyectable. Esta nueva situación no provocó pánico moral en los sectores dominantes, a pesar de que se trataba de una población con patrones de consumo de drogas ilegales bastante autodestructivos, en cuanto a las formas de consumo y dependencia que afectaban a la salud pública, al orden público y que aumentaban las tasas de delincuencia y encarcelamiento. Se percibía algo alejado de sus realidades, propio de estos sectores sociales (Gamella y Jiménez Rodrigo, 2003: 29).

Procesos de expansión similares se produjeron en otros países de Europa como Irlanda, Italia y Reino Unido, en donde el problema se conformaba como un fenómeno esencialmente novedoso. No pasó mucho tiempo para que la “heroinomanía” se extendiera a mayores poblaciones de consumidores, incorporando nuevos patrones de consumo, así como también otras sustancias.

En el ámbito de nuestro país, las sustancias percibidas como “drogas” fueron los alucinógenos, en particular el LSD, y la marihuana. Su consumo seguía asociado a una señal de oposición al orden vigente. La imagen social del consumidor de drogas en nuestro país era la de un sujeto peligroso para la seguridad, un joven contestatario que cuestionaba el orden establecido. Así, el consumo de drogas se volvía un problema social y político (Touzé, 2006: 44). En este contexto, cualquier intento por “desviar la moral dominante” -patriarcal y machista- sería criminalizado. La psicodelia, el hipismo, la contracultura y las tendencias políticas de izquierda debían ser vigiladas y, especialmente, castigadas.

Esta etapa se caracterizó por el consumo de fármacos (pastillas, jarabes, etc.), alucinógenos, derivados del opio, marihuana y sal de anfetamina. Como consecuencia de esta etapa, tanto en Europa como en Argentina, el consumo de drogas comenzó a ser percibido como un grave problema social. La asociación directa entre drogas y problemas sociales -delincuencia, violencia, inseguridad, marginalidad-, se produjo tanto en España

como en Argentina. En este sentido, surgió la urgencia de generar nuevas estrategias para abordar el tema y definir el problema, los tratamientos y la prevención.

La creciente alarma social en Argentina llevó a requerir de la figura del “experto” en drogas y de instituciones especializadas en esta temática. En 1971, se crearon el Servicio de Toxicomanías en el Hospital Borda y el Centro de Prevención de la Toxicomanía (CEPRETOX) en la Facultad de Medicina de la Universidad de Buenos Aires. Mientras que el primero funcionaba como servicio de hospitalización, el segundo ofrecía, además de tratamiento ambulatorio, actividades de información y programas preventivos. Por otra parte, se comenzó a delinear una política de drogas para dar cumplimiento a las convenciones internacionales con las que se había comprometido el país (Manzano, 2014: 70).

A partir de la segunda mitad de la década del ochenta, con la vuelta de la democracia, se multiplicaron en nuestro país los centros de atención a usuarios de drogas, tanto en el ámbito gubernamental como en el no gubernamental, ampliándose también las modalidades de atención: internación, comunidad terapéutica y centros ambulatorios.

En Argentina, aún hoy en día tenemos insuficiente información epidemiológica del uso/consumo de drogas, así como una incompleta línea de trabajo en promoción, prevención y tratamientos, lo cual impide la articulación del trabajo a nivel nacional. Lo mismo ocurrió en España, donde se tardó muchos años en diseñar e implementar una respuesta institucional articulada y coordinada a lo que se denominó la “crisis de las drogas”. Incluso, para algo tan aparentemente elemental, pero a su vez complicado, como obtener datos confiables y válidos sobre la extensión del problema y sus características demográficas y geográficas, se tuvo que esperar una década para lograr datos relativamente fidedignos (Gamella y Jiménez Rodrigo, 2003: 29).

c) La hegemonía del consumo de cocaína en los ochenta y los noventa

Como explica Touzé (2006: 48), hacia fines de los setenta, en Estados Unidos, se acrecentaba el uso de cocaína en la población. La incorporación de esta sustancia, producida únicamente en América Latina, delimitó un tipo de discurso en la región, que se impuso de la mano de una geopolítica persistente en el continente. Fue también un período en el que hubo una importante densidad de experiencias armadas frente a gobiernos o dictaduras militares. Estados Unidos tuvo injerencia en la región asesorando, como mínimo, a los regímenes políticos, bajo la órbita de problemas de seguridad nacional. Para Rosa del Olmo (1992: 25), la

vinculación entre las dos guerras: contra “la droga” y contra la “subversión” fue adoptada por los estados latinoamericanos.

En nuestro país, se tomaron medidas gubernamentales que se basaron en la postura abstencionista y represiva, y que “demonizaba a la sustancia”. El consumo de drogas, cualquiera fuera su vía de administración, era considerado “potenciador de tendencias autodestructivas”, “desencadenante de actos suicidas” y “determinante de conductas promiscuas” (Touzé, 2006: 52).

Si bien, como afirmamos en el punto anterior, el gobierno de Alfonsín prosiguió con el paradigma prohibicionista y la “guerra a las drogas”, Kornblit, Camarotti y Di Leo (2010: 10) reconocen que se establecieron dos líneas de trabajo: la lucha contra el narcotráfico y una política de prevención.

En este período, se multiplicaron centros de atención, gubernamentales y no gubernamentales, ampliándose también las modalidades de atención para aquellas personas con consumo problemático. Se crea la Comisión Nacional para el Control del Narcotráfico y el Abuso de Drogas (CONCONAD), dentro de la órbita del Ministerio de Salud y Acción Social, el cual, desde 1991, pasó a llamarse Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico (SEDRONAR), nombre vigente en la actualidad.

Kornblit, Camarotti y Di Leo afirman que:

En 1986 la CONCONAD presentó ante el Fondo de las Naciones Unidas para el Control del Abuso de Drogas, el Plan Maestro para la implementación y apoyo a las actividades del Plan Nacional de Control y Prevención del Uso Indebido de Drogas (1986-1989), que describía la situación en los siguientes términos: Si bien no podemos decir que la República Argentina sea un país de producción de drogas ilícitas o que el consumo de éstas haya adquirido proporciones alarmantes (no se registran consumidores de heroína), se la considera país de tránsito de drogas ilícitas y productor de sustancias precursoras químicas esenciales. Asimismo las estadísticas existentes muestran un aumento rápido del consumo en los diez últimos años de las drogas en el siguiente orden: 1) marihuana (hay un alarmante crecimiento del ingreso de esta droga al país y se registra un aumento de la producción local), 2) psicofármacos (sobre todo anfetaminas y barbitúricos), 3) cocaína (clorhidrato y sulfato), 4) LSD (...) El Gobierno Nacional ha decidido enfrentar decididamente el problema del narcotráfico y el abuso de drogas aprovechando la posibilidad de combatirlo desde una óptica preventiva, que permite la planificación y

programación coherentes, privadas de la urgencia de enfrentar un problema incontrolable (CONCONAD, 1986: 1, citado en Kornblit, Camarotti y Di Leo, 2010: 7).

A partir del retorno de la democracia, en 1983, nuevos actores sociales y NUEVOS discursos se incorporaron para dar respuestas sociales a los consumos problemáticos de drogas. Las organizaciones de la sociedad civil, en plena expansión, fueron actores clave en este sentido. A mediados de los ochenta, estas organizaciones se habían multiplicado, creciendo significativamente durante los años noventa.

A nivel provincial, empezaron a destacarse líneas de trabajo que en las próximas décadas tendrán desarrollo. Cafiero⁴⁸ designa como Ministro de Salud a Floreal Ferrara⁴⁹, quien siempre había promovido la atención primaria de la salud desde una perspectiva crítica, con la implementación de una política pública considerada pionera como fue el Sistema de Atención ambulatoria y domiciliaria de la salud (ATAMDOS)⁵⁰.

En ese contexto, desde el Departamento de Drogadependencia del Ministerio de Salud, que dependía de la Dirección de Salud Mental, se empezó a delinear la hoy difundida “prevención inespecífica”, esto es, un conjunto de estrategias que sobrepasaban “lo clínico”, para desarrollar propuestas donde trabajar en lo lúdico, lo artístico, lo solidario, lo creativo. A estos fines, se formaron, o incorporaron a los equipos profesionales más clásicos, comunicadores sociales, artistas, pintores, etc. Ferrara sostenía una perspectiva hoy también

⁴⁸ Antonio Francisco Cafiero fue dirigente del Partido Justicialista. Se desempeñó varias veces como Ministro de la Nación y funcionario en diversos cargos públicos. Fue electo Diputado y Senador Nacional, y Gobernador de la Provincia de Buenos Aires entre 1987 y 1991.

⁴⁹ Floreal Antonio Ferrara inicia su carrera como médico clínico, se especializa como cardiólogo, para luego ser discípulo de Ramón Carrillo, primer Ministro de Salud Pública de Argentina en el primer gobierno de Perón. En 1973, es designado Ministro de Salud de Oscar Bidegain. Tuvo una segunda gestión como Ministro de Salud durante la gobernación de Antonio Cafiero. En su breve gestión, puso en práctica el Programa ATAMDOS (Atención Médica Ambulatoria Domiciliaria). Este consistía en profundos cambios de concepción sobre la atención médica, que comenzaron por valorar más la atención ambulatoria y no tanto la atención hospitalaria; la atención por parte de equipos conformados no sólo por médicos, sino que contemplaran la incorporación de diversas disciplinas, y en donde se valoraran por igual los diferentes roles y aportes y, por lo tanto, se remunerara de igual manera a los distintos protagonistas, igualando médicos con enfermeros. Pero principalmente, y sin dudas lo más renovador, es que le daba el gobierno este instrumento para la comunidad, a la cual debía llegar. Así, en zonas periféricas, y por medio de asambleas, se llegaron a establecer 150 ATAMDOS que daban cobertura a 150 mil personas, aproximadamente.

⁵⁰ El Sistema de Atención Ambulatoria y Domiciliaria de la Salud proponía una reformulación conceptual y metodológica de los modos de intervención en el territorio por parte de los equipos de salud, a través de la participación comunitaria, el protagonismo de los profesionales y el trabajo en la interdisciplina, en lo que se denominó “Atención primaria de la salud”. La estrategia era formar grupos para que se establecieran en los territorios, en una perspectiva de acompañamiento e integralidad junto a otros efectores públicos. A fines de los años ochenta se desarticuló, en coincidencia con el neoliberalismo que se implementó en los años noventa.

relevante, basado en evitar la internación, eludiendo estrategias como la expulsión o el “exilio” como “modalidad terapéutica”, funcionales a sistemas de disciplinamiento y moralización. La perspectiva de Ferrara también rehúye la psiquiatrización, por lo tanto, el único sistema armado de asistencia que había era el de salud, y no se podía generar otro en su complejidad. Entonces, la idea fue aprovechar el sistema de salud, y los servicios de salud mental de los hospitales generales, para que también allí se aceptase el trabajo con adicciones.

Carballeda, (1991: 35) quien fue el director de drogadependencia en ese período, describe que, si bien en teoría la propuesta estaba muy bien, en la práctica era muy complicado, porque los médicos rechazaban a los alcohólicos y mucho más a los adictos. Igualmente, se crearon los Servicios de Atención en Crisis (SAC), que estaban pensados para conformarse con un trabajador social y un psicólogo de guardia 24 horas. Incluso, preveía la participación de un toxicólogo, para trabajar la desintoxicación en un período corto y que después tenía que ser trabajado con los psicólogos del primer nivel de atención.

En síntesis, era como una especie de Centro Preventivo Asistencial (CPA) integrado, que actuaba como hospital de día, consultorio externo y atendía desde un programa de salud materno infantil, un programa de salud mental y también un programa de adicciones, con las características de la década de los ochenta. Y siempre fomentando un abordaje interdisciplinario, en lo asistencial, y comunitario en lo preventivo (Entrevistas, Revista Sada⁵¹, 2008)⁵²

El escenario del trabajo en esas dos dimensiones, lo preventivo y lo asistencial, era ineludiblemente el territorio, es decir, los barrios. Entonces, tanto la asistencia como la prevención se podían constituir como una actividad sociocultural.

Carballeda afirma que tiene una visión muy sociológica del tema. No podría dar una explicación psicológica ni biológica de las adicciones.

Creo que una cosa es el consumidor de drogas en el '60, otra en el '70, otra en los '80, en los '90 y otra ahora. Incluso el tipo de sustancia cambia, el sentido de la sustancia cambia, la carga simbólica de la sustancia cambia, la carga simbólica o la asociación de quien la consume es otra. Varía la concepción según la época. Las adicciones son expresiones de un malestar en la sociedad. Son expresión sintomática de algo que está pasando. Pero si yo digo que es una expresión sintomática, me

⁵¹ Subsecretaría de Atención a las Adicciones.

⁵² “Las adicciones son expresiones de un malestar en la sociedad”. Entrevista a Alfredo Carballeda, Doctor y Magíster en Servicio Social e investigador y profesor universitario en varias universidades nacionales.

equivoco si ataco al síntoma: tengo que atacar lo que lo genera. De esta forma, uno está planteando una forma de abordaje en tanto el tratamiento y en tanto la prevención. Las adicciones son expresiones de un malestar en la sociedad (Carballeda, 2008 SADA).

d) Los noventa, entre las políticas abstencionistas y el resurgimiento de las estrategias de sustitución y reducción de daños

El gobierno de Menem adoptó una política de drogas de “tolerancia cero”. A partir de la aplicación de la ley 23.737, sancionada en 1989, se produjo una demanda considerable de tratamientos por derivación judicial que fue acompañada por el financiamiento del Estado mediante un sistema de becas y la obligatoriedad de cobertura por parte de las obras sociales y las medicinas prepagas (Touzé, 2006: 28).

La oferta asistencial se caracterizó por la abstención del consumo y recibió ciertas críticas, entre ellas, podemos recuperar como paradigmática la que expresa Rossi: “la condición de ingreso a los tratamientos es la suspensión del consumo, lo cual nos ubica en una situación paradójica: aquellos que concurren a un servicio con el objetivo de dejar de consumir, deben hacerlo antes de comenzar el tratamiento (Rossi, 1998: 48).

En esta etapa, se produjo una expansión del uso de drogas ilegales que se vio acompañada por la transformación en consumo de masas. Por ejemplo, el consumo de marihuana se ha convertido, en los últimos treinta años, en una conducta cotidiana, aceptada, e incluso esperada, por muchos jóvenes. El uso de esta droga se ha ido transformando de forma casi imperceptible y sin que le concedamos la atención adecuada (Gamella y Jiménez Rodrigo, 2003: 32).

El gobierno de Carlos Menem disolvió la CONCONAD y creó la Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y Lucha contra el Narcotráfico (SEDRONAR), dependiente de la Presidencia de la Nación, con lo que se unificó, en una sola institución, tanto el objetivo de la reducción de la demanda (prevención, tratamiento y capacitación), como el control de la oferta (políticas en narcotráfico, lavado de dinero y registro de precursores químicos).

Una de las principales estrategias buscaba reducir la demanda, además de la prevención y los programas de asistencia. Fue un contexto donde se buscaba extenderse a todo el país, con el financiamiento para la internación de programas específicos y organismos no gubernamentales. Para garantizar accesibilidad a los servicios de asistencia y tratamiento, aquellas personas que estaban atravesando un cuadro de consumo problemático, luego de una

serie de entrevistas, eran seleccionados con una beca y supervisados por la misma SEDRONAR.

El contexto neoliberal, en un escenario de aumento del consumo de drogas, exigía, además de respuestas específicas, políticas sociales integrales. Sin embargo, es sabido el profundo proceso de reforma de Estado que se sufrió en la década con descentralización, delegación de actividades nacionales al ámbito municipal y a la sociedad civil⁵³. En lo que respecta a la atención en el sistema de salud, hubo cambios notorios, además de la epidemia del VIH/SIDA que se volvió muy visible y preocupante, y se la relacionaba directamente con los usuarios de drogas por vía endovenosa.

Las políticas públicas sobre drogas no diferenciaron los tratamientos según la sustancia, sino simplemente por la distinción entre drogas legales o ilegales, obstaculizando la creación de políticas públicas más acordes a la realidad.

Hacia fines de la década, el 41% de los enfermos de sida en el país, eran usuarios de drogas por vía endovenosa, contribuyendo a los estereotipos acerca de los usuarios de drogas como personas autodestructivas y no preocupadas por su salud, percepción que se agravaba por la creencia de que ahora también eran “culpables” (INFOSIDA, 2003: 9).

A nivel internacional, en esta etapa, la tendencia está enfocada hacia una mayor aceptación de un avance referido a políticas direccionadas a la reducción de daños, haciendo hincapié en que, en el caso específico de aquellas personas que utilizaran jeringas, no las compartieran, por ejemplo; o que desde efectores públicos se ofreciera material descartable. Estas prácticas de cuidado incidieron favorablemente en la reducción de las infecciones y, sobre todo, de las re infecciones, que provocan un ataque inmunológico mayor. Sin embargo, algunas de estas experiencias locales fueron judicializadas y distaron de ser hegemónicas.

La del noventa, también fue la década donde se lanzó la campaña “Sol sin drogas” y, por televisión, fueron los personajes “Fleco y Male”, a cargo del Dr. Miroli, quien trabajaba en la SEDRONAR. Con un lenguaje de “jóvenes”, intentaban problematizar los consumos, aunque más allá de la estrategia alimentada por el prohibicionismo también brindaban alguna información sobre el consumo de determinadas sustancias⁵⁴.

e) Masificación del consumo de drogas post crisis de 2001

⁵³ Para un análisis minucioso, es recomendable la tarea sistemática de Estela Grassi, quien publicó, en 2003, “Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame I”; y en 2004, “Política y cultura en la sociedad neoliberal. La otra década infame (II)”, ambas por Espacio Editorial, Bs. As, Argentina, para comprender los efectos del neoliberalismo en las políticas sociales.

⁵⁴ Algunas referencias extraídas el 27/VI/2017 desde: https://www.youtube.com/watch?v=VVvhW_5kz5U

Como dijimos anteriormente, las políticas de reducción de daños avanzaban, pero no eran hegemónicas. Sin embargo, en 2003, el entonces Ministro de Salud de la Nación, Ginés González García, impulsó el proyecto regional de “Prevención de Drogas y del SIDA en Países del Cono Sur”, con el auspicio de ONUSIDA y la ONU, que entregó jeringas y preservativos en la Capital y en el conurbano bonaerense a usuarios de drogas (Asociación Civil Intercambios⁵⁵, 2003).

Podemos destacar también que entre 2001 y 2009 se profundizó una tendencia de las últimas décadas, incrementándose el consumo abusivo de alcohol entre los jóvenes y una progresiva feminización en estos consumos, además del aumento de la medicalización de la vida cotidiana. Producto de la crisis económica y un marcado proceso de empobrecimiento, se conformaron dos perfiles de consumidores de drogas: los jóvenes de sectores más vulnerables, que accedían a drogas baratas y de mala calidad, y los jóvenes de sectores sociales medios y altos, que consumían mayormente drogas de síntesis. En ambos grupos se dio un sostenido crecimiento en los niveles de consumo de drogas. Los estudios estadísticos nacionales (SEDRONAR⁵⁶, INDEC⁵⁷, OAD⁵⁸, OPS, entre otros) coinciden en que el consumo de alcohol y tabaco son los de mayor prevalencia en la población de entre 16 a 65 años. Aproximadamente el 40% de la población fuma y el 70% toma alcohol.

Con respecto al consumo de tabaco, según la Cuarta Encuesta Nacional de Estudiantes de Enseñanza Media, llevada a cabo por el Observatorio Argentino de Drogas, en el período 2001-2009, la edad de inicio de consumo ha permanecido sin variaciones en los 13 años, siendo también igual la prevalencia de vida (haber fumado alguna vez en la vida): 43,7 en 2001-2009.

Una de las dimensiones más notables en la problemática de las adicciones juveniles resulta la muy temprana edad de inicio del hábito de consumo. En investigaciones realizadas en la provincia de Buenos Aires, a cargo de la Sub Secretaria de Atención a las Adicciones, los

⁵⁵ Intercambios es una asociación civil para el estudio y atención de problemas relacionados con las drogas. Fue creada en la ciudad de Buenos Aires, en 1995 y gestada por un equipo de trabajo constituido por profesionales con amplia trayectoria en el campo de los problemas relacionados con las drogas y el VIH/SIDA. Es miembro fundador de la Red Latinoamericana de Reducción de Daños y de la Red Argentina de Reducción de Daños. Además, es miembro de la International Drug Policy Consortium (IDPC) y de la Red Argentina de Cooperación Internacional (RACI). Así como también del Comité de ONGs con trabajo en Drogas de Viena (VNGOC). Es una de las organizaciones de la sociedad civil registradas en la OEA.

⁵⁶ Diagnóstico de situación del Uso Indebido de Sustancias Psicoactivas (UISPA), SEDRONAR, 2006.

⁵⁷ INDEC: Encuesta Nacional sobre Prevalencias de Consumo de Sustancias Psicoactivas (ENPreCoSP, 2008).

⁵⁸ SEDRONAR/OAD (2007). Tercera Fase del Registro Continuo de Pacientes en Tratamiento. Observatorio Argentino de Drogas (2007). El consumo de medicamentos psicotrópicos en adultos.

resultados obtenidos durante los años 2008 y el primer semestre de 2009 marcaron tendencias similares.

Cuadro 3 y 4

Sustancias y motivo de consumo en pacientes adictos

EDAD INICIO DROGAS		
Edad	Cantidad	Porcentaje
Sin dato	130	7,3
5	1	,1
6	2	,1
7	1	,1
8	11	,6
9	13	,7
10	34	1,9
11	48	2,7
12	207	11,6
13	368	20,7
14	439	24,7
15	341	19,2
16	146	8,2
17	39	2,2

LUGAR DE CONSUMO		
Lugar	Cantidad	Porcentaje
Calle	1232	69,2
Domicilio	136	7,6
Escuela	12	,7
Cancha	5	,3
Recital	2	,1
Disco/bar	78	4,4
Trabajo	4	,2
Otros	107	6,0
Desconocido	204	11,5
Total	1780	100,0

Fuente: Consultora Equis, en base a datos de la Subsecretaría de Atención a las Adicciones de la Provincia de Buenos Aires (2009)

El estudio relevó a 4.789 jóvenes de entre 14 y 24 años bajo tratamiento por adicción en la red de asistencia de la Subsecretaría de Atención a las Adicciones de la Provincia de Buenos Aires. Como se observa,

...el consumo se inicia tempranamente entre los 12 y 16 años de edad. El 75% de los jóvenes bajo tratamiento se iniciaron en ese tramo etario. El pico del inicio del consumo se observa a los 14 años donde se inicia el 25% de los jóvenes bajo tratamiento por adicciones (cuadro 3. Consultora Equis, 2009⁵⁹).

La edad temprana en el inicio marca tendencia, y la necesidad de políticas preventivas *a intervenir con eficacia sobre el tramo de inicio que va entre los 12 y 16 años*, intervención poco común en las habituales campañas destinadas a jóvenes mayores de 18 años o adultos jóvenes, donde el hábito, generalmente, ya está instalado.

Otro dato revela que el lugar por excelencia de consumo resulta ser "la calle", con el 70% de las menciones; y el siguiente, con el 7% de las referencias, es "la casa", esto es el domicilio habitual del niño o adolescente bajo tratamiento.

Contra lo que puede suponerse, "la escuela" resulta casi insignificante como lugar de consumo, con apenas el 0,7% de las menciones; "la cancha y el recital" con 0,1 y 0,3% respectivamente, y "la disco o el bar" con el 4%, en un lejano tercer lugar contra todas las presunciones de la "opinión pública".

En pocas palabras, los jóvenes y adolescentes consumen en "lugares públicos", compartidos por "adultos" que se sorprenden sobre la situación (cuadro 4. Consultora Equis, 2009)

1.4. Respuestas institucionales al consumo problemático de drogas

Como hemos desarrollado en los puntos anteriores, entre los modelos y las etapas podemos identificar contexto, problematización y modos de intervención.

En este apartado, queremos identificar las prácticas asistenciales referidas a la problemática del consumo de drogas con diferentes vertientes ideológicas y conceptuales, que van a derivar en la construcción de los modelos institucionales de estrecha relación con los distintos encuadres conceptuales analizados en las secciones anteriores.

Los modelos ético-jurídico, médico-sanitario y psicosocial, como se analizó anteriormente, expresan hegemoníamente las prácticas más tradicionales que, en términos

⁵⁹ La consultora Equis, con sede en la Ciudad de Buenos Aires, es dirigida por el sociólogo Artemio López. Entre otros estudios, ha realizado convenios con la Subsecretaría de Atención a las Adicciones en relación a consumo y jóvenes

concretos, se traducen en el abstencionismo para poder resolver su situación. Los tratamientos desarrollados plantean entonces una concepción reeducativa y efectista.

Existe un importante protagonismo de las sustancias, las cuales ocupan un lugar más que relevante en el tratamiento. Si nos referimos a las formas de tratamiento más cercanas al modelo médico-sanitario, la sustancia (droga) es reemplazada por otra, que sustituye a aquella que es considerada nociva (generalmente heroína), por otra juzgada menos nociva (metadona), produciéndose, de esta forma, un interesante juego en el que lo único importante que cambia, desde la perspectiva del paciente, es la legalidad de una u otra sustancia. De la misma forma se llevan a cabo los tratamientos de los programas denominados ahora, en la Argentina, “comunidades Terapéuticas”⁶⁰.

La política prohibicionista y los tratamientos abstencionistas derivan en que lo problemático de ciertos consumos no son las consecuencias sobre la vida cotidiana de las personas ni sus expectativas, sino evitar la ilegalidad. Se intenta, por ejemplo, cambiar una conducta indeseada, vinculada a la ilegalidad, por otra más cercana a lo legal y a lo planteado por el discurso vigente. En ambos casos, poco ocurre con la situación estructural y profunda del paciente, ya que sólo pudo modificarse su esfera externa e inmediata. Por estas razones, es posible que, tanto los tratamientos de sustitución, como los de reeducación, generen en los pacientes una especie de “nueva dependencia”, ahora legal y aceptada por la normativa social.

En el caso de los tratamientos reeducativos, dicha dependencia se traduce en la casi permanente relación de aquellos que son dados de alta con las instituciones tratantes, o con la incorporación de ex adictos en el equipo de coordinación de los equipos.

Como describimos anteriormente, una importante cantidad de instituciones suelen ser de iniciativa religiosa, las que, con frecuencia, utilizan un discurso preventivo que se asimila a un carácter testimonial. Por ello el "testimonio" suele ser un protagonista no sólo preventivo, sino también en las instancias del tratamiento. A tal efecto, los modelos institucionales, que coinciden con el encuadre ético-jurídico, plantean una serie de técnicas y formas de llevar adelante el tratamiento.

Diferente es el encuadre profesional que plantea y se vincula mayoritariamente con prácticas psicológicas y sociales y que tiende a operar justamente en ese punto, pasando la

⁶⁰ Para mayores referencias, se sugiere leer el último libro de Emilio Ruchansky: *Un mundo con drogas*, (2015). 1 ° Edición, Editorial Debate.

sustancia (droga) a un segundo plano. Aquí, el sujeto es paciente, y tiene vinculación con el sistema de salud y los diferentes servicios de salud mental y atención primaria de la salud, ya que no se privilegia el tratamiento de tipo reclusivo o de internación, reduciéndose la complejidad en las prestaciones que se brindan.

Carballeda (1991: 19) establecía que estas experiencias pueden ser clasificadas en aquellas que ponen el acento en la sustancia (droga), es decir, los que entienden que la farmacodependencia es una expresión sintomática de una problemática de base más profunda, que organiza una recuperación en etapas, acompañado con una estrategia grupal y de “autoayuda”.

Las etapas suelen referir a un primer momento de recibimiento o admisión, en el que se suministran información y pautas a cumplir. Luego, a una integración con la comunidad que vive en el lugar, para, finalmente, pasar a una etapa de construcción de una reinserción social. Esta forma de abordaje es claramente pensado como un modelo reeducativo. Al no pensarse el “afuera”, los procesos de recaídas, esto es, volver a consumir, son más generalizados. Podemos observar también los rasgos ahistórico y asocial, ya que no deja de ser un aislamiento al paciente del “riesgo” que es la oferta de drogas en el ambiente social. Este tipo de abordaje plantea, más allá de la utilización de técnicas grupales, un proceso altamente individualizado. Plantea una relación unicausal, en la que las drogas socialmente no aceptadas tienen un rol predominante.

Diferente es la estrategia de aquellas instituciones que consideran el consumo problemático a partir del fenómeno adictivo, reponiendo las dimensiones sociales, históricas y económicas del contexto, sin dejar de lado los aspectos individuales. El paciente es atendido tomando en consideración su vínculo con el contexto, de ahí que esta forma de asistencia ponga el acento especialmente en los tratamientos de tipo ambulatorio y en la aplicación de técnicas grupales. Estos modelos institucionales ponen en un segundo plano la "oferta de drogas" como causa fundamental del fenómeno adictivo, pasando también a un segundo plano el eje reeducativo o moralizante de los tratamientos sintomáticos. Por lo tanto, se suele trabajar de manera interdisciplinaria, conformando equipos de trabajadores sociales, psicólogos, enfermeros y médicos. En este caso, la Comunidad Terapéutica, como una herramienta institucional pensada para la resolución de consumo problemático, puede contar con distintos grados de participación activa de los pacientes, los miembros que componen la comunidad y sus familias. Los resultados esperados también son relativos según la institución, y van desde el abstencionismo a generar cambios más profundos.

Bacelar (2007: 12) identifica que, en la actualidad, coexisten diferentes tipos de Comunidades Terapéuticas que brindan distintos servicios. Las mencionadas comunidades, si bien poseen puntos de identificación común, hacen que se presente como la estructura acorde por excelencia al tratamiento de consumos problemáticos de drogas.

Cuadro 5

Comunidad terapéutica, desafíos actuales

Tipo de Comunidades Terapéuticas	Conformación	Tipo de Tratamientos
Conducción de las mismas no son profesionales.	Comunidades religiosas o pacientes egresados de este tipo de tratamiento.	Tratamientos basados en la propia experiencia sin el abordaje profesional. Testimonio.
Conducción de las mismas son profesionales.	Profesionales. Equipos interdisciplinarios profesionales (médicos, psicólogos, trabajadores sociales, abogados, operadores socio terapéutico.)	Ofrecen un abordaje acorde a la complejidad que la patología adictiva demanda.
Mixtas	Ex pacientes y profesionales.	Tratamientos psicoterapéuticos con la intervención de los operadores que han sido ex pacientes.

Fuente: Bacelar, Daniel, (2007), en: “Operador Comunitario. Introducción a la problemática de las adicciones”. Documento interno Sada.

En las Comunidades Terapéuticas, el equipo es el que evalúa el estado del paciente, supervisa y coordina los grupos de pacientes, asigna actividades, revisa las actividades de la casa, organiza proyectos sociales y recreativos, etc.

Los pacientes tienen roles diferentes, con mayor grado de involucramiento y relevancia según el progreso individual y grupal, es decir, un rol activo del proceso terapéutico.

a) Historia del CENARESO, la primera institución estatal referida a la temática

En el año 1973, se creó el Centro Nacional de Reeducción Social (CENARESO), un hospital monovalente, dedicado únicamente al tratamiento de las adicciones. Suele ser considerado, en la bibliografía consultada, un caso relevante para estudiar los fenómenos mediante los cuales diferentes conceptualizaciones teóricas de un problema social se plasman en dispositivos institucionales, y cómo estos, a su vez, pueden modificar o no aquellas conceptualizaciones.

Levin (2014: 27-39) y Manzano (2014: 51-78) destacan que fue la primera institución del Estado dedicada exclusivamente al tratamiento de los adictos, producto, por un lado, del contexto internacional, la presión de la Organización de las Naciones Unidas para que los Estados establecieran centros asistenciales y de investigación en materia de tratamientos para las adicciones. Por el otro lado, una demanda creciente de consumos problemáticos en los hospitales públicos.

En los sesenta, los consumos problemáticos y sus dispositivos estaban bajo la órbita de los hospitales psiquiátricos, cátedras de psiquiatría y del Instituto Nacional de Salud Mental, creado en 1957.

El concepto de “Salud Mental”, en oposición al de “Higiene Mental” (Levin, 2014: 27-39), junto a la consolidación del Instituto mencionado y la incorporación de las Comunidades Terapéuticas, entraron en colisión con el poder psiquiátrico que no quería perder terreno.

Levin (2014: 27-39) establece que en la VII Reunión de Ministros de Salud Pública de los Países de la Cuenca del Plata, en 1971, se acordó que los Estados debían adaptar y modificar la normativa de la Convención de Sustancias Psicotrópicas. Además, solicitar mayor fiscalización a los psicotrópicos, y la necesidad de atención médica de los usuarios de sustancias psicotrópicas. Justamente el representante argentino, Dr. Cagliotti, interventor del Hospital Estévez, fue designado con la tarea de “diseñar” una institución asistencial para toxicómanos.

En ese contexto, Cagliotti viajó a diferentes países, sobre todo a Estados Unidos, con el objeto de obtener modelos institucionales y ejemplos de las primeras políticas orgánicas en los Estados Unidos que trataban a los adictos, adhiriendo a los postulados internacionales. (Davenport-Hines, 2002: 422).

El CENARESO se creó de manera descentralizado del Ministerio de Bienestar Social de la Nación. Cagliotti fue director del CENARESO entre 1973 y 1987, al mismo tiempo que se desempeñaba, durante la mayor parte de este período, como secretario ejecutivo de la Comisión Nacional de Toxicomanías y Narcóticos (CONATON) y secretario ejecutivo del Acuerdo Sudamericano sobre Estupefacientes y Psicotrópicos (ASEP). Además, tuvo activa participación en la vigente ley 23.737, la que, sancionada en los primeros años del menemismo, fue, como mencionaremos, fue prohibicionista y punitivista.

El CENARESO se instaló en la sede del ex Hospital de Tisiología Dr. A. Cetrángolo, cuyas instalaciones fueron modificadas y acondicionadas para cumplir con su nueva función. Con una planta física de 30.000 metros cuadrados, y una planta permanente inicial de cerca

de 300 profesionales, se convirtió en el centro más relevante en los tratamientos de rehabilitación a personas con consumo problemático de drogas de América Latina, ofreciendo asistencia gratuita, además de planificar tareas de prevención y capacitación.

Valeria Manzano (2014: 51-78) refiere que el CENARESO fue una de las primeras instituciones que el Estado promovió como un “padre sustituto” para los jóvenes identificados como toxicómanos. Irónicamente, en la segunda mitad de la década del setenta, el equipo de psicólogos del CENARESO hizo uso del psicoanálisis, una de las teorías más cuestionadas desde las esferas oficiales. Psicólogos y trabajadores sociales sistematizaban información sobre antecedentes familiares de los pacientes usando un marco psicoanalítico deudor de nociones patriarcales. Así, se construyó un análisis probabilístico de consumo problemático en familias en las que los adultos hacían uso de “drogas legales” como el alcohol, o en “familias mal integradas” donde no había “autoridad paterna”.

Por ello, el CENARESO, y su fuerte sesgo explicativo en base a la institución familiar, llevó a que el discurso oficial se legitimara como un “padre” para los jóvenes que habían asistido. A principios de los ochenta ya habían atendido casi cinco mil jóvenes varones (la atención a mujeres llegaría años después), los que con un año de tratamiento recibían el alta. (Manzano, 2014: 51-78) ⁶¹

En definitiva, vale destacar que la primera institución en búsqueda de una respuesta al problema como problema público estuvo influenciada, desde su fundación, a un contexto internacional.

Las primeras reacciones, a principios de la década del setenta, fueron la creación de la Comisión Nacional de Toxicomanías y Narcóticos (CONATON), los Centro de Prevención de las Toxicomanías (CEPRETOX) y, sobre todo, el CENARESO, además de la aparición de las primeras Comunidades Terapéuticas.

b) La necesidad de problematizar el aislamiento

En este apartado, se analizará que, en las modalidades de tratamiento de las instituciones, resulta central la concepción de la droga y su interrelación con el contexto y el sujeto.

El síntoma (consumo problemático) puede ser considerado como indicador de enfermedad, como expresión de un conflicto psicológico y social o como denuncia (de situaciones que deben ser transformadas). En síntesis, este enfoque muestra la revelación de

⁶¹Esto no es exclusivo para Argentina, en México se utilizó el término “Padrino” en instituciones de recuperación de adicciones, con vigencia hasta estos días.

algo que es preciso reconocer y abordar con el paciente y sus grupos referenciales (Carballeda, 1991: 28).

Las conceptualizaciones y formas de abordaje que se aproximan a los modelos de Promoción de la Salud e Integral Comunitario, proponen que aquellas personas que atraviesan una situación compleja puedan tener un rol activo en la dinámica de su tratamiento y, a su vez, pensar alternativas frente al contexto.

Otro elemento constitutivo, son las instituciones presentes en los territorios, con presencia importante en tres niveles (primaria, asistencia, rehabilitación). De esta manera, se intenta transformar la lógica de la exclusión y de la instrumentalización de los consumos problemáticos. Además, no solo se piensa en los sujetos, sino en sus familias y grupos de proximidad -irreemplazables en la construcción de su sociabilidad-, respetando las particularidades concretas de los grupos sociales y comunidades y promoviendo la integralidad, es decir, evitando la segmentación, muchas veces presente, de políticas públicas en las familias y en los grupos sociales.

Por lo expuesto, salvo en momentos iniciáticos, muchas veces considerados de necesaria desintoxicación, el énfasis es la necesidad de trabajar en forma ambulatoria con los sujetos. Una alternativa creciente han sido los denominados “Hospitales de día”, esto es, la concurrencia diaria, o más esporádica, con actividades diversas.

La creciente complejidad de la problemática adictiva hizo, a su vez, que los modelos institucionales que se manejan desde una perspectiva ambulatoria incorporen formas de abordaje para que el paciente desarrolle diferentes actividades en la institución bajo la modalidad de Hospital de día, circunstancia que permite la realización de programas en los que se integra a la comunidad a través del desarrollo de distintas actividades (recreativas, de capacitación, publicaciones, etc.) (Carballeda, 1991: 12).

Claro que estas líneas ya están presentes desde los años setenta, como lo atestiguan algunos documentos como el FAT, en 1977.

Evidentemente, al conceptualizarse la problemática adictiva desde una perspectiva no sectorizada y con marcados condicionamientos de tipo social, las distintas instancias institucionales tenderán a resolver, o a dar respuesta, a la problemática estructural. Esta modalidad de trabajo, al incorporar lo social, muestra una interesante perspectiva que puede derivar en mayores niveles de eficiencia en los programas que se desarrollen.

La estrategia de atención primaria de salud, sumada a una articulación programática y conceptual con el segundo nivel de atención, permite potenciar los recursos ya existentes al

incorporar el abordaje del paciente farmacodependiente y su grupo familiar, incrementándose la capacidad de respuesta a la problemática del uso de drogas que se ha generado en los últimos años.

En suma, el trabajo preventivo asistencial, incorporado a los programas de atención primaria de salud, se conforma como un camino posible y necesario para brindar respuestas operativas y concretas en este campo. Sobre todo, para resistir los embates de la psiquiatrización, que rápidamente se interesa por espacios de reclusión y encierro para lograr así éxitos en tratamientos, sobre todo de jóvenes de sectores populares.

Levín (2014: 27-39) hace un breve resumen de los modelos trabajados anteriormente para pensar los dispositivos de intervención, a los que sumamos algunas alternativas institucionales para cada modelo aglutinador.

Cuadro 6

Modelo	Criminalizante	Biologizante	Subjetivante	Comunitaria
Individuo	Delincuente	Enfermo físico	Enfermo mental	Excluido
Sustancia	Ilícita	Agente infectocontagioso	Drogas duras o blandas	Múltiples sustancias
Intervención	Cárcel/ Judicialización	Desintoxicación/ Internación /	Tratamiento psicológico	Comunidades terapéuticas / Hospitales de Día
Conocimiento	Normativo, cuantitativo, estadísticas	Biología/ neurobiología	Psicología/ psiquiatría	Psicología / Psicología social

Fuente: Levin (2014: 27-39).

1.5 La construcción hegemónica del sistema represivo en torno a la temática

Como hicimos referencia en apartados anteriores, en 1971, Nixon, presidente de EEUU, se encontraba en un contexto de baja popularidad, relacionado, entre otros, por los resultados de la guerra de Vietnam. No solo era guerra con poco apoyo interno, sino que además mostraba a un pequeño país campesino derrotando a la mayor potencia militar del mundo. Internamente, hubo un rebrote del racismo, carencia de políticas de vivienda popular, un sistema de salud caro y malo y una importante sublevación de varios ghettos negros (Escudero, 2011: 10)⁶².

⁶² El médico sanitarista y docente de las Universidades de Lujan y La Plata, ha hecho innumerables referencias a este contexto estadounidense de las décadas del setenta y ochenta.

Fue entonces cuando Nixon, en un mensaje televisivo, recurrió a un aluvión de leyes punitivas, encarceladoras y aumentadoras de penas, declarando la “guerra a las drogas”. O sea, no resolviendo los problemas estructurales de los distintos malestares que se estaban constituyendo en el país.

Instalado el tema de la droga, acompañado de una campaña mediática, prontamente diluyó la posibilidad de interpelar la construcción en torno a las drogas como problema. Tampoco dejaba posibilidad para instalar otras agendas públicas, que hubieran apostado a la mejora de los índices de igualdad. Nixon descubrió rápidamente que el calificar a las drogas como “enemigo público número 1” y encarcelar, por este motivo, a miles de personas, le otorgaron beneficios secundarios.

Para 1980 se había cuadruplicado la población encarcelada, y los nuevos presos eran predominantemente negros o latinos pobres. La tasa de encarcelamiento de EEUU es hoy la más alta del mundo, superando al segundo país, Rusia, cuya política con respecto a drogas es similar. De la población encarcelada, el 20% corresponde al delito por drogas, y es el doble del tercer país, Sudáfrica. Las políticas de drogas, en los países mencionados, son similares.

En EEUU se tuvieron que construir nuevas cárceles, la mayoría de ellas con gestión privada. Se estima que EEUU gasta, por año, en la “guerra contra las drogas”, por lo menos 50000 millones de dólares, mientras que los países donde se practica la despenalización, la reducción de daño y la contención ambulatoria de pacientes gastan mucho menos, a la vez que hacen mucho menos daño al tejido social y a los propios sujetos con consumo problemáticos.

El contexto en Argentina ha tenido ambivalencias, como referiremos también en el próximo capítulo, pero lo cierto es que la “lucha contra la droga” siguió siendo una prioridad.

La Procuraduría de Narcocriminalidad del Ministerio Público Fiscal, según su informe de 2016, se propuso caracterizar las causas iniciadas por estupefacientes durante el año anterior, demostrando que la gran incidencia de la persecución son los delitos menores. Las causas por tenencia para consumo personal que ingresan al sistema de justicia, quedan asentadas en el sistema, y luego no se avanza a partir del “Arriola⁶³”, archivándose la mayoría de ellas.

⁶³ Se conoce como fallo “Arriola”, la sentencia por la que la Corte Suprema declaró inconstitucional perseguir penalmente la tenencia de sustancias para consumo personal. Sin embargo, hay varias instancias judiciales y sobre todo jurisdicciones provinciales que desconocen parcialmente, o la totalidad del fallo. Dicho fallo exhortó “a todos los poderes públicos a asegurar una política de Estado contra el tráfico ilícito de estupefacientes y a adoptar medidas de salud preventivas, con información y educación disuasiva del consumo, enfocada sobre todo en los grupos más vulnerables, especialmente los menores, a fin de dar adecuado cumplimiento con los tratados internacionales de derechos humanos suscriptos por el país”. Corte Suprema de la Nación “Fallo Arriola y

El Procunar sostiene que:

No obstante esto, y a pesar de que la Corte Suprema ya ha señalado la inconstitucionalidad de este tipo penal (cuando no existe trascendencia a terceros), no puede dejar de señalarse el elevado volumen de causas iniciadas en las que sólo se investigan conductas de tenencia para consumo personal. El análisis de esta circunstancia a la luz de la forma de inicio de la mayoría de las causas judiciales, evidencia que una parte importante de los recursos de las fuerzas de seguridad terminan estando destinados a la criminalización de las personas consumidoras de este tipo de sustancias, manteniendo así la inercial selectividad del sistema penal. Como se señaló en el módulo correspondiente, al menos en la CABA, el 91% de estas causas se inician por la actividad preventiva de las fuerzas de seguridad (Procunar, 2016).

Tal como acredita el informe, y lo hemos citado anteriormente, las preocupaciones deben orientarse a la persecución respecto del tráfico de estupefacientes y la criminalidad organizada, dimensiones del crimen organizado y sus vínculos existentes con otras actividades delictivas, como el lavado de dinero, la corrupción y el desvío de precursores químicos.

1.6 A modo de cierre

En este primer capítulo, hemos hecho una presentación y sistematización de los debates en torno a las drogas. Acudimos a una perspectiva histórica para entender cómo los estados modernos, y su influencia en el intercambio de mercancías, incluyeron sustancias que resolvían o mitigaban dolores, y cuya habitualidad fue luego convertida para usos recreativos, con consumidores, traficantes y vendedores.

La construcción del consumo como un problema, refiere recién a la época de posguerra, y a un contexto internacional que encontró en estos temas las posibilidades de introducir lógicas de control, militarización y capitalismo (con el crecimiento de las drogas legales y elaboradas en laboratorios).

Hicimos una construcción de los principales modelos de concepción e intervención sobre el consumo problemático, además de las distintas etapas presentes, no sólo en nuestro país, sino también en la región, para ubicar las principales y hegemónicas concepciones y las problematizaciones que fueron surgiendo.

otros”, pp. 91. Extraído el 15/II/2014 desde: <https://www.cij.gov.ar/nota-2156-La-Corte-no-ordeno-la-despenalizacion-general-del-consumo-de-marihuana.html>

Nos interesó también hacer un recuento de las instituciones que fueron creándose, y explicar cómo llegamos a que, en la actualidad, contemos con esquemas diversos de atención, tanto de impronta estatal, como privada o religiosa.

Además de describir los resultados de la denominada guerra a las drogas, con miles de muertes al año, tema en el que no avanzamos por pertinencia temática, pero cuyos rasgos nos interesaron para dar cuenta de lo que ha sido el caso argentino.

Al respecto, Rafael Pardo (2010) presenta al menos nueve anomalías sobre el paradigma convencional que inspiró el régimen de prohibición de drogas, en base a la experiencia no sólo Argentina sino latinoamericana.

La clasificación de drogas prohibidas tiene identificada algunas propiedades psicoactivas, pero desconoce otras. La prohibición enfatiza las sustancias de origen natural, pero descuida las de origen químico. Ignora y criminaliza usos tradicionales de ciertas sustancias, como así también de usos médicos. Por otro lado, racionalizar, dismantelar la producción, encarcelar jefes narcos no hace más que generar reemplazos. La militarización aumentó los niveles de violencia, mas no redujo la oferta de drogas. Los procesos de extradición y negociación de pena tampoco funcionan (Pardo, 2010: 16).

Cuando pensamos este tema en los sectores populares no podemos desestimar la dimensión territorial, cuyo impacto se da en los vínculos e identidades, en los actores sociales y en qué respuestas preventivas y asistenciales se pueden construir.

Justamente, por la complejidad del problema que se percibe en el territorio, en sus variadas dimensiones, es nuestro interés observar qué tipo de soluciones podía brindar la convocatoria a organizaciones sociales por parte del Estado, años después de la explosión económica y social que significó el 2001.

A modo de resumen de lo sucedido en el plano legislativo penal sobre drogas, Alejandro Corda (2015) refiere los siguientes hitos:

Cuadro 7

Resumen de la legislación argentina referida a consumo de drogas

Año	Ley	Consideraciones
1924	Ley 11.309	Se incorporan a la legislación los términos “narcóticos” y “alcaloides”. Se considera delito la introducción ilegal, aquellos que lo vendieran sin prescripción, o en dosis mayores a las indicadas. Con penas de entre 6 meses a 2 años.
1926	Ley 11.331	Se considera delito la tenencia ilegítima de narcóticos o alcaloides. Con penas de entre 6 meses a 2 años.
1968	Ley 17.567	Se incorpora el término “estupefacientes”. Se penan distintas

		condiciones de tráfico o tenencia. Se aumenta la pena hasta 6 años. Se mantiene la tenencia como delito si supera el “consumo personal”
1973	Ley 20.509	Se deroga la ley 17.567 y se vuelve a la ley 11.331
1974	Ley 20.771	Se enumeran aquí distintas situaciones de tráfico, se aumentan las penas (3-12 años). Se discrimina tenencia ilegítima con penas de 1 a 6 años, incluyendo tenencia personal.
1989	Ley 23.737	Se enumeran aquí distintas situaciones de tráfico, se aumentan las penas (3-15 años). Se discrimina tenencia ilegítima con 1-6 años de pena, tenencia para consumo 1 mes a 2 años, con posibilidad de medidas curativas (si hay adicción) o educativas (si experimentaron)

Fuente: Corda, (2015: 295).

CAPÍTULO 2

El consumo problemático de sustancias y las políticas públicas de abordaje en la Provincia de Buenos Aires

2.1 Introducción

En este segundo capítulo, explicaremos la política provincial bonaerense referida al consumo problemático de drogas. Como afirmábamos en el capítulo anterior, los primeros gestos importantes comienzan en los setenta y ochenta con un avance institucional y legislativo, y a partir de los ochenta y noventa con un importante desarrollo institucional. Vamos entonces a reconstruir la respuesta estatal provincial, para destacar, sobre todo, la creación de la Secretaría de Prevención y Asistencia a las Adicciones, en 1993, deconstruyendo alguna de los principales supuestos en los que se sustenta su fundación y las formas de articulación con la sociedad.

Al momento de empezar a escribir esta tesis, luego de varios años de estudio, observamos que la temática en que las organizaciones sociales participaron tiene una importancia cada vez mayor, pero, en términos de producción académica, su resultado es escaso. Una de las posibles razones reside en que, en la Provincia de Buenos Aires, recién a fines de la década de 1980 comienzan a instrumentarse políticas públicas, por lo que llevan menos de treinta años de experiencia. Estos años no han estado exentos de polémicas y fuertes debates acerca de cómo instrumentar políticas, así como también la forma de diagnosticar la problemática de las adicciones, atravesada, como veremos, por estrategias iniciales que hoy todavía tienen fuerza y presencia en las políticas públicas. Las políticas de drogas han estado relacionadas a estrategias globales, vía organismos internacionales, con un fuerte financiamiento que, además de incidir en cómo problematizar y proponer soluciones, engrosó la deuda externa.

Los supuestos de dicha problematización, ofrecidos por los organismos internacionales, presupuso la falta de valores como una de las razones explicativas del aumento del consumo. La globalización desestructuraba instituciones clásicas y tradicionales como la familia y el trabajo, vulnerando a los jóvenes.

Como explicitamos en el capítulo anterior, la terminología referida a “consumo problemático” no es ni casual, ni indiferente, ya que pretende identificar el consumo como “problemático”, tomando distancia de todos los enfoques basados en las sustancias, e interpelando una relación mecánica y directa entre el consumo y la adicción, como así también la idea de que el consumo genera, necesariamente, problemas. No sólo perceptiva

sino estadísticamente, la gran mayoría de la población no tiene consumo problemático, sólo en un grupo pequeño, en proporción al universo de consumidores, el uso adquiere características problemáticas⁶⁴.

Al consumo, de esta manera, se lo define atentando contra la salud y la construcción de proyectos de vida. Esta perspectiva reconoce que existe un uso que puede ser problemático. Tales son los casos de consumos compulsivos, pero también otros usos en los cuales no hay compulsión ni adicción. Más que la sola situación de consumo, lo que resulta relevante es el contexto en el que se realiza, o por la cantidad ingerida, que puede generar consecuencias impredecibles, como, por ejemplo, el conducir un vehículo en estado de ebriedad (Comité Científico Asesor en Materia de Control del Tráfico Ilícito de Estupefacientes, Sustancias Psicotrópicas y Criminalidad Compleja, 2009)⁶⁵.

En un primer apartado, trabajaremos sobre la historia y antecedentes de la política pública provincial sobre adicciones. Desde fines de la década del ochenta, se ha establecido un conjunto de leyes e instituciones para abordar la temática, las cuales fueron diseñadas dentro de una estrategia global vía organismos internacionales. La manera de concebir la problemática redundó en prácticas institucionales, abordajes y programas específicos.

En relación a la problemática de adicciones, y las formas de abordarla, ha variado conforme a los cambios de escenario que nuestro país vivió en las últimas décadas.

Las primeras políticas públicas con respecto al consumo problemático de adicciones en la provincia de Buenos Aires fueron medidas de seguridad curativas y educativas, alternativas a la cárcel. Esas políticas se empezaron a implementar a fines de los ochenta, en un contexto

⁶⁴ Los datos fiables y con capacidad de comparabilidad arrojan resultados que no alejan al país de la media internacional. La Encuesta Nacional de Prevalencia de Consumo de Sustancias Psicoactivas (ENPreCoSP, 2008), relevó 51.000 hogares. Con una metodología utilizada similar a la encuesta de hogares y a la de factores de riesgo, los datos obtenidos de la prevalencia del consumo de sustancias psicoactivas en la población de 16 a 65 años son los siguientes: Tabaco 76,2%; Alcohol 52,6%; Marihuana 6,9%; Tranquilizantes 3,5%; Cocaína 2,1%; Estimulantes 0,8%; Inhalables 0,6%; Éxtasis 0,4%; Pasta Base 0,2%. El problema de la masificación del abuso de sustancias como problema social global es una configuración que se empieza a dar tres décadas atrás, con una extensión del uso no farmacéutico de psicofármacos y psicotrópicos y la irrupción de la cocaína a mediados de los 80, esto persiste con otras sustancias y derivados de ellas de menor calidad. (Comité Científico Asesor en Materia de Control del Tráfico Ilícito de Estupefacientes, Sustancias Psicotrópicas y Criminalidad Compleja, 2009).

⁶⁵ En el año 2008, se crea, en el ámbito del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación, un Comité Científico Asesor en Materia de Control de Tráfico Ilícito de Estupefacientes, Sustancias Psicotrópicas y Criminalidad Compleja para proponer reformas y actualización legislativa en temas de drogas. Uno de los principales insumos generados es este informe, en el que se propone una serie de reformas judiciales y nuevas políticas públicas.

donde, a nivel nacional, se aprobó la ley N° 23737 de consumo de drogas y narcotráfico, en octubre de 1989, a pocos meses de la asunción adelantada de Carlos Menem⁶⁶.

La elaboración, traslado, tráfico y consumo de estupefacientes pasaron a ser delitos federales, penados con prisión y con distintos grados de responsabilidad y reclusión. En términos institucionales, fueron creados simultáneamente la Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y Lucha contra el Narcotráfico (SEDRONAR) y el Consejo Federal de Drogas (COFREDO), con la participación de ministerios de todas las provincias.

Como venimos describiendo, a partir de los noventa hubo una serie de políticas públicas relacionadas a las drogas, sin embargo, es relevante destacar la participación de otros actores, con acciones alternativas a las del Estado. En esa década apareció una fuerte impronta de Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) internacionales con sedes en territorio bonaerense, también grupos religiosos, clubes deportivos y empresas, y todos, por momentos, por intermedio de relaciones interpersonales o convenios específicos, delinearon una agenda de trabajo conjunto.

Cabe destacar que el proceso analizado en esta tesis es anterior a importantes transformaciones institucionales y legales que se generaron con posterioridad, como la Ley Nacional de Salud Mental y Adicciones, N° 26657, de 2010. Lo mismo ocurrió con la reestructuración del SEDRONAR, el COFREDO y la revitalización de hospitales como el Ex CENARESO. Sin embargo, entendemos que muchos de los aportes para transformar los dispositivos y la respuesta política del Estado fueron, en buena medida, por experiencias como las que desarrollaremos a continuación, en pos de sumar masa crítica y de exponer los problemas de intervención con un marco punitivo.

Con respecto a la Secretaría Provincial de Atención a las Adicciones, creada en 1993, identificamos tres momentos en los que se construyó y actuó de manera bastante definida, y que ayuda al análisis de esta política. Un primer momento, que nosotros denominamos como tecnocrático, presente desde su fundación hasta la crisis de 2001, en el que analizaremos además un programa importante de ese momento, como fue el Programa Provincial “Los Líderes para el Cambio”.

El momento posterior, en el contexto de la crisis de 2001, incorporó una perspectiva de la vulnerabilidad y de la cuestión social, incluyendo cambios de enfoque al pensar las

⁶⁶ Ante el recrudecimiento de la inflación, y la falta de apoyo internacional a un “salvataje”, el 8 de julio de ese año Carlos Menem asumió de manera anticipada al poder.

adicciones, lo que denominaremos como una estrategia socio sanitaria. Y por último, el momento en que se dio la coordinación con organizaciones sociales junto a la incorporación de militantes en la gestión estatal. Nos referimos a la gestión pública a partir del año 2006, y que denominaremos como “Sociocomunitaria”, ya que abundaba en la propaganda institucional de la época “la búsqueda del Estado presente”.

En un segundo apartado, presentaremos, a partir de entrevistas, crónicas, observaciones, una reconstrucción de cómo se estableció la agenda de trabajo con participación de esas organizaciones, cómo se organizó a partir de la convocatoria estatal, y cómo surge la denominación que gran parte de esas organizaciones consignaba: “Militar el Estado”.

Nos parece relevante analizar también la experiencia del “Consejo Consultivo Juvenil”, el Programa “Jóvenes Presente” y la formación de “Promotores en adicciones”, que fueron políticas con participación casi exclusiva de las organizaciones. Las reflexiones de los entrevistados -funcionarios y trabajadores administrativos- nos permiten problematizar aún más sobre esa experiencia, ejercitándonos también acerca de las características del escenario del espacio gubernamental, acciones de las organizaciones, la trama institucional y, sobre todo, la evaluación de la experiencia por parte de los funcionarios públicos y trabajadores.

Por último, a la hora de presentar algunas conclusiones, nos interesa reconsiderar la ley de desfederalización de la ley 23.737, que fue un argumento esgrimido para combatir el narcomenudeo, “atacando el aumento de la oferta”. Para el año 2005, el gobierno de la provincia de Buenos Aires, por un lado, aumentó los niveles de criminalización, mientras que, en paralelo, promovió intervenciones políticas junto a organizaciones sociales con perspectiva comunitaria. El trabajo de esta tesis propone pensar que la articulación de las organizaciones sociales, junto al análisis de tramas, procesos y experiencias, nunca redujo la faz represiva y la adhesión a la “guerra contra las drogas”, mostrando no sólo contradicciones, sino más bien límites a la convocatoria de articulación y de poder pensar una agenda “abierta” para construir políticas y respuestas estatales en torno al consumo problemático.

2.2 Presentación e historia de la S.A.D.A. Algunos datos del contexto de surgimiento.

La política pública para adicciones, en la provincia de Buenos Aires, no tuvo jerarquización e importancia hasta los noventa en términos de infraestructura institucional.

Anteriormente funcionaba una Dirección de Drogadependencia dentro de la órbita del Ministerio de Salud⁶⁷.

También se constatan la existencia de medidas de seguridad curativas y educativas, alternativas a la cárcel, que se empezaron a implementar a fines de los ochenta (ley 20737), y políticas referidas al consumo de drogas y al combate al narcotráfico, abordados desde la misma área (SEDRONAR Y COFREDO). En relación a la problemática de adicciones y a las formas de abordarlo, se observan cambios en distintos escenarios que pasaremos a analizar a continuación.

El Estado no es el único actor que regula políticas, tratamientos o políticas de prevención. Desde hace varias décadas, diversas ONGs, trabajan en consumo problemático, sumado a instituciones religiosas. Algunas de las líneas que diseñaron las políticas públicas del sector, conviven hoy, tanto en el Estado como desde sectores privados o de ONGs. Muchos funcionarios han cumplido funciones, a partir de su trabajo, en alguna organización de la sociedad civil o viceversa.

La Secretaría de Prevención y Asistencia a las Adicciones (SPAA), posteriormente Sub Secretaria de Atención a las Adicciones (SADA), dependiente del Ministerio de Salud Provincial, surgió en 1993. Vamos a desarrollar un recorrido histórico, durante el periodo que nos interesa investigar, de la que luego se llamara SADA, y que en la actualidad se denomina Sub Secretaria de Determinantes de la Salud Física, Mental y de las Adicciones.

Intentaremos demostrar también que los distintos momentos de gestión coexisten en el período que investigamos, más allá de cambios de funcionarios, estructuras o financiamiento, ya que los colectivos profesionales y administrativos continúan en la institución.

Como se ha identificado previamente, nos interesa el proceso de participación de organizaciones sociales en el Estado que, en este caso, se identificaba dentro de la estrategia ya mencionada del Estado presente y militante. Sin embargo, vamos a desarrollar dos momentos de gestión anteriores que dan marco y significación a este último.

En la cronología de la institución, se puede distinguir tres momentos que dan cuenta de una perspectiva de gestión estatal en adicciones. Un primer momento de inauguración, la que denominaremos tecnocrática e individualizante, un segundo momento de crisis de paradigma y la inclusión de la vulnerabilidad social, y un tercer momento, sociocomunitaria, que buscó

⁶⁷ El hecho de haber sido hasta ese momento una Dirección, no sólo es una cuestión a analizar en términos de qué relevancia se le da a la temática, sino más bien, a su capacidad de infraestructura, independencia en el nombramiento de personal y de cierta autonomía política a los funcionarios designados para establecer líneas de trabajo.

un “Estado presente”, promoviendo la participación de organizaciones sociales para tener presencia territorial.

Es sugestivo destacar también que, desde su origen, han participado en la Secretaría distintos actores sociales, institucionales, religiosos, el llamado tercer sector, ONGs, y que todos dinamizaron y promovieron acciones de prevención y difusión de la respuesta del Estado frente a problemáticas vinculadas con el consumo y abuso de drogas.

Lo común, en el análisis de la política pública, es que la participación de los actores sociales ha continuado y, según los distintos momentos y procesos políticos, tienen mayor relevancia unos sobre otros.

Ejemplo de este proceso son las ONGs con financiamiento internacional en los noventa, los espacios ecuménicos religiosos con políticas de abordaje integral para realidades complejas post-políticas neoliberales de los noventa y la posterior crisis de 2001, y la participación de organizaciones sociales movimientistas en el periodo investigado.

La Subsecretaria de Atención a las Adicciones (nombre de la institución en el período que nos interesa analizar) fue, desde los noventa, un ente provincial dependiente del Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires. Cuenta con dos tipos de líneas de acción: asistencia y tratamiento, por un lado, y desarrollo de políticas de prevención, por el otro.

Por un lado, brinda atención directa a través de profesionales idóneos, por medio de una red provincial de Centros Preventivos de Adicciones (CPA), conformados por un equipo técnico de psicólogos, trabajadores sociales, operadores terapéuticos y comunitarios. En estos centros se trata a personas afectadas por situaciones de consumo de sustancias, o que requieran asesoramiento sobre el tema. También contempla otras formas de abordaje, como las Casas de Día, de atención intermedia, a las que se deriva a determinadas personas de acuerdo a su situación. Por otro lado, desarrolla tareas de prevención y de visibilización de la problemática, así como estrategias tendientes a fortalecer acciones preventivas y de promoción de las personas vinculadas a la construcción de su proyecto de vida

La sede, a diferencia del ministerio de Salud -cuyo edificio está sobre el famoso boulevard 51 de la ciudad de La Plata- está ubicada en la localidad de Tolosa, en un edificio de planta baja, emplazado sobre terrenos del ferrocarril. Con el paso de los años y aumento de la respuesta estatal se le fueron anexando otras áreas, o reconvirtiendo espacios en oficinas. A la vista, es una casa anexada, con materiales diversos, cableados precarios, iluminación y ventilación más que insuficientes según los espacios, induciendo además que aquellas áreas

que fueron creadas en los primeros años contaban con mayores comodidades, mientras que las más nuevas, muestran la falta de espacio y cierta fragilidad hasta en los materiales.

La estructura institucional da cuenta de una serie de direcciones y programas coordinados por los distintos efectores de prevención y tratamiento de la provincia, sumados a programas de trabajos específicos, como por ejemplo trabajos en escuelas, además del programa de control de la venta de alcohol en comercios, junto con los controles de alcoholemia a los conductores en la calle.⁶⁸

En los próximos tres puntos se desarrollarán los tres momentos que identificamos como sustanciales de la historia de la institución, y que permitirá profundizar el análisis de la experiencia de las organizaciones sociales en esta secretaría, específicamente, en la constitución del Consejo Consultivo Juvenil y la formación de promotores.

El 6 de julio de 1993, mediante el Decreto 2618/93, con una modificación a la ley de Ministerios N°11175, y siendo gobernador de la provincia de Buenos Aires Eduardo Duhalde y Presidente Carlos Saúl Menem, se crea la Secretaría de Estado de Prevención y Asistencia a las Adicciones.

Esta creación se dio en el marco de transición hacia un federalismo de las provincias, con el objetivo de tener más autonomía y poder en sus decisiones, además de una descentralización de los servicios y recursos sociales. La misma política también alcanzó las áreas de Salud, Educación, Alimentación y Vivienda, que afectó a una importante transformación de los Estados nacional y provinciales.

Desde el año 1989 ya funcionaba la SEDRONAR, organismo responsable, en ese momento, de coordinar las políticas nacionales de lucha contra las adicciones. El mismo, se fundó al calor de la “guerra contra las drogas”, estimulada por el presidente norteamericano Ronald Reagan. En nuestro país, la mayoría de sus titulares mantuvieron la línea prohibicionista, entre ellos, el actual diputado del Pro Eduardo Amadeo, Wilbur Ricardo Grimson y Alberto Lestelle⁶⁹.

Dentro de este organismo funcionaba un consejo asesor con la representación de todas las provincias, creado en 1996.

⁶⁸Las estrategias implementadas desde la Dirección Provincial de Programación y Control de la Gestión se basaba en promotores Juveniles en Prevención de Adicciones, el mentado Consejo Consultivo Juvenil y el Programa Madres en Red, que propuso trabajar con madres referentes de los barrios, con herramientas de intervención comunitaria y capacitación en adicciones, el establecimiento de Centros Preventivos en Iglesias (CPI), que planteó la relación entre Estado y Espacios Religiosos, el establecimiento de Centros Preventivos Laborales, el Programa de Prevención en el Deporte. También se destacaba el Programa Voluntariado en Adicciones, el Espacio para Madres y Padres, entre los principales.

⁶⁹ Extraído el 10/VII/2015 desde: <http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-183356-2011-12-14.html>

En definitiva, tanto el organismo como el consejo fueron los que coordinaron políticas sobre prevención y asistencia. Sin embargo, en 2013 hubo una interesante intervención desde el Ejecutivo Nacional al separar la conducción y reorientar la política de la secretaría, ubicando como objetivos la reducción de la demanda, impulsar el fortalecimiento institucional y la armonización legislativa. En lo atinente a la “lucha contra el narcotráfico”, esta quedó bajo la órbita del Ministerio de Seguridad Nacional, aunque todo este proceso fue posterior al período analizado en esta tesis.

En los fundamentos para la creación de una Secretaría de Estado a nivel provincial, que abordó el tema de prevención y asistencia a las problemáticas derivadas del alcoholismo y drogodependencia, se puede percibir el camino a una focalización del tema como política de Estado. En estos fundamentos, se puso el eje, como lo hicieron también otras áreas de gobierno, en la pobreza y en la vulnerabilidad, sobre todo en la de los jóvenes. Basándose en lineamientos puramente normativos, en los que la droga, y no las personas, es la protagonista. Una droga contra la que hay que luchar.

En el texto de justificación para la creación de la Secretaría de Prevención y Asistencia a las Adicciones (SPAA), se lee lo siguiente:

Honorable Legislatura:

Tengo el agrado de dirigirme a Vuestra Honorabilidad, acompañando un proyecto de ley por el que se modifican normas de la Ley de Ministerio de la Provincia de Buenos Aires Nº 11.175.

En tal sentido, las modificaciones que se proponen tienden a excluir de la competencia asignada al Ministerio de Salud y Acción Social, las cuestiones relativas a la prevención y asistencia de las problemáticas derivadas del alcoholismo y la drogodependencia.

El Poder Ejecutivo ha resuelto crear bajo su directa dependencia y en ejercicio de la normativa legal una secretaría a la que se le encomendará, con carácter específico y dentro de la órbita de la Gobernación, la atención exclusiva de los planes y programas de prevención y asistencia vinculadas a las problemáticas indicadas.

En ese orden, el aumento progresivo de los problemas derivados del consumo indebido de drogas - especialmente a nivel juvenil- y la necesidad de proteger a los sectores en riesgo, modificando conductas, tornan imprescindible y urgente adoptar acciones contundentes para revertir el fenómeno.

70

⁷⁰ Este texto se extrajo de la página web del Ministerio de Jefatura de Gabinete de Ministros. Boletín oficial e impresiones del Estado. Consultado el 20/08/2012. El resaltado en cursiva es propio.

En este texto, donde se propuso el cambio de ley de Ministerios N°11175 y quedó luego al decreto de creación de la subsecretaría N°2618/93, se pedía excluir del Ministerio de Salud y Acción Social tanto la atención como la prevención de adicciones, pasando a la órbita de gobierno. También se mencionaba a una población juvenil en riesgo y que había una necesidad de tomar acciones para revertir el “fenómeno”, tema que desarrollaré en este capítulo.

2.2.1 La creación de la Secretaría de Prevención y Asistencia a las Adicciones.

La relevancia del establecimiento de la Subsecretaría de Atención a las Adicciones (SADA)⁷¹ reside no sólo en su inscripción ministerial, el de Salud de la Provincia de Buenos Aires, en el año 1993, sino en los distintos procesos a la que ha estado expuesta esta política hasta la actualidad. Primero, tuvo rango de secretaría, para luego ser sub secretaría hasta el día de la fecha. Se constituyó como una *red pública y gratuita* de atención a las adicciones de la Provincia de Buenos Aires, siendo una de las más importantes de toda Latinoamérica, que pretende desarrollar estrategias de intervención acorde a la situación social, favoreciendo la articulación necesaria con los distintos agentes sociales referentes de la temática. Desde su fundación, piensa y desarrolla políticas de atención directa a través de profesionales idóneos, pero también procura desarrollar estrategias tendientes a fortalecer acciones preventivas y de promoción de las personas vinculadas a la construcción de su proyecto de vida. La subsecretaría tiene una complejidad interesante al contar con distintos tipos de respuesta a la problemática de las adicciones mediante una red desde los Centros Provinciales de Atención (CPA), conformados por un equipo técnico de psicólogos, trabajadores sociales, operadores terapéuticos y comunitarios.

También cuenta con otras formas de abordaje, como las Casas de Día, de atención intermedia, a las que se derivan determinadas personas según la situación de consumo que estén viviendo. Y por otro, lado desarrolla tareas de prevención, de visibilización de la problemática.

⁷¹ La Red se encuentra conformada por 187 Servicios de Atención, públicos y gratuitos, que implementan políticas públicas, considerando las particularidades de cada uno de los 134 municipios bonaerenses. Los Servicios de Atención ofrecen diversas modalidades terapéuticas: Consultorios Externos, Hospitales de Día - Medio Día, Unidades de Internación y Desintoxicación. A partir de esta diversificación de la oferta asistencial, los Centros Provinciales de Atención (CPA) se constituyen en actores estratégicos en un constante diálogo interinstitucional con la comunidad y los usuarios del servicio.

La capacidad instalada de desarrolla en 176 Centros Provinciales de Atención, 9 Comunidades Terapéuticas, 2 Unidades de Desintoxicación. Además, cuenta con un Servicio Gratuito de Orientación en Adicciones (Fonodroga). <http://www.ms.gba.gov.ar/sitios/adicciones/adicciones-y-salud-mental/>

Desde su fundación, en 1993, hasta la crisis de 2001, una impronta biológica y unívoca signó el trabajo de la subsecretaría. Además, recurriendo a financiamiento externo, la difusión del problema del consumo fue el eje de una serie de campañas. Entre las nociones teóricas que presentaban dichas intervenciones estaba la globalización, como explicación de cambios en las conductas, en las familias, en el trabajo, donde la droga era el emergente de ese contexto. Sin embargo, los procesos de resolución residían en combatir la oferta, sensibilizar a la población y crear estrategias de intervención individual, según cada caso.

Los cambios de estrategias se concretaron a partir de 2003, al incorporar la complejidad de la cuestión social. El contexto social imprimió situaciones de consumo, por un lado, y una baja efectividad en la política pública, por el otro.

El momento de la intervención de las organizaciones sociales tuvo lugar a partir del año 2005, cuando comenzaron a gestarse una serie de estrategias con el objetivo de que el Estado tuviese una importante presencia en el territorio, promoviendo que actores sociales reconocidos en sus comunidades participaran y propusieran nuevas políticas preventivas y asistenciales. En momentos previos, se constató un abordaje tecnocrático basado en “especialistas”, y abordajes individuales bajo una mirada clínica, antes que social, del consumo problemático de sustancias.

2.2.2 El momento tecnocrático

Este momento coincide con la creación de la Secretaría de Prevención y Asistencia a las Adicciones (SPAA) en el año 1993, es decir, en pleno marco de aplicaciones de políticas neoliberales, no sólo en lo económico, sino en el político administrativo. Su cierre fue en el 2001, momento en que irrumpió una mirada sobre la vulnerabilidad y la crisis económica distante a esta perspectiva individualizante.

Ante lo difuso que resulta identificar y caracterizar en su totalidad al neoliberalismo, nos interesa la definición de Anderson (2001: 12), disímil al liberalismo clásico, y que nació después de la Segunda Guerra Mundial como una reacción teórica y política contra el Estado de Bienestar.

Analizando los avatares del caso argentino, se ubicó el nacimiento del neoliberalismo en 1976, pero se puede encontrar momentos previos de producción y formación de cuadros de carácter neoliberales. Sin embargo, fue durante la dictadura cuando se construyó una racionalidad política del neoliberalismo, consolidada con la crisis de 1989 y su marcada hegemonía en la década menemista, creándose organizaciones académicas, como usinas de

difusión, donde surgieron los economistas neoliberales que ejercieron funciones posteriormente.

A instancias del gobierno de facto, se lleva adelante un cambio en el modelo de acumulación, orientado hacia las políticas neoliberales que venían ganando terreno en el plano político e ideológico. A partir del agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, durante este periodo se produjo un desplazamiento al mercado internacional por sobre el mercado interno, producto de la apertura de la economía. Consecuentemente, se lleva adelante políticas tendientes a reducir al mínimo la intervención estatal desarrollada durante el estado benefactor, a desindustrializar y a liberar la economía.

Un punto que evidencia la ruptura del Estado de Bienestar y, por ende, del modelo de integración social, fue la implementación de un conjunto de medidas conocidas como ajuste estructural⁷². Esta tendencia se fue profundizando a medida que se aplicaban las recetas de los organismos internacionales que promovían la preeminencia del mercado por sobre el Estado, y que afirmaban que la redistribución era posible a través de la famosa “teoría del derrame”. El mercado, por sí mismo, se iba a ocupar de concentrar y redistribuir, de hacer justicia frente a un Estado que consideraban incapaz, ineficiente y corrupto.

Así, la demonización del Estado fue dando lugar a una serie de privatizaciones, donde la lógica mercantil comenzó a signar su sentido. De esta manera, la percepción del Estado como el problema, asoció lo público con lo ineficiente, ganando popularidad un recetario neoliberal basado en la privatización de las empresas públicas, la apertura de los mercados locales a la competencia internacional y a la flexibilización del mercado laboral.

Si analizamos la intervención social estatal durante el neoliberalismo, adherimos a Danani (2008: 41), cuando establece que, en ese período, las intervenciones se centraron claramente en esmerilar toda significación positiva a la igualdad, sosteniendo la necesidad de intervenir solo en casos de pobreza extrema, desplazando horizontes colectivos para asumir de manera individualizada una intervención que apuntaba únicamente a cuestiones de supervivencia.

Andrenacci y Soldano (2006: 34) recuperan un análisis de Repetto (2002), donde el autor analiza las políticas sociales durante el neoliberalismo. Repetto sostiene que surgió una nueva

⁷² Se define el ajuste estructural como “la forma en que las economías nacionales deben adaptarse a las nuevas condiciones de la economía mundial” (Grassi, Hintze y Neufeld, 1994: 24). Este ajuste, se basa en dos fórmulas: 1) abrir las economías nacionales al juego de las fuerzas del mercado mundial, y 2) minimizar el papel del Estado nacional como regulador de esas fuerzas, a la vez de reducir su papel social y compensador. Ambas se expresaron por medio de los procesos de reforma del Estado durante los '90 (que implicó las privatizaciones, la descentralización de las políticas sociales, la reforma tributaria y administrativa, la desregulación, el plan de convertibilidad, la reducción del déficit fiscal, y la flexibilización del mercado de trabajo).

institucionalidad que circunscribió las políticas contra la pobreza en un esquema focalizado. De esta manera, la gestión pública, en cuanto a la intervención social, fue nula y limitada, además de ineficiente, fomentando la exclusión social y obstaculizando la coordinación de sectores y actores.

Nos interesa, además, destacar una dimensión a veces poco considerada en el debate en torno al neoliberalismo en la Argentina. Esta es la del establecimiento de una

...superestructura tecnocrática administrativa que se asienta sobre una compleja tecnología de gobierno correlativa a una transformación profunda del régimen social de acumulación en su etapa postfordista o postindustrial. Los rasgos principales de semejante mutación pueden observarse en la creciente desterritorialización e inmaterialidad de la producción, así como en la aceleración y transnacionalización en la circulación de tres flujos fundamentales: personas, capitales e información. Ambos procesos interrelacionados erosionan el principio de soberanía territorial sobre el que se asentó la legitimidad de los estado - nación modernos y, consecuentemente, afectan la capacidad de integración social y representación política y funcional de las estructuras formales de los sistemas políticos nacionales: partidos y sindicatos (Pérez, 2011: 12-13).

La modernización del neoliberalismo de la década del noventa en Argentina dio cuenta así de un doble proceso, uno más conocido y analizado, el del ajuste estructural y otro, que nos interesa destacar aquí, el de la reestructuración de los sistemas productivos y administrativos, que constituyó un intento de subordinar todas las demás dimensiones de lo social a la económica,⁷³ expresada en la competitividad desarrollada anteriormente.

La modernización, en este contexto, se caracterizó, por un lado, por construir para el Estado un funcionamiento similar al del mercado y, por el otro, prescindir del Estado. La modernización en esta formación histórica discursiva se redujo a un concepto de particularismo tecnocrático (Southwell, 2003: 115)⁷⁴ que, por instrumental, se acompañó de la figura del experto que sostuvo el discurso económico - administrativo gerencial.

⁷³ De acuerdo con Svampa “al subrayar la imposibilidad de rehuir las nuevas restricciones estructurales, reconociendo y aceptando de entrada la pérdida de autonomía de la política, la estrategia tendía a despolitizar las decisiones, restándoles su carácter contingente, producto de una situación de conflicto, al tiempo que enfatizaba el carácter unívoco del camino emprendido para encarar las reformas [...] En segundo lugar, la subordinación de la política a la economía codujo a una naturalización de la globalización, en su versión neoliberal.” (Svampa, 2005: 54).

⁷⁴ Southwell (2003: 111-124) señala -desde una perspectiva historiográfica- tres modelos de modernización en la Argentina: el primero, desde fines del siglo XIX, es el modelo de la modernización como expresión de la lógica estatal, articulado con las nociones de orden institucional y progreso. El segundo modelo es el del desarrollismo, que también se centra en el Estado. El tercer modelo es el del neoliberalismo de la década del noventa que ya describimos.

La creación, en 1993, de la Secretaría de Estado, denominada “Secretaría de Prevención y Asistencia a las Adicciones” (SPAA), se desarrolló en un contexto de descentralización administrativa nacional hacia las provincias, principalmente en las áreas de salud y educación.

Es interesante destacar que, si bien a nivel nacional ya existía, desde el año 1989, la SEDRONAR, en la provincia de Buenos Aires se decidió establecer una estructura que distaba de los objetivos pretendidos por el organismo nacional. Para la SEDRONAR, la lucha contra el narcotráfico era uno de los principales temas de agenda, correspondiente además a la legislación nacional, ya que el narcotráfico es delito federal, estando las provincias inhibidas de intervenir. Por su parte, la secretaria provincial pretendía trabajar con aquellos sujetos que atravesaban una situación de consumo problemático o abuso de drogas, edificando, en función de ello, una estructura interventiva y de asistencia.

Como lo afirman Frederic y Masson (2006), no es posible explicar la política en la provincia de Buenos Aires en la década de los noventa sin referirse a la figura de Eduardo Duhalde⁷⁵. Fue quien ocupó el cargo de gobernador en dos períodos sucesivos (1991-1995 y 1995-1999), y quien expuso de manera sustantiva la concepción de profesión política. La reconfiguración e institucionalización de políticas descentralizadas del Estado pretendió construir un nuevo vínculo entre los políticos y “la gente”, con fuerte presencia de organismos internacionales que financiaron la capacitación de funcionarios. La “especialización en lo social” constituyó saberes con la vieja pretensión de programas transparentes y las formas de hacer política (Frederic y Masson, 2006: 21).

⁷⁵ Eduardo Duhalde es oriundo de la localidad de Lomas de Zamora, al sur de la Capital Federal. Desde temprana edad militó en el Partido Justicialista. Se recibió de abogado en la Universidad de Buenos Aires en 1970; posteriormente fue electo Concejal de Lomas de Zamora e Intendente. Depuesto por el golpe de Estado de 1976, en el retorno democrático de 1983 fue electo intendente. Posteriormente, fue electo Diputado Nacional (1987-1989), acompañando las elecciones presidenciales, como candidato a vicepresidente de Carlos Menem. Dos años después renunció a la vicepresidencia y se postuló como candidato a gobernador de la provincia de Buenos Aires, la cual ejerció entre 1991 y 1999. Fue derrotado por Fernando de la Rúa en las elecciones presidenciales de 1999 tras obtener el 38,28 % de los sufragios, frente al 48,37 % de su opositor. En octubre de 2001 había sido elegido senador nacional por amplio margen y el 2 de enero de 2002 fue elegido Presidente de la Nación Argentina por la Asamblea Legislativa, luego de la renuncia de De la Rúa. Instrumentó el Diálogo Argentino, medidas económicas tendientes a la reactivación de una economía argentina que venía de sufrir varios años de recesión con la devaluación de la moneda y que dio fin a la Ley de Convertibilidad, la pesificación forzada de los depósitos bancarios en moneda extranjera, y una serie de medidas sociales tendientes a atenuar los efectos de una economía recesiva que había incrementado la pobreza e indigencia hasta índices nunca vistos antes en la Argentina. Debió adelantar el llamado a elecciones luego de la denominada “masacre de Avellaneda” en la que policías bonaerenses asesinaron a dos militantes de organizaciones piqueteras, quizás cerrando para siempre su posibilidad de ser presidente elegido por la población.

Los fundamentos de la creación de una secretaría de Estado a nivel provincial, que abordó la prevención y la asistencia a las problemáticas derivadas del alcoholismo y drogadependencia, como así también la estructura de funcionamiento, son específicos.

En el decreto de conformación de la secretaría, el diagnóstico sobre el consumo de drogas destacaba la necesidad de “proteger a los sectores en riesgo, modificando conductas, que tornan imprescindible y urgente adoptar acciones contundentes para revertir el fenómeno” (Decreto 2618/93⁷⁶).

La resolución de esta problemática era posible a partir de la dimensión educativa, a través del sistema educacional, junto a los medios masivos de comunicación y la participación de organizaciones intermedias de la comunidad. Las estrategias de sensibilización de la temática serían desarrolladas y amplificadas por los medios de comunicación, con la pretensión de interpelar a los jóvenes sobre las consecuencias del consumo.

En la estructura organizativa, proponía una subsecretaría de prevención y otra de asistencia a las adicciones. La de prevención debía desarrollar y ejecutar acciones tendientes a la sensibilización, además de coordinar con otros ministerios. Así también con organismos internacionales “a efectos de coordinar sistemas de cooperación para ser aplicados en el ámbito provincial” (Decreto 2618/93).

El trabajo con los municipios era muy difuso, sólo buscaba establecer líneas comunes con algunas dependencias municipales. También proponía elaborar convenios con universidades estatales y/o privadas para ejecutar acciones de capacitación orientadas a profesionales, docentes, líderes sociales, como así también generar cursos de especialización afines a la materia (Decreto 2618/93).

Como mencionamos anteriormente, una de las cuestiones de relevancia, y así lo destaca el decreto, era la de planificar y proponer una responsable, adecuada y efectiva comunicación de las medidas preventivo-asistenciales en todos los medios masivos, ya fueran gráficos, vía pública, radiales, televisivos, etc. (Decreto 2618/93).

Entre sus metas, se destacaba la ejecución y fiscalización de la aplicación del Plan Provincial de Prevención de la Adicciones; la reducción de la demanda de drogas ilícitas; el impedimento del uso indebido de drogas lícitas (medicamentos, alcohol y tabaco); la modificación de las conductas adictivas de distintos tipos de sustancias que inciden en los aspectos psico-físicos y que lesionan y deterioran la salud; la propulsión de acciones

⁷⁶ En la sección Anexos, se adjunta el decreto 2618, como así también la legislación nacional y provincial que da contexto al surgimiento y orientación de esta secretaría.

preventivas a los organismos de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial que así lo requirieran.

La Subsecretaría de Asistencia a las Adicciones debía, a su vez, proyectar, coordinar, ejecutar y supervisar la aplicación del Plan Provincial de Asistencia a las Adicciones. También, establecer “subsidios destinados a Instituciones Públicas y/o Privadas, a personas y/o familias carecientes de aquellos que realicen tratamientos o hayan finalizado los mismos, con el objeto de apoyar la función de asistencia en el campo de las adicciones”. Además, tenía que implementar un “sistema de becas en Instituciones Privadas, para el tratamiento de adicciones de personas residentes en el Ámbito Provincial” (Decreto 2618/93).

Antes que garantizar un sistema público de tratamiento de las adicciones, el decreto estipulaba la tercerización y privatización de la atención, aunque financiada por el Estado. Por lo tanto, para garantizar un gasto eficiente y eficaz, la subsecretaria debía elaborar un registro y control de las instituciones.

2.2.2.1 El Programa Provincial y “Los Líderes para el Cambio”

Uno de los principales programas de la Secretaría, para ese período, fue el denominado “Programa Provincial 10.000 Líderes para el cambio, -Formador de Formadores-”. Desde su fundación, hasta el año 2001, la gestión de la secretaría estuvo a cargo del mismo secretario, el Dr. Juan Alberto Yaría.

Juan Yaría debía posicionar en los medios y en la opinión pública toda la problemática de las adicciones. En una de las entrevistas que la misma prensa del Ministerio de Salud publicita luego en trípticos, manifiesta que el programa

...surge como respuesta para enfrentar el consumo de drogas y alcohol que acontece como claro efecto de distintas situaciones de desorganización social, familiar e individual en un contexto de crisis cultural que marca el paso de las sociedades hacia la modernización y las post-modernidad. Todo incluye nuevas modalidades de crianza, de educación inicial y familiar, de ocio planificado y de nuevas organizaciones familiares en las cuales se observa una pérdida de los vínculos primarios necesarios para un crecimiento sano. El paso al postmodernismo genera al consumismo como ética; el imperio de las tecnologías dominadoras y masivas de comunicación unido a la cultura publicitaria es promotor de nuevos ideales sociales; la economía como eje de la actividad productiva liga a la competencia social a padres estresados e hijos en estado de orfandad. Todo esto aumenta los índices de enfermedades sociales e incrementa la racionalidad como parámetro de la vida social, pero al mismo tiempo aumenta el absurdo y la dificultad de encontrar un sentido a la existencia. De esta

manera la droga y el alcohol son planificados socialmente, son una forma de cubrir y estabilizar la crisis. La transformación descrita de la cultura, promueve un número enorme de personas que quedan al margen. El programa tiende a fortalecer los vínculos de solidaridad social, rotos como producto de la crisis, a fortalecer la vida familiar y a desestimar la propuesta asistencialista como única solución (Tríptico institucional, SPPA, 1996).

El postmodernismo, la falta de valores familiares, el consumismo y la tecnología son parte importante de la explicación sobre el avance de la droga en la sociedad. Por eso, más que una respuesta estatal basada en el asistencialismo, se debía reconstruir lazos de solidaridad y de fortalecimiento familiar como núcleo irreductible de la sociedad.

Por esta razón, el programa consistía en recuperar y fortalecer redes comunitarias. Vinculado a lo preventivo, incluía capacitaciones a docentes, padres y educadores familiares, material didáctico y la creación de Centros Preventivos en las Escuelas (CPE). Además de trabajo comunitario, que apuntaba a la creación de comisiones preventivas comunitarias, a capacitar y convocar líderes barriales y organizaciones deportivas, trabajadoras vecinales, y a jóvenes. Estos últimos formaron el “Movimiento Jóvenes por la Vida”, encargados de trabajar y capacitar a otros jóvenes a nivel local. Con respecto a lo asistencial, incluía servicios de distinta complejidad, públicos y gratuitos. Para el año 1999, la SPAA contaba con 219 centros (CPA), distribuidos en 18 regiones judiciales.

Con un nivel de complejidad mayor, la oferta de servicios incluía centros de admisión, Hospitales de Día, Comunidades Terapéuticas, Desintoxicación, Grupos de Autoayuda Bonaerenses (GABA), y centros conveniados, es decir, como aclarábamos anteriormente, centros sostenidos por el sector privado que realizaban acuerdos de prestación al Estado. Alrededor de 35 ONGs especializadas fueron en las que se tercerizaba la atención e internación (la SPAA tiene aún hoy el registro y habilitación de instituciones).

Datos estadísticos de la propia secretaría dicen que, en el período 98/99, hubo un ingreso de 6500 nuevos pacientes, sumados a los 18000 casos registrados desde el año 1993. Según esta misma fuente, los servicios recibían un promedio de 22000 consultas mensuales, entre las que se incluían desde pedidos de información preventiva hasta la orientación a familias. Para llegar a estos datos, se tomaban todas las llamadas recibidas en los centros y en el fonodroga (Tríptico institucional, SPPA, 1999).

Respecto a la prevención, en el análisis de resultados, manifestaron que las escuelas se convirtieron en pilares de formación y educación sobre el tema, con la creación de 5000

Centros Preventivos Escolares (CPE). Los barrios se organizaron en las llamadas Comisiones Preventivas Comunitarias (CPC), resumiendo el activismo solidario y voluntario de los vecinos, preocupados por no dejar pasar las drogas a su círculo más cercano y por ayudar a los que padecían el problema. La capacidad de liderazgo en el cambio de comportamientos sociales demostró (dice la comunicación institucional), ser la herramienta más eficiente de propagación del conocimiento.

En el análisis que el propio Yará hizo, con motivo de un balance tras seis años de gestión (año 1999), sostuvo:

Cientos de miles de líderes comunitarios y barriales comprendieron que el tema de las drogas obliga al compromiso social, y por eso se convirtieron en efectores educativos y sanitarios que transmiten a sus pares la necesidad de involucrarse en la lucha (...) La única solución es enfrentar desde lo local un fenómeno que aparece globalizado.

(...) esta organización surgió para reforzar el capital social de la comunidad, que permitiera inmunizarla contra el avance de la enfermedad.

(...) se hacía evidente la descomposición de algunas ciudades de nuestro país, producto del incesante incremento en el consumo de drogas y alcohol, escenario que no podía contenerse únicamente desde el control provincial (...) las comunidades ingresaron en la sociedad de riesgo -signada por la violencia, el delito, la descomposición familiar y las crisis educativas-. En ese contexto, la aparición de la narco criminalidad organizada pareció sumir a nuestras comunidades en una impotencia atomizante.

Los distintos sectores sociales, encontraron en el programa “10 mil líderes para el cambio”, la posibilidad de insertarse en una propuesta integradora, caracterizada por la capacitación y la generación de recursos, que apunta a la detección precoz de personas de riesgo y a la retención de la demanda de drogas. Desde un inicio la política de estado en materia de drogas que impulsa la provincia de Buenos Aires, se orientó hacia la creación de una oferta de propuestas que mejora la calidad de vida los bonaerenses, contribuyendo a canalizar el malestar social generado por situaciones de exclusión social, caldo de cultivo para el incremento de conductas adictivas (Tríptico institucional, SPPA, 1999).

El posicionamiento y la construcción del problema refiere así a un contexto de una sociedad mundial globalizada, que promueve una estética del consumo (Bauman, 2010: 44) Y a una transformación de las relaciones laborales fordistas que genera individuación creciente y “sociedad del riesgo” (Beck, 2006: 79).

No se toma en cuenta el consumo problemático de alcohol y drogas como “una consecuencia”, sino como “el mal de una sociedad modernizada”, donde la desintegración familiar y ciertas conductas de riesgo, consideradas antisociales, son la explicación del problema, basados en la posmodernidad y, por ende, los ejes programáticos a trabajar.

Los noventa están marcados por el desarrollo de una economía más abierta y orientada al mercado, con una mínima intervención estatal. Sin embargo, en lo que refiere a políticas de drogas, observamos la creación de una importante estructura nacional y provincial, tal el caso de la de SPAA. Esto no resulta paradójico si analizamos los lineamientos y las formas de trabajo implementadas, ya que constatamos que todo el peso de los males estaba puesto en las políticas llevadas adelante por el propio Estado.

El “fortalecimiento” del entramado social se dio a partir del temor de que: si no nos unimos, si no detectamos al que nos hace mal, al que está dañado, todo será un caos. Instituciones como la escuela, la iglesia y también la familia se concentraron en valores que había que recuperar en torno a una ética. Mientras tanto, esas mismas familias padecían en su seno la pérdida de trabajo, la pérdida de futuro para sus hijos, las desafiliaciones, y no por la droga, o al menos no era ella la causa de todos los males, sino más bien como una consecuencia de ellas.

Tratando de configurar una conclusión de lo analizado hasta aquí, de lo que ha sido la política pública de adicciones en la Provincia de Buenos Aires en la década del noventa, se observa una problemática fácilmente condenable, desde el aspecto ético, en relación al consumo. Pero lo que realmente trasciende es una construcción societaria.

Retomando perspectivas de intervención de corte desarrollista, el diseño e implementación de políticas públicas estuvo atravesado por dos ejes fundamentales: la participación y el desarrollo, caracterizados por la detección de líderes comunitarios, quienes ayudaron a transmitir una pedagogía que suponía que la ignorancia resultaba la causa de la pobreza y que, por otra parte, fue considerada como generadora de sociopatías. Así entendida, la intervención buscará lograr “una actitud abierta al cambio y al modernismo” (Grassi, 1989: 168), privilegiando lo técnico, lo racional y lo moderno, frente a un ethos popular caracterizado como atrasado e irracional, lo que llevará rápidamente a la idea de peligrosidad. La palabra del técnico va a ser la clave de la puesta en marcha de planes y programas, detectando necesidades y líderes⁷⁷. Es decir que, para enfrentar la causa del problema, el

⁷⁷ Esta perspectiva está presente en algunos espacios, incluso el mismo Yaría, desde su ONG, plantea el problema de las “pedagogías libertarias”, o un “Estado narcotraficante” para referirse a las actuales políticas de

objetivo sería compensar los efectos del modernismo o modernización a través de estrategias de recomposición comunitaria.

Otro discurso importante sostenía que “la desfamiliarización y la desescolarización” promovían efectos negativos, mientras que la presencia afectiva y orientadora del padre biológico generaba menos posibilidades para que aparecieran severas patologías de conducta. Estas afirmaciones se sustentaban en un libro de Alexander Mitscherlich *La sociedad sin padre*, donde se alertaba sobre “la relación entre la desorganización familiar con ausencia presencial y simbólica del padre y la violencia (drogas y alcoholismo)” (SPAA, 1999: 57-58).

2.2.3 La gestión post crisis de 2001. La perspectiva de la vulnerabilidad y la cuestión social

Para analizar la gestión iniciada en 2002, debemos primeramente repasar los acontecimientos y consecuencias sociales de una marcada crisis económica, política y social. En efecto, la crisis que hizo su máxima emergencia en el mes de diciembre de 2001 fue el corolario de un proceso que afectó al país desde mediados de la década del setenta. Analizando la situación social de esos últimos años, se observa la concurrencia de una serie de factores que fueron profundizando un proceso de polarización social, incidiendo profundamente en la conformación de la estructura social argentina.

La mayor parte de este empobrecimiento se explica por la reducción del poder adquisitivo de los salarios que sufrieron los trabajadores y el profundo proceso de transformación del mercado de trabajo. La marcada caída del poder adquisitivo produjo, dentro de un marco complejo, caracterizado por la transformación de la estructura económica a través de la reconversión productiva, la desindustrialización y la privatización de bienes y servicios. A ello se sumó un prolongado estancamiento económico y un cambio del modo de inserción de Argentina en el mercado económico mundial, a través de una mayor apertura económica⁷⁸.

Este proceso -que se consolidó en la década de los noventa- incidió directamente en la configuración de un nuevo escenario social. Así, los inicios del nuevo siglo mostraban un alto porcentaje de la población enfrentada a condiciones de vida cada vez más desfavorables, en

Uruguay. Extraído el 29/VIII/2017 desde: <https://oprenar.wordpress.com/2017/07/17/pedagogias-libertarias-y-drogas/>

⁷⁸ Siguiendo la línea de análisis de Becaria (1993: 332), reestructuración y reconversión son tomadas, para los fines de esta tesis, como términos sinónimos que sirven para identificar los distintos aspectos de la estructura productiva, y que surgen como respuesta a las transformaciones en las reglas de juego que enmarcan el proceso global de acumulación del capital a fines de siglo.

un contexto social muy diferente al que tuvieron generaciones anteriores, con perspectivas de reversión y de movilidad social ascendente muy difusas.

La dinámica que habían sufrido, en las últimas tres décadas, las fuerzas de trabajo fue acompañada por nuevas y distintas formas de inserción de los sujetos en el mercado productivo. Eso signó una nueva relación entre *trabajo* e *inclusión*, con marcadas consecuencias sociales. Más allá de la crisis del mercado de trabajo, pero, a la vez, como reacción de ella, surgió una crisis de la sociedad organizada en torno al trabajo, en la medida en que se perdió su calidad como organizador de la vida de los sujetos, centro de valoración social y eje de orientaciones morales (Castel, 2004: 327). Si, como señalan numerosos autores, la lógica del Estado de Bienestar puede caracterizarse como de *inclusión* creciente, a partir de la merma que sufrió la capacidad de absorción del mercado de trabajo, emergió también, como consecuencia inmediata, el aumento de la vulnerabilidad social. En una sociedad en que las oportunidades económicas, políticas y civiles estuvieron ligadas directa o indirectamente al trabajo, aquellos que no lograron su inserción en el sistema laboral y que, por consiguiente, sintieron el desaprovechamiento de su capacidad de trabajo, se vieron amenazados por el estigma del fracasado, o “del que sobra”, lo que trajo aparejado el detrimento de sus oportunidades vitales y, en consecuencia, el fantasma de un futuro incierto.

La flexibilización laboral acarrió un aumento de la vulnerabilidad, que se vivenció también en el ámbito privado de los sujetos. Por un lado, el impacto en la vida cotidiana de los actores que sufrieron las transformaciones del mercado laboral adquirieron características particulares en el caso argentino, donde los derechos sociales y prácticamente todo el sistema de seguridad social han estado vinculados casi con exclusividad a la condición de ocupado.

El carácter acumulativo de estas situaciones adversas, relacionadas con la precariedad ocupacional y con otras dimensiones de la vida económica y social, hizo que ciertos grupos fuesen más vulnerables a la pobreza, y con mayores obstáculos para su inclusión social (Paugam, 2007: 65).

De esta forma, la magnitud adquirida, en ese período, por el proceso de empobrecimiento en la Argentina⁷⁹, parece tener pocos paralelos con otros países, fuera de las situaciones de guerra. La crisis de la convertibilidad marcó un nuevo hito en el crecimiento de la pobreza. Entre 1974 y 2002, en la provincia de Buenos Aires, la población pobre aumentó 11 veces, pasando de menos de 5% a casi 58%, mientras que la de aquellos que no lograron cubrir sus

⁷⁹ El proceso de empobrecimiento se puso de manifiesto, con mayor crudeza, tras las reformas introducidas en el área social durante la década de 1990, que no sólo fueron el correlato del ajuste en el área económica, sino que contribuyeron a acentuar la vulnerabilidad de amplios sectores de la población (Diloretto, 1997: 45).

necesidades nutricionales -los indigentes- se multiplicó por 12 (de 2% a casi 25%). En el total urbano, la incidencia de la pobreza creció entre las crisis económicas casi 30 puntos porcentuales (28,7% en 1995 y 57,7% hacia el 2002), mientras que la indigencia lo hizo en 20 puntos porcentuales (7,6% a 27,7%) (SIEMPRO, 2003).

Después de la crisis del 2001, y con el cambio de régimen macroeconómico, Argentina comenzó a mostrar una sostenida recuperación económica, acompañada por una evolución alentadora del mercado de trabajo. En palabras de Groisman:

Esta fase expansiva se ha visto acompañada por una importante recomposición de los niveles de empleo y de los salarios en el marco de una mejora global del funcionamiento del mercado de trabajo. Se incrementó la proporción de trabajadores registrados y descendieron la desocupación y la subocupación horaria (Groisman, 2008: 217).

Como resultado de estas tendencias, se observa una reducción de la pobreza: de un 45,7% de hogares que se hallaban, en octubre de 2002,⁸⁰ en situación de pobreza, se pasó a un 19,2% de hogares pobres para el segundo semestre de 2006. Con respecto a la indigencia, hubo una variación del 19,5% para octubre de 2002, a un 6,3% en el segundo semestre de 2006.

Sin embargo, la distribución del ingreso no pareció haber acompañado este proceso de reducción de la pobreza, tampoco la favorable evolución del ciclo económico observada entre 2002 y 2007. Según plantea Groisman (2008: 220), la evaluación de diversos indicadores de la distribución del ingreso per cápita de los hogares confirma una mejora en la equidad al inicio de la fase expansiva (2002-2003), que luego se desaceleró. El Índice de Gini⁸¹ refleja también este “amesetamiento” de la desigualdad: en 1992, era de 0,450⁸². En el segundo semestre de 2003, muestra un techo de 0,541⁸³, siendo su valor para el segundo semestre de 2006 de 0,481, por debajo del techo de 2003, pero con un valor superior al del inicio de la década del noventa.

⁸⁰ Datos del INDEC-EPH, bajo el supuesto de que el área no cubierta por la EPH, tenía iguales tasas de pobreza e indigencia que el área cubierta.

⁸¹ El coeficiente de Gini es un indicador que se emplea para medir el nivel de desigualdad entre los habitantes de un territorio, generalmente por países. Consiste en un número entre 0 y 1: el 0 hace referencia a la igualdad completa, en donde todos los habitantes disponen de los mismos ingresos, mientras que cuando se registra un valor 1 se alcanza la desigualdad plena, donde una sola persona cuenta con todos los ingresos y el resto nada. Para medir las desigualdades, el índice de Gini se basa en la Curva de Lorenz, que se representa en un gráfico donde, en el eje horizontal, se sitúa el porcentaje acumulado de los individuos u hogares ordenados de manera ascendente según su nivel de ingresos, y en el eje vertical, se coloca el porcentaje acumulado de los ingresos que reciben esos individuos.

⁸² CEDLA, 2007. Sobre base de la EPH que relevaba 15 centros urbanos.

⁸³ CEDLA, 2007. Sobre base de la EPH completa. Cabe destacar que en el segundo semestre de 2002, con la EPH relevando 28 centros urbanos, el Índice de Gini llegó a 0,531.

2.2.4 Cambios de enfoque al pensar las adicciones: la estrategia socio sanitaria

A la renuncia de Fernando De la Rúa a la presidencia de la Nación, se sumó la renuncia del gobernador, con mandato por voto popular, Carlos Ruckauf, asumiendo su vice gobernador Felipe Solá.⁸⁴

En la Secretaría de Adicciones, el cambio institucional fue la polémica salida de su fundador⁸⁵. A partir de una nueva ley de ministerios, la Secretaría, que anteriormente tuviera rango superior, ya que dependía directamente del gobernador, fue reconvertida como Subsecretaría en el Ministerio de Salud, apostando a un nuevo enfoque en la intervención.

Durante la gobernación de Ruckauf, funcionarios con formación técnica y de larga militancia en el peronismo asumieron la conducción de la nueva subsecretaría. Uno de ellos fue Eduardo Amadeo, que durante el menemismo había sido Ministro de Desarrollo Social de la Nación, primero, y luego titular del SEDRONAR⁸⁶.

Si bien en los últimos diez años se había desarrollado una red de servicios públicos destinada a la atención de la drogadependencia, frente a la profundas crisis y conflictividad social, la idea fue incluir esa red en una estrategia socio-sanitaria que trascendiera el enfoque centrado en las sustancias.

Empezar a enfocar la cuestión de la drogadependencia desde el Ministerio de Salud fue una saludable decisión que integró con los servicios clásicos de salud a los que, por aquel entonces, eran 127 centros públicos de drogadependencia y seis comunidades terapéuticas. Dos años después, la disponibilidad de servicios ha crecido y hoy se atienden 30 mil personas por año en rehabilitación, recuperación o deshabitación de drogas. Pero el cambio fue mucho más que la compleja vinculación de referencia entre efectores: se resignificó la representación colectiva de las adicciones al asumir la drogadependencia como una patología social, y se reconoció que existe una responsabilidad de conjunto en el centro de sus causas que debe asumirse con la misma responsabilidad de conjunto en el centro de su solución (Tríptico Institucional del Ministerio de Salud, provincia de Buenos Aires).

Ya en 2002, con la gestión de Felipe Solá, y en una nueva reforma del Estado bonaerense, se produjo otro cambio, la Secretaría de Adicciones se convirtió en Subsecretaría de Atención

⁸⁴ Extraído el 15/V/2017 desde: <http://www.lanacion.com.ar/210425-el-gran-escape-de-carlos-ruckauf>

⁸⁵ Yaria y su equipo renuncian en octubre de 2000, entre otras razones de desgaste de gestión, por las denuncias que desde 1998 se le habían realizado en la justicia por su triple implicancia en la gestión pública, una comunidad terapéutica que había fundado en 1987 y seguía dirigida por uno de sus hijos, además de realizar convenios con la Usal, en un posgrado que dirigía. Extraído el 15/V/2017 desde: <https://www.pagina12.com.ar/1998/98-07/98-07-11/pag16.htm>

⁸⁶ Extraído el 25/VII/2016 desde: <http://www.eldia.com/nota/2000-10-24-amadeo-asume-y-promete-trabajar-con-la-gente>

de las Adicciones dentro del Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires, integrando así la oferta pública de atención de las adicciones con la estrategia sectorial de la Salud Pública. El Licenciado Claudio Mate asumió el cargo de Subsecretario, aunque, posteriormente, al asumir como Ministro de Salud de la Provincia, en diciembre de 2005, fue reemplazado por la Licenciada Patricia Segovia. En diciembre de 2007, al cambiar la gestión gubernamental de la provincia, asume como nueva subsecretaria la Licenciada María Graciela García.

Parga y Altamirano (2011: 14) destacan, en base a datos de la propia Subsecretaria acerca de la población atendida antes de la crisis de 2001, que la sustancia más consumida era la cocaína, en segundo lugar la marihuana y en tercer lugar el alcohol, tanto en mujeres como en varones. La condición laboral predominante era desocupada, con poco o nulo acompañamiento familiar.

Luego de 2002, la droga más utilizada tiene diferencia según el género del consumidor. En los varones, la marihuana fue la sustancia más consumida, el alcohol la segunda y, en tercer lugar, la cocaína. Mientras que, en las mujeres, la droga más consumida fue el alcohol, seguida de la marihuana y, en tercer lugar, la cocaína. La situación ocupacional se presentaba de manera similar entre trabajo fijo, eventual, nunca remunerado, pensionado y otros.

La estrategia gubernamental, al pensar la drogadependencia como un tema de salud pública, consistía en que no se tenía que trabajar sólo en la demanda espontánea, ya que, en la mayoría de los casos, las personas que padecían este tipo de enfermedad (pues continuaba construyéndose conceptualmente así) no asistían al sistema público, además, se constató que la respuesta estatal no había sido eficiente.

Claramente, la política se basaba en promover la presencia del Estado frente a los procesos de conflictividad social creciente. A diferencia de la gestión anterior, ahora se enfocaba el tema de las adicciones a partir de un discurso sanitario, evitando mensajes condenatorios o moralizantes. Asimismo, se pretendió ampliar la cobertura asistencial con la instalación de más CPAs y, sobre todo, salir de la institución y tener presencia en el barrio, en las instituciones barriales. Las adicciones pasaron a ser concebidas como

...una sociopatía, un síntoma social, un subproducto del consumismo como valor social, no un problema individual o un síntoma psicológico de una persona. Todos nuestros programas deben ser de calle y esos dispositivos de trabajo necesitan del municipio. Al trabajar en los barrios y en los sitios con poca atención de la salud, nos metemos en donde esta patología transcurre. El CPA es

simplemente un punto de referencia de todo el proceso de atención con el cual tenemos que trabajar en determinadas condiciones de intimidad con el paciente o con su entorno (Tríptico institucional, 2003).

Con respecto a las políticas de prevención, se estableció apuntar y sobrepasar la prevención específica (sobre consumo de drogas), a otras más difusas e inespecíficas sobre las que era imprescindible intervenir.

Acercas de las primeras, apuntar y sobrepasar la prevención específica, el problema central de las adicciones se centró en un diagnóstico compartido, y hasta ahora inmutable, y que tiene referencia en todo el país, como es el alcoholismo. Se trataba como situación de base, que agravaba e incidía en el consumo de otras sustancias, además de las problemáticas vinculadas a los accidentes, entre otros. Con respecto a la segunda, la prevención inespecífica, se inauguró una perspectiva de actuación pública, buscando generar factores de protección que brindaran alternativas frente a las situaciones de consumo; esto significó fomentar la participación, la capacitación, el empoderamiento, etc.

Los programas de ese momento se orientaron así a

...ofrecer una respuesta integral e integrada de prevención y asistencia a la drogadependencia en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires, con tecnología sanitaria y social participativa, a través de una red de servicios caracterizada por la calidad, la eficiencia, la flexibilidad y la innovación, y guiada por los principios de equidad y de responsabilidad solidaria (Tríptico Institucional, 2003).

Los programas de educación preventiva buscaron fomentar y consolidar la adquisición de hábitos, actitudes, valores y habilidades orientados hacia una vida sana, siendo la escuela y la comunidad educativa el espacio público y los actores a los que se pretendía involucrar en la problemática.

Ya en 2004, se creó un programa juvenil denominado "El Espacio" que tuvo la finalidad de propiciar espacios en los que los jóvenes pudieran participar por fuera de la escuela.

Mediante un modelo pedagógico basado en la construcción del conocimiento, se implementaron talleres de capacitación donde se promovía la formulación y ejecución de proyectos comunitarios de carácter productivos, recreativos y culturales.

Esta iniciativa se articulaba con el Programa "Adolescentes"⁸⁷ del Ministerio de Desarrollo Humano provincial, a través del cual se brindaban subsidios a emprendimientos cooperativos, encarados por jóvenes, en materia de desarrollo productivo. También se integró con los programas impulsados por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, a través de la Dirección Nacional de la Juventud (DINAJU).

"El Espacio" fue concebido como una articulación de programas que se pudieran desarrollar en sociedades de fomento y clubes de barrio. Bajo esta denominación se presentó, en el año 2005, con el cambio de gestión, el desarrollo del "Plan Provincial de Atención a las Adicciones". Los documentos recogidos para la investigación, análisis y elaboración de esta tesis, planteaban la articulación del trabajo específico con otras capacidades de atención que trascendiera el espacio clínico. A la red ya existente, debía sumarse la comunidad, las instituciones comunitarias, fomentando la participación. En este sentido, y a modo de ejemplo, se fueron constituyendo acuerdos para el desarrollo de actividades con entidades deportivas enroladas en ligas amateurs de fútbol infantil, además de clubes que formaban parte de la Unión de Rugby de Buenos Aires (URBA), entre los más destacados.

Otra línea de trabajo, junto a empresas y sindicatos, fue la conformación de un programa sobre consumo en el ámbito laboral.

En esta etapa, se pretendía ofrecer un abordaje multidimensional, involucrando diversos actores con dispositivos de intervención lo más flexibles posible, acorde a una demanda compleja y diversa, enfocándose en garantizar accesibilidad y continuidad de los tratamientos iniciados.

Otros dispositivos implementados en esta etapa fueron el reconocimiento de ciertos colectivos que surgían espontáneamente, pero con mayor persistencia, como la participación de familiares de jóvenes que atravesaban consumos problemáticos y escenas de violencia asociadas al consumo o tráfico. Para ello, se estableció asistencia telefónica gratuita.

⁸⁷ El "Proyecto Adolescente" fue un programa que se implementó en la provincia de Buenos Aires desde el año 2004 a 2007 por el Ministerio de Desarrollo Humano. El programa ofrecía una selección de proyectos que involucraran a jóvenes de la provincia, financiando, por un año, un aporte mensual de 150 pesos por joven en concepto de viáticos, además de alimentos y kits de herramientas. En los fundamentos planteados por el Ministerio se destaca el de "brindar la posibilidad de ejercer el derecho a construir un proyecto de vida autónomo, sobre la base de la educación y el trabajo". Planteaban que "se priorizarán acciones que preparen al adolescente para poder enfrentar decisiones trascendentales para su vida e ingresar al mundo adulto en mejores condiciones que las actuales, garantizando su protagonismo y autonomía en la elaboración de su propio proyecto de vida". La educación y la "cultura del trabajo" aparecían como grandes pilares desde donde organizaciones del tercer sector podían delinear distintos proyectos. Sobre una problematización de los aspectos más salientes de esta política, sus efectos, y la mirada de algunos de los actores involucrados ver Lozano (2009).

A los fines de fortalecer estos dispositivos, hubo también un importante despliegue en la prensa, para lograr mayor concientización y accesibilidad.

Otro espacio institucional, que desarrollaremos posteriormente, fue el estímulo a la participación comunitaria en articulación con el Estado. Esto se realizó a través de las mesas de gestión, las cuales, con la presencia de referentes municipales, dirigentes políticos, iglesias, organizaciones no gubernamentales, y vecinos, pudieran realizar diagnósticos y proponer políticas participativas.

2.2.5 La gestión a partir del año 2006. La búsqueda del Estado presente

Felipe Solá, gobernador de la provincia, afirmaba:

En mi gestión definimos a este tema como un problema de salud pública, algo que mejoró la claridad del mensaje y las estrategias de abordaje al ubicar a la patología como un problema sanitario que ayudó a cuadruplicar el número de pacientes atendidos. La cuestión normativa, decididamente, fue recuperar el rol del Estado como regulador de situaciones que en la década pasada había abandonado frente al avance del mercado. Bajo esta concepción, se atacó el control de la sobreoferta indiscriminada de bebidas alcohólicas dirigida a menores, con el impulso de medidas de amparo legislativo que mejoran los mecanismos de control y sanción a los transgresores. Uno de los pilares fundamentales que guía nuestras políticas es la atención de la adolescencia. A los jóvenes el Estado sólo puede pedirles perdón. Perdón por desampararlos, por desprotegerlos durante los últimos diez años, en los cuales se los condenó al pensamiento único, a la unidimensión de la cultura de mercado con la que tuvieron que convivir y crecer. Hoy los jóvenes, como hace 5 años, son nuestra mejor inversión. Porque creemos que tenemos que estar desde el Estado, desde la Escuela, la familia y las organizaciones libres del pueblo, ahí donde nuestros jóvenes nos necesitan, ahí donde no quedan más excusas (Tríptico institucional, 2006).

En el mismo documento de circulación pública, donde la gestión estatal difundía las actividades de la Subsecretaría, la reciente funcionaria, Patricia Segovia también expresaba:

Basándonos en una concepción de los jóvenes y adolescentes como actores activos de la política pública y de la transformación social, la Capacitación de Promotores Juveniles en prevención de Adicciones es pensada como una estrategia que debe dejar instalada la capacidad organizativa en el conjunto de los jóvenes que transiten dicha experiencia, permitiendo la construcción conjunta con las Organizaciones Sociales asumiendo el desafío de la participación y promoción social.

La Formación debe brindar herramientas para una lectura de la realidad que integre los distintos puntos de vista, generando un espacio de reflexión que permita fortalecer la organización comunitaria. La capacitación tenderá a la promoción de:

- Participación y responsabilidad en los jóvenes como forma de generar compromiso.
- El pensamiento y análisis crítico de la información para la toma de decisiones
- El ejercicio de Derechos.
- Capacidad de organización y trabajo en red integrado.
- Los jóvenes como agentes multiplicadores del cambio en su contexto social y cultural.
- El aprendizaje de conceptos básicos sobre la prevención de adicciones y brindar herramientas posibles de desarrollar desde el rol de Promotor Juvenil.

Esta conjunción intersectorial que nos planteamos como eje de gestión debe confluir en éstas políticas públicas que son indiscutidamente responsabilidad del Estado, sin que ello implique dejar de lado una base participativa de la sociedad en sus distintas expresiones. Las mismas deben garantizar el acceso universal y tender a la integración social y a disminuir las inequidades que atraviesan a toda sociedad inmersa en un sistema capitalista.

Desde la Subsecretaría de Atención a las Adicciones, hablamos de políticas públicas en adicciones, pero no las entendemos sólo dirigidas a la parte de la población que padece la adicción a drogas, alcohol o tabaco. Consideramos que si bien es fundamental que existan acciones de atención para dicha población, al igual que las de prevención, deben ser específicas e integradas. El desafío está en profundizar la visión integral de un fenómeno que alcanza a toda la sociedad y que ella misma pueda visualizarlo, desde una perspectiva psico-social cuyos efectos se verifican tanto en el terreno de la salud como en lo social. Así se presenta como necesario el trabajo que permita enlazar lo macrosocial y lo microsociales, en la comunidad, en el barrio, en la escuela, donde toma todo su sentido el desarrollo social consciente del conjunto, potenciando las organizaciones de la comunidad, las instituciones políticas y el Estado como ámbitos de mediación, construcción y realización del interés general (Tríptico Institucional, 2006).

Si bien el cambio ministerial tuvo lugar en diciembre de 2005, (posteriormente a las elecciones legislativas de octubre de ese año) el plan de gestión solía denominarse como “2006”, ya que fueron meses de construcción de una agenda que profundizó, en algunos aspectos, lo trabajado en la gestión anterior.

Patricia Segovia, psicóloga de formación, que contaba con una importante experiencia de trabajo en la sexta región sanitaria, asumió la Subsecretaría. Esta Subsecretaría continúa siendo una de las más extensas, ya que está integrada por dos municipios del primer cordón del Conurbano Bonaerense de la zona sur que limitan con la Capital Federal: Avellaneda y

Lanús, además de siete municipios del segundo cordón del conurbano: Almirante Brown, Berazategui, Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencio Varela, Lomas de Zamora y Quilmes. En total, suma una población estimada en cuatro millones de personas.⁸⁸ Segovia, además de trabajar para la propia Secretaría en la década de los noventa, fue funcionaria municipal en Almirante Brown como coordinadora de la región sanitaria, trabajando en el Hospital Gandulfo de Lomas de Zamora.

Conocedora de cuestiones de la gestión, estableció una agenda técnica, profesional pero también política, acorde a los tiempos de la gestión provincial de Felipe Solá. Su gestión partía de la crisis económica y social de 2001, para entender y problematizar la demanda y la respuesta estatal, y en los documentos institucionales planteaba la necesidad de establecer estrategias para la “integración social”, con el abordaje de políticas públicas basado en la intersectorialidad, el barrio y los jóvenes.

Una diferencia interesante con sus predecesores fue que, si bien se reconocía la “especificidad” en la construcción de políticas públicas en adicciones, al ubicar el tema en este contexto, explicitado en todas las cartillas institucionales y páginas webs, era necesario incorporar estrategias que articularan con lo local, haciendo eje en los barrios y propiciando las políticas públicas participativas. Se ubicaba al barrio como un espacio social que podía estimular y producir organización e identidad colectiva, pero también fragmentación, aislamiento y violencia social.

Los actores claves en este diagnóstico eran los jóvenes, protagonistas, en gran parte, como el sector etario más expuesto al consumo problemático, pero también como protagonistas del cambio.

También existía una impronta que estaba vedada en los momentos de gestión de la Subsecretaría, como describimos anteriormente, y que podríamos denominar como “prevención inespecífica”⁸⁹. Esto es, pensar un abordaje comunitario y territorial, identificando actores de los barrios para fortalecer “condiciones y actitudes”. Es decir, pensar desde un enfoque de capacidades⁹⁰ con las que cuenta un individuo o grupo en relación a su

⁸⁸ Más información disponible en <http://www.residenciasmedicas.com.ar/provincia-de-buenos-aires/provincia-de-buenos-aires/regiones-sanitarias-pcia-bs-as>

⁸⁹ Ya nos hemos ido refiriendo a este concepto, en una primera aproximación podemos definirla como acciones generales no relacionadas directamente con el fenómeno, orientadas a trabajar sobre las causas o factores que son los que originan o fomentan el consumo problemático, mientras que la prevención específica se vincula directamente con la temática con información sobre riesgos, conductas, etc.

⁹⁰ El concepto “enfoque de capacidades” fue desarrollado por el economista y filósofo Amartya Sen, quien diferencia recursos, y otras variables típicas en estudios de pobreza, del desarrollo de capacidades. Estas dan cuenta de las efectivas oportunidades que las personas tienen de ser o hacer lo que consideran importante. Por lo

capacitación, nivel de instrucción, entorno social y la posibilidad de vincularse tras las necesidades comunes.

La Subsecretaría de Atención a las Adicciones estaba bajo la órbita del Ministerio de Salud. Tenía varias direcciones: la Dirección Provincial de Atención a las Adicciones; la Dirección Provincial de Programación y Control de Gestión; una Dirección de Coordinación Regional; una Dirección de Capacitación; la Dirección de Programación; la Dirección de Relaciones con Organismos Gubernamentales y no Gubernamentales; la Dirección de Control de Gestión; la Coordinación de Programas Educativos y una Coordinación de Programas Juveniles, la cual creó un Área de “Intervención Comunitaria y Juvenil” que tendría como responsabilidad, justamente, vehicular gran parte de la agenda del “Estado Presente”, con las políticas específicas a que hemos hecho referencia.

Entre los lineamientos trazados por la gestión, estaban las políticas públicas integradas, con presencia en barrios vulnerables de la provincia y con una modalidad de coordinación interministerial. La formación de “Mil Promotores Juveniles en Prevención de Adicciones”, posibilitarían la construcción de espacios de reflexión, elaboración y trabajo con jóvenes, junto a organizaciones sociales para la realización de proyectos en el marco de la metodología autogestiva.

Además, se propició la conformación de un Consejo Consultivo Juvenil, donde los jóvenes pudieran constituirse como actores de política pública y de transformación social, con representantes de toda la provincia.

Otro de los programas desarrollados fue el denominado “Madres en Red”, con el objeto de reconocer instituciones en los territorios, apuntalando capacitación básica en consumo problemático y herramientas de intervención comunitaria. Otro espacio lo conformó la articulación con iglesias, para realizar trabajos conjuntos y cooperativos en espacios religiosos. También hubo programas, con más historia de desarrollo institucional, para el trabajo con sindicatos y empresas, públicas y privadas, basados en capacitación. Por otra parte, y en la misma línea de trabajo, se incluyeron clubes deportivos, y programas para la prevención del tabaquismo, entre los más destacables.

Se estableció un Registro Provincial para la Comercialización de Bebidas Alcohólicas (REBA), el cual implicaba que, desde pequeños comerciantes minoristas, hasta distribuidores

que hay que diseñar políticas que eleven los grados de libertad de los sujetos, y que sean estos quienes fijen sus metas y prioridades. Este enfoque ha tenido un importante desarrollo, con programas de estudio y financiamiento, entre otros de la Cepal. (Nussbaum y Sen, 1996). (Sen, 1995).

de bebidas alcohólicas, debían obtener una licencia habilitante. La gestión de la misma, por parte de la Subsecretaría, resultó ser una importante recaudación para el presupuesto.

Vale destacar que la construcción de la agenda estatal sobre la manera de problematizar e intervenir en consumo problemático, tuvo una serie de experiencias sucedidas en la década del ochenta. En el capítulo anterior, referimos al programa “Atamdos”. Parte de estos profesionales, entre los cuales se destacaba la dirección de Floreal Ferrara, habían conceptualizado, de manera alternativa, los procesos de salud y enfermedad como el consumo problemático.

Los noventa se caracterizaron por una estricta adecuación a la idea de los Estados Unidos y la denominada “Guerra a las drogas”, la creación de la SEDRONAR y la sanción de la ley N° 23.373. Todas esas estrategias dejaron sin espacios programáticos para que el Estado tuviera abordajes como los mencionados en párrafos anteriores.

En octubre de 1986, en las 2° Jornadas de Trabajo Social y Drogadicción⁹¹ organizadas por la FAT, Floreal Ferrara enfatizó la necesidad de alentar la participación comunitaria, explicando los límites que las intervenciones médicas tenían referidas a la problemática. También propuso que la policía no protagonizara acciones en este campo, salvo el del narcotráfico, pero no sobre aquellas personas que consumían. Reivindicó a Gino Germani⁹², quien, en sus palabras, ofreció un debate sobre participación e integración, una buena estrategia también hacia el interior de la academia para interpelar la escuela funcionalista parsoniana que tenía una vigencia importante. Si analizamos las transcripciones de esas jornadas por parte de equipos de trabajadores sociales (Touzé, De Marco, Rossi y Carballeda), se observa ya un importante desarrollo conceptual y metodológico sobre prevención, intervención y políticas públicas para ubicarlos en perspectiva histórica, de incidencia en la construcción de agenda del período que nos interesa analizar.

⁹¹ Las transcripciones de estas jornadas fueron realizadas por la Dirección de Drogadependencia provincial, en 1987, no teniendo edición, ni distribución, ni datos bibliográficos.

⁹² Gino Germani (Roma, 1911-1979). Tras haber estado preso en Italia bajo el régimen fascista de Mussolini, en 1934 se radicó en Argentina, donde estudió filosofía y desarrolló una actividad política comprometida con la lucha contra el fascismo. A partir de 1955 se desempeñó como docente en la Universidad de Buenos Aires en materias relacionadas con la sociología, y en 1957 fue designado como Director del Instituto y la Carrera de Sociología, creada ese mismo año. Desde allí, Germani fundó en el país una línea de estudios alrededor de temas que no habían sido abordados hasta el momento; entre otros tópicos, se ocupó de analizar la estructura social, los procesos de modernización y secularización y la vida política de la sociedad moderna; haciendo de su trabajo un aporte teórico y metodológico de singular riqueza. Algunas de sus obras más emblemáticas son *Estructura social de la Argentina* (1955) y *Política y sociedad en una época de transición* (1962). En 1966, tras el golpe de Estado, deja el país para ser profesor de Estudios latinoamericanos en Harvard; en 1975 se traslada a Italia para trabajar en la Universidad de Nápoles y muere pocos años después, en Roma.

Para ello, fue fundamental elaborar programas que fortalecieran la participación de la comunidad. Promover la participación comunitaria por parte del Estado generó un nuevo desafío, que buscó impactar fuertemente en el sistema de salud, históricamente basado en un Modelo Médico Hegemónico. Un modelo que la mayoría de las disciplinas, y gran parte de la comunidad, adhieren, consciente o inconscientemente; algo que debe tenerse en cuenta a la hora de elaborar los objetivos del programa (2° Jornadas de Trabajo Social y Drogadicción, documentos del FAT, 1986).

A continuación, describiremos argumentos y acciones planteadas por dos líneas de trabajo que fueron constitutivas en la articulación con organizaciones sociales.

2.2.5.1 Consejo Consultivo Juvenil y Promotores Juveniles en Adicciones

Se planteó como estrategia de intervención y de atención a las demandas, sobre todo en lo referido a la población joven, la creación de un Consejo Consultivo Juvenil. Su objetivo general fue crear la posibilidad de que adolescentes y jóvenes de la provincia tuvieran incidencia en las políticas públicas.

La principal razón para la creación del Consejo residía en poder convocar a jóvenes de las organizaciones sociales, de otros espacios e instituciones de la provincia y que, a través del intercambio, el diálogo y, sobre todo, la mirada de los jóvenes, pudieran establecerse políticas de prevención y tratamiento a las adicciones.

El hecho de crear el Consejo⁹³ tenía el objetivo implícito de transformar la respuesta estatal y el compromiso de los profesionales. Otra de las metas era actualizar el diagnóstico que existía sobre la situación de consumo y adicciones en la provincia desde una perspectiva participativa, que pudiera incidir en la planificación de políticas públicas.

Como veremos en los próximos capítulos, existieron estrategias en el vínculo entre el estado y las organizaciones sociales que trascendieron los conocidos “cargos” en la gestión pública, como así también con lugares en las listas para candidaturas a las legislaturas. Nos interesa aquí destacar otro conjunto de experiencias, no tan mencionadas ni analizadas, pero que fueron sustanciales en los últimos años referidos a nuestra investigación. Nos referimos

⁹³ La designación remite a los Consejos Consultivos creados a partir del Plan Jefes de Hogar Desocupados. Al respecto, Smulovitz (2003: 10) argumenta que los consejos consultivos “fueron creados con la intención de practicar un control social por proximidad”. El control (...) no se basa en sus capacidades punitivas, sino en su atribución para advertir e informar a las autoridades con capacidad de sanción irregularidades detectadas. Se desprende de esta variada y larga lista de funciones que, para los diseñadores del plan, los Consejos Consultivos tienen un papel estratégico y fundamental en el control y gestión cotidiana del mismo.

a lo que De Piero (2016: 93) describe como propuestas institucionalizadas y herramientas de participación ciudadana en organismos de la administración pública⁹⁴.

Podemos identificar distintos niveles de participación y compromiso de los movimientos con la gestión de las políticas públicas. Las experiencias cuentan con diferentes lapsos de sostenibilidad en el tiempo, grados de institucionalidad en cuanto a formalización, etc. La diversidad de las mismas implica evitar generalizaciones, pero al menos nos posibilita tener una primera lectura de las mismas.

Varias de las convocatorias a esas organizaciones refirieron a un plano más instrumental, por lo cual, desde las gestiones políticas, requerían la realización de diagnósticos participativos y evaluaciones, como así también el análisis de algunos rasgos de la implementación, aunque esto último no tan notable. La legitimidad que portaban las organizaciones sociales, presentes en territorios relegados, acordando en la necesaria acción del Estado, fue una de las principales razones para este tipo de construcción.

Respecto a la institucionalidad, fueron muchas las estrategias de similar construcción en distintos niveles de gestión. Un ejemplo fueron los establecimientos de Consejos Consultivos, con fuerte presencia de integrantes de movimientos sociales y otros espacios colectivos, para que, a través del intercambio y el diálogo, pudieran establecer y evaluar políticas públicas referidas a determinados sectores o problemáticas, como el caso que estamos abordando en esta tesis.

En lo referido a Promotores Juveniles en Adicciones, a partir del Convenio Marco de Cooperación entre la Subsecretaría de Atención a las Adicciones (Ministerio de Salud), la Subsecretaría de Coordinación de Políticas Públicas (Jefatura de Gabinete) y el Consejo de Integración Social, el gobierno de la provincia de Buenos Aires implementó programas de integración y participación juvenil, acordando la realización de una capacitación de estos promotores juveniles en prevención de adicciones.

El fortalecimiento, a través de Promotores Comunitarios de Salud, se proponía ser un espacio formativo, y lograr también una legitimación frente a los equipos de salud y las comunidades. El programa general dependía del Ministerio de Salud -se denominaba “Salud En Movimiento”- y de Programas Sanitarios de la Subsecretaría de Coordinación y Atención de la Salud. En coordinación con dicho programa, se ajustó una capacitación en adicciones.

⁹⁴ De Piero encuentra antecedentes en experiencias institucionales con las organizaciones piqueteras, la asamblea de Gualguaychú y, ya en la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner, con las organizaciones a favor de una reforma a la ley de medios de comunicación. Estas experiencias resultan paradigmáticas a la luz de que eran temas de agenda conflictivos, tanto por los actores involucrados, como por la temática en sí misma, en los que se intervino articulando con la sociedad civil (De Piero, 2016: 93).

La perspectiva que tenía este programa era romper con la discontinuidad de actividades de promoción de la salud individual, grupal y comunitaria, evitar las dificultades en el acceso al sistema de salud en cada comunidad y en cada barrio, y suplir la falta de referentes comunitarios entre el sistema de salud y la comunidad. El diagnóstico acentuaba la falta de articulación entre el primer y segundo nivel de atención, así como también dificultades de los programas de salud para llegar a los sectores más vulnerables con acciones de fomento, protección, recuperación y rehabilitación de la salud.

El análisis de la variación de los indicadores de Salud es, generalmente, interpretado como el resultado de la capacidad de respuesta del modelo de atención combinado con la intervención de otras políticas sociales. Sin embargo, no se incluye en el mismo la posible influencia de los fenómenos surgidos como efecto de la reciente crisis, el aumento de la participación comunitaria y la multiplicación de las organizaciones sociales.

Los argumentos sobre la formación de promotores estaban basados en la búsqueda de acciones de educación permanente en salud y un fortalecimiento estratégico en atención primaria. Se identificaban, entonces, nudos críticos y fragmentación en prácticas de salud. Por esta razón, los organizadores planteaban una “alfabetización sanitaria de la población”.

Acercas del eje sobre políticas públicas, se establecía un módulo acerca de la caracterización del Estado, haciendo énfasis en las diferencias entre el estado neoliberal y la transición hacia un estado que promovía y garantizaba la inclusión e integración. En un segundo momento, también se destacaba una conceptualización sobre las políticas públicas. Este módulo tenía también un esquema acerca de las políticas durante la década del noventa y en el período posterior, además de ciertas caracterizaciones sobre la importancia de vinculación de la sociedad civil, la participación y la importancia de la articulación con el Estado. Por último, también proponía consideraciones sobre el territorio y la presencia de políticas públicas en el mismo.

La intención era transferir conceptos de distintas disciplinas, corrientes y tendencias que permitieran un intercambio productivo de ideas, a la vez que aseguraran mayor tecnología en cuestiones comunitarias y de organización. Más adelante, analizaremos esta política y su implementación.

2.3 Hacia una agenda de trabajo con participación de las organizaciones. La convocatoria estatal.

La estructura institucional de la Subsecretaría contaba con una Dirección Provincial de Programación y Control de Gestión. Mientras que en esta dirección se encontraban todos los programas de intervención comunitaria y su relación con actores de la comunidad, en otra dirección se reportaban todos los servicios de atención de la provincia, además de las aéreas de registro y estadísticas.

Es en este contexto, la gestión propició la participación de organizaciones sociales, con el propósito de que se adecuaran a este nuevo escenario de trabajo. El diagnóstico era simple y contundente: los profesionales que trabajaban en los distintos centros no “salían” a involucrarse con la comunidad, esperaban que el “caso” les llegara a la oficina, y no se trabajaba en red con instituciones comunitarias o religiosas. Tan solo se cumplía un horario. En síntesis, se realizaba un ejercicio liberal de las profesiones intervinientes, con escasa relevancia en la cuestión social.

La prioridad consistía, entonces, en conformar un espacio institucional que redefiniera la intervención y la respuesta estatal frente al problema del consumo y las adicciones. La nueva gestión realizó una construcción teórica del consumo problemático, vinculado con la emergencia del neoliberalismo a nivel mundial, y comenzaron a cuestionarse las bases y la organización sobre las que se asentaba la sociedad precedente. El principal objeto de ataque neoliberal se dirigió hacia la conformación del Estado Social, poniendo fuertemente en cuestión -y en consecuencia, desmantelando- las relaciones y lazos sociales que la comunidad había ido construyendo en el tiempo.

La incorporación de una estrategia socio-sanitaria de la Subsecretaría introducía un cambio en el enfoque, dando una nueva mirada que incorporaba el consumo de drogas.

El Área de intervención juvenil y comunitaria buscó, entre otros objetivos, generar espacios de gestión integrales e integrados a nivel local, que pudieran dar respuesta a problemáticas comunitarias vinculadas a la salud en general y a las adicciones en particular, y un aporte a las políticas públicas relacionadas al tema. Además, intentaría incentivar la realización de diagnósticos locales participativos, que fomentaran la mirada y el abordaje integral de los problemas sociales -en particular los referentes a la salud- con la apuesta de que “lo local” llegara al “nivel central”, y que pudieran ser un aporte para las políticas.

El equipo que se conformó fue una mixtura entre algunos empleados de la Subsecretaría junto a un grupo de militantes, representando a las cuatro organizaciones mayoritarias que, como trabajaremos en los próximos capítulos, estaban teniendo una inserción en el Estado provincial.

El esquema de trabajo fue de total libertad, la agenda pretendía que las organizaciones participaran y se adecuaban a ese nuevo escenario de trabajo. Para poder materializar esta propuesta, se apostó a la conformación de un equipo del que participaban militantes de organizaciones sociales junto a otros trabajadores técnicos. Esta conformación no sucedió en un marco de convocatoria institucional, sino, básicamente, por acuerdos informales y personales entre funcionarios y militantes que, en el trabajo diario y en “territorio”, se los convocaba a formar parte de la Subsecretaría, ya sea para trabajar en la sede, o para integrarse a los CPA (centros de prevención y tratamiento) de su distrito.

En abril de 2006, se realizó, a nivel provincial, el encuentro de lanzamiento del Consejo Consultivo Juvenil, desde ahí, y hasta el mes de diciembre del mismo año, tuvieron una agenda de trabajo a nivel local, regional y, por ende, en la provincia.

En entrevistas realizadas a la coordinadora del Área de intervención juvenil, esta explicaba que la convocatoria a las organizaciones había tenido lugar a fines de 2005.

Nunca está claro cómo empezó. El director planteó que la propuesta de trabajar con los jóvenes de las organizaciones era ahora: “Este el momento de trabajar con los jóvenes de las organizaciones”, hay que convocar. Hubo un acuerdo interno de cómo asumían los cargos entre ellos, también de cómo se quedaban a cargo en las distintas funciones y la gestión empieza convocando a las organizaciones. Ahí, en ese momento, ya estaba Néstor Kirchner, que había trabajado en un marco nacional, él miró acá y operacionalizó, lo que estaba pasando a nivel nacional, al nivel provincial (coordinadora del Área de intervención juvenil, 2014).

Entrevistando a una militante de Libres del Sur, la misma afirmaba que, al principio, la organización “no quería saber nada”.

Nuestro dirigente nos decía que ni se les ocurra, que nos íbamos a quemar, y fui yo misma la que termina cerrando en la Sada a partir de charlas con la gestión. Una vez que se empiezan a generar recursos allí desde la conducción sí empiezan a apostar fuerte. Todo empezaba con charlas en el barrio, ellos yendo para allá, y si bien yo venía por la organización, termino teniendo el ofrecimiento de trabajo, era trabajo bajo una figura de beca, debíamos cumplir un horario, ver la forma y demás. Hoy continúo trabajando en la Subsecretaría, ya en planta permanente (militante y trabajadora de la Subsecretaría, 2015).

Así, la convocatoria se desarrolló desde el territorio, donde se identificaban militantes territoriales de diferentes organizaciones y, desde allí, lograr el aval. Fueron meses donde funcionarios del Estado, a partir de reuniones y encuentros, empezaron a identificar referentes territoriales.

Organizaban talleres, campamentos, que al principio se querían matar porque los pibes armaban unos despelotes bárbaros, y después empiezan a convocar al resto de organizaciones que estaban a nivel nacional participando: Evita, FTV, el Frente Transversal (al que le costó más entrar) y Libres. Eso desde la gestión, y desde los CPAs convocaban más a organizaciones de jóvenes vecinales, de las juventudes de las iglesias (...). Al poco tiempo ya estaban en gestión, es decir, trabajando diariamente en el equipo del Área, jóvenes de las organizaciones, más otros que empezaron a trabajar en los CPAs directamente (coordinadora del Área de intervención juvenil, 2014).

Los trabajos en el Área y en los CPAs tenían tareas específicas y diferentes. Un grupo de jóvenes pasó a tener “beca”, lo que los convirtió en trabajadores públicos, aunque con menos institucionalidad. Se trataba de contratos que se renovaban anualmente, carecían de obra social (para tener Ioma por ejemplo, debían adherirse voluntariamente, carecían además de aportes jubilatorios), sin embargo, todos los entrevistados pertenecientes a las organizaciones, recordaban la experiencia gratamente, porque aquel había sido el primer acercamiento a un trabajo estable.

Del trabajo de campo realizado, surge que la tarea no fue sencilla. Un primer grupo de resistencia tuvo lugar dentro de la sede, por parte de trabajadores formados desde los inicios. Los CPAs no fueron la excepción. No querían a los jóvenes referentes, los expulsaban a ellos y a las organizaciones, ya que se sentían interpelados por el trabajo territorial, comunitario y preventivo, amparándose en lo profesional.

Con mi vieja empezamos a militar en el barrio, no teníamos nada, ni para nosotras, pero algo había que hacer. Con el tiempo el Movimiento Evita nos empezó a cobijar y a darnos ciertos espacios para avanzar. Entonces armábamos ahí, en casa o en un club cerca, una copa de leche, apoyo escolar, algo artístico, porque los pibes estaban muy mal. Cuando vinieron de la subse el director me veía trabajar con los pibes, cómo hablaba, etc., yo me preguntaba ¿y este que quiere? Fue así que se me acercó y me dijo que quería que sea parte del área de juventud de la subse, yo le dije que la agrupación definiría, él en cambio me dijo: “vení vos, y vamos viendo (militante del Movimiento Evita, 2016).

La detección de militantes de base, con conocimientos de desarrollo comunitario y referencias territoriales, fue la estrategia de convocatoria. Podemos afirmar así que, a diferencia del modelo anterior, más que una convocatoria “por arriba”, esta fue por abajo, desde ciertos militantes a las organizaciones, reconociendo liderazgos.

2.4 Militar el Estado, el diagnóstico de las organizaciones

Como veremos en los próximos capítulos, con posterioridad a la crisis de 2001, era necesario fortalecer y centralizar la capacidad del Estado. La estrategia, con Néstor Kirchner en el gobierno, fue reconocer la existencia de organizaciones y movimientos que, si bien no contaban con capacidades para disputarle al Estado, sí tenían una importante referencia en los territorios, lo que derivó en estrategias institucionales con grados de negociación (De Piero, 2016: 26).

De manera concurrente, el Estado se hacía presente en el territorio, y estos espacios institucionales también promovieron canales, no sólo de participación, sino también de comunicación, además de cierta capacidad para procesar distintos conflictos que surgían en esos lugares.

Este tipo de experiencias reveló no sólo potencialidades, sino grandes desafíos e interpelaciones, tanto para la gestión pública como para los movimientos sociales. En principio, porque eran dispositivos de “control compartido” que generaban recelos y desconfianzas. Otra dificultad tuvo que ver con las distintas racionalidades, expectativas y objetivos, como así también con diferentes maneras de compartir actividades en la cotidianeidad de ambos espacios.

A la vista de otro tipo de experiencias, en todos estuvo la tensión de la resolución de los problemas cotidianos. Como analiza Gradin (2013: 126): “La necesidad de mostrarse eficientes en la gestión de las demandas entraba en constante tensión con los tiempos y procedimientos de la gestión estatal”.

Por último, un análisis etnográfico de este tipo de experiencias permite realizar ciertos desplazamientos, al salir de posiciones “desde arriba”, como mencionamos anteriormente, para privilegiar prácticas cotidianas. En efecto, son estas prácticas cotidianas de militantes quienes “desde el Estado” empezaron a interpelar las visiones sobre la temática, como, por ejemplo, el efecto del Estado en las organizaciones o la complejidad del desarrollo de la política desde el Estado. En otro texto, analizamos las experiencias en lo que denominamos distintos campos de articulación. (Lozano, Schuttenberg, 2017).

Las organizaciones sociales deben tomar postura ante diferentes coyunturas políticas. Estos procesos producen momentos de sutura que, al mismo tiempo, reprimen alternativas, brindándonos elementos para analizar ciertos aspectos a nivel de experiencias de organizaciones sociales de gramática nacional popular, identificando tres campos de experiencias cristalizadas que nos interesa describir y analizar.

1. Un primer universo de experiencias se ubica en el ámbito legislativo, que es muy diverso. Esta situación nos invita a pensar cómo la tarea legislativa –que había sido desestimada en estas últimas décadas por los movimientos políticos y sociales más confrontativos- fue resignificada a partir de nuevas expectativas y articulaciones con el régimen político. Se destaca también la serie de dificultades que atravesaron estas experiencias, con dinámicas muy diferentes a las territoriales, por un lado, y con una fuerte resistencia de la política “tradicional”, por el otro.

2. Otra de las dimensiones analizadas se refiere a la inserción de cuadros de las organizaciones sociales en cargos de gestión estatal. Este proceso dio puntapié a los análisis en torno a la articulación de los referentes de las organizaciones. Más allá de la diversidad de los casos analizados, este tipo de inserciones fortaleció, en principio, el nivel de actividades territoriales y el reconocimiento de los referentes como representantes de los sectores populares. Nuevamente, en el conjunto de dificultades, las distintas racionalidades y estrategias marcaron esa dinámica y la profundidad de esas experiencias.

3. Un último nivel de experiencias se identificaba con aquellas en que el Estado promovió espacios de encuentro e intercambio con actores reconocidos de la sociedad civil. La intención era diseñar y reconstruir políticas públicas que contuvieran las problemáticas sufridas por los sectores populares, aunque no debería haberse pensado sólo en lo referente a las políticas de drogas, ya que abundaban otro tipo de experiencias similares. En todo caso, la promoción de participación e involucramiento de los movimientos con la gestión de las políticas públicas tuvo asidero en el reconocimiento de que el Estado tenía escasa presencia en vastos territorios, sobre todo del conurbano. Una de las limitaciones fue su carácter instrumental, cortoplacista, de realización de diagnósticos, y no un pretendido “ida y vuelta” en la construcción de políticas públicas.

Como cierre, planteamos que la propuesta de análisis multidimensional de la relación entre Estado y movimientos sociales constituye un aporte al campo de estudios sobre organizaciones populares. En este aspecto, queda abierta la agenda de futuras investigaciones, tanto en relación a la dinámica de las organizaciones en diversas etapas, como para la

profundización en las diferentes dimensiones de este andamiaje teórico, un marco para pensar los agitados tiempos políticos contemporáneos.

En todo caso, lo que se hace evidente es la necesidad, por parte de las organizaciones, de transformar el Estado, para que este diera respuesta urgente a las necesidades de los sectores que representaban o aspiraban a hacerlo. En cada grupo de experiencias relevamos ciertas frustraciones y dificultades para transformar los tiempos de respuesta, generar consensos, etc. El “militar el Estado” chocaba con un gran desconocimiento de lo que era “gestionar”. Ante la apertura de 2005, las organizaciones habían considerado todo un logro poder entrar en la estructura estatal, sin embargo, se constató que había una gran incompetencia de los militantes que asumían cargos de gestión en la administración de la cosa pública: “no se garantizaban siquiera tener una computadora, impresora y teléfono, quedaron expuestos y sin capacidad ni recursos en gestionar nada” (ex funcionario público, 2016).

Se constató que hubo baches presupuestarios sin saldar, entre otros descabros, propios de cierta inoperancia, más que por corrupción. La “política” resolvería problemas, pero no así la formación técnica administrativa o normativa, ya que ello era una especie de burocratización del Estado, según la visión de la militancia.

Ante determinados desaciertos, fue imprescindible recurrir a técnicos y administrativos, quienes, sin militar en la organización, eran importantes para viabilizar las estrategias políticas. Este reconocimiento tardío e insuficiente, sin embargo, generó la necesidad de estrategias de formación y capacitación en el seno de las organizaciones.

2.5 Algunas conclusiones. La desfederalización de la ley 23.737

Nos hemos referido, en el capítulo anterior, que el prohibicionismo ha fracasado. Las ideas, como muy bien postula Juan Gabriel Tokatlian, de que una “represión perdurable, eficiente y salvadora” extinguiría el problema, y el abstencionismo eliminaría el crimen organizado en torno al tráfico, chocan con una realidad en la que se constata un aumento de producción, tráfico y consumo de drogas “ilícitas”, además de diversificación de mercados y de emprendimientos. (Sain, 2009; Tokatlian, 2000).

Sin embargo, en términos políticos institucionales, no han ocurrido grandes avances en torno a una salida de la estrategia referida, fortaleciéndose la tradicional mirada en el peso de la oferta y producción, lo que convoca a una estructura represiva y un aumento del punitivismo judicial, así como políticas de difusión que fortalecen la prohibición.

Sain (2009: 141) afirma que nuestro país atraviesa por una situación de pronunciada precariedad que tiene dos dimensiones: una, que deriva del incremento constante del consumo, y otra, del consiguiente desarrollo del narcotráfico como emprendimiento criminal, en expansión y diversificado, con protección estatal a través de la corrupción policial.

Si bien podemos considerar que tenemos una distancia considerable en lo referente a situaciones de países de la región, y que constituimos un “país de tránsito”, el lugar marginal no deja, de todos modos, de ser preocupante. Al avanzar el consumo de todas las sustancias, creció también una diversificación de la oferta en todos los sectores sociales, segmentado según características específicas, generando además un aumento de los niveles de violencia por la apropiación de dichos mercados.

Esta referencia es ineludible, ya que, en la provincia de Buenos Aires, con la bandera de la eficacia para combatir el delito, se sancionó la Ley Nacional 26.052, publicada el 31 de agosto de 2005, y por la cual se modificaba la ley 23.737. Felipe Solá obtuvo, de parte de la Legislatura Provincial, la llamada “desfederalización” para poder “combatir” la droga en suelo bonaerense. De dudosa constitucionalidad, el Estado nacional se desprendió de su competencia para investigar y juzgar algunos hechos delictivos descriptos en la ley de estupefacientes 23.737 (Artículo 5° incisos c y e), cuando se comercie, entregue, suministre o facilite estupefacientes fraccionados en dosis destinadas directamente al consumidor (Artículo 5° penúltimo párrafo; Artículo 5° último párrafo; Artículo 14; Artículo 29; Artículos 204, 204 bis, 204 ter y 204 quater del Código Penal).

Los delitos sobre los que se delega competencia, a través de la Ley Provincial de adhesión (art. 2 de la ley comentada, que introduce modificaciones al art. 34 de la ley 23.737), son el comercio, entrega, suministro y facilitación de estupefacientes; la siembra o cultivo de plantas destinadas a obtener estupefacientes para consumo personal; la tenencia para consumo de estupefacientes; el suministro indebido de sustancias medicinales en sus formas dolosas, imprudente y por omisión y la falsificación, suscripción no autorizada y aceptación en esas condiciones de recetas médicas. También se incluye la tenencia simple de estupefacientes, sea o no para consumo personal, pues generalmente se trata de pequeñas cantidades de estas sustancias. Estos delitos serán ahora investigados y juzgados por las jurisdicciones provinciales, o por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en tanto adhieran por ley a esta normativa. Es decir, una suerte de “desfederalización” a gusto y medida de cada Estado provincial.

Es decir que, en el mismo contexto donde, por un lado, se convocó a organizaciones y se promovieron estrategias comunitarias, por el otro lado se apostó a un endurecimiento de la intervención judicial y punitivista. Según esta perspectiva, había que generar una menor disponibilidad de sustancias y un incremento de los precios. Esto implicaba dejar a los epicentros de consumo y de lavado de dinero en un segundo plano, algo que no ha sucedido en ninguna parte del mundo.

Es de nuestro interés destacar esta paradoja ya que marca el contexto en el cual se podía intervenir, siempre con el lema de “guerra a las drogas” y fortalecimiento del punitivismo.

A partir de los próximos capítulos, debatiremos sobre la articulación de las organizaciones sociales en el Estado, y analizaremos, en profundidad, el desarrollo de su permanencia, algunos efectos generados en las políticas y en la respuesta estatal, como así también contradicciones, límites e interpelaciones.

CAPÍTULO 3

La búsqueda del “Estado Presente”, organizaciones sociales, relaciones con el Estado, debates sobre la institucionalización.

3.1 Introducción

Tal como afirma Pérez (2010), un concepto no resuelve ni circunscribe sus definiciones en un orden de sentido y referencia, sino que abre nuevas y enigmáticas significaciones. Por un lado, depende de su densidad en relación con la red que integra (teoría) y, por el otro, de una trama de experiencias históricas y lenguajes naturales que, en permanente fricción, provocan tanto su alcance comprensivo como la equivocidad que lo constituye. Siguiendo con la reflexión, aceptamos entonces que un concepto es palabra historizada e historia verbalizada, por lo que todo concepto es político. “Y es acaso este el tan mentado concepto de lo político: un concepto es un campo de batalla donde entran en disputa las narrativas posibles que restituyen a y en la acción su significado histórico” (Pérez, 2010: 401).

El concepto de movimientos sociales emerge en torno a una tensión signada por la lucha de significación e historia. En los estudios de las últimas décadas, han abundado referencias a las teorías clásicas para pensar la acción colectiva, con claras alusiones a las nociones de racionalidad estratégica e identidad.

El interés de la academia, en relación a los movimientos sociales, parte de su identificación como un núcleo dinámico de la movilización social y la lucha política en las sociedades postindustriales, con la particular significación de la resistencia al neoliberalismo.

Sus características políticas difusas, transversales y heterogéneas, plantearon siempre un desafío a la sociología política, la que intenta comprender y explicar la fisonomía de estos actores colectivos. En esta tesis en general, y en esta primera parte en particular, pretendemos desarrollar un análisis sistemático de las principales perspectivas teóricas sobre los movimientos sociales en su diversidad y complejidad; así como también, indagar los estudios aplicados a la realidad argentina de las últimas décadas. Como ya lo hemos mencionado, nos interesa reflexionar y explicar las relaciones entre movilización social, nuevos sujetos de acción colectiva y las mutaciones en los procesos de construcción de la voluntad política democrática a partir de la participación, representación y legitimidad.

Trabajaremos primero los fundamentos de las dos perspectivas dominantes en el estudio de los movimientos sociales.

Por un lado, las teorías que trabajan el concepto de identidad como núcleo explicativo de la acción colectiva, destacando el problema del reconocimiento en un espacio público complejo, multidimensional. Por el otro, abordaremos enfoques que analizan la movilización, haciendo hincapié en la noción de interés y en las dimensiones estratégicas de la acción colectiva. Intentaremos llegar a una síntesis entre ambas perspectivas, destacando, además, sus posibilidades y limitaciones.

Posteriormente, presentaremos y desarrollaremos tres procesos de la constitución de los movimientos sociales en relación con el Estado en las últimas décadas analizadas. Nos referimos a los debates en la post dictadura, en los ochenta; los movimientos de resistencia al neoliberalismo en los noventa; y al novedoso momento de la post convertibilidad, en que se operó un intento de incorporación de los sectores populares a la política en Argentina, bajo el liderazgo de Néstor Kirchner, tributario, podríamos afirmar, de la construcción política del peronismo. Daniel James (2010: 30) afirma, refiriéndose al primer peronismo y la relación con el sindicalismo, que, frente a la exclusión política que tenían los trabajadores, el peronismo redefinió la noción de ciudadanía dentro de un contexto más amplio.

Consideramos que la concepción movimentista de la democracia, que caracterizó al peronismo, resulta fundamental para analizar las nuevas formas de acción colectiva surgidas en los noventa. Recorreremos, a su vez, los primeros análisis y los debates que han surgido ante los procesos de participación de las organizaciones en el Estado. Desde los primeros análisis, que solo visualizaron cooptación, a otros que fueron observando procesos más complejos y dinámicos.

Es importante plantear cómo construimos el problema a investigar, los objetivos que nos proponemos desarrollar en esta tesis, y, en el apartado siguiente, la justificación metodológica de cómo obtuvimos y analizamos fuentes primarias y secundarias.

Los debates en torno a la articulación o relación entre las organizaciones sociales y el Estado han significado algunos conjuntos de producciones que apuestan por una “cooptación”, y otros, por una “institucionalización”. Nuestro interés, en este capítulo, es poder desarrollar ambas perspectivas para, en los próximos capítulos, dedicarnos a nuestro estudio de caso.

Más que observar y constatar el fin del proletariado industrial como sujeto político central, es la dislocación de las relaciones clásicas entre Estado y sociedad civil la que tiene, a nuestro entender, una riqueza analítica y explicativa de experiencias. Eso es, precisamente, lo que queremos analizar en esta tesis: las figuras del trabajador y el ciudadano, con sus fuentes de

legitimidad, que han ido mutando a un proceso continuo de transformación vinculado a las nociones de lo público, lo privado y lo estatal.⁹⁵

3.2 Un estado de arte. De las teorías de los movimientos sociales al análisis de las experiencias de organizaciones sociales en espacios de gestión estatal

En este apartado, nos proponemos sistematizar los principales aportes, definiciones y debates en torno a los conceptos de movimiento social y protesta en el marco de la teoría social. Así, se detectó que estos conceptos presentan límites y problemas para abordar casos específicos de la movilización social contemporánea y los procesos de institucionalización.

Manzano (2004) constata una coincidencia, presente en estos conceptos, que reside en la dificultad de identificar y lograr una teoría unitaria dado el marco de gran heterogeneidad que tienen las formas de movilización (Gledhill, 2000; Munck, 1995; Wallace, 1998 en Manzano, 2004). Establece así una serie de supuestos desde una perspectiva histórica, reseñando, en consecuencia, una serie de acontecimientos sucedidos en Estados Unidos y Europa hacia finales de los sesenta.

Los movimientos sociales son identificados como, por ejemplo, los movimientos pacifistas en contra de la guerra de Vietnam, o como el movimiento estudiantil parisino, que suponen, ante todo, un desafío a la política tradicional, dado que se hallan fuera de los canales políticos e institucionales clásicos de las democracias liberales. De esta manera, y tal como lo mencionáramos anteriormente, la disputa del concepto da cuenta de que la categoría “movimientos sociales” tensiona

las nociones de la política como dominio diferenciado, institucionalizado y como arena de profesionales; y, al mismo tiempo, la separación entre Estado/sociedad civil. Sin embargo, las teorías que abordan estos movimientos no logran llevar esta reflexión hasta el límite de interrogar la propia separación entre Estado/Sociedad civil o las categorías de ciudadano y participación. Es decir, no se interesan por demostrar que estas separaciones o categorías son producto de la historia y no hechos universales (Manzano, 2004: 2).

⁹⁵ Pérez (2009) reflexiona, al respecto, que “trabajo inmaterial, ciudadanía sexual, derechos ambientales, culturales y territoriales, contrapoder, estado plurinacional, movimiento de movimientos, son los nombres tentativos de muchas de estas experiencias. De tal suerte, los movimientos societales aparecen como lo que podríamos llamar tecnologías de la reflexividad social en el horizonte histórico de sociedades postradicionales signadas por la crisis del modelo de soberanía que proclamó el liberalismo iusnaturalista, para el cual el estado nación detentaba la capacidad de vincular poder burocrático-administrativo y legitimación normativa del orden social” (Pérez, 2009: 50).

Los acontecimientos de los años sesenta presentan la novedad del surgimiento de movimientos sociales, además, ya no estarán específicamente relacionados al movimiento obrero, y desarrollarán una agenda novedosa de demandas relacionadas a política exterior, género, etc.

En efecto, se constata que, el interés por los movimientos sociales por parte de las Ciencias Sociales, surge en un contexto en el cual las identidades colectivas homogéneas se estaban resquebrajando. (Schuster, 2005: 46). Los “nuevos movimientos sociales” son, así, la unidad de análisis de los estudios sociológicos, en lugar del movimiento obrero.

Sidicaro (2003: 103) identifica que, en la etapa previa a los años sesenta y setenta, había una tendencia a la formación de grandes actores colectivos fundados e identificados con el mundo del trabajo. En el plano económico social, las ideologías intervencionistas y dirigistas, con algunos rasgos distintivos derivados de sus historias nacionales, fueron un elemento presente en la mayoría de las elites gubernamentales. El cierre de esta etapa mundial tuvo como principales procesos: en el oeste, la crisis del Estado de Bienestar y la disminución de la importancia política y económica de la clase obrera industrial; en el Este, los colapsos de los socialismos reales; en el sur, las transiciones a la democracia.

Ya en los setenta, se observan dos paradigmas que interpretan a los denominados nuevos movimientos sociales. Estos son conocidos como el paradigma centrado en analizar la “movilización de recursos”, con sede en Estados Unidos, y el paradigma centrado en el análisis de la “orientación hacia la identidad”, con sede en Europa.

La coincidencia de ambos paradigmas reside en la acción colectiva, que ya no es visualizada como un desvío, sino que se intenta estudiar el modo de organización de los movimientos, o las relaciones sociales que dan lugar a conflictos constitutivos de identidades colectivas (Cohen, 1985: 39).

Analizaremos, a continuación, los principales aportes y debates en torno a ambos paradigmas.

3.2.1 El paradigma de la identidad.

Los estudios europeos en torno al paradigma de la identidad ofrecen una teoría que se desplaza de una dimensión social a otra cultural. Como ya mencionamos anteriormente, el contexto político de los sesenta, con el resquebrajamiento de las identidades colectivas homogéneas y la crisis de los partidos comunistas, dan cuenta de una serie de conflictos en sociedades postindustriales (Touraine, 1987; Offe, 1992 y Melucci, 1994).

El concepto de identidad no sólo permite comprender, dar sentido y reconocer una acción, sino también explicarla (Giménez, 1997: 25). Al respecto, Manzano (2004: 5) establece que, a diferencia de la teoría norteamericana, centrada en la movilización de recursos, los europeos se preocupan por observar la relación entre las formas de movilización social para repensar y redefinir la explicación del conflicto social y el accionar de las clases sociales y los partidos comunistas que tenían una fuerte crisis de representación.

La identidad es el punto de partida del análisis, a partir de la suposición de que la misma se construye en el conflicto de una sociedad. Por esa razón, estos análisis comienzan por la identificación de relaciones conflictivas dentro de la estructura social.

Alain Touraine, (2006: 258) uno de los más importantes teóricos de esta perspectiva, sostiene que las movilizaciones sociales de la década del sesenta expresan las líneas de conflicto que caracterizan a la identidad colectiva de una sociedad posindustrial. El autor diferencia los movimientos sociales de “acciones conflictivas” -que se reducirían a comportamientos defensivos frente a la explotación- de los que desarrollan “las luchas sociales” -que girarían en torno a la distribución de recursos económicos- para pensarlos como políticas determinadas, o vincularlos al proceso de toma de decisiones. Manzano (2004: 3) infiere que se deduce así que la emergencia de sujetos “autorreflexivos” sólo es posible en sociedades posindustrializadas, que no serían otras que las sociedades europeas, adhiriendo a Gledhill (2000: 205), quien sostiene que la teoría de los movimientos sociales así presentada da cuenta de un sesgo marcadamente eurocéntrico.

Si bien se presenta como una contrapropuesta para pensar y explicar las luchas y reivindicaciones sociales a partir del rescate del actor y del sujeto, la perspectiva de los nuevos movimientos sociales trata de poner en evidencia las dimensiones culturales y sociales de las prácticas colectivas. Así, los actores sociales, por medio de sus prácticas colectivas, reinterpretan normas y valores, creando nuevos significados para los estrechos límites de la acción política. Esta línea de trabajos académicos compartía un desencanto con el marxismo estructural, que privilegiaba el análisis de las contradicciones de las clases definidas desde la economía.

Como ya hiciéramos referencia anteriormente, analizaron a actores provenientes de clases medias, y a las demandas relacionadas con la democratización de la vida social y la redefinición de la esfera privada, descartando temas referidos a la economía o el poder

estatal.⁹⁶ Estos autores basaron sus críticas en las teorías que buscaban homogeneidad para explicar la acción social. En este marco, la categoría identidad fue clave para dar cuenta de la definición que el actor hace de sí mismo y la definición que hará de sus adversarios.

Este paradigma analizó cómo los grupos buscan, a través de sus acciones, obtener autonomía, reconocimiento y afianzar un proceso identitario en sociedades modernas que ganan en complejidad.⁹⁷ Los conflictos surgidos desde los ochenta, reflejan nuevos rasgos de la acción colectiva, donde se evidencia que sus temáticas son particulares, que sus actores son temporales, que dan un lugar central a la expresión simbólica y que no buscan principalmente metas materiales.

Schuttenberg (2013: 76) analiza que la escuela europea tendió a destacar los objetivos sociales y culturales, mostrando menos preocupación por entender la relación con la arena político-institucional. Las nociones de identidad colectiva⁹⁸ como instancia de creación horizontal y el carácter coyuntural que tienen los estudios europeos parecen insuficientes para la comprensión de las reconfiguraciones identitarias de las organizaciones políticas, entre otras cosas que sucedieron en los últimos años en nuestro país. Así, al observarse organizaciones sociales con identidades políticas, que se estructuraban tras demandas de carácter estructural-económica, se hizo necesario pensar en un concepto de identidad política que diera cuenta de la historicidad, de sus demandas y de los procesos dinámicos de construcción y reconfiguración.

Aboy y Canelo (2011: 11) afirman que la noción de identidad resurge con los actores de la protesta social en los noventa, ante la certeza que dicha perspectiva brinde precisiones

⁹⁶ Offe indica que la diferencia entre los nuevos y los viejos movimientos sociales es que sus actores, en su auto identificación, no se refieren a códigos políticos establecidos ni a códigos socioeconómicos, sino a atributos del género humano en su conjunto. Afirma que el enfoque de los nuevos movimientos sociales es un modelo de política sin un proyecto construido teóricamente, y de allí proviene la naturaleza fragmentaria, pluralista y selectiva y su consecuente rechazo a “ideologías totalizadoras”, lo que hace que se tienda a dejar de lado el debate ideológico. (Offe, 1992: 174; Klachko, 2008: 66).

⁹⁷ Consultar: Touraine, A., (1991) *Los movimientos sociales*, México DF, México: Editorial Almagesto; Melucci, A., (1994). Asumir un compromiso: identidad y movilización en los movimientos sociales. En *Zona Abierta*, (69), 153-180; Melucci, A., (2002). *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*, México DF, México: El Colegio de México, Centro de estudios Sociológicos; Pizzorno, A., (1994). Identidad e Interés. En *Zona Abierta*, (69), 136-143, además de Schuttenberg (2013), quien sistematiza gran parte de los debates en torno a identidad política.

⁹⁸ Otros estudios operacionalizaron, de distintas formas, el concepto de identidad. Así, en algunos casos, el análisis de trayectorias iba detrás de la identidad individual. Esta concepción tiene que ver con la idea que tenemos acerca de quiénes somos y quiénes son los otros, es decir, con la representación que tenemos de nosotros mismos en relación con los demás. La identidad puede definirse en esta mirada como un proceso subjetivo (y frecuentemente auto-reflexivo) por el que los sujetos definen su diferencia de otros sujetos (y de su entorno social) mediante la auto-asignación de un repertorio de atributos culturales frecuentemente valorizados y relativamente estables en el tiempo (Giménez, 1997). Cabe destacar, en esta línea de investigación, los conocidos trabajos de Bauman, Z., (2002). *Modernidad líquida*. Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica y su concepción de la modernidad “líquida”.

descriptivas de los mismos. En todo caso, los autores apuestan a que, estudiar identidades políticas, permite observar y sistematizar espacios y significados compartidos por una comunidad, además de la creación de discursos respecto de un pasado o un presente.

3.2.2 La acción colectiva como interacción estratégica

La teoría estadounidense de “movilización de recursos” parte del supuesto de que los sujetos actúan según fines y estrategias. Centrarón así sus enfoques en las formas de acción política y sus posicionamientos estratégicos, analizados desde el concepto de acción colectiva. Esta noción daba cuenta de las motivaciones por las cuales se producía, efectivamente, la movilización de colectivos. De esta manera, este supuesto estructuró el análisis, aunque se reconoce también que hubo avances en cómo denominar y observar este proceso. Un primer estudio, ya clásico, el de Olson, afirmaba que la acción colectiva sólo sucedía si había incentivos correctos, ya que los individuos evaluaban la conveniencia de participar y los riesgos de tal decisión (Manzano, 2004: 3). Sin embargo, Tarrow (1997) propuso centrar más la mirada en la acción colectiva que en el sujeto de la gestión, para interrogarse acerca de cómo se movilizaban recursos para coordinar una acción.

Es a partir de este enfoque que se termina denominando a la teoría como “Teoría de movilización de recursos”, ya que se priorizó el estudio sobre los recursos, redes, líderes, que movilizaban las oportunidades de acción colectiva. Además, acentuaban la idea de que, sumado a la situación de los recursos, existía un contexto bastante determinante, que eran, centralmente, las “oportunidades políticas”. Estas, ofrecían otra variable más de análisis para el cálculo estratégico de desarrollo de una acción colectiva. Las oportunidades políticas refieren a cómo los cambios en algún aspecto del sistema político crean nuevas posibilidades para la acción colectiva (McAdam; Mayer; Zald 1999, Tarrow, 1997).

Entonces, las condiciones estructurales de la acción se entienden -en tanto las condiciones sociales, económicas y culturales- como las organizativas centrales para emprender una acción colectiva que posibilite la movilización de los recursos necesarios (Schuster, 2005: 51).

La estructura de movilización, que poseen los movimientos sociales, estaría en relación con sus capacidades de implementar acciones novedosas y que resulten eficaces en los objetivos que se plantean. De este modo, la acción se explicó a partir de las oportunidades políticas y la aparición coyuntural, en el sistema político, de elementos que promovían la participación.

Además de esta mirada contextual de los movimientos, se desarrolló una serie de conceptos que dieron cuenta de lo que sucedía al interior de esos movimientos, a partir de la identificación de “estructuras de la movilización” y “marcos estratégicos”.

Los conceptos centrales de la teoría del enfoque político⁹⁹ son los de estructura de oportunidades políticas y las estructuras de movilización. Tarrow (2004: 155) establece que el primer concepto refiere a las “dimensiones congruentes -aunque no necesariamente formales o permanentes- del entorno político que ofrecen incentivos para que la gente participe en acciones colectivas al afectar a sus expectativas de éxito o fracaso”. Por otra parte, las estructuras de movilización analizan y visualizan las oportunidades políticas para comprender por qué los movimientos adquieren, en algunas ocasiones, una sorprendente y, a su vez, transitoria capacidad de presión o instalación en la agenda pública.

Tilly observa que, en el desarrollo de una acción colectiva, los sujetos aprenden, innovan en su metodología, lo que genera una experiencia acumulada. Por esta razón, cada forma de acción colectiva tiene una historia, promoviendo que sus actores utilicen performances colectivas flexibles y cambiantes, que, a su vez, constituyen repertorios específicos de acción colectiva. El concepto de repertorio, entonces, “(...) captura la combinación de elaboración de libretos históricos e improvisación que caracteriza generalmente a la acción colectiva” (Tilly 2000: 14).

La transformación de las performances, por lo tanto, obedece a los cambios que se producen por experiencia, contingencia e innovación en el curso de la acción colectiva, y, además, por las sucesivas alteraciones que pueden sucederse en términos institucionales.

3.2.3 Los estudios latinoamericanos sobre los movimientos sociales en la década del ochenta y noventa.

En América Latina, en la década del ochenta, el análisis sobre la transición democrática centralizó el estudio en los movimientos sociales. Las expectativas estaban en relación con la “governabilidad”, el “consenso”, la “participación/representación”, los “procesos de institucionalización política”, etc., en un contexto postdictatorial.

A diferencia de lo que sucedía en el interior del Estado, los partidos políticos tradicionales y los sindicatos, se partía del supuesto de que los movimientos sociales tenían una estructura

⁹⁹ La teoría de los procesos políticos es, de alguna manera, subsidiaria de la teoría de movilización de recursos, que tiene, como rasgo central, el componente instrumental de la racionalidad estratégica como criterio de maximización de utilidades, con el cual se evaluará la relación costo-beneficio de implicarse individualmente en la acción colectiva. El enfoque político incorpora sus principales supuestos y profundiza el análisis en torno de la organización que se moviliza y del contexto en el que se produce. (Armellino, 2007).

interna democrática y participativa, y sus integrantes alcanzaban un nivel de representación, novedosa por cierto, además de una valorada autonomía con respecto al Estado y al sistema político.

En la década del ochenta y con la finalización de la dictadura militar, la asunción del gobierno democrático generó una serie de expectativas en torno a un necesario proceso de transformación institucional. En este proceso de transición, surgió un marcado optimismo a partir de cambios institucionales, con una revitalización de los procesos de movilización social desligados de las prácticas corporativas típicas de los sindicatos, adhiriendo así a la constitución de nuevos actores colectivos de vocación democrática. Este proceso suele denominarse como transición a la democracia.

Frente al Estado, la postura de los movimientos sociales era de autonomía, y adoptaron una construcción más horizontal que vertical, sin ser actores corporativos ni actores de clase. Un caso paradigmático fue el del movimiento de Derechos Humanos, que *centró* el análisis en las causas colectivas, con objetivos y metas comunes.

Los estudios sobre movimientos sociales obtuvieron el logro fundamental de mostrar los “marcos sumergidos de la acción”, confirmando que los procesos de movilización social implican, por un lado, una identificación a través de valores e intencionalidades comunes, acciones compartidas. Y, por otro lado, acciones ligadas a cierta racionalidad a partir de la construcción de organizaciones, redes, estructuras, oportunidades, etc. (Pereyra, 2010: 2).

El estudio sobre los movimientos sociales se articuló con una agenda de temas que aspiraban a una transición democrática con miras a institucionalizar un cambio definitivo frente a la dictadura militar. Temas como la gobernabilidad, el consenso, la participación/representación, los procesos de institucionalización política, etc., fueron los principales abordajes. El principal análisis tuvo que ver con la dimensión política por sobre las transformaciones socioeconómicas (Manzano, 2004: 8). En ese momento, los movimientos sociales fueron pensados como espacios de mediación entre la sociedad civil y el Estado, y la sociedad política (Jelin, 1987: 45).

Manzano (2004) recopila los trabajos de esa década en torno al énfasis en la descentralización del Estado en función de la participación política de los “ciudadanos”, como en Herzer y Pérez, (1988); Passalacqua, (1988); Nunes, (1991); y también los trabajos referidos a visualizar los movimientos sociales como espacios de mediación entre la sociedad civil y el Estado/sociedad política, como en Jelin, (1987). También estudios empíricos de este

enfoque, como los de García Delgado y Silva (1989); González Bombal y Palermo (1987) y Palermo (1988), todos referidos al “movimiento vecinal”.

La sociedad civil se visualiza como el ámbito de la participación autónoma, teniendo un gran potencial aquellas asociaciones que participan. Se advierte, asimismo, que tienen el riesgo de ser cooptadas por el Estado, o por estrategias de clientelismo propia de los partidos políticos.

Ya en los noventa, Ansaldi (1997) y Jelin (1996) entre otros, reflexionan sobre la democracia y las ONG's y las asociaciones de la sociedad civil, quienes generan redes y conforman el llamado “tercer sector”. Sin embargo, este tercer sector no tiene una base de sustentación, como lo tienen los movimientos sociales, por lo que no pueden ser igualadas, aunque se lo propongan, como un posible mediador entre excluidos, el Estado y organismos internacionales.

Excede a este trabajo tratar en profundidad el origen y rol de las ONGs desde la década del ochenta, muchas de las cuales, mediante fundaciones privadas y fondos estatales, promovieron la "autoayuda", el “autovalimiento” y el “empoderamiento”.

Las ONGs criticaban al Estado desde una perspectiva de "izquierda", en la que defendían a la "sociedad civil" con “rostro comunitario”. Petras (2000: 9) afirma que esas ONGs se encargaron de despolitizar ciertos sectores de la población, valiéndose de líderes sociales potenciales para la realización de proyectos económicos pequeños. Con un discurso antiestatalista, se abocaron a destruir el sentido de lo "público", con la idea de que el gobierno tiene que procurar a todos sus ciudadanos. Así, afirma Petras, las ONGs fomentaron la idea neoliberal de una responsabilidad privada hacia los problemas sociales y la importancia de los recursos para resolver esos problemas. De tal suerte, impusieron una doble carga sobre los pobres: pagar impuestos para financiar a un Estado neoliberal que sirve a los ricos, y auto explotarse de manera privada para satisfacer sus propias necesidades.

En la década del noventa, con la consolidación de la crisis de la matriz populista y la conformación de un espacio de resistencia al modelo neoliberal, comenzó a vislumbrarse la preocupación por las demandas de la población ante Estados débiles, democracias incipientes y mercados internacionales fuertes.

Los estudios sobre el proceso de movilización social y política en Argentina, en el ciclo 1997-2002, han destacado la conformación de un nuevo *ethos* militante del conflicto social, configurado por dos características principales: la pertenencia territorial, como instancia de configuración de identidades y demandas; y la dinámica asamblearia, como procedimiento de

toma de decisiones que cuestiona el orden delegativo, característico del régimen político de los noventa (Delamata, 2004; Delamata, 2005; Merklen, 2005; Svampa y Pereyra, 2003).¹⁰⁰

Se constata además la constitución de actores vinculados a resistencias -tanto en las ciudades como en ámbitos rurales-, la conformación de un movimiento piquetero y, más tarde, asambleas barriales y fábricas recuperadas por sus trabajadores cuando la patronal había decidido cerrarlas. Después de la hiperinflación, y con la profundización de políticas neoliberales, en la década del noventa, fue el momento de las resistencias a las consecuencias de las reformas neoliberales.

Auyero (2002: 31) destaca tres procesos que dan cuenta de una transformación estructural en los noventa. Primero, una alta desocupación, al cambiarse el régimen social de acumulación ya iniciado en la dictadura militar y consolidado en esta década, con una marcada desindustrialización. Segundo, por el desmantelamiento del Estado de Bienestar, a través de la reestructuración del Estado, acompañado de un proceso de privatizaciones masivas que impactaron de manera directa en las clases de menores ingresos. Por último, un proceso de descentralización del Estado, con lo cual, áreas de educación y salud pasaron a la órbita de las provincias, sin transferir presupuestos y marcando un gran deterioro en el sistema.

La retirada del Estado significó empobrecimiento y desempleo de mucha gravedad. Sin embargo, para Auyero (2002: 34), este marco estructural no explica por sí solo los procesos de movilización y protesta. Al deterioro progresivo de las condiciones de vida se sumó la incapacidad de los gobiernos para dar respuesta a las demandas, además de constatarse procesos de corrupción. Los ciclos de protesta aumentaron también al ampliarse la participación de otros actores sociales nuevos, donde la resistencia a las medidas neoliberales generó un proceso de identificación frente a la clase política.

Las transformaciones de la ciudadanía, emergentes del ciclo de protestas abiertas en los noventa, estuvieron así vinculadas al trabajo, la inclusión social y la participación política autónoma. Un balance que se precie debe tener en cuenta, por un lado, el agotamiento de una matriz de ciudadanía social, que integraba a través de las relaciones laborales, y, por el otro, aquellas nuevas formas de participación política emergentes de algunas experiencias sociales.

¹⁰⁰ Ya en los primeros años de la década, los efectos de la reestructuración económica habían dado, como corolario, revueltas y protestas en Santiago del Estero (1993), Jujuy (1995), San Juan (1995), Córdoba (1995) y Río Negro (1995). Pero también se visualiza una importante fractura en el sindicalismo al fundarse la Central de Trabajadores de la Argentina en 1993, autónoma del Estado y del peronismo, y con elección directa de sus autoridades, además de incorporar en sus filas a desocupados, primero, y organizaciones de desocupados de la economía “informal”, luego (Armellino, 2005: 301).

La movilización de los trabajadores desocupados debe entenderse en su reclamo inicial por trabajo. Posteriormente, ante la ausencia de políticas laborales, la lucha consistió en la obtención de una mínima ciudadanía social demandada al Estado. La integración se ligó así a la supervivencia (Delamata, 2009: 15).

Distintas investigaciones, a su vez, han indagado en el proceso de descentralización del Estado nacional como respuesta a la crisis estructural del Estado social, cuyas primeras manifestaciones pueden rastrearse a mediados de la década del setenta, y cuya eclosión se produjo con los estallidos hiperinflacionarios de fines de la década de 1980 y principios de 1990 (Chiara y Di Virgilio, 2005; Andrenacci, 2002 y 2006; García Delgado, 1997; Cravacuore, 2003). Los dos procesos convergentes en la década de los noventa -la territorialización del conflicto social y la descentralización del aparato del Estado nacional-, han dirigido la atención a los gobiernos locales como instancias privilegiadas de participación, representación y gestión del conflicto social.

Justamente es esa diferenciación la que permite otro desplazamiento, el hecho de identificar a las protestas sociales como procesos que deben analizarse. Schuster y Pereyra, (2001: 45), Schuster y Scribano (2001: 20), la definen como una forma de acción colectiva contenciosa e intencional que adquiere visibilidad pública y que se orienta al sostenimiento de demandas, centralmente, frente al Estado.

A diferencia de los movimientos sociales y su conceptualización vinculada a una matriz identitaria permanente y consolidada en el tiempo, la noción de protesta social da cuenta de la contemporaneidad de la acción, en el que daría centralidad a distintas dimensiones, tales como la identidad, las estrategias, los formatos, en torno a cada protesta o ciclos de protesta.

La noción de protesta social muestra, además, una extensión de tiempo que permite indagar transformaciones más allá del estudio de algunas organizaciones específicas o situaciones conflictivas particulares, tal el caso del enfoque más clásico y conocido de los movimientos sociales.

El Grupo de Estudios sobre Protesta Social y Acción Colectiva (GEPSAC) está radicado en el Instituto Gino Germani de la Universidad de Buenos Aires. Este grupo fue uno de los pioneros en identificar que, en nuestro país, los casos de protesta social y acción colectiva requerían una investigación empírica más extensa y sistemática. En el Documento de Trabajo N° 48, del año 2006, definieron una acción de protesta como un evento contencioso producido por un actor social colectivo que implicaba movilización de recursos. Apelando así

al enfoque norteamericano de movilización de recursos, con especial atención en las nociones de racionalidad y organización (Tilly, 1978: 14), sostenían que

...el estudio de la acción colectiva era una forma privilegiada de abordar los modos en que los individuos producen y expresan sus necesidades, demandas y deseos, a la vez que se producen a sí mismos a través de las situaciones de interacción (GEPSAC, 2006: 6).

En el mismo trabajo, afirman que además de los enfoques que analizamos anteriormente, es decir, el norteamericano y el europeo, centrado en la movilización de recursos y en la identidad de los movimientos, respectivamente, otra noción para pensar estos procesos estaba centrada en la construcción de la ciudadanía. Las distintas acciones de protesta analizadas orientaban sus reclamos, mayoritariamente, hacia el Estado, con un abanico amplio de demandas, de restitución o reconocimiento de derechos.

La reposición de una categoría trabajada décadas atrás por Marshall (1965: 22-23), permitía la visualización de dos matrices diferentes de actores y acciones de protesta. Una primera, y más desarrollada, *corporativa*, explicaba la constitución de las mismas; y una segunda, novedosa, cívica, *descorporativizada*, que orientaba sus expectativas en el espacio público (GEPSAC, 2006: 62).

Así, entre las principales hipótesis, se observa que los profundos cambios en la estructura social argentina generaron condiciones para la transformación de las protestas. En consecuencia, las protestas se singularizaron, es decir, se particularizaron en reclamos específicos, se restringieron territorialmente -donde lo local tomó cada vez más relevancia- y, si bien su duración fue cada vez menor, aumentaron la cantidad de actores partícipes.

Si bien aumentó el número de acciones de protesta en el impacto político, las mismas fueron limitadas, y, más que revertir resultados, medidas o imponer agenda, lograron, en cambio, la emergencia de nuevos actores y la constitución de estrategias discursivas en relación a las problemáticas que buscaban ser resueltas.

La principal transformación destacable, y que resulta de interés para repensar el ciclo de referencia y observar rupturas y continuidades en la primera década del siglo XXI, residió en la idea de la descorporativización. Esta última noción permite explicar y dar sentido, durante el último lustro de los noventa, a una beligerancia con formatos característicos propios, como parte de resistencia al neoliberalismo. Si bien los sindicatos desarrollaron acciones de protesta, no incorporaron demandas por puestos de trabajo o asistencia directa. Mientras

tanto, la utilización del corte de ruta, por parte de las organizaciones y actores diversos no corporativizados, trascendieron las más clásicas estrategias de la huelga. Schuster y Pereyra (2001: 52) destacan que la descorporativización se relaciona con esta matriz cívica a la que hacíamos referencia, pero, sobre todo, a una ruptura entre la protesta y el sistema político, esto es, el no reconocimiento del sistema representativo.

Tomando en cuenta el periodo del menemismo, 1989-1999, reconocemos una serie de transformaciones que operaron sobre la movilización social. Entre las principales, se destaca la reforma del Estado, ya que impactó en la pérdida de poder de los sindicatos, debilitando uno de los clásicos roles de articulación de las protestas; también podemos mencionar la consolidación de la democracia, que va desarticulando las protestas en torno al sostenimiento institucional; la crisis de representación política, es decir, la pérdida por parte de los partidos del control de recursos y de identidades colectivas; y la transformación de las formas de integración social (GEPSAC, 2006: 65).

Las miradas más mecanicistas y simplificadoras caracterizaron la década del noventa bajo la noción de desafiliación, por lo cual, procesos descritos de descuidadización, individuación y desmovilización no estaban incluidos. Otra mirada planteaba, en cambio, que la tendencia a la inscripción territorial (Merklen, 2005: 135) interpelaba a un Estado cuya estructura institucional mutó considerablemente.

El informe del GEPSAC (2006) concluye:

...el proceso descrito (particularmente a partir de 1997) parece mostrar una novedosa convergencia entre la persistencia de demandas vinculadas al contenido normativo del estado de derecho (demandas políticas, económicas, administración de justicia, seguridad social, etc.) combinadas con una legitimación democrática que pone en el centro las cuestiones vinculadas a las formas de participación y representación. Es en este sentido que no resulta tan interesante plantear la cuestión partiendo de la oposición entre matriz ciudadana y matriz corporativa, en la medida que la resultante del proceso no parece ser tanto el tradicional modelo liberal de libertad negativa en términos de protección de los derechos individuales, sino más bien lo que B. Manin llama una "democracia de lo público": una combinación entre formas deliberativas y participativas novedosas con vínculos políticos plebiscitarios. Este último punto permitiría entender, a su vez, la coexistencia entre un proceso de reorientación de la protesta hacia el espacio público (marchas, cortes, reclamo de derechos, etc.) y la permanencia de liderazgos políticos inestables y de baja institucionalización (GEPSAC, 2006: 66).

Volviendo a nuestra primera discusión acerca de las perspectivas para pensar los movimientos sociales, adherimos entonces a una noción de “organizaciones sociales o populares”, las cuales hacen referencia al espacio de conformación en el intersticio que dejaron los partidos políticos y los sindicatos (Masetti, 2009: 206), y que, en su origen, presentan dos procesos: el desarrollo de un nuevo paradigma de acumulación política, surgido a nivel local, y las experiencias colectivas de resolución de necesidades a partir de las crisis económicas de los años ochenta y noventa. El concepto de “organizaciones populares” se ubica en una dimensión analítica diferente a la de movimiento social, en tanto hace alusión a un referente empírico concreto, más que a lógicas de acción. A diferencia de los movimientos sociales, las organizaciones se caracterizan por tener un relativo grado de estructuración organizativa que retoma antiguas tradiciones e identidades políticas, sobre todo, al momento de articular demandas de carácter económico y, además, por posicionarse y trazar estrategias en el ámbito político institucional. Este concepto de organizaciones populares nos permite historizar los vínculos que tienen con representaciones partidarias, y no pensarlas solamente como “expresión novedosa”, producto de las políticas de ajuste neoliberal.

3.2.4 Debates y producciones académicas sobre movimientos sociales y protesta social en el periodo de 2001 y postcrisis

Un último ciclo para analizar es el iniciado con la crisis de 2001 y el periodo de post crisis.

Las protestas de diciembre de 2001 deben ser enmarcadas en un proceso más largo, al cual nos referíamos en el análisis de los noventa: cortes de ruta, ataques a edificios públicos, surgen en esa década para manifestar el descontento frente a la implementación de políticas neoliberales.

Pero, como afirma Auyero (2002: 37), a estas condiciones objetivas y estructurales, debe sumarse condiciones políticas concretas para que activen los mecanismos de acción colectiva. Auyero (2001: 15) utiliza el concepto de “repertorio de acción colectiva” trabajado por Tilly (1978) y analizado previamente. Recordemos que este concepto permite pensar la acción de una protesta no sólo como una respuesta a los problemas sociales, sino a enmarcarla con procesos políticos particulares. Los cambios estructurales, junto con los cambios en la acción colectiva, se suponen en relación, y constituyen dos niveles distintos de análisis que enriquecen la mirada.

Las investigaciones centradas en las protestas, de manera descriptiva y cuantitativa, por un lado, y la perspectiva centrada en los movimientos sociales como actores, por el otro, dan cuenta de gran parte de la producción académica signada por la crisis. En el presente trabajo, nos interesa trabajar desde una perspectiva que no excluye ninguna de las anteriores, pero que las sobredetermina, tal el caso de la teoría de la movilización, más sistémica, que remite a los estudios de movilización social y política.

Pereyra, Pérez y Schuster (2008) hacen un balance de la producción académica sobre protesta y conflictividad social en nuestro país, ubicando dos perspectivas con orientaciones teórico-metodológicas particulares.

Un primer grupo de trabajos, que priorizan los estudios de casos, intentan analizar y evaluar las consecuencias de los procesos de reforma estructural de los noventa, como así también la respuesta de los sectores populares con nuevas formas de organización y de sociabilidad. Predomina la perspectiva etnográfica e inspiraciones en estudios de culturas populares como los de E. P. Thompson o Raymond Williams.

Un segundo grupo, de raíz politológica y corte institucionalista, enfocado en las transformaciones de los mecanismos clásicos de representación del sistema político, principalmente partidos y sindicatos, centra sus análisis en las transformaciones del peronismo. En este enfoque, la perspectiva epistemológica refiere a las teorías de elección racional y el elitismo competitivo. El trabajo más representativo en esta perspectiva es el de Steven Levitsky (2005), también los de María Victoria Murillo (1997) y Sebastián Etchemendy (2001). Para el caso de las organizaciones piqueteras, algunos análisis, en esta clave, corresponden a Germán Lodola (2002), (Pereyra, Pérez y Schuster, 2008).

Pereyra, Pérez y Schuster (2008: 19) reconocen la contribución de ambas perspectivas en cuanto al análisis y caracterización de actores, así como también sobre los cambios institucionales. Sin embargo, proponen incorporar una visión integrada al establecer una red conceptual de la sociología de los procesos políticos: formas de participación, modalidades de representación y procesos de legitimación del orden y la autoridad política. Ya anteriormente, el trabajo de Svampa y Pereyra (2003), Svampa (2005) y Schuster y Pereyra (2001) reflexionaron sobre la relación entre protesta social y régimen político de gobierno.

El análisis de las distintas experiencias de resistencia, protesta, y construcción política irá sedimentando la necesidad de introducir nociones como complejidad, diversidad, horizontalidad y articulación, conformando así una mirada heterónoma con el aparato estatal. Lo que, en principio, la sociología y la ciencia política clásica procesaron como actores no

institucionales de la sociedad civil, o emergentes directos de las transformaciones postindustriales de la estructura de clases, fue avanzando hacia una perspectiva de recontextualizar y problematizar algunas de las nociones que configuraron el paradigma de los nuevos movimientos sociales.

El neoliberalismo, con su compleja transformación, no sólo en la desregulación de la economía sino sobre todo en la reforma estructural del Estado Nación, impactó en la capacidad de resolución de conflictos que antes estaban concebidos en la gramática estatalista de la representación política y funcional.

Descentralización, focalización, empoderamiento, capital social, democracia de proximidad, entre otros, conforman términos de un complejo vocabulario surgido al calor de las reformas de la regulación estatal de la vida colectiva orientadas según un principio rector: la hipótesis de una compleja autorregulación de la sociedad civil. Por el otro, necesitamos pensar creativamente los dispositivos neoliberales de gobierno si pretendemos comprender la transformación en las gramáticas de la representación y la participación que resplandecen en las nuevas formas de resistencia que, como decíamos al principio, recelamos en denominar movimientos sociales (Pérez, 2009: 403).

Según Pérez y Pereyra (2013: 468-469), a partir de 1997, comienza a registrarse un aumento en el volumen de protestas. Los autores ubican ese incremento en el marco de oportunidades políticas, ya que el gobierno de Carlos Menem había perdido las elecciones legislativas de ese año y se empezaba a consolidar una alternativa política con la conformación de la “Alianza”,¹⁰¹ por un lado, y el surgimiento de protestas piqueteras en el interior del país, por el otro. Se conformó así un espacio de resistencia al neoliberalismo que, sumado a la crisis de la convertibilidad, eclosionó con la crisis de fin de año de 2001 y todo lo sucedido en 2002.

¹⁰¹ En las elecciones presidenciales de 1995, el candidato y presidente del periodo anterior, Carlos Menem, triunfó y obtuvo su reelección, alcanzando el 49% de los votos. La oposición se había presentado dividida en dos grandes fuerzas, el Frente País Solidario, una alianza de partidos de centro-izquierda, que obtuvo el 29% de los votos, y la Unión Cívica Radical, que obtuvo el 17%. En 1997, la UCR y el FrePaSo conformaron la Alianza por el Trabajo la Justicia y la Educación. Para conducir la nueva agrupación se estableció un grupo de cinco personas: Graciela Fernández Meijide, Carlos "Chacho" Álvarez, Rodolfo Terragno, Fernando de la Rúa y Raúl Alfonsín. Pocos meses después, en las elecciones de octubre de 1997, la Alianza obtuvo el triunfo en todo el país. Chacho Álvarez encabezó la lista triunfante en la Capital Federal y Graciela Fernández Meijide en la provincia de Buenos Aires, donde venció a la candidata del Partido Justicialista, Chiche Duhalde. En 1999 ganarían las elecciones presidenciales, al imponerse la fórmula De la Rúa-Álvarez con el 48.37 % de los votos frente a Duhalde-Ortega con el 38.27 %.

Los actores sociales de las protestas, al ser organizaciones civiles heterogéneas, tuvieron escasa o nula mediación con el régimen político de gobierno. Así, dentro de esta categorización, podemos encontrar grupos de vecinos¹⁰², pobladores, organismos de derechos humanos, familiares de víctimas, estudiantes, entre otros. Otra categoría son las organizaciones de desocupados y de piqueteros, cuya relevancia obligó a observar su protagonismo en contraste con otros actores sociales (Pérez y Pereyra, 2013: 468-469).

Posterior a la crisis de 2001, en el año 2002, se inició una nueva etapa, ya que el gobierno provisional de Duhalde realiza y materializa la salida de la convertibilidad. Los impactos inmediatos fueron un encarecimiento del costo de vida. Como sostienen Ana Arias (2011) y Gabriel Vallone (2011) la incipiente recuperación económica, producto de fomentar la industrialización aún mantenía situaciones comparables a 1997, previos al inicio de la recesión económica. Se observa, en este contexto, un retorno a reclamos orientados a la recomposición salarial y las demandas sectoriales, aspectos básicos de la pugna distributiva (Arias, 2011: 117).

Si distinguimos dos momentos, el de precrisis (1997-2000) y el de poscrisis (2003-2007), se observa ciertas diferenciaciones, no sólo en la predominancia de actores que llevan adelante los reclamos, sino también en los motivos de sus reclamos. La novedad en la poscrisis se enmarcó claramente en el crecimiento de los reclamos motorizados por organizaciones sindicales, aunque las organizaciones de la sociedad civil también se hicieron presentes. Si bien hubo una retracción por parte de organizaciones piqueteras, también hubo un aumento de organizaciones vinculadas a los Derechos Humanos, a las organizaciones civiles ambientalistas y a reclamos a través de vecinos organizados.

Lo que constatan los autores Pérez y Pereyra es que, si bien la protesta sindical ante un nuevo contexto de oportunidad política, creció, no decrecieron abruptamente las realizadas por organizaciones piqueteras. Se conformó entonces un heterogéneo escenario que “muestra

¹⁰² Merklen (1997) ya observaba que mientras los dirigentes políticos tenían el gran desafío de “unir” dos mundos tan diferentes como la política y la “gente” o comunidad, los dirigentes barriales, ante la inexistencia de mediadores, suplieron estas carencias y dificultades. Entre los políticos, el referente era un vecino del barrio, y entre los vecinos, él era un político. Merklen analiza que “en cierta medida no es plenamente, lo uno ni lo otro, pues ni los vecinos ni los políticos lo reconocen como un igual. Así, no habla bien ninguno de los dos idiomas, pero tiene la rara capacidad de hacerse entender en ambos y de decir en cada lugar lo que allí se quiere oír. Por eso el día que logra reunir al político con los vecinos actualiza la fuente de su poder. Es el día en el que puede probar a unos y a otros que es un buen dirigente. El político espera que él sea capaz de juntar a sus vecinos, y los vecinos, que sea capaz de obtener algo de gobernante. Si dirige bien, obtendrá recompensas de ambos lados” (Merklen, 1997, 2000: 105)

una capacidad de fuerte expresión de las coyunturas políticas y de los problemas de agenda pública” (Pérez y Pereyra, 2013: 468-469).

Retomando el periodo de precrisis, Schuster y Pereyra (2001) observan que desde la transición democrática a inicios de los ochenta, ya sea tanto por cantidad, expansión territorial y variedad de sujetos involucrados, se observa el ciclo de protesta más importante.

La etapa de protestas, iniciada con la recesión de la economía menemista, configuró la novedad de que los grupos que sufrían la desocupación, la subocupación, el trabajo precario, se consolidaron como los actores de la protesta y evidenciaron un avance en sus formas organizativas. Por otro lado, algunos sectores sindicales, aunque no mayoritarios ni con la estructura de una central, recuperaron el protagonismo perdido y se sumaron a la protesta social.

Para una trama posible, que explique este proceso de heterogeneización, Schuster ofrece un análisis en varias dimensiones. En lo político, con disolución creciente de las mediaciones políticas institucionales que se apoyaban en los partidos tradicionales; la pérdida de legitimidad discursiva del gobierno; la fragmentación y disputa en la oposición. En lo económico, con la persistencia y aumento del impacto de la recesión; el incremento del desempleo; la profundización de la precariedad laboral; la disminución del consumo; la desconfianza generalizada en la capacidad del gobierno de manejar los problemas económicos. En lo social, con el aumento de la inseguridad y la delincuencia; los cambios en las redes informales de solidaridad, que se habían tejido bajo la aplicación de las políticas sociales del gobierno anterior; la profundización de la percepción respecto del aumento de la pobreza y procesos de empobrecimiento; el deterioro progresivo de obras y servicios sociales, entre otros (Schuster y Pereyra 2001: 60).

En todo caso, lo que observaba Schuster y Pereyra (2001), en pleno desarrollo de la crisis, eran cuestiones que en el periodo poscrisis serían fuertemente debatidas. Esto es, la ineficacia de los mecanismos institucionalizados, las reglas de inclusión social, la constitución de espacios públicos de encuentro, hechos que involucraron cambios en la consideración social de la definición de la política.

2001 puede pensarse desde múltiples miradas. Pero, ante todo, requiere abordar la complejidad, ya que puede verse

...como una suerte de empate hegemónico entre un movimiento social multifacético y disruptivo, renovador en sus repertorios de acción y formas de organización (piquete y cacerola), y, por lo tanto,

con gran capacidad de veto a través de la acción directa, pero sin posibilidades ni recursos para organizar una oferta electoral en condiciones de enfrentar la crisis institucional que contribuyó a desatar (Pérez y Natalucci, 2012: 12).

De esta manera, se perfiló una dislocación como consecuencia de los efectos descolectivizadores del neoliberalismo, sumado a la pérdida de la legitimidad delegativa y el derrumbe económico (Pérez y Natalucci, 2012: 15).

Svampa (2011) explicita que hay tres interpretaciones en torno al 2001. Unos, son los que centran la atención en la crisis, en el llamado Argentinazo, o en el acontecimiento. Comparten la intención de tener una voluntad de totalidad, pero la complejidad del período llevaría a que tuvieran que reducir varios aspectos o dimensiones. En grandes trazos, podríamos decir que, aquellos que ubican el concepto de crisis para explicar el período centran un diagnóstico de distintas dimensiones: económica, política, social, cultural, sumado al quiebre de dominación del bloque hegemónico vinculado al neoliberalismo. Además, se identificaba la crisis de representación y de la política, como así también de las instituciones.

Quienes centran su lectura en torno a un Argentinazo, destacan el evento como una suma de luchas y resistencias insurreccionales contra el neoliberalismo, así como también la reivindicación de distintas puebladas que fueron sucediéndose en el interior del país durante los noventa, con especial protagonismo de las organizaciones piqueteras.

Por último, quienes caracterizan el 2001 como un acontecimiento, lo hacen desde una perspectiva autonomista, reivindicando la democracia directa y deliberativa.

Svampa observa que dichas miradas deben ser complementarias. Sin embargo, ha devenido un fuerte sesgo hacia describir, más que analizar, el período como crisis; en todo caso, la experiencia demostró que se transformaron los vínculos políticos y las relaciones entre sociedad civil y el conjunto de la clase política (Svampa, 2013: 3).

Tal como sostienen Pereyra, Pérez y Schuster (2008: 23), si bien la crisis de 2001 no estuvo directamente relacionada con el fenómeno piquetero, su implicancia fue decisiva para las organizaciones. Por ejemplo, en términos de protesta, ya que devino un momento de desmovilización; en términos de política social, porque la obra pública y el trabajo empezaron a constituirse fuertemente en nuevas formas de inclusión; por los procesos electorales, porque pese a la deslegitimación del sistema político empezaron a aumentar las expectativas; y por último, por la restitución de la autoridad política por parte del

kirchnerismo, que generó nuevos diálogos, articulaciones y relaciones entre el régimen político y algunas organizaciones sociales.

Lo sucedido en los convulsionados días de diciembre de 2001 causa perplejidad, algunos de sus efectos perduran y ofrecen, al mismo tiempo, ciertas huellas por donde entender y explicar relaciones y articulaciones entre el régimen político y la sociedad civil, nuevas institucionalidades posteriores, y, por cierto, los “debates y combates” entre populismo, republicanismismo y liberalismo¹⁰³.

3.3 Estado de la discusión académica sobre las experiencias de organizaciones sociales en la gestión estatal

Un aspecto relevante en todo análisis sobre la trayectoria de las organizaciones sociales reside en sus formas de articulación o diálogo. Identificar qué efectos produce, en términos de repertorios, sujetos y demandas sobre el Estado, es posible al concebirlo como formas de participación, mecanismos de representación y dispositivos de legitimación que conforman una comunidad política. Nuestro interés, no solo se circunscribe al mismo, sino también a las instituciones que participaron del proceso de toma de decisiones políticas y la sociedad civil.

Los debates académicos al respecto fueron pensados desde la dicotomía, autonomía o cooptación (Campione y Rajland, 2006; Svampa, 2006; Borón, 2007 y Battistini, 2007), empobreciendo así el análisis y acercándose a miradas normativas.

Delamata (2009: 15) afirma que las relaciones entre Estado y movimientos sociales pueden analizarse desde distintos ángulos, centrando el interés en pensar la ciudadanía, derechos y la deconstrucción de poder, y la forma en que se distribuyen socialmente. La autora se pregunta cómo la sociedad y el Estado producen reclamos y bienes que tienden a la distribución igualitaria de espacios de autonomía protegidos por el mismo. La transformación de un reclamo en derecho es inescindible de las políticas públicas que lo respalden.

En Argentina, las transformaciones de la ciudadanía, emergentes del ciclo de protestas abiertas en los noventa, estuvieron vinculadas al trabajo, la inclusión social y la participación política autónoma. Como establecimos anteriormente, el agotamiento de una matriz de ciudadanía social que integraba -a través de relaciones laborales, por un lado, y nuevas formas de participación política surgidas de algunas experiencias sociales, por el otro- dan cuenta de estas transformaciones en la ciudadanía.

¹⁰³ José Sebreli, filósofo y escritor, crítico de todas las experiencias de la década anterior en Latinoamérica, afirmó que la democracia se terminó, en 2001. Extraído el 08/VI/2015 desde: <http://www.infobae.com/2015/06/10/1734412-juan-jose-sebreli-la-democracia-se-termino-el-2001>

La movilización de los trabajadores desocupados debe entenderse en su reclamo inicial por trabajo. Posteriormente, ante la ausencia de políticas laborales, la estrategia viró hacia la obtención de una mínima ciudadanía social demandada al Estado. La integración se ligó así a la supervivencia. Delamata (2009: 16) afirma que años después, ya con Kirchner en el poder, un tercio de la población ingresó o reingresó al mundo laboral formal, y una porción restante continuó en situación precaria. Los primeros estaban protegidos por la tradicional corporación sindical; los segundos, asistidos por planes especiales sin acceso a la seguridad social.

Una ciudadanía sociolaboral, menguada en su capacidad de universalizar reclamos, y una demanda de participación autónoma, cuyos contornos institucionales no alcanzaron a configurarse en el pasaje de la movilización política al ciclo electoral abierto en las elecciones de 2003, pasaron a conformarse junto a otros reclamos emergentes en los rasgos estables de la relación entre las organizaciones y el Estado, esto, durante 2003 y posterior.

En función de estas reflexiones, Delamata interroga acerca de si se revierten las transformaciones contemporáneas de la ciudadanía en un mayor poder de los derechos, y, en todo caso, en qué medida la recomposición de la relación entre Estado y sociedad expande a la democracia (Delamata, 2009: 17).

Si bien hay consenso en cuanto a que una de las novedades institucionales del período de gobierno, que se inició en 2003, consistió en que los movimientos sociales que protagonizaron el ciclo de protestas, en algunos casos, participaran en el gobierno -y, por lo tanto, en la participación de un conjunto de demandas producidas en la acción colectiva no institucional en el interior del Estado- sus consecuencias y análisis pueden visualizarse en distintas posiciones que intentaremos reflejar en las páginas siguientes.

Luis Tapia (2009) propone que se puede visualizar dos lugares de la política. Mientras que uno articula elecciones y sistema de partidos, el otro es el campo del conflicto social, a lo que Tapia define como “un no lugar político” ante la ausencia de instituciones.

En la medida en que el sistema de partidos no es el lugar de representación, de deliberación y solución de los principales problemas y demandas del país, hay de manera casi permanente un espacio político paralelo cambiante, discontinuo y polimorfo que se constituye y reconstituye según los conflictos y luchas sociales que se plantean, y en función de los sujetos sociales y políticos que se constituyen como querellantes y reformadores (Tapia, L., 2009: 4).

Más que un lugar de la política, lo que Tapia identifica es la existencia de un campo de fuerzas donde se movilizan demandas y proyectos, y las acciones tienden a no estabilizarse e institucionalizarse. Si bien la organización social y las formas de distribución se movilizan e interpelan, no dejan de circunscribirse dentro de la órbita de la sociedad civil.

Para avanzar en el análisis de la producción académica sobre las relaciones entre organizaciones sociales y Estado, proponemos a continuación, establecer, primero, las dinámicas de apelación al Estado desde las organizaciones sociales de matriz nacional popular. Como hemos referido, apelando a una retórica peronista y la relevancia del Estado como garantía de las conquistas sociales, luego de treinta años de hegemonía neoliberal, el hecho de “volver” a un Estado social y garante de derechos era un proyecto compartido por las organizaciones.

Posteriormente, y de manera crítica, abordaremos una de las primeras perspectivas construidas desde la academia para entender estos procesos, basado en la noción de la cooptación.

Abordaremos también los avances en torno a una definición de institucionalización que logra, a nuestro entender, dar cuenta de la complejidad, contradicciones y dilemas que este tipo de relaciones generan a partir de las experiencias, no sólo interpelando a las organizaciones, sino también a los funcionarios.

Acordando con Natalucci y Schutenberg (2013), en que la mayoría de los estudios tuvieron una mirada “desde arriba” del proceso político, trabajaremos, por contrapartida, un análisis de estos procesos “desde abajo”, en cuanto que aporte a una reactualización del movimientismo como modalidad de acción política y de los debates en torno a lo nacional popular.

Por último, analizaremos este proceso en el ámbito de la provincia de Buenos Aires, espacio territorial al que nos abocaremos en la segunda parte de la tesis.

3.3.1 Tres gramáticas políticas: autonomismo, clasismo y movimientismo

Ya nos habíamos referido, en apartados anteriores, a tres gramáticas políticas, las cuales son, a nuestro criterio, de relevancia para pensar las acciones. Las organizaciones sociales que nos interesa problematizar en su relación con el Estado, agencias estatales y programas

comparten una gramática movimientista. Mientras que las dos restantes, las gramáticas políticas¹⁰⁴ autonomista y clasista,¹⁰⁵ tenían una visión monolítica del régimen político.

Vamos a desarrollar aquí los aspectos analíticos y los orígenes históricos de las tres gramáticas de los tipos ideales: movimientista, autonomista y clasista.

Nuestro interés no es estudiar protesta, ni movimientos sociales, en cuanto a su historia y posicionamientos, como así tampoco tener una perspectiva histórica extensa del estudio estadístico de protestas, por ejemplo. La operación teórica de Germani, para Pérez (2007), es pensar el concepto de movilización, tomado como “teoría de alcance intermedio”, entendiendo al populismo como una determinada relación entre un tipo de movilización y una forma de integración/institucionalización de tal movilización en el nivel del régimen político de gobierno.

La movilización heterónoma de grupos excluidos de los procesos políticos en curso, en una sociedad sometida a un cambio acelerado de la estructura social, producto de la industrialización es, para Germani, fundamental para entender y explicar los procesos de movilización y su relación con el régimen político.

A través de la intervención de una élite, externa a los propios actores movilizados, se produce la integración de sus demandas en el aparato del Estado, generando un desanclaje entre los procesos de integración social y movilización colectiva respecto de las estructuras de representación política de matriz liberal democrática; fundamentalmente, el sistema de partidos y las asociaciones intermedias autónomas (Pérez, 2009, Pérez, 2017, Germani, 1978; Di Tella, 1964 y 2003).

Este proceso tiene por resultado una democratización de los sectores populares anteriormente desafectados, pero acompañados por un fortalecimiento de una corporativización y estatalización de la política. Por lo que, el problema de esta creciente

¹⁰⁴ La gramática política debe entenderse como “un juego de reglas no escritas que delimita, por un lado, las pautas de interacción de los sujetos; y por otro, las combinaciones de acciones para coordinar, articular e impulsar intervenciones públicas, acciones que se dirijan a cuestionar, transformar o ratificar el orden social” (Natalucci, 2010c: 100).

¹⁰⁵ Podemos apuntar aquí que la gramática autonomista se caracteriza por la centralidad otorgada a los mecanismos deliberativos, en especial, promueve el asambleario y horizontal, siendo el consenso la forma de toma de decisiones. A su vez, se prioriza lo territorial, que se haya intrínsecamente vinculado a su concepción de cambio social, es decir, “desde abajo, en el aquí y ahora, a partir de la transformación de las relaciones cotidianas” (Burkart y Vázquez, 2008: 279). Natalucci (2011: 193-219) afirma que la gramática clasista también comparte esta visión monolítica del régimen político, al que iguala al Estado, y a éste como instrumento de dominación de la clase dominante, aunque manifiesta una revolución que reorganice las relaciones entre clases sociales, de modo de desaparecer al capitalismo como régimen de acumulación. En este sentido, se posiciona como la vanguardia de la clase dominada a la que espera conducir. Por ello, hay una presencia importante de un vínculo pedagógico que fortalezca la “conciencia clasista” a partir de discusiones de tipo ideológico-programático (Natalucci, 2008^a: 201).

democratización es que resulta en detrimento de una representación pluralista y de baja autonomía frente al Estado.

Retomando la noción de *gramáticas políticas*, debemos entenderlas como un sistema de reglas que significan relaciones entre los actores movilizados (sus repertorios de acción, formas de organización y marcos interpretativos) y las estructuras institucionales del régimen político de gobierno: partidos, sindicatos, asociaciones intermedias y Estado (Natalucci, 2012)

Una gramática presenta también una determinada construcción pre formativa de los problemas públicos, (Nardacchione, 2005: 88) reconfigurando las fronteras entre las esferas de lo público, lo común, lo privado y lo estatal.

La noción de gramática es un concepto “intermedio” -ni empírico ni teórico- y, como los tipos ideales, sólo tiene rendimiento empírico por la diferencia entre los rasgos relevantes respecto de las demás.

Las tres gramáticas ideales son: la autonomista, la clasista y la movimentista. A la primera, podemos caracterizarla por la centralidad otorgada a los mecanismos deliberativos, en especial el funcionamiento asambleario y horizontal, adoptando el consenso como modalidad de toma de decisiones. Sin que esto implique que todos los miembros de la organización tomen las decisiones, remite a que todos están en condiciones de hacerlo. No tiene una estructura interna, sino más bien de representantes, aquellas que designan de modo temporario, *referentes*. Natalucci (2012) establece que su concepción del cambio social apunta cambio y transformación de lo cotidiano, donde la dimensión territorial cobra relevancia. El régimen político se concibe de un modo monolítico, “un dispositivo de captura de la autonomía colectiva y subjetiva que debe ser preservada rechazando cualquier forma de representación” (Pérez y Natalucci 2012: 22). Los Movimientos de Trabajadores Desocupados Aníbal Verón constituyeron un ejemplo de organización con esta gramática.

La gramática clasista, ubicándose como la vanguardia de la clase trabajadora a la que espera representar, se orienta a la “conciencia clasista” a partir de discusiones de tipo ideológico-programático (Delamata 2004; Natalucci 2011). La estructura interna de este tipo de organizaciones -como el Polo Obrero (Partido Obrero), el Movimiento Sin Tierra Teresa Vive (Movimiento Socialista de los Trabajadores) o el Movimiento de Liberación Territorial (PC)- está dispuesta de un modo vertical y jerarquizado. Esta gramática también tiene una visión monolítica del régimen político, por lo cual este es igualado al Estado, concebido, a su vez, como mero instrumento de dominación de la clase dominante. Su expectativa de cambio

es ambiciosa: una revolución que reorganice las relaciones entre clases sociales. (Natalucci, 2011, 2012) La gramática movimentista, en cambio, da por supuesto que la acción política no sólo tiene un carácter destituyente del orden vigente, sino también uno instituyente, se organiza en dos etapas: de resistencia y de ofensiva. Mientras la primera se caracteriza por el retroceso político y económico para los sectores populares, la segunda se guía por el acceso a derechos -lo cual habilita el uso de un lenguaje de derechos- que alienta la articulación interorganizacional para superar las posturas sectoriales. La expectativa, en esta gramática, es la construcción de un *movimiento nacional*, policlasista. En este sentido, debe entenderse su vocación por *representar al pueblo*.

3.3.2 Lo nacional popular y la apelación al Estado

Como hicimos referencia anteriormente, adherimos a la identificación de tres gramáticas políticas con las cuales podemos pensar las diversas estrategias, identidades y prácticas políticas de organizaciones sociales en la Argentina reciente. Al momento de analizar y explicar las trayectorias de organizaciones sociales en el Estado, y los debates en torno a una “institucionalización”, se refiere a la gramática denominada “movimentista”, ya que esta orienta sus acciones a integrar sus demandas en el aparato del Estado, generando un desanclaje entre los procesos de integración social y movilización colectiva respecto de las estructuras de representación política de matriz liberal democrática, fundamentalmente, el sistema de partidos y las asociaciones intermedias autónomas (Perez, 2017).

Rinesi y Vommaro (2007: 460) aluden que esta gramática “contiene en su seno esta doble dimensión: es conflicto y orden”. La gramática movimentista se maneja en la tensión instituyente/destituyente, precisamente porque los cambios que se quieren impulsar son posibles por la movilización popular.

Nos interesa tomar los debates sobre el populismo postneoliberal como reflexiones acerca de la actualización de la tradición movimentista y sus límites en la Argentina del siglo XXI. Esos son los trabajos de Follari (2010: 29) y Rinesi, Vommaro y Muraca (2008: 82).

En todo caso, las organizaciones movimentistas identifican al Estado como instancia prioritaria de la intervención política, promoviendo la integración del sujeto pueblo en el Estado. Y el Estado, por su parte, tiene la difícil misión de proponer una reconciliación de intereses privados, sectoriales y corporativos. Es interesante, sin embargo, analizar esta reactualización de lo “nacional popular”, y ubicarla en el contexto de esta última década en nuestro país.

Pérez (2017: 287), siguiendo a Germani (1978), establece que se pueden reconstruir los rasgos fundamentales de la gramática movimientista al identificar populista una concepción personalista de la representación política centrada en la figura del líder, la estatalidad como horizonte y herramienta del cambio social y una identidad popular plebeya como enmarcamiento fundamental de la acción y la movilización.

Rabotnikof y Aibar (2012: 55) identifican que la utilización de los términos “nacional” y “popular” no tuvo avances significativos al momento de definirlos. Las mayores precisiones fueron desarrolladas por intelectuales de inspiración gramsciana.

El texto fundacional es de 1981 y pertenece a Emilio de Ipola y Juan Carlos Portantiero, “Lo nacional popular y los populismos realmente existentes” (1981:7-18). Los autores refieren que “lo nacional” puede pensarse a partir de Gramsci, como una superación a cualquier determinación geográfica, y pensarlo como campo problemático del proyecto hegemónico. A su vez, “lo popular” puede establecerse como la posibilidad de tender lazos entre las clases subalternas, para acumular fuerzas y comandar la construcción de la Nación.

En estos autores, el populismo aparece como una voluntad colectiva, pero de contradictoria articulación, estructurada a través de un conflicto entre tendencias a la ruptura y contratendencias a la integración (Aboy Carles, 2001: 18). Los populismos se caracterizan entonces por desviar la voluntad colectiva a una recomposición de una esfera nacional y estatal que, de manera vertical y desde arriba, organiza la comunidad.

Lo nacional tiene sentido a partir de la materialidad que ofrece el Estado, contexto e interrelación, conceptos con los que el capitalismo asumió como dominación. De ahí las advertencias que, desde el socialismo, realizan los autores mencionados.

Pero lo sucedido a partir de la crisis del Estado de Bienestar, y, posteriormente, el golpe de Estado y la transición a la democracia, le dio un nuevo vigor a la discusión.

Luego de la catástrofe social, a partir de la crisis de finales de los noventa y del neoliberalismo, comienza a actualizarse, o reeditarse, el debate en torno a la dimensión nacional-popular, sobre todo a partir de la revalorización del Estado.

Para Rabotnikof y Aibar (2012), volver a pensar el Estado significa hacerlo en términos de un instrumento de acción colectiva que genera reformas institucionales sustantivas. Y, al mismo tiempo, aflora una recuperación a la invocación nacional como apelación antiimperialista, latinoamericanista en la retórica, en la política internacional y en la creación de instituciones regionales.

Se redefinen también antiguos temas ligados a la afirmación de la soberanía nacional, que se habían visto eclipsados en el marco de la globalización, como la capacidad y autoridad para definir políticas a partir del Estado y, en particular, la recuperación de la propiedad o administración de los recursos naturales y estratégicos. Pero, en comparación con el legado de los nacionalismos populares, la novedad radica en la ampliación del catálogo de derechos sociales y ciudadanos (diversidad sexual, diversidad étnico-cultural) que, según los países, presentan diversos grados de reconocimiento y muestran diferentes trámites de resolución político-constitucional. Pese a ello, y aunque en algunos casos se asista a una «disputa por la Nación», la diferencia epocal radica en el intento de integrar estas diferencias en un orden nacional (nombrado o no como tal) (Rabotnikof y Aibar, 2012: 65).

Maristella Svampa (2011: 17) afirma que en la Argentina ha ocurrido un pasaje en esta última década, que puede sintetizarse como aquel del “que se vayan todos” a una exacerbación de lo nacional-popular.

La tradición nacional-popular remite, para nuestro país, al peronismo. Lo que explicaría esa exacerbación, para la mencionada autora, son tres momentos políticos que se abren con acontecimientos de fuerte impacto social: el *primer momento*, la rebelión de 2001, caracterizada por una crisis generalizada y un nuevo ciclo de movilización social, cuyo punto de inflexión fue la represión del Puente Pueyrredón (26 de junio de 2002). El *segundo momento*, la asunción presidencial de Néstor Kirchner (25 de mayo de 2003), que generó un nuevo escenario político, interpelando fuertemente a la sociedad y a las organizaciones sociales movilizadas (la vuelta a la «normalidad», la emergencia de un discurso progresista «desde arriba» y el retorno tímido de lo nacional-popular). Y por último, el *tercer momento*, que se abrió con el conflicto entre el gobierno nacional y los sectores agrarios (a partir del 11 de Marzo de 2008) y encontró una doble inflexión con la aprobación de la Ley de Comunicación Audiovisual (10 de Octubre de 2009) y la muerte repentina del ex-presidente Néstor Kirchner (27 de Octubre de 2010). Justamente, identifica este último momento como el de la exacerbación de lo nacional-popular y la tentativa de construcción de hegemonía.

Svampa recuerda, a su vez, el intento de construcción de una fuerza transversal progresista. Esta última tentativa, más bien errática y prontamente descartada, otorgaba un lugar a las organizaciones piqueteras de la matriz nacional-popular. Estas se integraron al gobierno bajo el nombre, políticamente correcto, de organizaciones sociales, actualización de lo nacional-popular, realizada a través de la profundización de los antagonismos y la activación de estructuras de inteligibilidad binarias. De esta manera, se halla más cerca de las clásicas versiones organicistas de la hegemonía que de una visión pluralista. No obstante,

aunque la matriz nacional-popular puede reclamar hegemonía (asentada, sobre todo, en una construcción cultural-mediática), se muestra incapaz de aglutinar y contener todos los frentes de conflicto y todas las formas de expresión de lo popular.

Más allá de las diferencias entre la teoría de movilización de recursos y la de nuevos movimientos sociales, ambas tienen algunos acuerdos respecto de su concepción general que vale remarcar. Primero, los movimientos emergen de una falencia del sistema institucional, o bien para re-introducirse como intereses en un sistema representativo, o bien como un cambio parcial en el sistema social. Segundo, comparten una idea de la política cristalizada en instituciones y, principalmente, en el Estado, por lo que aquella queda cautiva del sistema político o de instancias de representación de intereses. Esta premisa conlleva una taxativa división entre el estado y la sociedad civil, entre lo político y lo social. Por último, la política es una especie de juego regido por un sistema de distribución general de recursos, donde la “capacidad de poder se justifica en términos de quienes acuerdan o no con aquellas reglas de juego” (Pérez y Natalucci, 2008: 90).

3.3.3 La noción de cooptación para explicar el proceso

Una de las primeras claves analíticas construidas desde la academia, para pensar las nuevas relaciones establecidas entre organizaciones sociales y Estado, fue la concepción de la cooptación. Los primeros trabajos que recopilan parte de las experiencias y que se explican bajo esta perspectiva son los de Maristela Svampa (2005) Daniel Campione y Beatriz Rajland (2006); Atilio Borón (2007) y Battistini (2007).

La principal explicación para sostener esta premisa residía en identificar el proceso político iniciado en 2003, reconociendo una “normalización” y contención de la protesta.

En efecto, el kirchnerismo, planteándose como una ruptura y un cambio frente a gobiernos de corte neoliberal, estableció una forma de relacionarse con las organizaciones sociales. Esta estrategia fue vista entonces como una forma de limitar la autonomía con respecto al Estado, una de las características más rescatables de estas organizaciones (Campione y Rajland, 2006: 307; Battistini, 2007: 101).

Por lo tanto, se establece una explicación a partir de la forma de intervención del Estado por sobre las decisiones de las organizaciones sociales, dejando a estas organizaciones con un rol pasivo.

Otra de las afirmaciones sobre la existencia de un proceso de cooptación, por parte del Estado de organizaciones sociales, sostiene la restitución del clientelismo, donde las

organizaciones reemplazaban la vieja estructura del Partido Justicialista en los barrios. A partir de la gestión de algunos planes estatales, las organizaciones consolidaban relaciones clientelares, fortaleciéndose a cambio de una desmovilización y estableciendo gestos de apoyo político. Borón (2007: 40) afirma que este proceso se explicaba también por la debilidad organizativa de esas organizaciones. Por lo que la cooptación, más que definirse desde la estrategia estatal, se entiende por esas deficiencias organizativas.

De esta forma, Borón (2007: 41) plantea que la emergencia del gobierno de Kirchner se debió a la impotencia de las clases subalternas para imponer sus intereses y, a su vez, visibilizó una estrategia de los sectores de poder en busca de “cooptar” a cierta porción de los movimientos que habían cuestionado el orden neoliberal.

Como vimos en el apartado anterior, Svampa (2005, 2008) afirma que con el retorno de la tradición nacional-popular comenzó a establecerse la hipótesis de la integración e institucionalización de las organizaciones como una de las tendencias centrales del gobierno de Kirchner. Esa estrategia fue alimentada por el accionar de ciertas organizaciones sociales que vieron, en el nuevo presidente, la posibilidad de un retorno a las “fuentes históricas” del justicialismo.

Lo que la autora identifica, es un campo piquetero en el que organizaciones con historia de resistencia en los noventa junto a organizaciones nuevas, creadas posteriormente a la crisis de 2001, manifestaron una tendencia a una institucionalización.

Desde el Estado reconocieron estos acercamientos, y recibieron un tratamiento privilegiado, diferenciándose así de otras organizaciones que, si bien también tuvieron trabajo territorial, no recibieron los mismos recursos, fortaleciendo así una estrategia personalizada que fragmentó el campo piquetero. Ya a partir de 2005, se registraron incorporaciones de dirigentes al gobierno en secretarías relacionadas con Desarrollo Social, tanto a nivel nacional como provincial.

Para Svampa (2008b: 29), además de cooptación, lo que puede visualizarse es una “estatalización” de las organizaciones, ya que, al integrarse algunos de sus líderes a espacios de gestión, y compartir espacios de poder con gobernadores e intendentes, fueron parte de una disputa política hacia el interior del peronismo. La desmovilización, esto es el abandono del piquete o corte de ruta, se debió al acercamiento con el gobierno, aunque también, desde las organizaciones, hubo un reconocimiento de que el “humor social” ya estaba agotado con esa metodología. En todo caso, lo que Svampa resalta es que, organizaciones sociales que construían un proyecto político alternativo y novedoso, terminaron incorporándose al Partido

Justicialista sin grandes éxitos en sus disputas internas. De esa manera, se acerca a la caracterización que realiza Borón (2007) entre el potencial que habían generado y cierto conjunto de frustraciones de los resultados políticos posteriores.

Natalucci y Pagliarone (2013: 98) sostienen que, para las organizaciones, las nuevas relaciones con el Estado fueron un “salto a la política”. Sin embargo, desde la academia, ese proceso se tradujo como cooptación. Si esto hubiera sido de manera única y lineal, se hubiera acentuado el clientelismo como modo de relación entre el gobierno y las bases del movimiento y, por otra parte, hubieran dejado de tener autonomía e identidad propia.

Frente a esta idea, algo simplificadora, de cooptación como única explicación para los distintos posicionamientos políticos de las organizaciones, se constatan trabajos que problematizan el tema. Estos trabajos definieron a las nuevas relaciones como producto de decisiones políticas de las organizaciones (Cortés, 2008), rescatando relaciones previas con el Estado (Freytes Frey y Cross, 2007). Por su parte, (Retamozo, 2011) identifica que “negarle la capacidad de agencia” relega la potencialidad de las organizaciones.

3.3.3.1 Algunas respuestas a la noción de cooptación. Sobre agencia y miserabilismo

Grignon y Passeron (1991) abordan, desde dos perspectivas contrapuestas, las formas de análisis sobre la cultura popular, las que identifican como relativismo y legitimismo.

Mientras que el relativismo pretende darle estatus de cultura a lo popular, asumiendo ciertos riesgos si se desconocen las relaciones de poder que articulan lo popular con lo dominante; la perspectiva legitimista afirma que aquellos que detentan el capital legítimo son los que tienen la capacidad para definir cuáles son las prácticas y las representaciones culturales válidas. Así, sólo existe cultura en lo legítimo. El legitimismo se convertiría en miserabilismo en tanto entiende la imposición de una manera absoluta, sin margen para que los sectores populares construyan cultura (Garriga Zucal, 2010: 4).

Nos interesa destacar los debates en torno a Grignon y Passeron, a partir de la mirada miserabilista hacia los sectores populares, desde una postura dominocéntrica. Si esa perspectiva no da margen para que los sectores populares puedan construir cultura, tampoco creemos que puedan construir política. Muchas veces, este dominocentrismo es el lugar común de la academia para observar procesos sociales en los sectores populares (Natalucci y Schuttenberg, 2013: 35), como vimos anteriormente, analizan que la relación entre Gobierno y organizaciones fue explicada en numerosos trabajos bajo la clave de la cooptación. Según estos trabajos, la estrategia estatal de contención de la protesta, el reemplazo en el nivel

colectivo de la matriz clientelar, la manifestación de la debilidad de los sectores populares y la capacidad “infinita” de “volver al orden” por parte del Partido Justicialista, explican esta relación y construcción de mediaciones e institucionalidad entre Estado y organizaciones sociales. “Este tipo de afirmaciones no hacen más que tener una mirada ‘desde arriba’ al poner en relieve la forma de intervención del Estado como variable explicativa de la acción política de los movimientos sociales” (Natalucci y Schuttenberg, 2010: 7).

Manzano (2008, 2010) ya había identificado que los estudios sobre acción colectiva y movimientos sociales definieron un campo de investigación centrado “en las formas en que el sistema político procesaba demandas y las transformaba en reformas estructurales, los mecanismos de cooptación de los líderes de los movimientos, la institucionalización de acciones disruptivas, y la decadencia o desaparición de movimientos sociales” (Manzano, 2008: 25).

El abordaje etnográfico sobre la política colectiva permite realizar ciertos desplazamientos que enriquecen los análisis al salir de posicionamientos como los mencionados anteriormente -“desde arriba”- privilegiando prácticas cotidianas.

En efecto, las prácticas cotidianas de militantes, quienes “desde el Estado” empezaron a desarrollar varias tareas, interpelaban las visiones sobre la temática, el efecto del Estado en las organizaciones y también la complejidad del desarrollo de la política desde el Estado.

Prosiguiendo ese análisis, las organizaciones que participaban y los militantes que las representaban acudían al Estado concibiéndolo como un heterogéneo y complejo universo nacional y popular, e identificando, en el nuevo Gobierno, el restablecimiento de las tres banderas históricas del peronismo: soberanía política, independencia económica y justicia social, junto con la convocatoria a la reconstrucción del movimiento nacional. Este sentido de pertenencia explicaría mejor el trabajo de los militantes en el Estado, que la elaboración de estructuras de análisis de pros y contras, de mera estrategia racional de la acción. Como explicita Manzano (2008: 127) es necesario interpretar los procesos políticos y las articulaciones entre Estado y organizaciones sociales, a partir de las relaciones de poder históricamente construidas.

Los escenarios donde se configuran las disputas dan cuenta de un proceso de producción conjunta, tanto de políticas como de modalidades de acción. Manzano, con los aportes de Thompson (1984, 1992) y Roseberry (1994), entre otros, propone pensar la sociedad como campo de fuerza.

Entre las contribuciones y propuestas de Thompson, quisiéramos priorizar aquí la experiencia, como mediadora entre estructura y acción. Así, dejando a un lado cierto determinismo económico, la clase es atravesada por la cultura, la experiencia y la lucha de clases. Al estudiar los motines, Thompson, lejos de verlos como un caso espasmódico, los ubicó dentro de una forma compleja de acción popular con objetivos claros. Entiende, así, a los motines, en el marco de los límites, dando cuenta de las relaciones de hegemonía. Más que explicar las causas, su preocupación era analizar las condiciones de posibilidad. Este desplazamiento permite captar tensiones en las relaciones de fuerzas, los condicionamientos mutuos y las modalidades de acción, que van mutando en el tiempo.

Por su parte, Roseberry (1994: 356) señala que la mentada hegemonía no puede concebirse como un resultado, sino más bien como proceso, el cual es constantemente interpelado, dando cuenta de un campo más complejo en la articulación entre el Estado y la cultura popular.

Frente a procesos de participación de organizaciones sociales en la gestión pública, se ha debatido acerca de los abordajes normativos desde las teorías sobre la acción colectiva o los movimientos sociales, y acerca de lo que se espera de ellos. Al observar un proceso de institucionalización de varias organizaciones en relación con el Estado, se constata que hubo una valoración negativa por parte de la academia, apuntando nociones como cooptación y pérdida de autonomía.

Interesa, sobre todo, destacar que las trayectorias de politización, en las cuales determinadas organizaciones sociopolíticas se insertan, o insertaron, en alguna instancia del Estado, son de por sí complejas, ya que implican un doble desafío: la reconversión de las prácticas de confrontación-negociación de las organizaciones sociopolíticas. Esas acciones implican la desmovilización, además del reto de modificar, desde adentro, las propias tradiciones estatales, heredadas de los noventa, con respecto a la función pública.

La estrategia analítica permite examinar afirmaciones en torno a este proceso al repensar la figura, muchas veces maniquea, del Estado, desde distintos enfoques no determinantes, y con la certeza de que es pertinente un abordaje que apunte a la reconstrucción de campos de fuerzas sociales (Manzano, 2008: 125). Además, se verificar el desafío de reactualizar los debates acerca de la relación entre organizaciones sociales y el Estado, las modalidades de acción política y la apropiación de la política por parte de los sectores populares en la Argentina.

La noción de “campo de fuerzas”, construido por Manzano en base a Thompson y Roseberry, tiene una dimensión operativa que permite observar las expectativas sociales de ambas partes (en el caso del Estado, corporizado por los funcionarios) en relación con las experiencias previas. Pero también sugiere observar, e identificar, nuevas correlaciones, modalidades y tensiones en la formación de espacios de disputa.

En base a este análisis, lo que se configura es un escenario de confrontación entre funcionarios estatales y militantes de organizaciones en torno a problemas derivados de la crisis neoliberal. En este escenario, las respuestas producidas en la década de los noventa crearon modalidades donde tiene productividad analizar el concepto operativo del campo de fuerzas. Sin embargo, este precedente configuró el escenario contemporáneo. Lo que también vale destacar es cómo las cambiantes respuestas estatales a problemas de larga duración o estructurales, van generando performatividad en los modos de relacionarse y disputar social y políticamente.

3.3.4 Aproximaciones conceptuales a la noción de institucionalización

Nuestro interés, en este apartado, es profundizar y reflexionar sobre diferentes producciones de la mencionada relación entre Estado y organizaciones sociales a partir de la concepción de un proceso o etapa de institucionalización. Esta concepción nos parece más apropiada, ya que se desplaza de ciertas expectativas que, desde nuestros lugares de investigadores, podemos tener sobre el conjunto de decisiones y prácticas que desarrollan tanto las agencias estatales como las organizaciones. Esto es, alejarnos de posiciones normativas o militantes, más allá de las dificultades y obstáculos, posibilita producir textos sobre contextos que ayuden a futuros trabajos sobre la década en la que se desarrollaron estas coyunturas. Describiremos y explicaremos así diferentes investigaciones cuyas preguntas fueron próximas a las nuestras.

Natalucci y Pagliarone (2013: 93) identifican, al menos, dos formas de pensar la mentada institucionalización. Una primera, como “madurez organizativa” (Offe, 1999: 330), por lo cual las organizaciones sociales perfeccionaron sus estrategias y canales para la captura de recursos. Offe identifica un proceso de formalización que garantiza cierta continuidad de la organización. Al respecto, González (2011: 88) establece que, si bien muchos analistas interpretan la institucionalización como una señal de madurez política y de avance hacia la democratización, es necesario establecer una marcada complejidad de los procesos inconclusos, relacionados con la anhelada consolidación democrática de la región.

Otra concepción de la institucionalización se explica a partir de la relación que una organización establece con el sistema político. La política se constituye en el terreno de disputa en la distribución de recursos, donde la “capacidad de poder se justifica en términos de quienes acuerdan o no con aquellas reglas de juego”, quienes presenten desacuerdos con estas reglas quedan privados de poder (Pérez y Natalucci, 2008: 90).

El hecho de participar en elecciones evidenciaría que la política pertenece así a un orden estatal institucional, dividiendo Estado y sociedad civil, lo político de lo social.

Tapia (2009: 1) sostiene que la sociedad civil es “otro lugar de la política”, un espacio no estatal, por lo que la institucionalización no quedaría reducida al espacio de lo estatal. Para Tapia, los movimientos sociales no tienen un lugar específico donde hacer política, por eso pueden transitar la sociedad civil, e incluso el Estado, “con sus críticas, demandas, discursos, prácticas y proyectos”, corriendo la mirada exclusivamente del Estado, y pensar, más bien, en los desplazamientos entre este y el ámbito de lo social.

Cortés (2009: 4) afirma que el Estado se erige como una “suerte de escenario del conflicto social”, donde analiza la capacidad estatal a partir de la institucionalidad como forma de procesar conflictos. Así, para Cortés, el debate en torno a la institucionalización debe remitirse a las formas concretas que ésta asume. Como los distintos conflictos fueron procesados desde los distintos aparatos del Estado, es necesario “reconocerla como “cuestión”¹⁰⁶ e inscribirla en los marcos de la institucionalidad” (Cortés, 2009).

González (2011) identifica a diversos autores que afirman que la institucionalización de los movimientos sociales permite reformar las instituciones desafiando la discriminación, la desigualdad y la dominación (Habermas, 1993; Cohen y Arato, 2000; Tilly, 2009). La reforma institucional supondría, no sólo modificar los sistemas tradicionales institucionales, sino reemplazar, además, a funcionarios de la elite y/o tecnócratas por representantes de las organizaciones sociales.

Gualdi y Roldán (2011: 12), problematizando la discusión sobre institucionalización, adhieren a Svampa (2004) y Gómez (2007) cuando sostienen que las distintas experiencias de institucionalización se dan en aquellas organizaciones más “entrenadas” en vincularse con el Estado, en función de viabilizar la obtención de recursos, como así también poder diseñar y ejecutar proyectos. No todas las organizaciones tenían posibilidades concretas de establecer una relación con el Estado, la misma estaba condicionada a poseer recursos humanos y

¹⁰⁶ Tomamos aquí la figura de Oszlak y O'Donnell (1976) de la “cuestión socialmente problematizada” como el asunto que toma carácter público y, según el cual, los diferentes actores sociales (entre ellos y principalmente el Estado) deben tomar una posición y actuar en consecuencia para su “resolución” (ya sea como solución o no).

experiencias que le permitieran gestionar y administrar recursos (Gómez, 2007: 122). Este punto de vista interpela la construcción más conocida sobre la diferenciación entre piqueteros u organizaciones “duros”, “combativas”; y “blandos” o “negociadoras”. En este sentido, destacaba que las distintas organizaciones tenían sus estrategias políticas, por lo que gran parte de las críticas a estas relaciones, partieron de los investigadores más que de las propias decisiones de las organizaciones. Es interesante interpelar también la afirmación que asocia directamente el fenómeno de la institucionalización con la desmovilización.

Karolinski (2011) establece que las investigaciones que abordan el vínculo entre el gobierno kirchnerista y las organizaciones sociales presentan distintas perspectivas, identificando, por un lado, a quienes caracterizan la política gubernamental como “desmovilizadora”, adhiriendo a la explicación de la cooptación (Campiono y Rajland, 2006 y 2008; Svampa, 2006, 2007 y 2009; Scribano y Schuster, 2004; Zibechi, 2009 y 2010). Destaca a quienes enfatizan la producción de consenso social a partir de la recuperación de los reclamos que venían expresándose desde el 2001, y la conciben como “movilización selectiva” y de “cooptación del conflicto social” (Cortés, 2007 y 2008). Por último, hay quienes ven en el liderazgo de Néstor Kirchner la explicación de una articulación exitosa, absorbiendo demandas de diferentes actores sociales. Así, la inclusión de las organizaciones afines en el gobierno representa una autorización del populismo kirchnerista para gestionar y ejecutar las políticas públicas de las cuales también son partícipes (Biglieri y Perelló, 2007; desde otra perspectiva teórica, pero con un sentido similar: Antón, et al, 2010; Boyanovsky Bazán, 2010).

Para Karolinski, es la centralidad del Estado la que opera como referente de las luchas políticas

...recuperándolo en su doble dimensión, es decir, como la relación básica de dominación en la sociedad capitalista y, a la vez, como aparato institucional que expresa las contradicciones inherentes a tal orden social, y que permiten en su accionar específico no neutral, garantizar su reproducción (O'Donnell, 1977; Oszlak, 1982; Thwaites Rey, 2004 y 2005 en Karolinski, 2011: 3).

Debido a que las instituciones estatales son los lugares predilectos de disputas y tensiones entre diversas clases, y fracciones de clase -para incidir en la definición de los problemas sociales relevantes y orientar políticamente a su resolución-, podemos concebirlas como arena de conflicto y negociación (Oszlak, 1982: 101).

Karolinski entiende a las políticas públicas como la resultante de las diversas pujas entre actores, lo que permite analizar y explicar la cristalización de los diversos intereses sociales en un momento histórico determinado. La complejidad, los dilemas y contradicciones, que son inmanentes a un proceso de incorporación de militantes de las organizaciones a participar en políticas sociales o públicas, dan cuenta de que las experiencias serán un punto de partida sustancial para profundizar, ubicar potencialidades y límites de esas políticas.

Muñoz (2004), en un texto previo a los debates más actuales sobre institucionalización, plantea una interesante hipótesis acerca de las organizaciones de desocupados. Estas organizaciones introdujeron en la escena pública y política una polémica en torno a los significados que debe asumir la democracia. Ubica la relación entre la esfera político-estatal y las organizaciones de desocupados en dos dimensiones de análisis: por un lado, identificando las estrategias que establecen el gobierno y los piqueteros a través del despliegue en la escena pública, y por el otro, analizando la creación de políticas sociales dirigidas a los desocupados. La relación entre demandas sociales y la esfera político-estatal evidencia la polémica en torno a la democracia, ya que el ejercicio de la política moderna obliga a generar articulaciones, equivalencias y diferencias con otros actores, a partir de la construcción de demandas que dejan traslucir imaginarios en torno al orden social y político.

Muñoz identifica que mientras en los noventa la dinámica amigo / enemigo se articuló con la pretensión de la estabilidad económica, política y social, consolidando la hegemonía neoliberal, en el escenario posneoliberal sucede de manera más compleja y fragmentada. Más allá del reconocimiento sobre el problema de la desocupación y de la pobreza, en términos discursivos, o ubicando dichos problemas en la explicación de la inseguridad, en todo caso lo que se repone es que la democracia no debiera limitarse al sistema político.

3.3.4.1 Hacia un proceso de institucionalización

Astor Massetti (2009, 2010) es uno de los autores que observó la institucionalización como una trayectoria de politización de movimientos sociales específicos, conformada, básicamente, por tres momentos distintivos:

- El primero, de confrontación o demanda con el Estado
- El segundo, de “onginización”
- El tercero, de institucionalización en la función pública de al menos parte de estos movimientos.

La pregunta que estructura su análisis se basa sobre la incorporación de los movimientos sociales a la función pública como vía para transformar los límites de la democracia. Cada estudio de caso específico podría aportar variables de análisis al respecto.

Massetti identifica que la intensidad de la protesta social fue incrementando durante 1997 - 2002. Una primera dinámica se desarrolla en una relación de confrontación, aunque con escenarios variados. Si bien no es una relación lineal, hay momentos de represión, interlocución y reconocimiento. Las dinámicas conflictuales no son puras, debido a que presentan distintos niveles e instancias de interlocución, que permite generar acuerdos y canalizar recursos.

Para Massetti, es interesante analizar las transformaciones de la política asistencial del Estado en las estructuras de las organizaciones sociales que encarnaban el movimiento de pobres urbanos. Uno de los requerimientos para que el Estado pudiera canalizar recursos, consistía en que esas organizaciones se constituyeran bajo la figura legal de asociación civil, y cumplieran una serie de requerimientos.

La “organización” de las organizaciones empezó a ser dominante y a destinar más cuadros políticos a tareas administrativas y de gestión de recursos, implicando un cambio al ejercer la demanda a través de la protesta de las organizaciones, ahora volcadas hacia adentro.

La diversidad de escenarios de relación Estado - Movimientos sociales, en torno a la dimensión conflictual y las dinámicas de colaboración, permiten comprender, en parte, que la evolución de la relación adquiriera un cariz diferente con la incorporación de cuadros provenientes de los movimientos sociales a la función pública. Esta institucionalización necesita también pensarse con las transformaciones paradigmáticas que operaron desde el kirchnerismo, en contrariedad con el neoliberalismo.

Cuadro 8

Tipología de la relación Estado – Movimientos sociales

Nivel de relación		Reconocimientos de los movimientos		Concesión de las demandas
Tipo	Rechazo /antagonismo	Aceptación / interlocución	No aceptación de las demandas	Aceptación o respuesta a las demandas
Fuerte	Enfrentamiento o combate abierto o directo buscando anularlos, reducirlos o	Busca conquistar apoyo, integración o al menos condescendencia de los movilizad	Políticas y medidas antagónicas o incompatibles con las demandas y	Reformas o medidas que se orientan de forma explícita a satisfacer una demanda o

	eliminarlos		los intereses, sin contemplar paliativos	reclamo, buscando generar consenso
Débil	Enfrentamiento indirecto, encubierto, buscando neutralizar y aislar	Evita el enfrentamiento o situaciones de conflicto, recurriendo a la dilación, tolerancia, permisividad	Modificación o restricción parcial de medidas antagónicas o incompatibles con las demandas	Contemplan medidas compensatorias o de incentivos adicionales para los afectados sin alterar las orientaciones políticas de fondo

Fuente: Massetti, (2009: 207).

Repasando, podemos entonces, a través de Massetti, observar los tres momentos lógicos del proceso o ciclo de institucionalización observable en Argentina¹⁰⁷.

- Primer Estadio: Confrontación

Se observa cuando hay disidencia evidente entre los objetivos y medios del Estado, y del movimiento social. El Estado ofrece políticas públicas insuficientes o inadecuadas para responder a las demandas. La dinámica de la relación es la confrontación. Se ejerce ciclos de protestas y la respuesta es la represión. Si hay respuestas son sólo coyunturales. Período 1997-2001.

- Segundo Estadio: Onginización

A partir de la implementación de políticas públicas que convocan a organizaciones de la sociedad civil, -teniendo presente que, si bien se inicia a fines de la década del noventa, se consolida a partir de 2002- por un lado, mejora la calidad de interlocución entre los líderes políticos de las organizaciones sociopolíticas y, por el otro, permite articular con las organizaciones donde son relevantes los cuadros técnicos y administrativos. Se llama onginización porque el impacto en el interior de las organizaciones sociopolíticas es notorio, deben funcionar como ONGs, captando recursos, destinando cuadros técnicos y administrativos.

- Tercer Estadio: Inserción

Se constata que a partir de 2004-2005. La relación Estado - Movimiento social se hace más estrecha debido a la intercepción de ambos conjuntos, al producirse la incorporación de cuadros políticos y técnicos de las organizaciones sociopolíticas a distintas áreas de gobierno.

¹⁰⁷ Son, por supuesto, tipos ideales de relación entre el complejo de actores estado y el complejo de actores movimiento social, con una evolución hipotética en el tiempo, de una nula institucionalización a una de máxima institucionalización posible.

En este punto, cabe preguntarse sobre la persistencia de las demandas que constituyen un movimiento social, y también sobre la coherencia, o no, de éstos en las prácticas de los funcionarios provenientes de las organizaciones sociopolíticas.

Frente a estas trayectorias establecidas, la duda es si la institucionalización implica la desmovilización de las organizaciones. Massetti adelanta que, si se responde negativamente, se puede pensar que los límites de la institucionalización son determinados por la capacidad de actuar frente a los temas centrales del movimiento social de origen, en su nuevo rol de funcionarios: qué rol cumplen; qué recursos manejan; cómo lo distribuyen. Es decir, qué margen de maniobra tendrían los movimientos. Si se responde positivamente, se podría afirmar que el contexto actual ha perimido la vigencia de los reclamos o temáticas del movimiento social. Habría que observar cuál sería la base de legitimidad para que el Estado se nutra de cuadros provenientes de las organizaciones sociopolíticas previamente movilizadas. Los interrogantes, en todo caso, se orientarían hacia ¿qué tipos de dinámicas se constituyen en el interior del Estado con la incorporación de estos cuadros? ¿cómo impacta en el equilibrio interno de los actores en el Estado? (Masseti, 2009: 209).

Por último, al momento de analizar una experiencia, el autor establece una serie de problemáticas que terminaron por esmerilar la potencialidad que tenía la participación de organizaciones sociales en el Estado. Las mismas dan cuenta de que no existía un marco administrativo que consolidara los objetivos, ni tampoco nombramientos solicitados formalmente. Sumado a la inscripción institucional tardía, otro de los obstáculos fue el enfoque militante que le imprimieron las organizaciones. Concluye Massetti que existía una “fragilidad institucional”, con lo que, ni el marco normativo, ni los recursos otorgados, ni el apoyo a las iniciativas fueron adecuados a la función que los cuadros provenientes de las organizaciones sociales podrían desarrollar. De esto se desprende que la incorporación de los movimientos fue consecuencia de una estrategia electoral y coyuntural y no una nueva relación entre el Estado y la sociedad civil.

Si bien debía ser el Estado el que modificara la construcción de políticas públicas al tener dentro a organizaciones sociales, fueron las organizaciones sociales quienes se autolimitaron, al estar en un espacio de gestión, para evitar así oponerse a las políticas del gobierno que integraban.

De esa manera, Massetti construye una idea de institucionalización como un momento dentro de una trayectoria de politización, en el cual determinadas organizaciones

sociopolíticas se insertan en alguna instancia del Estado. Esta inserción implica un doble desafío:

- La reconversión de las prácticas de las organizaciones sociopolíticas que antes era confrontación / negociación (implica la desmovilización).
- El desafío de modificar desde el interior mismo del Estado las propias tradiciones en materia de función pública heredadas del proceso de los noventa.

Retomando el enfoque europeo y el norteamericano, esto es, el de la identidad de los movimientos sociales y el de la movilización de recursos, respectivamente, observamos que no resultaban adecuados para analizar en profundidad el caso argentino. La idea de institucionalización confirma nuestra afirmación.

Así, para la perspectiva de la teoría de la movilización de recursos, si los movimientos no se “institucionalizan”, es decir, no incorporan sus demandas a las instituciones políticas del gobierno, no logran su principal propósito estratégico. Subyace una concepción de conflicto político que se dirime en un juego institucional, participando en partidos, gobierno y grupos de interés. Por ello, el objetivo estratégico es tener éxito en dicho juego de lobby y presiones de los distintos grupos.

Al contrario, para la teoría de los nuevos movimientos sociales, si esos movimientos se “institucionalizan”, fracasan, siendo capturados por el sistema de relaciones sociales que vienen a querer transformar. O sea que los movimientos sociales deben promover espacios de conformación que disputen el modelo de desarrollo, y deben sustentar formas de vida alternativas frente al aparato del Estado y la lógica del mercado.

3.3.4.2 La Institucionalización como articulación y puente

Natalucci (2010: 22) observa que, mientras el ciclo de los noventa tuvo una fuerza destituyente excepcional, el período de la poscrisis se caracterizó por la necesidad de incorporar la dimensión instituyente de la política.

Una de nuestras premisas, a la hora de analizar estos procesos, es superar miradas estancas, normativas, academicistas o dicotómicas. En particular, la dicotomía destituyente/instituyente, que retrotrae a la división entre lo social y lo político, donde este último sólo tendrá carácter destituyente.

Natalucci (2010, 2011, 2013) realiza una serie de aportes y reflexiones con respecto a la institucionalización. A modo de adelanto, podemos decir que la autora define la institucionalización como una mediación entre la sociedad civil y el régimen político de

gobierno, recuperando la potencia y complejidad de las organizaciones sociales, por un lado, y superando miradas anteriormente descritas, por el otro.

La autora refuta la idea de que las organizaciones sociales reemplazaron a los partidos políticos o sindicatos. Estas organizaciones emergieron con “la dislocación de las relaciones clásicas entre estado y sociedad civil con toda su maquinaria concéntrica de mediaciones políticas y funcionales que encontraban en las figuras del trabajador y el ciudadano sus fuentes de legitimidad” (Pérez, 2010: 440). No es que estas figuras hayan desaparecido, en todo caso, se han rearticulado las relaciones entre lo público, lo privado y lo estatal. Por ello, más que tipificar y ubicar dicotomías, apela a una visión en perspectiva, ubicando un espacio multiorganizacional¹⁰⁸ que da cuenta de las singularidades de cada uno de los actores, los procesos y articulaciones, como así también las tensiones irresueltas.

Como desarrollamos anteriormente, el establecimiento de dos ciclos de movilización, uno anterior a 2003, generalmente denominado como crisis, corolario de la crisis del neoliberalismo y los acontecimientos de diciembre de 2001, con secuelas del mismo en el 2002; y otro ciclo iniciado en 2003, denominado como de “postcrisis”, donde además de marcarse una heterogeneidad de los actores de la protesta, también apareció la novedad de una nueva relación entre el régimen político de gobierno, con la asunción de Néstor Kirchner.

Es interesante la identificación de una serie de interpretaciones que los actores hicieron en cada ciclo. En el primero, se construyó una visión monolítica del régimen político, apelando y sobredimensionando la noción destituyente y estableciendo la acción directa. Las organizaciones que lideraban dichas estrategias e interpretaciones fueron consideradas como pertenecientes a la gramática de tipo clasista y autonomista, como referimos en apartados anteriores, apelando a una noción de gramática política.

En el segundo ciclo, la gramática que destaca su crecimiento y consolidación es la que corresponde a las organizaciones movimentistas, las cuales, al interpretar al Estado como un campo de disputa y escenario de reivindicación de derechos, contribuyeron a una mirada instituyente de la política.

Se propone entonces, a partir de esta mirada en perspectiva, una interpretación más “pragmática” de institucionalización, orientada a una lectura de “reglas y pautas que

¹⁰⁸ Natalucci (2008: 117-140) plantea el espacio como multiorganizacional en tanto campo de articulación entre organizaciones, sindicatos y partidos políticos, a partir de diferentes conflictos que se van combinando. Desde esta perspectiva, no hay una teleología partidos-sindicatos-movimientos sociales, sino que se encuentran diferentes gramáticas en tanto reglas que se combinan y organizan las relaciones entre sociedad y Estado, y delimitan ciertas formas de movilización en detrimento de otras.

configuran cursos de acción y que permiten su sedimentación en objetos” (Natalucci, 2008: 135).

La institucionalización se ubicaría así como una mediación entre sociedad civil y régimen político de gobierno, instalando en el análisis la posibilidad y potencialidad del impacto político¹⁰⁹ de las organizaciones sociales. Esto se dio al poner en debate sus formas de participación, los mecanismos de representación y los dispositivos de legitimación que conforman una comunidad política. Cuando nos referimos a su potencialidad, identificamos que puede augurar una apertura de debates, la instalación de problemas públicos, el cuestionamiento del orden establecido, entre otros. Pero, sobre todo, esta perspectiva reinstala el debate acerca de las necesarias e interesantes mediaciones entre lo social y lo político.

Suele pensarse ambas esferas en mutua oposición, por esa razón, el desafío de esta perspectiva es pensarlos en un proceso de articulación. Así, la institucionalización y su corpus teórico se asienta sobre la base de las relaciones entre procesos de democratización y las organizaciones sociales, ya que éstas últimas son, en definitiva, experiencias democráticas que parten de cuestionar el statu quo, y que, en sus avances y crecimientos, posibilitan e interpelan acerca de crear nuevas formas de institucionalidad. Con ello, la supuesta y tajante escisión entre “lo social” y “lo político” se desplaza hacia una perspectiva que encuentra a las organizaciones sociales recorriendo ambas esferas (Natalucci y Pagliarone, 2013: 87).

Marchart (2009: 18) establece que lo político cristaliza el momento de la institución de lo social, reactivando la naturaleza contingente, por lo que lo social y lo político constituyen dos caras de una misma moneda. Lo político es importante y no puede existir institución política que no sea mediada. Laclau (2000: 70) también sostiene que “la distinción entre lo social y lo político es ontológicamente constitutiva de las relaciones sociales”, por lo que la idea de articulación es una clave importante para pensar la interrelación entre estas dos esferas (Natalucci y Pagliarone, 2013; Retamozo, 2009).

¹⁰⁹ Hay una serie de estudios que se preocupan por el “para que” de la protesta y movilización social en términos del impacto político que pudieran obtener. En Europa, con el crecimiento de organizaciones sociales ambientalistas, han intentado analizar -como en el caso de Dieter Rutch- qué tipo de resultados han obtenido, y si es posible cuantificar o cualificar los mismos. Rutch observa que, si bien logran instalarse en la agenda pública, el movimiento creció y se consolidó, incidiendo en la política y en comportamientos individuales. Sin embargo, en el caso de la industria, no han tenido resultados esperables, como por ejemplo, poner un freno al deterioro del medio ambiente. O sea que en el éxito podemos ubicar el crecimiento del movimiento, la profesionalización, institucionalización e internacionalización del mismo. Y el principal logro: la clase política debatiendo la cuestión medioambiental. Un éxito en términos de medios, fracaso en términos de objetivos. (Rutch, D., 2000. El impacto de los movimientos medioambientales en Occidente. *Cuadernos Bakeas*, (39), 1-11).

Boaventura Souza Santos (2006) sostiene que, para analizar los movimientos sociales, es necesario comprender los horizontes emancipatorios que recrean, en qué medida participan de la construcción de ideas hegemónicas y los modos en que impulsan la politización de la realidad.

Podemos entonces pensar los procesos de institucionalización como inherentes al proceso democrático, en cuanto se reconoce un nivel de conflicto. Esta perspectiva ofrece un recurso importante para analizar vínculos y efectos entre un proceso de movilización y el régimen político, atendiendo a las dimensiones de las modalidades de participación, los mecanismos de representación y los dispositivos de legitimación que conforman una comunidad política (Nun, 1989; O'Donnell, 1997).

Uno de los interrogantes ante este proceso de institucionalización, reside en la incorporación de los movimientos sociales a la función pública como una vía para transformar los límites de la democracia.

Las dinámicas conflictuales no son puras, teniendo en cuenta que presentan distintos niveles e instancias de interlocución, que permiten generar acuerdos y canalizar recursos. Es interesante analizar cómo impactaron las transformaciones de la política asistencial del Estado en las estructuras de las organizaciones sociales que encarnan el movimiento de pobres urbanos.

3.4. Algunas conclusiones

Frente a procesos de participación en la gestión pública por parte de organizaciones sociales, debatimos, desde las teorías sobre la acción colectiva o los movimientos sociales, acerca de las expectativas construidas y esperadas.

Al momento de observarse un proceso de institucionalización de varias organizaciones en relación con el Estado, se constata que hubo una valoración negativa por parte de la “academia”, apuntando nociones como “cooptación” y pérdida de autonomía.

Nos interesa destacar que las trayectorias de politización en el cual determinadas organizaciones sociopolíticas se insertan, o insertaron, en alguna instancia del Estado es de por sí compleja. Eso implica un doble desafío: por un lado, la noción construida en la academia acerca de que una reconversión de las prácticas de las organizaciones sociopolíticas -que antes confrontaban y luego negociaban- desmovilizarían. El desafío consistía en modificar, desde el interior mismo del Estado, las propias tradiciones en materia de función pública, heredadas del proceso de los noventa.

Trabajando nuestros registros de observación, nos interesó correrlos del proceso explicativo para ver prácticas políticas, debates y tensiones y las disputas con el Estado y entre organizaciones.

La estrategia analítica nos permite repensar afirmaciones en torno a esta inclusión de militantes en el Estado. También observar otras experiencias de articulación, al repensar esta figura muchas veces maniquea del Estado, para centrarnos en las prácticas, los debates, los dilates, la complejidad, las expectativas y las frustraciones. Constatamos lo interesante de pensar estos procesos en clave cambiante y no determinantes, con la certeza de que es pertinente un abordaje que apunte a la reconstrucción de campos de fuerzas sociales. Además, queda el desafío y el interés de reactualizar los debates y análisis acerca de la relación entre organizaciones sociales y el Estado, así como la modalidad de acción política y la apropiación de la política por parte de los sectores populares en la Argentina.

Si reponemos el segundo ciclo de movilización, Massetti (2009: 224) explicita que la expectativa de la mayoría de las organizaciones que estaban articulando con el gobierno era transformarse en un actor importante dentro de la transversalidad que se construía en torno al kirchnerismo. Sin embargo, después de 2005, fue perdiendo fortaleza. Una de las explicaciones reside en el hecho de que la desmovilización, a partir del diálogo y articulación con el gobierno, generó una pérdida de visibilidad política (Massetti, 2009: 226), aunque también es de relevancia el proceso que, en parte, el propio gobierno y medios de comunicación encaminó hacia la deslegitimación de los líderes de las organizaciones. (Gómez y Massetti, 2009; Massetti, 2006; 2009b; Pérez y Natalucci, 2010).

Otro contexto, que también ofrece ciertas diferencias con lo sucedido años anteriores, se centra en los nuevos repertorios de protesta y movilización por parte de otros sectores de la sociedad, con una agenda vinculada en torno a la inseguridad¹¹⁰.

Otra dimensión del análisis, que no debiera relativizarse, es la recuperación económica a partir de 2003, la cual generó un importante proceso de salarización frente a la depresión económica en que, desde 1997, estaba inmerso el país, con altos índices de desocupación. Este contexto tuvo también su correlato en las políticas sociales, ya que el Plan Jefas y Jefes

¹¹⁰ Quizás la primera gran movilización fue a raíz del secuestro y asesinato de Axel Blumberg, en marzo de 2004. Su padre, Juan Carlos Blumberg, un empresario textil, encabezó una multitudinaria protesta y se referenció en la lucha contra la inseguridad. Además de la marcha considerada como la más numerosa en la historia vinculada a hechos de inseguridad, reunió más de un millón de firmas para reformar el Código Penal, con agravamiento de penas. En paralelo al juicio de los involucrados que culminó en la condena de ocho integrantes de una banda de secuestradores, el Congreso Nacional introdujo modificaciones en el Código Penal.

de Hogar Desocupados empezó a ser absorbido por otros planes (Grassi, 2004; Donatello et al, 2005; Massetti, 2005) bajo la concepción de economía solidaria. Pero, sobre todo, una concepción fordista y de centralidad del trabajo como objetivo, y ya no el plano más asistencial. “Un gobierno que construyó rápidamente su legitimidad de ejercicio apelando a la oposición al modelo neoliberal a través de un imaginario productivista y distributivo, que recuperaba buena parte de las demandas presentes hasta el 2003” (Pereyra, Pérez y Schuster, 2008: 16)

Gómez y Massetti, 2009; Massetti, 2009b; Perelmiter, 2010; Cortés, 2010 identifican dos lógicas que las organizaciones debieron empezar a sortear ante el incipiente proceso de institucionalización, manifestado por los propios participantes de las experiencias. Estas lógicas tenían que ver con continuar con las formas de militancia, tomas de decisiones y comunicación, pero con el desafío de incorporarse el denominado trabajo burocrático. Ambas lógicas eran, a priori, importantes a la hora de identificar posibles articulaciones.

El desconocimiento de procedimientos, la ausencia de capacitación administrativa, las brechas entre los distintos grupos de trabajadores en los organismos públicos -entre aquellos en “planta permanente”, “contratados”, “becarios”- y los militantes, provocaban climas complejos de trabajo.

En todo caso, lo revelado por Massetti (2009) en su trabajo de campo -que las organizaciones sociales porteñas en una agencia estatal en el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires- tuvieron una importante interpelación, tanto hacia el interior, como en el cotidiano del trabajo en ámbitos estatales.

Natalucci (2011: 200) observa que, en el período 2002-2005, un grupo de organizaciones sociales tuvo un importante crecimiento en detrimento de otro, teniendo en cuenta que ambos habían tenido protagonismo y centralidad en los noventa. Una parte importante de esa explicación reside, según la autora, en que las organizaciones de gramática autonomista y clasista compartían una concepción monolítica del Estado, lo cual, en el nuevo contexto, dificultó cómo procesar políticamente el nuevo ciclo de movilización. La recomposición de la autoridad presidencial (Pereyra, Pérez y Schuster, 2008) también obturó ciertas miradas, y con las elecciones de 2003 hubo cierta recomposición del sistema político, donde “los ciudadanos no se vieron ya impulsados a sentirse y a manifestarse fuera, sino dentro, de los mecanismos institucionales de la vida política liberal-democrática” (Rinesi y Vommaro: 2007: 457).

La llamada del gobierno a incorporarse al plantel gubernamental, trabajando en lo territorial, agudizó rupturas y promovió otros realineamientos. Natalucci (2011: 205) constata que las organizaciones identificadas como autonomistas, se replegaron en el territorio; mientras las clasistas encontraron nuevos núcleos de conflictividad, recostadas cada vez más sobre la estructura de los partidos políticos de izquierda tradicional. En tanto, el desarrollo y crecimiento se dio en las organizaciones movimientistas, las cuales, constituyendo parte del espacio kirchnerista, realizaron un diagnóstico en el cual se debía aprovechar “la experiencia acumulada y pasar a la fase ofensiva” (Pérez y Natalucci, 2010: 112). Se intentó conformar un frente político que, más allá de los resultados, terminó en confluir en el “Movimiento Evita”, que agrupó a las organizaciones que recuperaban la posición “movimientista”. También apareció en escena el “Movimiento Libres del Sur”, que reunió a las organizaciones que adherían a la postura de “alternativa independiente” (Natalucci, 2008; Gómez y Massetti, 2009).

Rocca Rivarola observa, a partir de entrevistas a militantes de organizaciones sociales, que la lectura positiva sobre el gobierno se correspondía con un reconocimiento de incorporación al oficialismo. El gobierno desarrolló una estrategia de convocatoria individualizada, a cada organización, a partir del ofrecimiento de espacios institucionales y políticos dentro del oficialismo. En todo caso, la autora refiere que, la concepción del gobierno y de las expectativas, fueron acompañados con cargos, recursos, etc. Lo construido fue una dinámica en la que las organizaciones eran reconocidas en espacios institucionales, no así en el espacio partidario. Esto se deduce ya que, en el armado de listas, no hubo una participación destacada de las organizaciones, sino más bien la presencia de algunos de los dirigentes. Estos dirigentes, más que ser identificados como militantes de la organización, privilegiaban la relación personal entre el presidente y el dirigente social (Rocca Rivarola, 2011: 18).

CAPÍTULO 4

Estado, militancia, experticia, tecnicismos y territorio.

4.1 Introducción

En este capítulo abordaremos el debate en torno a “militar” el Estado, un planteo que resonó, no sólo en este trabajo de campo, sino en un importante conjunto de investigaciones. Como bien sistematiza Gradín (2015), hubo quienes lo caracterizaron como una “politización militante de la gestión” (Gómez, 2010), otros, como una militancia en tanto tecnología legítima de gestión estatal (Perelmiter, 2010; Massetti, 2010, Cortés, 2010; Lozano, 2013; Fajardo, 2013; Vázquez, 2014). También hubo desarrollos teóricos desde la antropología política (Quiróz, 2013; Manzano, 2008; Mazón, 2007; Frederic, 2004; Ferraudi Curto, 2006), estudios sobre las organizaciones sociales y su relación con el Estado (Farinetti, 1999; Auyero, 2002; Grimson, 2002; Schuster, 2005; Schuster et al 2001; Svampa y Pereyra, 2003; Svampa, 2004 y 2009; Massetti, 2004, 2010 y 2011; Gómez 2007; Thwaites Rey, 2004; Biglieri, 2008; Cortés, 2010; Maneiro, 2012; Pérez y Natalucci, 2010; Natalucci, 2009, 2010, 2011, 2012; Freytes Frey y Cross, 2005 y 2009; Perelmiter 2012 y 2010; Klachko, 2010; Schuttenberg, 2012 a y b; Rocca Rivarola, 2013; Lozano 2013; Fajardo 2013; Vázquez 2014), y análisis sobre participación política de los sectores populares (Merklen, 2004 y 2005; Auyero, 2007 y 2011; Vommaro, 2007, 2009; Carballada 2010, 2014).

Luego de la crisis de 2001, y como trabajamos en capítulos anteriores, se constató una serie de transformaciones en la intervención estatal a las problemáticas sociales, buscando además recomponer el vínculo con grupos y territorios más relegados.

Así, en los espacios administrativos, fueron interrelacionándose trabajadores estatales, especialistas o universitarios, profesionales de las distintas dimensiones de la política pública junto a vecinos y jóvenes -devenidos en militantes- quienes representaban los intereses y demandas de estos sectores “postergados” al interior de la agenda estatal.

Desde una perspectiva histórica, el Estado apeló a distintos “efectores” que mediaran su presencia territorial: la Iglesia y las organizaciones benéficas, los partidos políticos, las ONGs y las organizaciones sociales (Frederic, 2004; Perelmiter, 2012).

Las tensiones entre saberes especializados, lógicas burocráticas administrativas y prácticas políticas son un interesante aporte sobre el cual reflexionaremos aquí, teniendo en cuenta la capacidad, los límites, los mecanismos institucionales y la trama vincular.

Como afirma Jelin, uno de los desafíos de estudiar movimientos implica trabajar con procesos que son fluidos, con límites cambiantes, con actores que están en continua formación y transformación, con escenarios y marcos interpretativos siempre en proceso de reconstrucción.

Cuando los movimientos con los que se trabaja son contemporáneos, cuando se están observando fenómenos en curso, a la dificultad analítica se agregan las dificultades empíricas, ya que a la fluidez de límites de los protagonistas y de sus estrategias se suma la fluidez del tiempo y el espacio. Nuevas oportunidades pueden presentarse -para ser aprovechadas o no- en escalas de acción diferentes. Y los escenarios se transforman a lo largo del tiempo. Hay ciclos de movilización, hay periodos de repliegue y latencia, hay alianzas coyunturales y otras que van a permanecer. El momento en que uno lo estudia es un momento de cristalización, por lo cual es peligro de convertir un momento en un “ser” inamovible es grande (Jelin, 2003: 13-14).

En efecto, la conciencia del devenir y del cambio entrañan peligros analíticos: por un lado, tomar un momento como el “ser”, es decir, cristalizar el flujo. Pretender que lo que es un momento de un proceso sea, en realidad, una estructura rígida. Pero, a su vez, centrar la atención en el devenir genera que toda posibilidad de análisis quede paralizada, a la espera de que el momento siguiente cambie las condiciones y las oportunidades para la acción (Jelin, 2003: 15).

Ante esto, Jelin afirma que es necesario entonces pensar e identificar la temporalidad de los fenómenos sociales y de los procesos; desistiendo, a su vez, del “estar siempre pendiente” de lo que se va abriendo como posibilidad futura o novedad.

Jelin se excusa en que quizás estas dificultades hayan sido el origen de la demora y las dificultades para terminar el libro publicado otrora citado. Puedo sumarme también a la misma dificultad ante procesos tan dinámicos como experiencias de organizaciones sociales en espacios estatales, con diferentes niveles de institucionalidad débil y, por lo tanto, inestables.

El recorte temporal al que apelamos da cuenta de esta cristalización enunciada por Jelin, ya que, por el tipo de institucionalidad “débil”¹¹¹ que tuvo la experiencia, dependió exclusivamente de la gestión política que estaba a cargo de la Subsecretaría.

¹¹¹ Vilas (2012: 20-25) afirma que experiencias exitosas de desarrollo y equidad o justicia social construyeron un fuerte soporte político-institucional, generando condiciones institucionales para el involucramiento de los actores sociales que impulsan esos objetivos en diferentes niveles e instancias de dirección y gestión, y la potenciación de su eficacia política.

Pero también la dinámica de las propias organizaciones fue cambiante. Unas, con un importante proceso de acumulación, y otras, en declive por problemas internos o de construcción política. Por esta razón, es necesario dar cuenta de varias dimensiones de análisis sobre este proceso, con miras a aportar a un debate que se ha generado teórica y metodológicamente.

En un primer apartado, nos referiremos a las formas en que se cristalizó la participación de las organizaciones sociales en el Estado y las principales experiencias y producciones en torno a ellas, -tales como la participación legislativa, la que denominamos “ejecutiva”- es decir, los militantes que devinieron en funcionarios de gobierno. Por último, hablaremos acerca de las experiencias en la conformación de espacios de participación conjunta entre Estado y organizaciones sociales.

Posteriormente, nos concentraremos en la experiencia de la Subsecretaría de atención a las adicciones, sobre todo, en el periodo del referido como “Estado Presente” y, en particular, en una serie de políticas públicas que tuvieron desarrollo con participación de organizaciones, militantes, referentes, trabajadores del Estado, profesionales y funcionarios. Para eso, recopilaremos gran parte de la experiencia a partir de entrevistas, observaciones, folletería, CDs y DVDs institucionales, etc.

En un último apartado, retomaremos la reflexión y explicación teórica a partir del debate e interpelación de producciones académicas que han trabajado estas experiencias, junto a nuestros propios hallazgos.

4.2 Las formas de participación de las organizaciones sociales con el régimen político de gobierno: el campo legislativo, el campo ejecutivo, el campo de implementación de programas

Como hemos analizado en capítulos anteriores, los debates en torno a la relación entre Estado y organizaciones sociales constituyeron un proceso que atravesó no solo la militancia y la política, sino también el ámbito académico. En la academia se comenzó a generar un campo de estudios específico, donde algunos tendieron a pensarlo en términos unitarios y verticalistas. Esto significó que, en general, se le dio mayor énfasis al Estado que a los movimientos, supeditando la acción colectiva y política al posicionamiento del primero. La idea, en este primer apartado, es complejizar la reflexión, identificando algunas respuestas a nuestras preguntas de investigación y perspectivas metodológicas a partir del avance en la conformación de las dimensiones de esa articulación. De esta manera, podremos profundizar

el análisis y problematizar en torno a tres campos posibles de vinculación entre estos actores sociales y el Estado. Estas dimensiones incluyen la articulación legislativa, la ejecutiva y la participación en gestión de programas y políticas públicas.

Schuster (2005: 55), propone un importante antecedente teórico metodológico, entrecruzando, en una matriz, una serie de dimensiones de análisis donde intenta integrar las dos corrientes teóricas de la acción colectiva para los estudios de la protesta social:

- a) La primera remite a la matriz identitaria de los protagonistas, lo que implica preguntarnos quiénes son las personas y los grupos que participan en la acción
- b) La segunda dimensión remite a las condiciones o configuraciones estructurales, es decir, a las condiciones sociales, económicas, políticas en las que el agente colectivo se modela y que influyen, o no, en el actuar
- c) Una tercera dimensión refiere a la demanda de la acción
- d) La cuarta es la del formato o repertorios de la acción colectiva, el modo en que se es visible en la escena pública
- e) La última dimensión, denominada performatividad, remite a la capacidad inherente a toda enunciación pública de redefinir las reglas y los recursos que constituyen el campo simbólico, dentro del cual se produce, se reconoce y se refiere al impacto político.

Otra aproximación consiste en abordar la relación con el Estado desde la perspectiva de las organizaciones. Este aspecto merece profundización puesto que, en términos generales, en el estudio de la interacción Estado y organizaciones primaron miradas fundamentalmente desde “arriba”. Esas miradas adoptaron el término de cooptación para explicar la dinámica política de las organizaciones sociales, la mutación en las formas de acción y su revisión del posicionamiento frente al espacio político. En este primer momento, las miradas tendieron a posicionar el foco sobre el Estado, y menos en las organizaciones sociales. No obstante, con el avance del proceso político, las perspectivas de las organizaciones comenzaron a ser analizadas. Es en este punto donde creemos que existen algunas dimensiones que pueden continuar indagándose.

Pero lo que vamos a desarrollar a continuación tiene que ver con un relevamiento de fuentes primarias y secundarias, en las que pudimos establecer tres campos de experiencias en la relación entre organizaciones y Estado. Cada una tiene su particularidad, lo que definiremos rigurosamente, para que también nos ayude a explicar cuál de estos procesos es el que nos interesa profundizar, diferenciándolo de experiencias de otro tipo.

4.2.1 La dimensión de la experiencia de organizaciones sociales en el campo legislativo

Esta dimensión tiene dos perspectivas fundamentales. La primera, quizás la más tradicional, analiza la influencia de los movimientos sociales en la construcción de la agenda pública. Algunos autores, como Tamayo Sáez (1997: 302), los denomina sesgos negativos en la agenda institucional, y otros, como Sánchez (2013: 175) los analizan como factores y promoción de intereses en la construcción de esa agenda. Otra perspectiva analiza las estrategias desplegadas en la incorporación de militantes de movimientos sociales en las listas de candidatos para cargos legislativos, que se suma a la estrategia previa de sumar militantes a cargos ejecutivos, en direcciones, secretarías, etc., algo que abordaremos en el próximo apartado. Los lugares en las listas tuvieron lugar tanto a nivel local, provincial como nacional¹¹².

Con la reforma constitucional de 1994 se propició una serie de innovaciones en el sistema electoral argentino, tales como la permanencia de cuatro años para los cargos ejecutivos y la elección directa de los senadores. Se estableció un sistema de voto limitado, o lista incompleta, que asigna dos senadores a la lista partidaria con mayor número de votos y el tercero a la que le sigue (Abal Medina y Suarez Cao, 2003: 71). Para las elecciones legislativas del año 2005, existió, a nivel nacional, una gran dispersión de partidos y, a la vez, una gran cantidad de alianzas electorales que variaron en cada provincia. Para el caso de la provincia de Buenos Aires, el Partido Justicialista se mantenía dividido. Debido a esta situación, se presentaron varios candidatos por el mismo partido, diferenciándose, básicamente, por una lista oficial (Frente Para la Victoria, FPV), aliados al gobierno de Kirchner, y con el Partido Justicialista “no alineado”. Como señala Marifil (2015), más allá de los distintos espacios de inserción, había un reconocimiento por parte de quienes estaban en el poder ejecutivo: los movimientos sociales y sus militantes más referenciados habían confrontado la experiencia neoliberal, sobre todo de los noventa y los dos años de profundización de la Alianza. También compartían el convencimiento de que era necesario disputar el Estado, y así, lograr mejoras sustanciales para los sectores populares a partir de políticas públicas y redistributivas.

¹¹² Como afirma Moscovich (2013: 133), esta estrategia no puede generalizarse, ya que varias investigaciones han caracterizado y demostrado las notables diferencias entre los regímenes políticos de las provincias “como menos democratizados, competitivos y sensibles a las demandas ciudadanas que su par federal” (Giraudy, 2010; Gervasoni, 2010; Behrend, 2011).

El universo de experiencias en el ámbito legislativo es muy diverso, demostrando las complejidades que tiene ese espacio ante las posibilidades de instrumentar cambios. El año 2005 fue el momento en el que más miembros de organizaciones sociales asumieron como concejales y diputados por el Frente para la Victoria. Recordemos el contexto: Néstor Kirchner asumió en 2003, con un apoyo de 22 %, posibilitándole acceder a un ballottage con Carlos Menem. Este último, debido a la imagen negativa frente a la población, desistió de presentarse, asumiendo Kirchner. El primer gabinete presidencial contó con cierta continuidad del conformado por el presidente anterior, Eduardo Duhalde. Además de tener serios desafíos económicos y sociales, lo político no debe soslayarse para un análisis. Se manifestaba una interna en el peronismo entre una línea referenciada por Duhalde, más tradicional, frente a la experiencia que estaba construyendo el nuevo presidente bajo la identidad de Frente para la Victoria. Una experiencia con intención de apostar a la transversalidad.

Para Juan Carlos Torre (2005), desde el punto de vista político, existían dos objetivos:

El primero, dotar al presidente Kirchner de recursos partidarios propios para compensar el déficit de apoyos organizados (...) El segundo objetivo consiste en utilizar a los sectores de la izquierda peronista y no peronista para impulsar una transformación del Partido Justicialista desplazando las ramas viejas del aparato partidario y promoviendo un viraje ideológico y cultural hacia el centro, congruente con las credenciales setentistas levantadas por el presidente Kirchner. (Torre, 2005: 13).

Esa interna se acrecentó en las elecciones legislativas de 2005 y en el escenario bonaerense con el triunfo de Cristina Fernández del Frente para la Victoria (FPV) sobre Hilda González del Partido Justicialista (PJ), y así se generó un encausamiento de todo el partido¹¹³.

Si los espacios de gestión política tienen complejidades y racionalidades distintas, la experiencia en el trabajo legislativo puede dar cuenta de mayores obstáculos. La bibliografía que trabaja esta dimensión identifica que el ámbito legislativo es propicio para instalar demandas o problemáticas en las que los referentes de las organizaciones sociales tienen vasta experiencia. Sin embargo, avanzar en los proyectos de ley requiere articulación, establecer alianzas, y entender los tiempos propios del trabajo parlamentario, muy diferentes

¹¹³ De acuerdo a los informes proporcionados por la Secretaría Electoral, Dirección Nacional Electoral, los resultados fueron los siguientes: Elección Diputados a nivel nacional, 2005, para la provincia de Buenos Aires: FPV: 42.04%, ingresando 18 diputados; PJ: 15.17%, ingresando 6; ARI: 8.77%, ingresando 3; UCR: 7.92%, ingresando 3; PRO: 6.99%, ingresando 3 y PAUFE: 6.00%, ingresando 2. (Ministerio del Interior. Subsecretaría de Asuntos Políticos y Electorales).

a los procesos que transcurren en los territorios. Como afirma Marifil, (2015: 235) la variable tiempo atravesaba la cotidianidad del trabajo, la dinámica para presentar proyectos, la labor legislativa para que cada comisión avanzara en el tratamiento, etc. La relación entre los tiempos en el territorio, la representación de los habitantes de los barrios, el establecimiento de mecanismos para que fueran los propios vecinos y miembros de organizaciones sociales, o de la sociedad civil, quienes participaran en los debates legislativos, fueron agenda y desafíos para los referentes de las organizaciones sociales. Los mandatos de base sobre el lugar como legislador, para lo cual la “política” resolvía problemas reales y concretos vividos en los barrios, interpelaba y urgía el trabajo legislativo.

Otra línea de análisis reside en pensar los desafíos que las organizaciones sociales tuvieron con las convocatorias a elecciones. Más allá del origen diverso de cada una de ellas, entre otras características en común, tenían una construcción por fuera del sistema de partidos tradicionales, y esos partidos eran identificados como responsables de la debacle social de 2001. Pero los avances logrados a partir de 2003 interpelaron acerca de qué hacer frente a las elecciones. Una estrategia fue la construcción de alternativas electorales con “boleta corta”, es decir, de candidatos locales, para que los habitantes del lugar pudieran luego optar por otras alternativas en las demás categorías de las boletas electorales. Sin embargo, más allá de alguna experiencia que se consideró positiva, no fue algo que prosperó en el tiempo ni en los territorios.

Moscovich (2013: 142) afirma que, si bien varias organizaciones sociales lograron integrarse en los gobiernos nacionales desde el año 2003, tuvieron serias limitaciones en espacios provinciales o locales. Justamente Gómez (2010: 89) identifica que las experiencias anteriormente descritas, de armados electorales por fuera de grandes estructuras, se debió a la oposición de gobiernos locales. Tavano (2016: 148) establece -en base a una de las experiencias en una provincia del norte de nuestro país- que las organizaciones sociales entendieron que, si bien siempre consideraron la estrategia electoral y legislativa como incompatible con la lógica política movimientista, a partir de los cambios y articulación entre el régimen político nacional y los repertorios de acción colectiva era imprescindible innovar y apostar a nuevas construcciones políticas.

En definitiva, esta dimensión de experiencias invita a pensar cómo la tarea legislativa, la cual había sido desestimada en estas últimas décadas por los movimientos políticos y sociales más confrontativos, como resabio de un sistema decadente, es resignificada a partir de nuevas expectativas y articulaciones. Se resaltan también las dificultades que atravesaron estas

experiencias, al encontrar que la tarea en ese campo cuenta con dinámicas muy diferentes a las territoriales, por un lado, y con una fuerte resistencia de la política “tradicional”, por el otro. Este espacio requiere, además, de estudios más sistemáticos en cuanto a relevar cuantitativa y cualitativamente el trabajo legislativo, o bien estudios vinculados a los impactos que hubieran podido generar en la agenda.

4.2.2 La dimensión de la experiencia de organizaciones sociales en el campo ejecutivo

Esta dimensión es la más analizada y, por momentos, se constituyó como la novedad institucional del gobierno que se inició en 2003.

Boyanovsky Bazán (2010: 14) propone pensar en un aluvión, jugando con las históricas categorías con las que se caracterizaba al primer peronismo. En todo caso, refiere a un paso del piquete, al gobierno, donde Kirchner integró a dirigentes de organizaciones sociales a la compleja red del Estado.

Las posibilidades de lograr un retorno “a las fuentes históricas del justicialismo” (Svampa, Pereyra, 2003: 155) era una apuesta de grupos que, en los noventa, habían protagonizado el ciclo de protestas. Esos grupos apostaban a que, en la integración al gobierno y su participación en la gestión, podrían transformar cuestiones estructurales.

En general, la incorporación de militantes de organizaciones sociales al Estado, partía de un diagnóstico simple y contundente (Lozano, 2016: 163-178). Los trabajadores administrativos, expertos o profesionales, que desempeñaban tareas en espacios estatales, no tenían un alto grado de involucramiento con la comunidad. Las tareas de orden comunitario, de abordaje territorial, integrando a instituciones con fuerte presencia en los barrios, no eran parte de la agenda de trabajo, instancia considerada relevante para las mismas.

Ahora bien, estas organizaciones fueron producto de los procesos de movilización y organización de los sectores populares que, históricamente, se desarrollaron en nuestro país, y que habían quedado afuera del mundo del trabajo, pero también por trabajadores informales, precarizados y/o pobres. Como ya mencionamos, la participación política de las organizaciones de desocupados se desplegó paralelamente, y en constante vinculación, a sus estrategias políticas de construcción de representación institucional. Si bien en el inicio se instalaron en la escena política nacional, a partir de los “piquetes” y las movilizaciones (Schuster et al, 2005: 51), entablaron complejas relaciones con los diferentes actores del sistema institucional, compuesto por los partidos políticos tradicionales y por las organizaciones de la centro - izquierda progresista, así como con los sindicatos, las

organizaciones de la sociedad civil, los gobiernos de turno, y con el propio Estado (Gradín, 2015). Esto constituyó un escenario de disputa política debido a la representación de los intereses de este sector social, atravesada principalmente por la implementación de diferentes políticas estatales que buscaban satisfacer sus demandas. La disputa por los recursos públicos -ya fueran simbólicos o materiales- y por la representación social y política de los “desocupados” caracterizó el escenario de las respuestas estatales.

Estas políticas, con sus diferentes objetivos, formatos y alcances, impactaron en la trayectoria de las organizaciones y en su forma de vinculación con los otros actores. Pero también, la experiencia de las organizaciones de desocupados impactó en las políticas estatales y en el propio Estado nacional, así como en los sindicatos y demás organizaciones de la sociedad civil. Para superar el escenario de crisis abierto en los años 2001 y 2002, se observaron procesos de fortalecimiento y ampliación del Estado nacional que involucró la participación de algunas organizaciones de desocupados a la gestión de políticas estatales. A éstas organizaciones se les propuso, a partir de la asunción del gobierno de Néstor Kirchner en 2003, incorporarse a la gestión pública para diseñar y ejecutar soluciones a sus demandas. Este nuevo rol, asumido por algunas organizaciones, redefinió las relaciones políticas y su marco de alianza, condicionando sus trayectorias político - electorales. Esto impactó en las mediaciones entre el Estado y la sociedad, al instituirlos como un nuevo canal de vinculación entre ambos.

Gradín (2015: 244) sostiene que este proceso de participación política de las organizaciones de desocupados en el Estado nacional se desarrolló en tres escenarios, productos de las transformaciones ocurridas a nivel social, económico y político durante la etapa neoliberal. Estos escenarios fueron: el territorio, el aparato estatal y la política partidaria, un análisis que excede nuestro interés en esta tesis, pero demarca una importante impronta de la relación entre organizaciones sociales y Estado.

En todo caso, el interés se centraba en que esta ampliación de las dimensiones estatales operara como “ventanillas del Estado en el territorio”, para problematizar, diseñar, ejecutar y evaluar sus propias políticas estatales. Gradín (2015: 246) observa que, si bien las organizaciones tuvieron la responsabilidad de asumirse como artífices de sus propias políticas, se constituyeron en unidades ejecutoras de programas ya diseñados, y encontraron ciertos márgenes de maniobra para poder transformar la política. En ambos casos, la participación de las organizaciones de desocupados en esos espacios fue construyendo estilos de gestión que caracterizaron la experiencia.

Boyanovsky Bazán (2010: 154) describe que, a partir de 2004, empiezan a incorporarse a cargos ejecutivos, referentes de organizaciones sociales. Tales son los casos de Luis D'Elía, (Federación Tierra y Vivienda) como subsecretario de Tierras del Ministerio de Planificación de la Nación; y Jorge Ceballos, como subsecretario de Organización y Capacitación Popular, en el Ministerio de Desarrollo Social, también de la Nación. En la Provincia de Buenos Aires, un caso destacable es el Gildo Onorato, que asume como Director de Juventud; Guillermo Reyna, a cargo del programa de Salud en Movimiento del Ministerio de Salud Provincial y Edgardo Binstock, como Secretario de Derechos Humanos, también en el ámbito de la provincia.

4.2.3 La dimensión de la experiencia de organizaciones sociales en el campo de implementación de programas

Como venimos desarrollando en apartados anteriores, podemos visualizar distintas estrategias en el vínculo entre el Estado y los movimientos sociales, las que identificamos con los conocidos “cargos” en la gestión pública, como así también con lugares en las listas para candidaturas. Nos interesa aquí destacar otro conjunto de experiencias, no tan mencionadas ni analizadas, pero que fueron sustanciales en los últimos años. Nos referimos a lo que De Piero (2016) describe como propuestas institucionalizadas y herramientas de participación ciudadana en organismos de la administración pública¹¹⁴.

Podemos identificar distintos niveles de participación e involucramiento de los movimientos con la gestión de las políticas públicas. Las experiencias cuentan con diferentes lapsos de sostenibilidad en el tiempo, grados de institucionalidad en cuanto a formalización, etc. La diversidad de las experiencias implica evitar generalizaciones y, a la vez, nos posibilita tener una primera lectura. Una dimensión de análisis posible consiste en identificar que varias de las convocatorias por parte del Estado a las organizaciones sociales refirieron a un plano de implementación de las políticas públicas, por lo cual requerían la realización de diagnósticos participativos y evaluaciones, así como también el análisis de algunos rasgos de la implementación, aunque esto último no era tan frecuente. La legitimidad que portaban los movimientos sociales, presentes en territorios relegados, acordando en la necesaria presencia

¹¹⁴ De Piero encuentra antecedentes en experiencias institucionales en las organizaciones piqueteras, la asamblea de Gualeguaychú y, ya en la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner, con las organizaciones a favor de una reforma a la ley de medios de comunicación. Estas experiencias resultan paradigmáticas a la luz de que eran temas de agenda conflictivos, tanto por los actores involucrados, como por la temática en sí misma, en los que se intervino articulando con la sociedad civil (De Piero, 2016: 106).

del Estado, es una de las principales razones de este tipo de construcción. Respecto a la institucionalidad, fueron muchas las estrategias de similar construcción, en distintos niveles de gestión, basadas en conformar espacios institucionales que se proponían redefinir la intervención y la respuesta estatal frente a determinadas problemáticas sociales. Un ejemplo de ello fueron los establecimientos de Consejos Consultivos,¹¹⁵ con fuerte presencia de integrantes de movimientos sociales, y otros espacios colectivos, donde, a través del intercambio y el diálogo, pudieran establecer y evaluar políticas públicas en determinados sectores y/o problemáticas. En una de las experiencias relevadas, (Lozano, 2016: 175) la creación de un Consejo Consultivo tenía el objetivo implícito de transformar la respuesta estatal y el compromiso de los profesionales que trabajaban en esa dependencia pública. Otra de las metas, era actualizar el diagnóstico que el Estado tenía, sobre una determinada problemática, desde una perspectiva participativa que pudiera incidir en la planificación de nuevas políticas públicas.

Para poder materializar este tipo de propuestas se apostó, desde los espacios gubernamentales, a la conformación de equipos en los que participaban, tanto militantes de movimientos sociales, como empleados administrativos, trabajadores técnicos, expertos, especialistas en comunicación, etc. Esta conformación de equipos se lograba, básicamente, mediante acuerdos informales y personales entre funcionarios y militantes. La pretensión era, claramente, que esta formación “mixta” pudiera materializar, en un corto o mediano plazo, avances significativos en la conformación y funcionamiento de los consejos.

Otras estrategias institucionales, de similar conformación y funcionamiento, fueron Foros, Órganos Consultivos, Mesas de gestión, entre otros. De Piero (2016: 25) destaca que, ante la heterogeneidad de las demandas en los territorios, durante el periodo 2003-2015, se optó por una institucionalidad “fruto del conflicto, y no a la inversa”. La movilización fue entonces un recurso, un canal de comunicación, que utilizaban los movimientos y organizaciones (McAdam y otros, 1999: 26) para solicitar la presencia del Estado en el territorio, y así tener la posibilidad de procesar, o al menos contener, los reclamos y demandas que en él se presentaban. Este tipo de institucionalidad instó a una acción del Estado que buscó, en parte, generar espacios relacionales para fortalecer sus políticas en el territorio. Los programas de participación en políticas públicas implicaron así una redefinición en la relación Estado-

¹¹⁵ Como ya mencionamos, la designación remite a los Consejos Consultivos creados a partir del Plan Jefes de Hogar Desocupados (Smulovitz, 2003).

sociedad, en particular, en términos de legitimidad y representatividad. De Piero (2016: 156) afirma que, luego de la crisis de 2001, era necesario recentralizar el Estado, reconociendo la existencia de organizaciones y movimientos que, si bien no contaban con capacidades para disputarle, sí tenían una importante referencia en los territorios, lo que derivó en estrategias institucionales con grados de negociación.

Por otra parte, el Estado se hacía presente en el territorio, y estos espacios institucionales también promovieron canales, no solo de participación, sino también de comunicación, con cierta capacidad de procesar distintos conflictos que allí surgían. Este tipo de experiencias también revela, no solo potencialidades, sino grandes desafíos e interpelaciones, tanto para la gestión pública como para los movimientos sociales. En principio, porque son dispositivos de “control compartido” que generaron celos y desconfianzas.

Otra dificultad tuvo que ver con las distintas racionalidades, expectativas y objetivos, como así también el carácter performativo de los mismos, en la cotidianeidad de ambos espacios. A vista de los otros tipos de experiencias, todos comparten la tensión por la resolución de los problemas cotidianos. Como analiza Gradín (2013: 126), “la necesidad de mostrarse eficientes en la gestión de las demandas entraba en constante tensión con los tiempos y procedimientos de la gestión estatal (...)”. Por último, desde un aporte metodológico, el análisis de este tipo de experiencias, con un abordaje etnográfico, nos permite realizar ciertos desplazamientos de posicionamientos tradicionales, como los mencionados anteriormente “desde arriba”, al campo social, privilegiando prácticas cotidianas. En efecto, fueron estas prácticas cotidianas de militantes que “desde el Estado” empezaron a desarrollar tareas varias, las que interpelaban las visiones acerca de la temática sobre todo el efecto del Estado en las organizaciones o, en todo caso, la complejidad del desarrollo de la política desde el Estado.

4.2.4 Primer balance de la tipología de experiencias

Hasta aquí, hemos planteado la necesidad de pensar estrategias teórico-metodológicas abarcativas, que logren subsumir diversas problemáticas y niveles de análisis. La cuestión de las organizaciones sociales y la relación con el Estado ha sido motivo de desarrollo de un amplio campo de trabajos en disciplinas diversas, tales como la historia, la sociología, la comunicación y el trabajo social. Teniendo en cuenta esa diversidad constitutiva del campo, la idea de este capítulo consiste en reconstruir un posible esquema de análisis para complejizar la reflexión, identificar algunas posibles preguntas de investigación y recuperar

articuladamente distintas perspectivas metodológicas. En esta tesis, nos propusimos avanzar en la articulación entre Estado y organizaciones sociales, y problematizar en torno a tres campos posibles de vinculación.

Las dimensiones han sido la articulación legislativa, la ejecutiva y la participación en gestión de programas y políticas públicas. En lo que refiere a la incorporación en las listas electorales de miembros de movimientos sociales nacionales populares, el universo de experiencias fue muy diverso, e invita a pensar cómo la tarea legislativa -la cual había sido desestimada en estas últimas décadas por los movimientos políticos y sociales más confrontativos- se fue resignificado a partir de nuevas expectativas y articulaciones.

Se destaca también la serie de dificultades que atravesaron estas experiencias, con dinámicas muy diferentes a las territoriales, por un lado, y con una fuerte resistencia de la política “tradicional”, por el otro. Otra de las dimensiones analizadas y descritas se refiere a la inserción de cuadros de los movimientos sociales en cargos de gestión estatal. Este proceso dio el puntapié a los análisis en torno a la institucionalización de esas organizaciones. Más allá de la diversidad de los casos analizados, este tipo de inserciones fortaleció, en principio, el nivel de actividades territoriales y el reconocimiento de sus referentes como representantes de los sectores populares.

Identificamos un último nivel de experiencias en aquellas en las que el Estado promovió espacios de encuentro e intercambio con actores reconocidos de la sociedad civil, con la intención de construir, y reconstruir, políticas que contuvieran las problemáticas sentidas y erigidas en los sectores populares.

En todo caso, la promoción de participación de los movimientos con la gestión pública tuvo asidero en el reconocimiento de que el Estado y sus políticas poco y nada tenían de presencia en vastos territorios del conurbano. Las experiencias cuentan con diferentes lapsos de sostenibilidad en el tiempo, grados de institucionalidad en cuanto a formalización, etc. La diversidad de las experiencias implica evitar generalizaciones, pero, al menos, nos posibilita tener una primera lectura de las mismas. Una de las limitaciones que esas experiencias tuvieron se debe al carácter instrumental, cortoplacista, en la realización de diagnósticos, mas no a una pretendida “ida y vuelta” en la construcción de políticas públicas.

Como una primera conclusión, planteamos que el análisis multidimensional de la relación entre Estado y organizaciones sociales constituye un aporte al campo de estudios sobre organizaciones populares. En este aspecto, queda abierta la agenda de investigaciones para futuros desarrollos, tanto en relación a la dinámica de las organizaciones en diversas etapas,

como para la profundización en las diferentes dimensiones para pensar los agitados tiempos políticos contemporáneos.

4.3 Apuntes y análisis sobre la experiencia en la Sada.

Cuando analizamos la articulación, o relación, entre las organizaciones sociales y el Estado, en este caso la Subsecretaría de Atención a las Adicciones, es interesante identificar qué tipos de relaciones existieron. Lo primero a destacar es que no hubo incorporaciones de referentes de organizaciones sociales en cargos ejecutivos, con rango de secretario, sub secretario, director, etc. Esto es importante ya que sí las hubo en el Ministerio de Salud, por ejemplo, en el programa “Salud en Movimiento”. En otros Ministerios también hubo incorporaciones, tal el caso de la Dirección de Juventud de la provincia, y el cargo ejecutivo más importante de ese periodo, que fue el de Emilio Pérsico, máximo referente del Movimiento Evita, como Vice Jefe de Gabinete de la provincia.

Para el caso analizado, y como lo describimos en el capítulo anterior, la convocatoria no fue “por arriba” inicialmente, sino que un funcionario, y su equipo, en los recorridos por el conurbano bonaerense -y a partir de experiencias que ya estaban siendo conocidas- comenzó a incorporar militantes territoriales del sur, norte y oeste metropolitano. Pese a que sus referentes tenían objeciones, estos jóvenes se incorporaron a la Subsecretaría y, específicamente, al Área de Intervención Juvenil y Comunitaria.

En el equipo al que se integraron estos militantes, había trabajadores sociales, sociólogos y comunicadores sociales, sobre todo, para desplegar la planificación y desarrollo de diferentes programas. A nuestro modo de ver, esos programas tuvieron estricta relación con las experiencias que promovían la participación, con algunos grados de institucionalización, centrada, en el conurbano bonaerense, aunque no exclusivamente.

Desde la mencionada Área Juvenil Comunitaria, se desarrollaron las estrategias de articulación con las organizaciones, siendo estos jóvenes referentes quienes garantizarían viabilidad y confianza para desarrollar los programas en los territorios.

En lo cotidiano, la ‘gestión’ consistía en numerosos llamados telefónicos a referentes locales de los partidos del conurbano, y a algunos del centro de la provincia, con el fin de compartir las distintas iniciativas. El representante de cada organización debía mostrar capacidad de fuerza y de representación para legitimar sus posturas. De este modo, los teléfonos estaban ocupados todo el tiempo, como también las computadoras, ya que los correos electrónicos eran otra forma de comunicación. Las reuniones de equipo eran

semanales y en ellas se definían también los viajes a territorio, además de diagramarse reuniones en distintos puntos de esos territorios.

Las tensiones o conflictos eran diversos. Dentro de la Subsecretaría y los CPAs había una clara resistencia a “integrar” jóvenes que interpelaban lo que se hacía, o lo que no se hacía, si se tenía compromiso con los sectores populares. Esto, obviamente, creaba conflictos y muchos trabajadores se veían en la necesidad de aclarar si trabajaban. Las resistencias no se daban en todos los distritos de igual manera, en algunos casos, ayudaba mucho el rol de ciertos trabajadores y militantes que, agenda en mano, tenían contactos de profesionales y de militantes de cada lugar de la provincia de Buenos Aires, quienes brindaban viabilidad y efectividad a la hora de viajar a un territorio.

Otro tipo de tensiones fueron políticas y referidas a la competencia entre las organizaciones, ya que, muchas veces, compartían los mismos territorios, y la obtención de recursos materiales y reconocimiento político eran muy importantes.

A continuación, nos referiremos a las tres políticas más importantes, con distintos grados de avance, y que podremos evaluar con indicadores diferentes. En todo caso, marcan también la concepción política que tenían los funcionarios y el gobierno provincial, como así también cuánto de esto era compartido por estas organizaciones.

La política más importante, y a la que se apostó fuertemente, fue la constitución de un Consejo Consultivo Juvenil. Los programas concebidos para fortalecer el Consejo fueron “Jóvenes presente” y “Promotores en adicciones”. Acerca de ellos nos referiremos ahora, y desarrollaremos también información obtenida de entrevistas a militantes, funcionarios, materiales de folletería y CDs institucionales.

Como última cuestión, nos parece importante destacar el presupuesto asignado al Área para el año 2007. Si bien no tenemos conocimiento de qué porcentaje se ejecutó de ese presupuesto, en términos de planificación se logró una dimensión importante de proyección institucional. Además, remarcamos aquí la planificación por parte del Área del año 2007, donde también se observa las prioridades a la hora de gestionar y arbitrar espacios, como reuniones o viajes a diferentes territorios con esta finalidad.

Cuadro 9

Presupuesto asignado al Área de Intervención Comunitaria y Juvenil 2007

Presupuesto asignado al Área de Intervención Comunitaria y Juvenil 2007		
Programa	Actividades pautadas	Presupuesto

Ciclo de Conferencias "Tendencia Joven"	Realización de conferencias y jornadas en toda la provincia	Traslados, sonido, refrigerios \$ 30.000
Presupuesto total de conferencias \$ 30.000		
Desarrollo Comunitario. Dialogar es salud	Distribución de Material para Taller de Sensibilización y Diagnóstico participativo	Fotocopias, Cuadernillos \$ 500
Jornadas Provinciales de Consejo de Salud	Realización de tres jornadas provinciales	Refrigerio, Almuerzo, Traslados, Material Didáctico \$ 54.000
Presupuesto total por realización de jornadas de sensibilización y salud \$ 54.500		
Consejo Consultivo Juvenil	Reuniones y constitución de consejos consultivos regionales y zonales. Material bibliográfico. Jornadas provinciales	189.700
Presupuesto total por constitución y funcionamiento del CCJ \$189.700		

Fuente: elaboración propia en base a información suministrada por trabajadores y militantes que trabajaban en la Sub Secretaría de Atención a las Adicciones de la Provincia de Buenos Aires

Una interesante referencia para estimar los montos asignados es referenciar que el dólar tenía un promedio de \$3.10 en el año de referencia.

Cuadro 10

Planificación de las acciones a realizar: talleres de sensibilización que se planificaban en cada distrito. El área se comprometía a proveer modelo y material para el mismo

PLANIFICACIÓN MARZO – DICIEMBRE 2007																																														
Meses	Mar.				Abr.					May.				Jun.				Jul.					Agosto					Set.				Oct.					Nov.				Dic.					
Semanas	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	5	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	1	2	3	4	1	2	3	4		
Desarrollo Comunitario "El Diálogo es Salud"																																														
Relevamiento de mesas de gestión en las 11 Reg. Sanitarias																																														
Lanzamiento del Programa a las 11 Regiones																																														
Relevamiento y Convocatoria de actores locales para las mesas de gestión																																														
Talleres de																																														

militantes con fuerte impronta territorial, que, a su vez, adscribían a distintas organizaciones socioterritoriales. Posteriormente, ya con un trabajo cotidiano, se comenzó con la difusión, la elaboración de documentos consensuados y la organización de encuentros provinciales.

La organización de estos encuentros tenía como propósito constituir un espacio de convivencia, como la realización de paneles con expositores, tendiendo a la capacitación, por un lado, y también a fortalecer políticamente la idea de la militancia, además de instituir un congreso juvenil nacional de prevención de adicciones.

Las primeras definiciones buscaron que los participantes fueran jóvenes de entre 17 y 29 años

...con orientación a actividades sociales y políticas provenientes o no de las organizaciones libres del pueblo, (iglesias, clubes, organizaciones sociales, etc.) centros de estudiantes secundarios o universitarios y/o frentes políticos afines a la propuesta, que se encuentren asociados o no a las acciones de los CPA, con aptitudes para el liderazgo. (Programa Jóvenes Presente, 1006/2007)

En el caso de que los participantes perteneciesen a la Red Provincial, debía ponerse especial énfasis en que las actividades del Consejo, en cualquier área, no interfirieran en las prácticas cotidianas. Todas las actividades del Consejo se plantearon como voluntarias y a título honorífico, mientras que los costos de las actividades que demandaran transporte y/o alojamiento de los miembros del consejo serían costeados por la Subsecretaría Provincial u otro ente provincial subrogante. La visión general del programa era recuperar la participación juvenil, rescatando una actitud movimentista y transformadora.

4.3.1.1 Algunos apuntes sobre la implementación del CCJ

Para cumplir con esta agenda, como desarrollamos en apartados anteriores, se convocó a un grupo de jóvenes que tenían una pericia en trabajo comunitario. La coordinadora del Área también tenía una vasta experiencia, ya que había trabajado, desde fines de los noventa, en Almirante Brown, el mismo partido y localidad de dónde provenía la funcionaria, como así también el director.

El grupo tardó unos meses en conformarse como un conjunto de militantes territoriales al que se le estaban sumando “orgánicas” más grandes, como el Movimiento Evita, Frente Transversal y Federación Tierra y Vivienda.

“Cuando me sumé formalmente, al principio fue una locura, por los tiempos de viaje hasta La Plata, hasta que encontré una dinámica. El trabajo me estabilizó lo económico, porque era la primera vez que cobraba con certeza y mensualmente. En una de sus visitas de los funcionarios me invitaron formalmente a que se sume a la planta de trabajadores. Hasta el momento no contaba con ingreso fijo ni mucho menos, y si bien no era una incorporación a planta, porque de hecho, por la emergencia económica, no había nombramientos, sí obtuvo una “beca”, lo que le posibilitó años después estar en planta permanente. (...) Esa gestión fue la última seria, la última que tenía un programa claro de intervención, de laburo, con participación de varios actores. Fue una experiencia importantísima, Hubo un problema de cómo las organizaciones empiezan a trabajar en esto. Algunas, enseguida quisieron acaparar y correr a otros compañeros” T. (15/04/2014).

“Yo lo único que tenía era un pec (programa de capacitación) y mi vieja algo similar. Conocimos a una compañera de mi vieja, que trabajaba en la S.A.D.A y querían incorporar gente. Yo, mientras, seguía estudiando a la noche, también hacía teatro. Resulta que una vez la S.A.D.A organiza actividades en Tesei con 500 pibes (diciembre 2005), y medio por casualidad terminé yo coordinando uno de los grupos, ante la ausencia de una de las profes. Al poco tiempo me incorporé, trabajando en la Secretaría. En ese año, mientras instrumentábamos el CCJ, me fui convenciendo que de una militancia social debía pasar a una militancia política”. C. (06/06/2016).

Gracias a una estrategia diseñada a partir de la triangulación de varias fuentes (documentales, entrevistas, observación no participante) pudimos alcanzar una comprensión multidimensional del proceso.

La principal razón del consejo residió en convocar a jóvenes de las organizaciones y de otros espacios e instituciones de la provincia, para que, a través del intercambio y el diálogo, establecieran políticas de prevención y tratamiento a las adicciones, siempre desde una perspectiva de base concebida por los jóvenes.

Uno de los objetivos del CCJ era transformar la respuesta estatal y el compromiso de los profesionales. Otra de las metas consistía en actualizar el diagnóstico sobre la situación de consumo y adicciones en la provincia desde una visión participativa que pudiera incidir en la planificación de políticas públicas.

Conformado el equipo del área, se trazó un plan de trabajo para implementar el CCJ. Los militantes tenían perfiles bastante similares, eran varios, y se trataba de que cada uno correspondiera cada una de las organizaciones que participaban, ya fuera a nivel provincial o nacional de la incorporación de cuadros al Estado.

“En poco tiempo éramos un equipo de militantes de varias orgas, compartíamos en común laburo territorial, lectura de instituciones, con quién hablar, con quién no...y la búsqueda del CCJ era poder avanzar como institucionalmente, políticamente en que lo que nosotros veíamos se concrete desde el gobierno (...) G. (17/09/2015).

La finalidad de las reuniones buscaba ir moldeando la propuesta de conformación del CCJ. Por un lado. Estaba la discusión política, decisiva a la hora de pensar las atribuciones y posibilidades. Por el otro, la conformación del CCJ se enmarcaba en un decreto ministerial, según el cual, el Consejo debía ser aprobado por la Secretaría Legal y Técnica del Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires y refrendado a nivel superior (Jefatura de Gabinete), por lo que los tiempos tampoco resultaban rápidos.

Volviendo al primer punto: una situación cada vez más complicada resultaba que la relación entre las organizaciones se volvía competitiva en cuanto a los recursos y la relación que establecían con distintos funcionarios. Ante cualquier toma de decisión surgía, de inmediato, la desconfianza y la tensión entre las mismas organizaciones.

Toda política pública del Área de Salud solía planificarse en función de la regionalización administrativa que tenía el Ministerio, y que no necesariamente era la misma con la que trabajaba Educación, Seguridad, etc. Este caso no fue la excepción.

La regionalización fue lanzada en el año 1967 a partir de la ley N° 7.016. En diciembre de 2006, un decreto ministerial adaptó la ley a circunstancias más actuales. Las Regiones Sanitarias funcionan, hasta el día de la fecha, con la pretensión de coordinar y ordenar los establecimientos asistenciales en un

...conjunto orgánico y articulado, conformando una Red Asistencial que vincula de manera racional, eficaz y eficiente, a la oferta de recursos con la demanda de servicios, tanto en el plano de la capacidad instalada como de los recursos humanos y la tecnología disponible, con el fin de lograr el abastecimiento integral planificado y suficiente de los servicios sanitarios en cada región, para que éstos lleguen a la población garantizando su accesibilidad, calidad, pertinencia y oportunidad (Decreto 3377/2006 del Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires).

En este marco, para el desarrollo del Consejo, era primordial el establecimiento en las regiones provinciales, ya que, a partir de allí, articularía con los recursos de la región.

El principal problema fue la definición de los integrantes de la mesa ejecutiva del CCJ. Si por medio del CCJ se pretendía la participación de unos dos mil jóvenes de la provincia, entonces se debía constituir una estructura intermedia con el agrupamiento por regiones, al menos unas cuatro. Y, finalmente, se debía conformar una mesa ejecutiva provincial, constituida por veinticinco integrantes, quienes tratarían distintos análisis, diagnósticos y propuestas, aunando líneas de acción de lo planteado y trabajado, primero, en cada una de las once regiones provinciales, y luego, en el encuentro entre regiones, para, finalmente, elevar los resultados a la mesa.

La elección de estos veinticinco integrantes fue, como se ha mencionado, el principal debate y el punto más difícil de consensuar. La expectativa de la conformación del CCJ, y la de una pronta respuesta por parte del Estado, comenzaron a desdibujarse. Frente a esta situación, se presentó la posibilidad de incorporar más militantes de las organizaciones para tener más presencia. Sin embargo, los recursos de mayor importancia fueron los relacionados a eventos, talleres, capacitaciones, y no a la infraestructura o la generación de nuevos espacios físicos de trabajo, como tampoco a contratación de profesionales.

Mientras se dilataba el lanzamiento del CCJ, la tensión y discusión creció entre las organizaciones. Las redefiniciones de la relación con el Estado, concretamente con el gobierno provincial de Felipe Solá, fueron generando tensiones dentro del CCJ. La alineación con el gobierno nacional era clara en las cuatro organizaciones, el Movimiento Evita, El Frente Transversal, Barrios de Pie y Federación de Tierra y Vivienda.

Sin embargo, a nivel provincial, y sobre todo local, cada organización tenía su propia lectura política del proceso, generando o rompiendo alianzas, tensando la relación entre las que se quedaban y las que se iban. Los tiempos electorales de 2007 y la candidatura de Scioli como gobernador terminaron de profundizar lo que ya venía sucediendo.

Pertenecer a la mesa ejecutiva incluía la posibilidad de interactuar con funcionarios provinciales o locales, teniendo así una importante relevancia.

Pero si entre las organizaciones sociales existía la tensión por el reparto de la representación, el contexto nacional y provincial también iba cambiando. La imposibilidad de reelección de Solá y la confirmación de Scioli como el candidato del Frente para la Victoria se volvieron motivo de discusión y desconfianza. Se acercaban las elecciones, pero no había novedades sobre avances significativos del lanzamiento y puesta en marcha del CCJ, sobre todo de la definición de la mesa ejecutiva, ya que a nivel regiones hubo constitución de consejos y reuniones.

Finalmente, el CCJ pudo implementarse a pocos meses de las elecciones. Decidieron concretarlo en el centro de la provincia, por medio de unas jornadas de dos días de trabajo en talleres de capacitación para los jóvenes, con una agenda predeterminada que contaba, por un lado, con actividades de capacitación y, por el otro, con paneles y participación de referentes políticos. El primer día debían elegirse los veinticinco integrantes de la comisión ejecutiva.

Esto generó un debate en el que se terminó imponiendo la mayoría en favor de una de las organizaciones, el Movimiento Evita, generando tensiones y conflictos con las otras, que se sentían defraudadas y contrariadas.

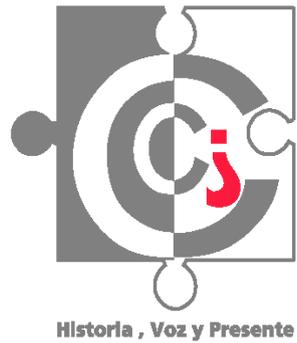
Hablar de los comienzos del CCJ implica casi hablar del final de la experiencia, ya que no pudo concretarse un funcionamiento adecuado, debido a que la transición al nuevo Gobierno de Scioli discontinuó gran parte de las políticas en los ministerios.

Desde el Área, y en forma conjunta con los diferentes equipos regionales y los CPA, motivaron la participación de jóvenes de diferentes localidades, tanto en actividades locales como regionales de prevención y promoción de la salud. Muchas de esas actividades fueron autogeneradas por los jóvenes “para los jóvenes”, en rubros tales como encuentros de murgas, festivales de música o recuperación de espacios verdes.

Más allá de dos años muy intensos, se puede destacar la participación de jóvenes del Consejo en actividades inter-regionales y provinciales, donde no sólo se realizaron tareas de evaluación y planificación de los CCJ de cada región, sino que también se pudieron efectuar actividades solidarias en los lugares donde se desarrollaron los encuentros.

En el mes de abril de 2007, se conformó la Comisión Ejecutiva del CCJ a partir de la firma de una resolución del Ministro de Salud. Esta Comisión se constituyó, con la primera agenda, para generar encuentros con el Área, evaluando el funcionamiento y proyectando actividades.

Era pública la propuesta gubernamental de que los aportes generados por el CCJ, y sistematizados por la comisión, permitieran considerar posibles ajustes y/o nuevos lineamientos para los programas de trabajo con jóvenes. Sin embargo, esos canales no se estructuraron ni fortalecieron.

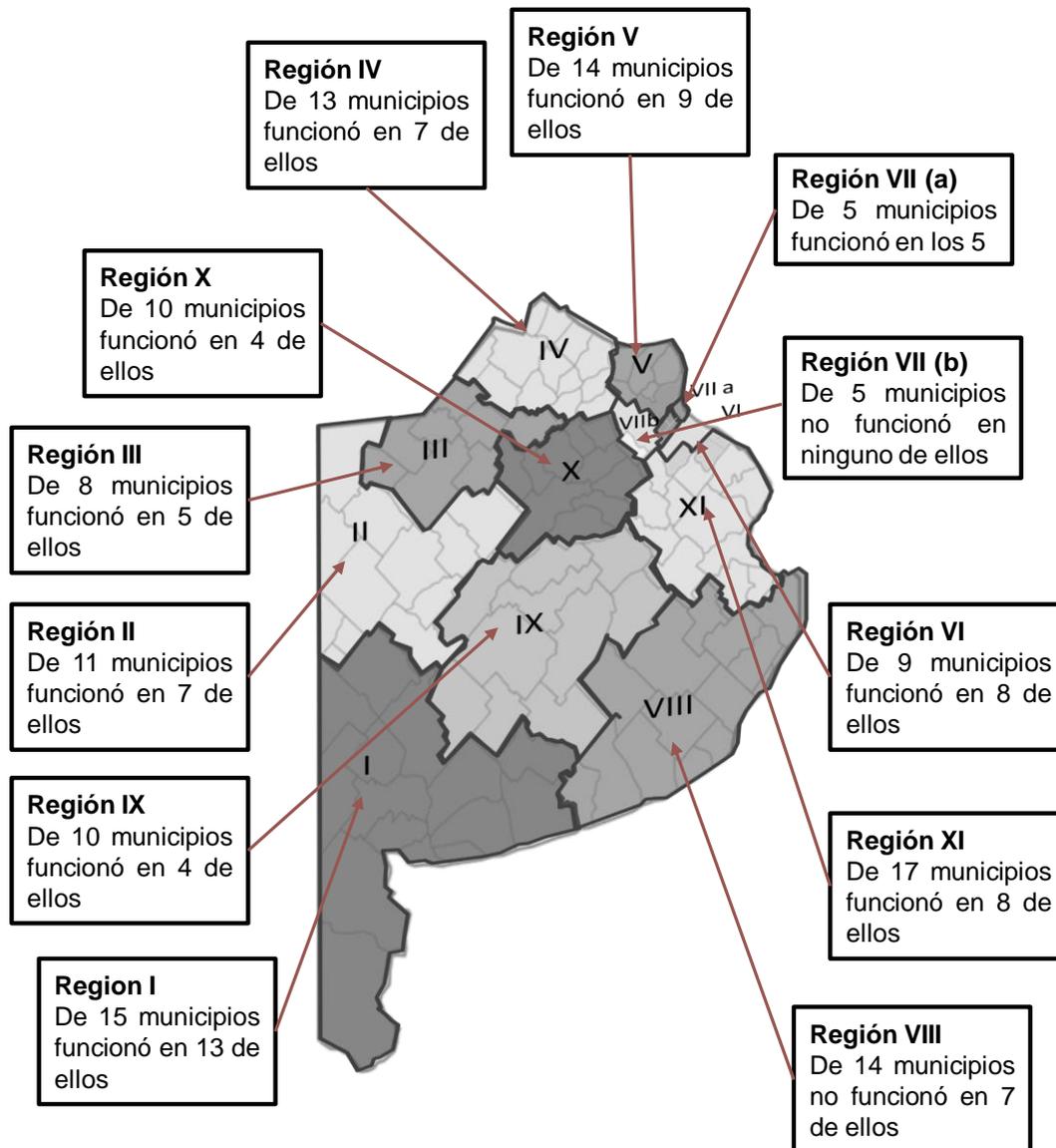


CONSEJO CONSULTIVO JUVENIL

“Historia, Voz y Presente”

Este era el slogan y la imagen que se consensuó y que exponía la intención de retomar y fomentar la participación comunitaria. A continuación, y en base a datos obtenidos a través de entrevistas y recopilación de fuentes secundarias, como folletos, trípticos, etc., graficamos el grado de desarrollo que tuvo el Consejo en la Provincia.

DESARROLLO E IMPLEMENTACIÓN DEL CCJ



El funcionamiento del CCJ implicaba haber realizado actividades con la participación de jóvenes, constituyéndose un grupo estable de integrantes que permitiera que el Consejo trabajara con periodicidad, para que tuvieran repercusión la mayor cantidad de jóvenes en las localidades donde se llevaban adelante.

Se realizaron, además, en el año 2006, cuatro reuniones de la Comisión Ejecutiva donde participó un promedio de quince miembros pertenecientes a dicha comisión. En esa misma comisión se pudieron evaluar y rediseñar estrategias de acción en las diferentes localidades. También se realizaron aportes para el diseño de los boletines y material de comunicación del CCJ.

En el último encuentro, con la presencia de casi trescientos jóvenes de toda la provincia, se trabajó en capacitaciones sobre el trabajo comunitario, la relación con espacios gubernamentales o sociales y la socialización de experiencias. Fue también un espacio para identificar algunas cuestiones dentro de los propios procesos, repensar los distintos actores, instituciones, etc. Se observó una buena lectura por parte de los grupos de las instituciones, de los actores presentes y del juego de cada uno de ellos.

Uno de los desafíos en la administración provincial refería a los diferenciales según región o conglomerado urbano y el interior; diferenciales acerca no solo de población, sino de presencia institucional, además de la viabilidad de ciertos proyectos participativos en pueblos, donde las únicas instituciones formales eran instituciones muy tradicionales y poco flexibles. O sea, la poca movilidad organizacional, frente a lo que hoy se suele denominar como conurbano bonaerense. Existía una marcada heterogeneidad territorial, lo que implicaba pensar en políticas de tipo abierta y flexible, para que las particularidades encontraran lugar. Esto fue algo que, desde el CCJ en particular, y desde el Área y la Subsecretaría en general, se debió pensar y afirmar.

La otra cuestión, también a trabajar, fueron las estrategias para afianzar la relación entre las instituciones gubernamentales con el trabajo comunitario, y la articulación con diferentes actores de la comunidad.

La capacitación fue pensada para generar una lectura de la realidad que integrara los distintos puntos de vista, generando un espacio de reflexión que permitiese fortalecer la organización comunitaria.

“...y de golpe también nos empezamos a formar, hacer la carrera en adicciones, para luego entrar en un CPA. Entonces seguíamos como militantes, hablaba con mi referente, discutía con los que estaban en el barrio, y también nos fuimos formando, entonces, a los que trabajaban de antes, de los noventa, y podemos armar algo comunitariamente” F. (15/04/2016).

4.3.2 El Programa Jóvenes Presente

En el desarrollo del Plan Provincial de Atención a las Adicciones, durante 2007, se propusieron estrategias para promover la participación de instituciones en el desarrollo de acciones que facilitasen distintos factores de protección sostenidos por la red.

Este programa sería de gran fortalecimiento para las organizaciones que participaban del Consejo Consultivo, ya que se podrían presentar propuestas. El programa provincial, denominado “Jóvenes Presente”, estaba destinado, fundamentalmente, a jóvenes de entre 18 y 25 años de edad en situación de vulnerabilidad social. Los objetivos consistían en promover la participación de la comunidad, en general, y de los jóvenes, en particular, por parte del Estado para que incidiera positivamente en la política pública. La elaboración de proyectos, por parte de los jóvenes, estimularía el desarrollo de sus potencialidades, la adquisición de hábitos, actitudes, valores y habilidades, financiando actividades relacionadas y transitadas por los jóvenes en el barrio.

El espacio de capacitación se abordó tras estos objetivos, publicándose en trípticos y CDs, para los participantes y las instituciones.

La justificación refería a que, con el surgimiento y consolidación del proyecto neoliberal, y con el retroceso del Estado Social, se observaba una situación de alto desequilibrio del mercado laboral, representado, en los últimos años, por altas tasas de desocupación y subempleo. En los jóvenes, se confirmaba que era uno de los sectores sociales más vulnerados por el actual proceso de crisis y reforma económica. Asumir esta afirmación como realidad fue una tarea central de quienes se ocupaban de las políticas públicas.

Por esta razón, este programa alentaba a dar respuesta a un grupo al que el Estado debía destinar políticas específicas, si es que este Estado pretendía lograr la integración de diversos sectores de la sociedad. Se orientaba a financiar, al menos, diez proyectos relacionados a la Cultura, el Deporte y la Capacitación Laboral en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires. Se fortalecía así la construcción de nuevos vínculos entre el Estado, a través de esta Sub Secretaría de Atención a las Adicciones de la Provincia de Buenos Aires, en particular, y la sociedad, a través de las organizaciones existentes, o mediante estímulos a su organización.

Nuestro país poseía una estructura de movilidad social asociada básicamente a la juventud, la educación y el empleo, como pilares sobre los cuales se apoyaban esas expectativas. A partir de la profunda crisis económico y social, las estrategias del capital hacia la precarización laboral y el crecimiento del trabajo informal, se observa distintos aspectos de la crisis basados en la precarización

de las oportunidades de empleo; a través de los cambios que experimentan las relaciones laborales y de mercado y su impacto sobre los ingresos; las condiciones de trabajo y la seguridad social; la fragilidad de las redes sociales de contención, reciprocidad y protección. Todo esto en referencia específica al cambio de rol de las instituciones del Estado, responsables de la provisión de servicios sociales, los cambios en la configuración familiar y los procesos de desintegración de las redes barriales y, por último, el creciente predominio de símbolos y reglas de discriminación, segregación e inhabilitación que definen, en forma desigual, la estructura de oportunidades, éxitos y fracasos sociales.

Cuando hablamos de jóvenes en situación de vulnerabilidad, estamos hablando, claramente, de jóvenes que atraviesan esta contemporaneidad, el impacto de crisis sucesivas en las que muchos abandonan sus estudios en busca de un trabajo que, salvo escasas oportunidades, será informal. Esta informalidad implica trabajos poco calificados, mal pagos, en ciertas situaciones, de cierto riesgo o exposición que pueden llevar, incluso, a la enfermedad. La mayoría de los ingresos que perciben en retribución por estos tipos de trabajo no superan la línea de indigencia.

Se podría profundizar en datos estadísticos, y todos nos llevarían a un mismo destino: la necesidad de implementar políticas que atiendan esta situación de vulnerabilidad social de los jóvenes que, no solo necesitan un trabajo como condición para resolver situaciones de vida cada vez más deterioradas, sino que, además, dicho trabajo sea elemento indispensable para que estos sujetos, que hoy son los más vulnerables frente a la posibilidad de construir un proyecto de vida a largo plazo, logren hacerlo.

Justamente en este contexto, el barrio, ante las sucesivas crisis, se convierte en lugar de fuerte inscripción colectiva. Organizarse en los distintos barrios ha sido la principal respuesta de los sectores vulnerables frente al vacío dejado por las instituciones y la falta de trabajo. La “reafiliación” encontró su componente comunitario en la trama de una solidaridad primaria que, rápidamente, recuperó sus capacidades de movilización colectiva a través de las organizaciones barriales. Teniendo como base las solidaridades locales. Para poder así también desarrollar su potencial de reflexión, creatividad y participación (Tríptico que promocionaba el Programa Jóvenes Presente, 2007).

Las tres áreas temáticas a las que se podía solicitar fondos eran Cultura, Deporte y Capacitación Laboral. Las mismas, pertenecían a esferas diferenciadas, con sus particularidades, pero que, en su concepción, se pensaba a un joven y su proximidad en cuanto a dimensiones recreativas, afectivas, relacionales y de proyección de futuro. Son varias las actividades relacionadas a estas esferas, transitadas por los jóvenes en el barrio, y que, muchas veces, se encontraban ante la imposibilidad de fortalecer sus actividades por falta de financiamiento o de conocimiento a la hora de tener que planificar o proyectar. En el

marco del programa, y dentro de sus posibilidades, se pretendía transferir estas situaciones hacia los distintos colectivos.

Se esperaba generar, al menos, diez proyectos en distintos puntos de la provincia de Buenos Aires, viables y factibles, con el acompañamiento institucional del programa, para lograr una duración mínima de seis meses. Se planificó también encuentros de seguimiento y acompañamiento de los proyectos ejecutados, y de esta forma garantizar la diversidad de los proyectos seleccionados en cuanto a las áreas de Cultura, Deporte y Capacitación Laboral.

A partir del crecimiento y consolidación del CCJ, se estimaba que a partir del Área de Intervención Comunitaria Juvenil y el Consejo, se diera difusión, se brindara asesoramiento en la formulación de los Proyectos y se procediera a la selección de los mismos. Y que, posteriormente, hubiera un seguimiento y evaluación de los proyectos aprobados por parte de los jóvenes participantes y del equipo técnico del programa.

Desde el área, en forma conjunta con los diferentes equipos regionales y los CPAs, se había motivado la participación de los jóvenes de diferentes localidades en actividades locales y/o regionales de prevención y promoción de la salud. Muchas de esas actividades habían sido autogeneradas por los jóvenes “para los jóvenes” en rubros como encuentros de murgas, festivales de música o recuperación de espacios verdes.

También se había propiciado la participación de los jóvenes del Consejo en actividades inter-regionales y provinciales, donde no sólo se realizaron la evaluación y la planificación de los CCJ de cada región, sino que también se pudieron efectuar tareas solidarias en los lugares donde se desarrollaron los encuentros.

En todas las actividades, participaron jóvenes comprometidos e integrantes del CCJ, buscando repercusión para sumar a más jóvenes en las localidades donde las actividades se llevaban adelante.

“El CCJ nos llevó un montón de tiempo, de militancia, y con las actividades que fuimos sumando, que sumamos pibes y pibas, nuestros referentes ya vieron todo con otros ojos, y ahí empezó el tironeo. Y lo que más se complicó fue hacer la mesa ejecutiva, un grupo de militantes jóvenes que sea una mesa chica que acapare las demandas que surgían y poder materializarlas. Pero se armó (...) es más, a mí me sacan, porque había cumplido 30, y con esa excusa reglamentaria me sacaron de ahí” F. (15/04/2016).

4.3.2.1 Énfasis en la participación ciudadana y juvenil

Las concepciones acerca de una participación activa, como forma de inclusión en la sociedad, están referidas en gran parte de la comunicación institucional. Había un estricto consenso institucional sobre la necesidad de generar y fortalecer instancias colectivas que, a posteriori de la crisis de 2001, estaba en los territorios.

Los proyectos sociales que involucraban a jóvenes podían ser espacios de aprendizaje de actitudes y vínculos democráticos. La modalidad participativa permitía encontrar caminos en las organizaciones para vencer las resistencias y lograr, así, el protagonismo juvenil.

La apuesta era entonces que los jóvenes fueran protagonistas, que asumieran posiciones de responsabilidad y tomaran decisiones relevantes para su comunidad. A través de estas acciones, los jóvenes debían desarrollar la capacidad de actuar juntos y de construir poder, conservarlo y aumentarlo.

Si bien había varios programas similares, en diversos ministerios del gobierno de la provincia, para el caso del consumo problemático se acentuaba la idea del fortalecimiento de los factores de protección, disminuyendo así los factores de riesgo.

Por factores de protección se refería a aquellas acciones que transformarían las limitaciones de las personas y la comunicación en potencialidades. Estos factores también debían entenderse y vincularse en relación dinámica entre sí. De esta manera, se permitía reducir los problemas por el consumo de sustancias psicoactivas en la comunidad.

Había una estrecha relación entre la idea de promoción del desarrollo de las personas y las comunidades, y la prevención de adicciones. La prevención podía ser una forma positiva (factor protector) de promover las potencialidades de las personas, una forma de acceder a mayor bienestar.

Desde esta mirada, observamos que en el fenómeno de las drogas hay factores que actúan sobre las personas, promoviendo o no el consumo, es decir, factores de riesgo y de protección. A su vez, el desarrollo de los individuos y de las redes sociales son un tamiz, un filtro para los factores de riesgo. No existen factores determinantes, y aun en las comunidades donde el consumo de sustancias no es un problema, se puede trabajar los factores protectores, ya que no se refieren al consumo de drogas sino al mejoramiento de la calidad de vida en general.

¿Cuáles eran los factores protectores? Como vimos en el primer capítulo, refería a atributos o características individuales, situaciones ambientales y sociales que inhibían, reducían o atenuaban las probabilidades de uso o abuso de sustancia.

La estrategia fundamental para potenciar los factores de protección estaba dirigida a identificar y potenciar las condiciones individuales, grupales y sociales detectadas a nivel local como determinantes de la salud.

Esta potencialización de la persona se complementaba y retroalimentaba con el desarrollo comunitario, privilegiando la participación de distintos actores sociales e impulsando y dinamizando redes sociales que fortalecieran y multiplicaran las acciones preventivas y, por ende, los factores de protección.

Para producir esta sinergia desde el encuentro de distintos actores, era imprescindible apoyar el trabajo en redes institucionalizadas, que garantizaran el sostenimiento de las acciones preventivas como también el aporte de las distintas miradas con un seguimiento riguroso de las estrategias de intervención, donde la articulación fuera la forma, y la solidaridad y el respeto mutuo, junto a la responsabilidad social, la garantía del éxito de las acciones emprendidas.

Además de la difusión, se presentó un instructivo para la presentación de proyectos. El mismo, destacaba que el primer paso era tener un buen diagnóstico. Esto significaba vislumbrar las realidades negativas y las potencialidades que se presentaban en el lugar a intervenir. Metodológicamente, se asesoraba en pos de distinguir problemas existentes y las necesidades sentidas por la comunidad -instituciones o grupos a trabajar- mediante el establecimiento de prioridades que permitían recorrer el camino hacia los objetivos propuestos, teniendo en cuenta, además, los recursos y medios disponibles.

Así, los grupos de jóvenes debían presentar un proyecto en el cual se incluía un título, que de manera sintética exponía qué se quería hacer, para quién y dónde. Posteriormente, debía describirse la propuesta, caracterizando la idea central de lo que se pretendía realizar. Con la información relevante, una lectura rápida permitía conocer de qué se trataba el proyecto. También debía tener fundamentación, es decir, los argumentos que justificaran la realización del proyecto, los elementos detectados en el diagnóstico y las distintas alternativas propuestas para la resolución de situaciones no deseadas. También debía incluir objetivos, metas, actividades, cronograma de actividades, es decir, que respetara lo planteado en convocatorias de proyectos de extensión, etc. finalmente, debía identificarse quién sería el responsable del proyecto, metodología y tipo de evaluación.

Una vez aprobado por el Área de Intervención Comunitaria Juvenil, el proyecto sería enviado a la Dirección Provincial de Atención a las Adicciones. Dicha dirección era la

encargada de la aprobación final, y quien decidía la posibilidad de subsidiar, o no, el proyecto.

Como afirmábamos anteriormente, este tipo de proyecto no solo fue difundido, sino que el equipo se abocó a realizar viajes a las regiones, capacitar a los grupos y organizaciones en el armado y diseño, proveyendo de materiales bibliográficos y metodologías de participación comunitaria. Como veremos en los próximos cuadros, hubo una respuesta importante, con evaluaciones positivas y devoluciones para que se volviesen a presentar. Sin embargo, lo que se complejizó, a punto tal de paralizar el programa, fue el financiamiento. Nuevamente, con el proceso electoral en marcha, sumado a cierres de rendiciones y diferencias políticas entre ministerios, se generó un duro impacto en las expectativas del equipo, en la subsecretaría y las organizaciones participantes, pues nunca se pudieron implementar ni financiar.

Cuadro 12

Resumen de presentaciones al programa. Estado de situación

RESUMEN de PROYECTOS JÓVENES PRESENTE						
Jóvenes Presente	Entregados	Recepcionado		En tramite		restan
		Completos	Incompletos	En personal	Acto administrativo	Restan recepcionar
		246	90	60	23	67
Totales	246	150		90		96

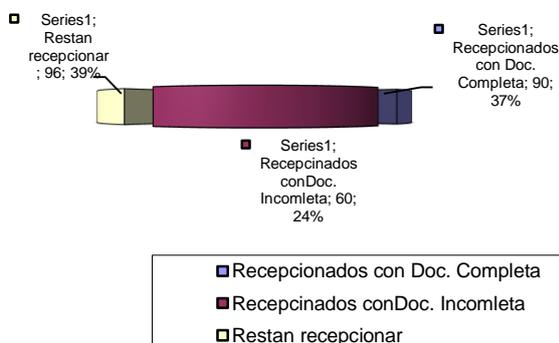
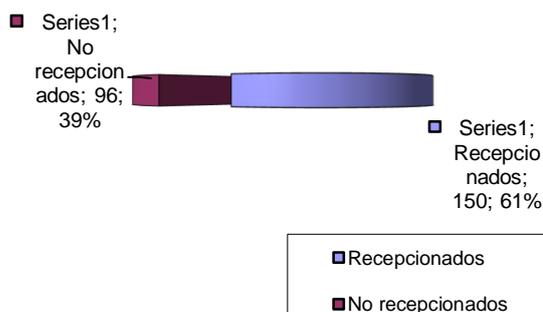
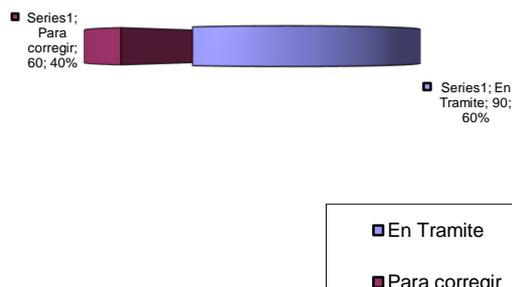
Observaciones:

Los proyectos son variados en los tres ejes propuestos (Capacitación, Cultura y Deportes). Con preponderancia de los primeros 2.

Ej. en Capacitación: Gastronomía, Artes y Oficios, Electricistas, Operador de PC, Huerta, Primeros auxilios.

Ej. en Deportes: Juegos recreativos, básquet, fútbol, ping pong.

Ej: Cultura: Murga, Circo, Danza y Música Andina, Murales, Teatro, Plástica.

Resumen de la situación de los Trámites de Proyectos Jóvenes Presente. Sobre 246 proyectos entregados 08-11-07.

Situación General de Los proyectos sobre 246 entregados. 8-10-7

Situación administrativa de proyectos sobre 150 recepcionados al 8-11-07


Fuente: elaboración propia en base a información suministrada por trabajadores y militantes que trabajaban en la Sub Secretaría de Atención a las Adicciones de la Provincia de Buenos Aires

4.3.2.2 Algunos antecedentes de políticas públicas orientadas a jóvenes en la provincia de Buenos Aires

En el año 2004, Juan Pablo Cafiero, por entonces Ministro de Desarrollo Humano de la Provincia de Buenos Aires, lanzó un programa como respuesta a la situación por la que atravesaban miles de adolescentes de la provincia de Buenos Aires. Era el Proyecto Adolescentes. (Lozano, 2010: 30).

Ese año, los medios reflejaron, en varias oportunidades, que eran miles los jóvenes que no estudiaban ni trabajaban en la provincia, y los que trabajaban lo hacían en empleos de mala calidad. Cerca de 500.000 jóvenes, según las estadísticas, no realizaban ningún tipo de actividad en una época en que se estaba recuperando, por un lado, la macroeconomía y alguna sensación de desahogo para la clase media. Y por otro lado, el avance de los indicadores de sensación de

inseguridad. Un joven sin futuro, sin capacitación y que no trabajara, que no se “introduce” en la cultura del trabajo, era un “potencial delincuente”, siguiendo la lógica de cómo se trataba en la agenda este tema.

Fue a mediados de ese año cuando se lanzó el proyecto, y tuvo vigencia hasta fines de 2007. En esos casi tres años, hubo cambios de autoridades ministeriales y perspectivas de trabajo muy diferentes, sin embargo, la política social continuó y su presupuesto llegó a rondar los \$ 65.000.000 anuales.

Diversas organizaciones sociales que tenían improntas religiosas (de iglesias católicas, de laicos católicos, evangelistas, etc.) sindicales, partidarias (de partidos tradicionales, de distintas tendencias dentro de estos partidos, de izquierda tradicional y de aquellos autodenominados de izquierda social o nueva izquierda) vecinales y deportivos (sociedades de fomento, clubes), organizaciones no gubernamentales con distintas orientaciones y abocadas a problemáticas específicas (vih-sida, juventud, etc.) compartieron, en muchos barrios de La Plata, y en tantos otros partidos de la provincia, la financiación de proyectos con distintas motivaciones e intereses.

Una continuidad de esta política fue el llamado Programa Envi3n, creado durante el gobierno de Daniel Scioli y que tiene continuidad, con algunos cambios, en el gobierno de Mar3a Eugenia Vidal. Se sustentan las mismas nociones acerca de una juventud *problemática*, a la que debe orientarse una política de integraci3n social como la educaci3n y el trabajo. Los fundamentos del Proyecto Adolescente propon3a revertir esta situaci3n de vulneraci3n de derechos a partir de *asumir la responsabilidad que le cabe al Estado frente a este sector de la poblaci3n, garantizando el acceso a bienes y servicios así como a los beneficios de la seguridad social, que propicien su bienestar y desarrollo adecuados y brindar la posibilidad de ejercer el derecho a construir un proyecto de vida autónomo, sobre la base de la educaci3n y el trabajo* (el uso de cursiva es propio).

Para ello, se priorizar3an acciones que preparan al adolescente para poder *enfrentar decisiones trascendentales para su vida e ingresar al mundo adulto en mejores condiciones que las actuales, garantizando su protagonismo y autonom3a en la elaboraci3n de su propio proyecto de vida* en consonancia con la Convenci3n de los Derechos del Niño.

Los objetivos generales del programa planteaban trabajar el acceso de los adolescentes a los bienes sociales y servicios de la comunidad, transformándolos en protagonistas a partir de una *participaci3n activa, creativa, comprometida y consciente de la sociedad y sus organizaciones*,

y que el desarrollo de actividades redundara en evitar la *judicialización y la consecuente institucionalización de los niños, niñas y adolescentes*.

Los objetivos específicos se desprendían de estos generales, haciendo mención al hecho de que, al convertirse en protagonistas, los adolescentes pudieran “enfrentar conflictos y decisiones importantes para su vida”, que permanecieran o volvieran al sistema educativo formal. En lo referente al acceso a bienes y servicios, mencionaba la atención primaria de la salud, a través del *trabajo conjunto y coordinado con los Centros de Salud locales, incluyendo la salud sexual y la prevención del embarazo adolescente, la prevención de las enfermedades de transmisión sexual (ETS) como HIV/Sida, Hepatitis B, etc.*

Otros objetivos específicos referían a *facilitar la creación y fortalecimiento de espacios educativos y recreativos en el seno de las comunidades, brindar herramientas y recursos que permitan superar la situación de vulnerabilidad familiar y social, que los adultos se constituyan en promotores de los procesos donde los adolescentes puedan contar con un grupo de pertenencia y referencia acompañar a los adolescentes en una adecuada inserción en el mundo del trabajo, garantizar el derecho a la identidad y gestionar la regularización de la documentación.*

Para poder dar cuenta de tantos objetivos y propuestas, se planteaba una articulación entre distintos programas y ministerios *a fin de hacer un uso más racional y eficiente de todos los recursos disponibles y, a la vez, brindar respuestas integrales. Por esto, la metodología de trabajo se centraba en la interdisciplina y en la articulación permanente de las áreas.* A partir de los objetivos enunciados fueron cuatro las líneas de acción:

- 1) Lo educativo formal: *Promover la permanencia de los adolescentes en el sistema educativo formal, brindándole todo el apoyo necesario para que puedan hacerlo con éxito y en igualdad de condiciones, así como también promover el reingreso o primer ingreso de aquellos que no estén concurriendo a la escuela. Para ello se despliegan estrategias de acompañamiento, tutorías, apoyo escolar, alfabetización, etc.*
- 2) Lo educativo no formal: *Promoción de acciones comunitarias que tengan como objetivo potenciar todas las capacidades del adolescente que permitan un pasaje al mundo adulto y del trabajo en las mejores condiciones posibles. En este sentido, se promoverán todas aquellas acciones de capacitación no formal y comunitaria que refuercen los lazos familiares, sociales y comunitarios debilitados.*
- 3) Lo social: *Promover el acceso a los bienes y servicios tanto sociales como culturales, recreativos y deportivos, que garanticen la ciudadanía social. Para lograr este objetivo,*

este Ministerio ofrece todos los Programas que tienen como población destinataria al adolescente y su familia, en forma articulada con las acciones llevadas a cabo por los Municipios y las organizaciones comunitarias locales. Entre ellos se encuentra la promoción y erradicación de la judicialización de la pobreza, “el seguimiento de niños en proceso de desinstitucionalización, la atención de niños y adolescentes víctimas de violencia familiar, social e institucional, la atención de niños y adolescentes en situación de calle, la cobertura nutricional de la población adolescente, la regularización de la situación documentaria de los adolescentes que promovieran prácticas de vida saludables, la promoción y desarrollo de actividades de interés propio de los jóvenes. Todos esos factores vinculados a su comunidad y a su historia, con el ejercicio del voluntariado social, solidario y espiritual.

- 4) *La Salud: Brindar la posibilidad efectiva de acceder a los servicios de salud básicos y la promoción y capacitación en conductas saludables teniendo como objetivo central no sólo la prevención, sino también la posibilidad de contar con la información mínima indispensable que le permita a los adolescentes tomar decisiones importantes para su vida y que no impliquen riesgos para su salud. Este componente tiene como objetivo la prevención, promoción y educación para la salud, prevención del abuso de sustancias, alcoholismo y tabaquismo, y la asistencia en situaciones de enfermedad”. La población destinataria eran los adolescentes de entre 14 a 21 años, residentes en la provincia de Buenos Aires y que se encontraban en situación de vulnerabilidad social. Los proyectos debían ser presentados por un “municipio en articulación con alguna entidad intermedia u ONG; o por una organización de la sociedad civil en vinculación con una entidad estatal municipal o provincial.*

Los proyectos contemplaban la incorporación de hasta un máximo de 20 jóvenes. La evaluación y selección de proyectos se realizaba a través de un “equipo interministerial” de evaluación y selección de los proyectos presentados, conformado además por la Dirección General de Cultura y Educación, el Ministerio de Salud, la Secretaría de Turismo y Deportes, el Instituto Cultural, la Dirección Provincial de Juventud de la Provincia de Buenos Aires y la Jefatura de Gabinete de Ministros. Una vez seleccionados, sería el Ministerio de Desarrollo Humano quien tendría a cargo la coordinación de las áreas y sus componentes, y la administración del Proyecto Adolescentes, así como de los proyectos aprobados. Entre 2004 y 2007 se financiaron cerca de 20.000 proyectos en la provincia, de hasta 20 integrantes cada uno, intentando dar cobertura a cerca de 400.000 jóvenes.

En un análisis sobre este programa (Lozano, 2009), y en función de entrevistas realizadas, pudimos establecer que la alta adhesión al programa, entre instituciones y organizaciones comunitarias de diversa índole, se basaba en la posibilidad de financiamiento, que, junto a aportes monetarios de otras esferas, fortalecía y legitimaba el accionar cotidiano en los barrios o en las comunidades.

Para los adolescentes, en cambio, esto era diferente, ya que, en principio, se trataba de la mitad de un plan social que, de por sí, resultaba insuficiente. Estos adolescentes percibían, además, que poco o nada podían expresar sus expectativas o posibilidades. Se trataba de una dinámica institucional, en ese sentido, se pudo operar para que cada año el proyecto se fuera delineando según los intereses de los adolescentes. Las cuatro líneas de acción denotaban un conjunto de representaciones que, interpeladas por los adolescentes, permeaban la letra de los proyectos.

La otra cuestión para pensar es el trabajo como dador de identidad y la búsqueda, por parte de estos adolescentes, de un empleo al que difícilmente accedieran, por lo menos con el carácter “integrador” que tenía décadas atrás. Más allá de las pretensiones del programa, esto claramente, excedía sus atribuciones y no podía individualizarse.

Otra cuestión analizada fue que, fortaleciéndose el accionar de distintas organizaciones, a través de este programa, como también de otros, se consolidaba territorialmente el barrio como escenario de estrategias y conflictos. El imaginario del barrio reemplazaba al de la fábrica, los planes al salario, el movimiento de desocupados al movimiento obrero organizado (Mallimacci, 2003: 8).

4.3.3 Formación de promotores

En el período investigado, la provincia desplegó la idea de la formación de promotores en varias temáticas. Los hubo en Derechos Humanos, Salud, Educación, principalmente. Como veremos aquí, el Estado provincial entendía que las instituciones y políticas públicas no estaban presentes en territorios considerados vulnerables, por lo que la figura del promotor era la de un grupo de vecinos del lugar, quienes, con una formación de pocas semanas y una beca, desplegaba y captaba las necesidades y demandas que surgieran e, incluso, hasta las canalizaba hacia instituciones estatales. Los promotores en DDHH intervinieron en varias situaciones de violencia institucional y de mediación frente a las fuerzas policiales; los que estaban vinculados a Salud tuvieron un rol destacado frente al brote de bronquiolitis, que afectaba sobre todo a niños menores de un año. También intervinieron en la identificación de

necesidades y problemas vinculados a las condiciones sociosanitarias donde vivían las familias, informando sobre cambios de hábitos en los pobladores, y por otro lado, informando a autoridades municipales y provinciales sobre los tipos de respuesta que era necesario brindar ante determinadas demandas.

Estos programas de formación consistían en un proceso de capacitación y tramitación de incorporación al mismo para cobrar una beca económica. Los integrantes llevaban una pechera que indicaba, con una sigla o color, la pertenencia a un programa ministerial. Tanto para salud como para consumos problemáticos, lo fundamental era fortalecer la participación de la comunidad por fuera de los profesionales, quienes, formados en su disciplina, no lo promovían, desconocían el contexto en el que se vivía, no había empatía, etc.

Se especulaba con que tener promotores en los territorios en vulnerabilidad construiría nuevos vínculos entre el Estado y la sociedad, a través de sus organizaciones existentes o mediante estímulos a su organización.

Con este tipo de desempeños, los promotores comunitarios obtendrían una importante legitimación frente al equipo de salud y a la comunidad, en definitiva, a la construcción de un rol dentro del equipo de salud¹¹⁶.

A poco de asumido Felipe Solá, se comenzó con esta experiencia en otras áreas temáticas. Quizás la más sostenida en el tiempo, y con algunos resultados, fue en salud, ya que había un Programa “Salud en Movimiento” de la Subsecretaría de Coordinación y Atención de la Salud.

El diagnóstico más conocido aquí, sumado a lo que hemos referido en apartados anteriores, era la falta de integralidad de la política pública general y sectorial. Había discontinuidad en las actividades de promoción de la salud individual, grupal y comunitaria; dificultades en la identificación de barreras en el acceso al sistema de Salud en cada comunidad y de cada barrio; falta de referentes comunitarios entre el sistema de salud y la comunidad; falta de articulación entre el primer y segundo nivel de atención y dificultades de los programas de salud para llegar a los sectores más vulnerables con acciones de fomento, protección, recuperación y rehabilitación de la salud.

En este sentido, se apelaba a las nociones más importantes de las políticas de la Atención Primaria de la Salud: la auto-atención, el rol de la mujer, el uso de la medicina tradicional y el saber popular, y la movilización de recursos disponibles mediante la educación apropiada.

¹¹⁶ En el año 2007, fueron varios los encuentros de promotores (de salud, Derechos Humanos, Adicciones, entre otros) con el gobernador Solá, alentando así una política de Estado para acercar el mismo a los sectores populares.

Por eso, se recurría a la potencia de las comunidades para participar en la resolución de sus necesidades.

La atención primaria, como estrategia, planteaba un desafío donde la imaginación, la creatividad y la técnica debían articularse y potenciarse. Por esta razón, la promoción de la salud buscaba intervenir sobre los factores condicionantes del proceso salud-enfermedad, lo que se traducía en acciones de educación permanente en salud, como componente estratégico en APS.

En el caso de los promotores en prevención de adicciones, la Subsecretaría de Atención a las Adicciones planteó capacitar a un grupo de jóvenes y madres de barrios relegados, para que fueran interlocutores entre familias, instituciones comunitarias y los Centro Preventivos de Adicciones, u otros dispositivos de intervención, como Comunidades Terapéuticas, Hospitales de días, etc.

Ya existía, y con relativo éxito, un curso reconocido y desarrollado por el Estado provincial que se denominaba “Operador Comunitario socio terapéutico y de calle”, que era una importante capacitación para trabajadores estatales, y una cursada que sobrepasaba el año de duración. Ese curso se concebía como una respuesta institucional que debía contemplar un abordaje en red, tanto a nivel de la red sanitaria y de la Subsecretaría, como en el plano comunitario, social y familiar. Si bien incluía objetivos similares a los de los promotores, también incorporaban conocimientos sobre sustancias y todo el sistema de salud. Tenían, además, el objetivo, que posteriormente sucedió en algunos casos, de que, luego de esta formación, trabajadores de la órbita administrativa fueran parte de equipos en centros de día o comunidades terapéuticas. Concretamente, aspiraban a profesionalizar tareas y funciones que en principio no requerían formación alguna, pero que, con la complejización de la respuesta estatal y las problemáticas que surgían en el interior de las instituciones, era necesario formar trabajadores. La mención a “la calle” apuntaba a la necesidad de un trabajador u operador que incorporara la comunidad que circundaba a las instituciones, que tuviera presencia en la red familiar, red significativa, red social y red institucional.

Los ejes de Capacitación abarcaban tres grandes ejes. El primero sobre Políticas Públicas, otro, sobre Prevención de Adicciones, y el último, sobre el rol de Promotor juvenil como Educador Popular.

En el primer eje, el Estado era la categoría central de análisis. Se ubicaba en referencia al neoliberalismo y a lo sucedido en la década del noventa, frente a un proceso de transición para la inclusión e integración a partir de la perspectiva de los derechos sociales y derechos

económicos. Otra categoría importante, la constituían las políticas públicas, con una perspectiva en la inclusión, la integralidad y la universalidad. También se trabajaban las relaciones entre Sociedad Civil y Estado. Es decir, la importancia de la articulación y tarea conjunta entre Estado y Sociedad. Y por último, lo local - territorial como espacio de implementación de Políticas Públicas.

En el segundo eje, el de “Adicciones”, la formación refería a la salud integral, los distintos niveles de prevención, los factores de riesgo (sociales, familiares, personales y comunitarios) y los factores de Protección. Implicaba también una formación sobre las definiciones de adicción, la tolerancia, la abstinencia, la clasificación de drogas y la vulnerabilidad del adolescente. Posteriormente, se realizaba una descripción y análisis sobre la respuesta estatal a través de la red asistencial, los diferentes dispositivos y los abordajes terapéuticos

Por último, se abordaba las claves para observar y registrar recursos locales en territorio para fortalecer el trabajo comunitario. El último eje, vinculado a la educación popular, abordaba el proceso salud - enfermedad, la importancia del protagonismo, claves para desarrollar la promoción social y las herramientas de Educación Popular.

Cada eje contaba con la participación de profesionales de la Subsecretaría, acompañados de otros, según la especificidad trabajada. En total, el curso implicaba entre 6 y 12 encuentros. Cada uno de los módulos fue desarrollado con modalidad de taller, y contaba con una evaluación final.

“Hacíamos cursos de promotores en varias temáticas, pero era clave, es clave, porque no se llega, no hay relación con lo que pasa en los barrios y lo que dicen en los programas. Hay que tener información, saber qué decir, ir casa por casa, hablar con los que le dan bola, los pibes y pibas.

Nosotros pasamos de hacer pintadas, de hacer una olla, un corte, a discutir estas cosas, a decirle a los funcionarios, que iban en helicóptero como yo en bicicleta, que me escuchen, que piensen, y ellos a dar herramientas, a ver qué podíamos hacer” F. (15/04/2016).

4.3.3.1 El modelo de asistencia y promoción

Las políticas públicas que hemos descrito, con participación de las organizaciones sociales, muestran y dimensionan un consenso acerca de qué tipo de respuesta estatal era imprescindible en los territorios, o, al menos, dan cuenta de una mirada compartida. El escenario post 2001 advertía una serie de dificultades graves en cuanto al impacto en quienes atravesaban situaciones de supervivencia, con altas tasas de desempleo, empleo informal y privación monetaria y, por ende, privación de acceso a bienes y servicios. Identificamos,

desde ese año hasta nuestros días, un debate en torno a políticas de asistencia y otras de promoción, y lo desarrollado en la cuestión de consumos problemáticos no es la excepción.

La asistencia tiene tres características básicas. En primer lugar, la asistencia es una prestación individual, se enfoca sobre el individuo, aunque su finalidad sea mantener a la sociedad integrada. En segundo lugar, el vínculo asistencial es conservador, se dirige a sostener al todo social para mitigar ciertas manifestaciones extremas de la diferencia social, de modo que aquella estructura pueda seguir desarrollándose sobre la diferencia. Por último, el derecho a la asistencia es de la comunidad toda, para resguardar la comunidad, pero no un derecho individual del pobre. Por ello, la asistencia cumple un papel orgánico, ya que la destinataria de la acción asistencial es la sociedad, más que los pobres mismos (Arias, 2012: 30).

La idea de promoción social en las políticas de atención a la pobreza en nuestro país es propia de las intervenciones del Estado Social. El modelo de asistencia y promoción se fundó en Argentina en la década del sesenta, durante el desarrollismo, etapa en la que se instauró una forma institucional específica de tratamiento de la pobreza (Campana, 2011: 132). Arias (2012) sostiene que durante el desarrollismo, con el agregado de la promoción social al vínculo asistencial tradicional, no se generaron dos vínculos, sino dos componentes, de un vínculo específico, graficado a través del modelo de asistencia y promoción que complejizaba la relación del vínculo asistencial, conectándolo con la idea de desarrollo.

Esta idea de promoción tuvo una fuerte impronta pedagógica y proyectó la posibilidad de modificación del sujeto y/o comunidad a ser “promovido”. La promoción no se propone una intervención reparadora, sino transformadora, en el sentido de modificar características de los sujetos. En consecuencia, los recursos no son respuestas, sino vehículos por medio de los cuales se puede lograr la transformación buscada. Como corolario, lo promocional se vincula a acciones que no impliquen recursos materiales, como, por ejemplo, el incentivo a estrategias de emprendimientos productivos, en contraposición a la entrega de bienes o de dinero. En síntesis, lo promocional supone “superar” la situación que lleva a depender de lo asistencial.

En contraposición con la idea de promoción, la asistencia queda en un lugar denigrado, considerada como una acción provisoria hasta que los sujetos promocionen. Por ende, “lo asistencial será considerado útil en tanto permita iniciar un proceso, no como un derecho en sí o como práctica válida” (Arias, 2012: 100).

Como señalamos anteriormente, en relación al carácter histórico y relacional de la pobreza, la definición de los pobres en términos de víctimas o responsables de la situación varía según las características socio-económicas de cada momento histórico. Y esa definición tiene una relación directa en el peso relativo que adquieren las dimensiones asistenciales y/o promocionales en las estrategias de atención a la pobreza.

Recordemos que, en el contexto del caso analizado, aun no se había implementado la Asignación Universal por Hijo ni el Plan Argentina Trabaja, que tributa la idea de ciudadanía en la primera, y al Estado como empleador de última instancia en el segundo. Esta perspectiva de abordaje “inespecífico” respecto al consumo problemático, fortaleció entonces las políticas asistenciales y promocionales, con un fuerte énfasis en la dimensión promocional.

4.4 Evaluación de la experiencia por parte de los funcionarios públicos y trabajadores.

A lo largo de las entrevistas realizadas, mayormente en las instituciones donde profesionales y trabajadores desempeñaban tareas vinculadas al consumo problemático, como así también en la sede central, el escenario era particularmente similar. En estas últimas décadas, los barrios, ubicados en la periferia, han crecido demográficamente de manera sostenida.

En aquellos barrios donde funcionan los CPAs, se observa y distingue nuevos y viejos emplazamientos por los materiales de construcción de las viviendas, por la abertura de calles, o solo por los caminos o senderos que atraviesan lotes para llegar a un conjunto de hogares. Uno de los bienes públicos más preciados, el asfalto, atraviesa en parte los mismos barrios, pero no es ni homogéneo ni equitativo, sino que, ciertas arterias del barrio, cuentan con ese material que permite transitar en periodos de largas lluvias.

Como mencionamos anteriormente, este crecimiento no fue planificado ni acompañado por infraestructura material ni institucional. Así, el asfalto, en determinados momentos, llegó al barrio, no así las cloacas ni un buen tendido eléctrico confiable, o lo que ocurre con el tendido de agua potable, que es una larga manguera que, ante cada extensión, dificulta el grado presión. Con respecto a la política pública en salud y educación, los debates solían ser similares, había confirmación técnica de la necesidad de construcción de un jardín, o niveles primarios y secundarios, pero la oferta era limitada. En algunos barrios pujaban por una unidad sanitaria, en otros, por que se elevara el nivel de atención y de recursos, ya que los mismos eran insuficientes. A este contexto de infraestructura, debía sumarse que la mayoría

de los habitantes tenían trayectorias laborales vinculadas a la economía informal, con lo que los vaivenes de la economía golpeaban fuerte e impactaban, también, en las dificultades ante problemas de salud, accidentes, etc. Consideramos que es importante resaltar este escenario ya que, en todas las entrevistas, estas situaciones marcaban la complejidad desde la cual se intervenía.

La mayoría de los avances o logros, como la construcción de un jardín provincial, fue mediado por organizaciones sociales y políticas presentes en el barrio, los cuales intentaron ir construyendo una agenda junto a los distintos niveles gubernamentales.

Años después, en un reencuentro con trabajadores estatales que fueron también protagonistas del momento que analizamos en esta tesis, reconocieron que se fueron unificando las situaciones laborales de los empleados de la Subsecretaría. Reconocieron que, unos años atrás, había situaciones muy dispares entre quienes estaban en situación de planta permanente, otros con contrato, becas, facturación, etc. Si bien hay una agenda de incorporación de otras cuestiones, en términos generales se mejoró y dio más previsibilidad a los equipos.

En cuanto a las principales estrategias desplegadas por profesionales y trabajadores, claramente surge la necesidad de reconocer no solo actores sociales en los territorios donde se trabaja, sino también de participar en los espacios donde se han ido plasmando la toma de decisiones. Los espacios de articulación son nombrados de diferente forma, tales como unión vecinal, mesa de trabajo, etc., pero dan cuenta de reuniones con cierta periodicidad, donde se fueron planteando y consensuando decisiones o solicitudes. Por eso, dispositivos como el Consejo Consultivo continúan desarrollándose, aunque con marcada debilidad institucional y presupuestaria.

En este contexto, el lugar de los profesionales no es fácil; primero, porque muchas veces son convocados ante situaciones que emergen con cierta gravedad, como situaciones de consumo y violencia sucedidos en el barrio. También pueden ser convocados porque, al ser parte de la política pública provincial, se les exige recursos para mejorar determinadas cuestiones. Aquí, las referencias de los entrevistados dan cuenta del trabajo desplegado, las limitaciones presupuestarias, la necesidad de articular, las posibilidades y potencialidades de organizar acciones colectivas con visibilidad, entre otros. También el de constituirse en una referencia, ya sea para realizar capacitaciones, pensar estrategias en conjunto, actividades, etc.

Con respecto a los puntos de inflexión, conflicto y temáticas que dificultaban la accesibilidad, podemos identificar tres tipos de dificultades. Una más general, en la cual las limitaciones en el territorio no escapan a lo que sucede con otras ofertas públicas con problemas estructurales, de recursos y edilicios, tanto de las instituciones como de sus territorios. El segundo tipo de problemas tenía estricta relación con lo que sucede en estas últimas décadas, con los efectos de políticas prohibicionistas y la distinción de drogas legales e ilegales, por ejemplo. Uno de los principales consumos problemáticos era el alcohol, naturalizado, difundido por los medios de comunicación y con oferta a toda hora en los barrios. Estas situaciones son referidas por casi todos los entrevistados, planteando la necesidad de repensar estrategias y toma de decisiones públicas. Así, las tensiones entre paradigmas estaban presentes sin dar muchas certezas sobre líneas de trabajo a desarrollar. Por último, y no menos importante, es el debate en torno a las representaciones sociales sobre el tema. Por ejemplo, una línea desarrollada años atrás sobre prevención inespecífica permitía, además del trabajo justamente “específico”, clínico y profesional, articular y activar espacios de participación y de trabajo con jóvenes, en actividades laborales, artísticas o deportivas. Esa línea fue por demás valorada no solo por la comunidad, sino también por los entrevistados, ya que consideran que este tipo de actividad legítima, potencia, y da viabilidad para establecer intervenciones con aquellas personas que hoy tienen un consumo problemático. Este tipo de acciones está presente en la actualidad, pero claramente no tienen apoyatura oficial relevante, sino de carácter informal, por contactos interpersonales, favores, donaciones, etc. Otra debilidad institucional es que, al momento de analizar las articulaciones político institucionales que se trazan en el abordaje de los problemas sociales a escala territorial entre políticas públicas, centros preventivos de atención y organizaciones sociales y de la sociedad civil, había una serie de acuerdos interpersonales. No es novedosa esta observación, si bien desde el Estado se despliegan estrategias, se concretan actores, se desarrollan acciones comunes, hay poco desarrollo de “oficialización” de relaciones, ya sea mediante convenios, u otros mecanismos. Al relevar estrategias de intervención de las instituciones barriales, analizando la accesibilidad a los servicios sociales, se observa que en los territorios no es fácil el desarrollo de acciones. Conviven en ellos integrantes del barrio que están en situación de consumo, proliferan puntos de venta de algunas de las drogas más accesibles, además de la oferta legal de alcohol, por lo que, muchas veces, trabajar y realizar actividades, sobre todo en ciertos horarios y espacios, se complejiza¹¹⁷.

¹¹⁷Lo descrito aquí, prácticamente no ha tenido modificaciones en la actualidad. En nuestro regreso a espacios

“Logramos mover el avispero, nos tenían miedo ja... y ahora quedé trabajando en la institución. Cada tanto alguno me bardea, porque en el boca en boca había terror, encima estábamos re cebados, y los referentes no tenían ni idea. El de mi organización se peleaba con el otro, pero ni sabían qué estábamos haciendo, ni que nos estábamos formando y así. Y cuando logramos cosas, que nos pusieron en la tele, se volvieron locos, y ahí salían los referentes a pedir recursos para la orga, por arriba nuestro y se complicó”.

“...eso me enoja bastante, tengo material guardado, esperando que alguna vez se vuelva a hacer, no sé, nos seguimos contactando, a todos los que estuvimos nos cambió y la mayoría, o somos trabajadores del Estado, o seguimos militando, o pasaron a un gremio y así” C. (06/06/2016).

4.5 Algunas reflexiones finales

Como resultado de la experiencia en las distintas políticas implementadas, hay varias cuestiones a analizar. La primera, en la que nos concentraremos en el próximo capítulo, refiere a repensar la idea misma de institucionalidad desde la que, desde este proceso, se entiende al Estado. Es decir, no solamente observar los modos en que entendemos los vínculos entre Estado y organizaciones sociales, sino la idea misma de Estado. La fluidez de estos mundos cuestiona la supuesta ruptura entre “lo institucional” y “lo no institucional”, relevando la complejidad que supone el trabajo en el Estado desde la práctica militante, donde implica disputar (y potencialmente transformar) al mismo.

También, al observar lo sucedido en las distintas dimensiones de experiencias, se demuestra que “el salto a la política” (Natalucci, 2014: 166) no fue para nada sencillo para las organizaciones. Gestionar o, en este caso, participar en espacios institucionales de cogestión participativa, implicó tener un conocimiento de la áspera cotidianeidad, competencia y recelos al interior de las administraciones públicas.

Las dificultades se sumaban debido a baches presupuestarios sin saldar desde las autoridades de otros ministerios o jefatura, además de tener que recurrir a “técnicos” que viabilizaran el seguimiento de expedientes. Las organizaciones entendían que la “política” resolvería problemas, pero no así la formación técnica administrativa o normativa, ya que ello constituía una especie de burocratización del Estado.

de la Sub Secretaría y, sobre todo, a los CPAs, en una década no han variado significativamente las condiciones estructurales, por un lado, y la indefinición en las políticas en torno a las drogas, por el otro.

Ante algunos desaciertos, fue imprescindible recurrir a técnicos y administrativos, quienes, sin militar en la organización, fueron importantes para viabilizar las estrategias políticas. Sin embargo, este reconocimiento tardío e insuficiente no generó, en principio, estrategias de formación y capacitación en las organizaciones.

Ahora bien, ante el crecimiento organizativo en el Estado, y la obtención de más lugares en la provincia, en CPAs, y en territorios que no tenían tanta presencia, las organizaciones debieron también proponer a personas ajenas a la organización, ante la imposibilidad de contar con militantes con formación.

Como identifica Massetti (2004) en el análisis de otra experiencia, las organizaciones no pudieron consolidar su carácter de “representación de los pobres”, como así tampoco acumular un capital político propio, capaz de trasladar esa disputa al terreno de la representación política institucional.

La organización que logró sortear ciertas limitaciones fue, claramente, el Movimiento Evita, ya que logró una amplia alianza en la acción, la que constituyó la condición de posibilidad de la emergencia de un movimiento urbano de pobres.

La accesibilidad a las políticas sociales en territorios de relegación y la preocupación compartida por la gestión política analizada, además de las organizaciones sociales, buscaron abordar el diseño e implementación de nuevos dispositivos de prestación de políticas sociales basados en la escala barrial. Eso podría aumentar no sólo el grado de eficacia en la implementación de políticas públicas, sino también su nivel de legitimidad, debido a su base relacional, comunitaria y de proximidad.

En relación a la problemática de consumo y las formas de abordarlo, se han modificado los cambios de escenario que nuestro país ha vivido, sobre todo en las últimas décadas. Podemos establecer que, medidas de seguridad curativas y educativas alternativas a la cárcel, que se empezaron a implementar a fines de los 80 (ley 23737); consumo de drogas y narcotráfico, abordados desde la misma Área (SEDRONAR Y COFREDO); acciones alternativas a las del Estado, o de trabajo conjunto con este, que surgen con las ONGs en los noventa; políticas de abordaje integral para realidades complejas post - políticas Neoliberales de los noventa; el impacto con la crisis de 2001 y la incorporación de la dimensión social, una perspectiva de Derecho y la promoción de acciones vinculadas a la prevención inespecífica son algunas de las líneas con que se diseñaron políticas públicas del sector, pero que aún hoy conviven, tanto en el Estado, como desde sectores privados o de ONGs.

En estos últimos diez años se propuso una articulación con el trabajo específico para profundizar capacidades de “atención”, no solamente clínicas. Estas capacidades se relacionan directamente con las estrategias vinculadas a un modelo público de atención, suponiendo que la participación activa es una forma de inclusión de la juventud en la sociedad. En territorios de relegación, esto resulta vital, de allí nuestro propósito de sistematizar estrategias institucionales y profesionales desde una perspectiva de los involucrados en las mismas en territorios de relegación, que puedan brindarnos importantes reflexiones acerca de un acervo institucional en pos de mejorar, en términos de eficacia, la política estatal desde una mirada de la complejidad, lo territorial y la accesibilidad.

CAPITULO 5

Debates en (re)torno al Estado en el contexto del neoliberalismo y post neoliberalismo

5.1. Introducción

Finalmente, en este último capítulo, que denominamos Debates en (re)torno al Estado en el contexto del neoliberalismo y post neoliberalismo, nos proponemos el desarrollo de un análisis en torno a varias dimensiones del Estado. Estas dimensiones dan cuenta de una historicidad en nuestro país, donde el Estado vuelve a tener centralidad, emergiendo como un posible catalizador de problemas y demandas, pero también con facetas represivas. Nos interesa analizar aquí las complejidades de la relación de las organizaciones sociales con el Estado, destacando, sobre todo, la importancia de estas relaciones en un contexto de rupturas y continuidades con el neoliberalismo, inaugurando una necesaria reflexión sobre el proceso.

Las experiencias que el neoliberalismo y el post neoliberalismo han generado, sumado a los debates académicos, se cristalizaron con procesos en torno a una cooptación, una organización, una integración y una democratización. Estas dan cuenta de lo interesante de este período.

Apuntamos a describir y analizar las posibilidades performativas de las experiencias investigadas, referidas a las políticas sobre control, asistencia y tratamiento vinculado al consumo problemático de drogas.

En este apartado, se abordará la metáfora espacial de “acercar” el Estado (Landau, 2008b: 79) a la ciudadanía, en particular, a un grupo de organizaciones sociales fundadas al calor de la protesta y la resistencia al neoliberalismo. El proceso de institucionalización de este conjunto de organizaciones interpeló fuertemente el debate en torno a qué es el Estado, y qué tipo de transformación se podía generar en la respuesta estatal.

Por ello, abordaremos las transformaciones del neoliberalismo que eclipsaron la figura del Estado, su autoridad y su representación, en base a un análisis de la racionalidad y las prácticas que lo sustentaron, para, posteriormente, analizar las rupturas manifiestas en el proceso iniciado en 2003, con la intención de concluir con una serie de dilemas en este escenario, especialmente relacionado al estudio de caso que analizamos.

5.2 El neoliberalismo y la “muerte de lo social”. Apuntes del caso argentino

Anderson (2001: 12) establece que lo que puede definirse como neoliberalismo, disímil al liberalismo clásico, nació después de la Segunda Guerra Mundial, como una reacción

teórica y política contra el Estado de Bienestar. El origen puede identificarse en el escrito *Camino de Servidumbre*, de Friedrich Hayek, de 1944. El documento se basa en la necesidad de evitar cualquier limitación de los mecanismos del mercado por parte del Estado, lo que es considerado como una amenaza a la libertad, tanto económica como política. La novedad es que el mercado es una política.

Uno de los principales argumentos de la sociedad Mont Pélerin¹¹⁸ (que, entre otros, fundaron Milton Friedman, Karl Popper, Lionel Robbins, Ludwig Von Mises, Walter Eukpen, Walter Lippman, Michael Polanyi y Salvador de Madariaga) reside en ubicar el “igualitarismo”, promovido por el Estado de Bienestar, como principal destructor de la libertad de los ciudadanos y de la vitalidad de la competencia, de la cual depende la prosperidad de todos (Anderson, 2001: 15). A diferencia de posturas hegemónicas de postguerra, este grupo de intelectuales argumentaba que la desigualdad era un valor positivo, imprescindible. Fue a mediados de la década del 70 cuando estos preceptos neoliberales comenzaron a ganar sustento y a convertirse en una salida posible a la crisis del Estado de Bienestar, ante una economía que entraba en recesión, combinando bajas tasas de crecimiento con altas tasas de inflación.

El planteo neoliberal se sustentaba en que la ganancia empresaria estaba amenazada por el poder de los sindicatos y el aumento cada vez mayor del gasto social por parte del Estado. La solución se basaba en limitar el poder sindical, reducir los gastos sociales por parte del Estado y sostener una fuerte estabilidad monetaria.

Estas metas revelan, en su esencia, dos cuestiones: por un lado, que el recetario neoliberal no era de aplicación posible en sociedades como las nuestras, dentro de un sistema democrático. Y, por otra parte, lejos de pensar en un Estado reducido o “corrido” de la cuestión social, lo que el neoliberalismo pretendió fue un Estado fuerte, eficaz, para aplicar drásticamente este conjunto de medidas.

La desigualdad, como valor positivo, restauraría la economía al instalar como valor supremo la competencia, terriblemente atacada durante el igualitarismo relativo que se instauró con el Estado de Bienestar. Analizando los avatares del caso argentino, se ubicó

¹¹⁸ La Sociedad Mont Pelerin fue fundada por Friedrich Hayek, en 1947 y toma su nombre de una villa famosa, cerca de Montreux, en Suiza, donde se celebró la primera reunión con el objetivo de consolidar un grupo de economistas influyentes, filósofos y políticos que ejercieran influencia ideológica en el ámbito político, económico y social a favor de la defensa de los ideales del libre mercado, sin trabas estatales. Se proponían combatir, en el plano de las ideas y a través de sus relaciones con el mundo empresario y sectores de la dirigencia política, el “ascenso del socialismo” y el keynesianismo. El austríaco Hayek ya había expuesto las ideas centrales de este grupo en su libro *Camino de servidumbre*, publicado en 1944.

como año de surgimiento del neoliberalismo al año 1976, pero se pueden encontrar momentos previos de producción y formación de cuadros. Sin embargo, fue en la última dictadura cuando se construyó una racionalidad política del neoliberalismo que se consolida, posteriormente, con la crisis de 1989 y su marcada hegemonía en la década menemista, creándose organizaciones académicas como usinas de difusión y de donde surgieron los economistas neoliberales que luego ejercieron funciones. A instancias del gobierno de facto, se llevó adelante un cambio en el modelo de acumulación, orientado hacia las políticas neoliberales que venían ganando terreno en el plano político e ideológico.

El escenario previo a 1976, daba cuenta de un agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, generándose un desplazamiento del mercado internacional por sobre el mercado interno, producto de la apertura de la economía. Consecuentemente, se lleva adelante políticas tendientes a reducir al mínimo la intervención estatal desarrollada durante el estado benefactor, a desindustrializar y liberar la economía.

Los objetivos fundamentales del plan de Martínez de Hoz consistían en elevar la eficiencia del sistema productivo, restablecer la economía de mercado, restringir la participación del Estado, frenar la inflación y equilibrar la balanza de pagos.

Para esto, el elemento central era equilibrar los precios internos con los externos y, de este modo, los sectores ineficientes serían desplazados del mercado interno por las importaciones, mientras que los eficientes prosperarían y se tornarían más competitivos (Rapoport, 2010: 789).

Estas reformas estructurales marcaron una tensión entre mercado y Estado, con el saldo de que, este último, resignificó su respuesta y sus responsabilidades. Lo que previamente había correspondido a la esfera estatal, vinculada a aspectos centrales como el bienestar social, el desarrollo económico, la seguridad y la administración de justicia (Cristobo, 2009: 5). Ya Portantiero (1989: 89), previo al menemismo, observaba que el rol central que se le concedía al Estado, como agente de cambio, estaba en crisis, vaciada de contenidos e incapaz de resistir los embates del neoliberalismo (la ofensiva neoconservadora, en sus palabras). La crisis no era solo fiscal, sino que el autor observaba que la misma estaba relacionada con la pérdida respecto a la legitimidad del Estado que la sociedad había asumido.

Un punto que evidenció la ruptura del Estado de Bienestar, y por ende del modelo de integración social, fue la implementación de un conjunto de medidas conocidas como ajuste

estructural¹¹⁹. Esta tendencia se fue profundizando a medida que continuaron aplicándose las recetas de los organismos internacionales, que promovían la preeminencia del mercado por sobre el Estado y que afirmaban que la redistribución era posible a través de la famosa “teoría del derrame”. Según esta teoría, el mercado, por sí mismo, se iba a ocupar de concentrar y redistribuir, de hacer justicia frente a un Estado que consideraban incapaz, ineficiente y corrupto.

Así, la demonización del Estado fue dando lugar a una serie de privatizaciones, donde la lógica mercantil comenzó a signar de sentido a servicios otrora considerados esenciales y sociales. En este sentido, la percepción del Estado como el principal problema, asoció lo público con lo ineficiente, ganando popularidad un recetario neoliberal basado en privatizar las empresas públicas, abrir los mercados locales a la competencia internacional y flexibilizar el mercado laboral.

5.2.1 Algunas reflexiones sobre el post neoliberalismo. Balance y perspectiva. ¿El despertar del Estado?

Mientras en la cuestión social la figura del trabajo y el trabajador fue central, y los problemas heterogéneos se articulaban en la emergencia de la cuestión obrera, la nueva cuestión social fue por el camino inverso, proceso por el cual todas las problemáticas que eran pensadas dentro de la cuestión obrera se pasaron a la figura del pobre, que empieza a ser pensada de manera diferente.

El hecho de que el trabajo y la educación fueran los principales mecanismos de integración y movilidad social en la primera mitad del siglo pasado, explican también por qué la implementación del neoliberalismo en la Argentina trajo consecuencias no solo económicas, sino políticas, sociales y culturales. La afirmación de Castel (2005) de que el hecho de no tener trabajo no es solo no tener trabajo, indica el soporte no solo económico sino también social del que depende el trabajo, y sobre todo los trabajadores.

La salida de la convertibilidad marcó un nuevo hito en el crecimiento de la pobreza. Entre 1974 y 2002, en la provincia de Buenos Aires, la proporción de población pobre aumentó 11

¹¹⁹ Se define el ajuste estructural como “...la forma en que las economías nacionales deben adaptarse a las nuevas condiciones de la economía mundial” (Grassi, Hintze y Neufeld; 1994: 24). Este ajuste se basa en dos fórmulas: 1) abrir las economías nacionales al juego de las fuerzas del mercado mundial, y 2) minimizar el papel del Estado nacional como regulador de esas fuerzas y reducir su papel social y compensador. Ambas se expresaron por medio de los procesos de reforma del Estado durante los '90, lo que implicó las privatizaciones, la descentralización de las políticas sociales, la reforma tributaria y administrativa, la desregulación, el plan de convertibilidad, la reducción del déficit fiscal, y la flexibilización del mercado de trabajo.

veces, pasando de menos de 5% a casi 58%, mientras que la de aquellos que no lograban cubrir sus necesidades nutricionales (los indigentes) se multiplicó por 12 (de 2% a casi 25%). En el total urbano, la incidencia de la pobreza creció entre las dos últimas crisis económicas, de 1989 y 2001, casi 30 puntos porcentuales -28.7% en 1995 y 57.7% hacia el 2002-, mientras que la indigencia lo hizo en 20 puntos porcentuales (7,6% a 27,7%) (SIEMPRO, 2003. Informe Deuda Social. Mimeo).

Al respecto, a los aspectos cuantitativos que rodean la precarización laboral y afectan particularmente a la población trabajadora, debe agregarse otro elemento a considerar: la memoria de tiempos mejores.

...la pérdida de la pertenencia a empresas que en otros tiempos pudieron encarnar el 'ideal' del trabajador estatal es, con muy buenas remuneraciones, grandes beneficios sociales, alto grado de actividad sindical, alrededor de las cuales prácticamente giraba su vida, adquiere una significancia fuera de lo común: se ha percibido -en el análisis de las trayectorias ocupacionales- una visión nostálgica y dolorosa hacia el pasado, que toma ribetes de paraíso perdido". (Carballeda et al, 2014: 33).

El escenario post 2002 marcó una serie de necesarias reflexiones sobre el neoliberalismo y el denominado y difuso post neoliberalismo. La salida a la crisis era posible con una reactivación del consumo interno, restablecimiento del valor de la moneda, un nuevo rol estatal en la economía y una centralidad de lo político, en detrimento de lo técnico burocrático. Tanto en Argentina como en varios países de la región, durante la década pasada, se consolidaron gobiernos críticos de los modelos neoliberales hegemónicos, legitimando sus intervenciones reformistas mediante una recuperación de la tradición nacional popular. Esto, sumado al intento de regenerar capacidades regulatorias estatales y la producción nacional, como así también la recuperación del mercado de trabajo y la ampliación y universalización de la política social. Estos nuevos gobiernos apelaron a la organización popular como base de sustentación del poder político, frente a las diversas reacciones de los poderes corporativos concentrados.

El caso argentino repuso, en el debate público y académico, el rol del Estado. Uno de los análisis tuvo que ver con la irrupción del populismo como categoría explicativa y descriptiva del sistema político argentino. En coincidencia con Laclau (2005:34), confiere una profunda experiencia democratizadora a los sectores populares anteriormente desafectados, lo que

implicó una creciente corporativización y estatalización de la política en detrimento de las estructuras formales de representación política y de intereses.

Esta es precisamente la concepción que propone Alain Touraine, para quien el populismo queda definido por:

...la predominancia de las categorías políticas sobre las categorías sociales y de igual importancia la ausencia de diferenciación entre el sistema político y el Estado. Tenemos que aceptar, entonces, no como insuficiencia del análisis, sino como uno de sus principales resultados la imposibilidad de escoger entre definiciones del populismo como movimiento social, como régimen político o como ideología estatal. El populismo es la identificación del movimiento con el estado (Touraine, 1987: 143).

El Estado convertido en “ineficiente” y poco “representativo” durante la hegemonía neoliberal, necesitaba revertir esa mirada estigmatizadora. Sin embargo, se constata que la metáfora espacial no hizo más que concentrar los cambios operados sobre la imagen que se tenía de las autoridades públicas, de los ciudadanos y del vínculo que unía a ambos. Por metáfora, referimos a:

La metáfora espacial no es más que la condensación de los cambios operados sobre la imagen que se tiene de las autoridades públicas, de los ciudadanos y del vínculo que une a ambos. La figura de la autoridad estatal es el resultado de un largo proceso histórico mediante el cual determinados sujetos son investidos de la “representación” del “bien general” y sus acciones son vistas como garantías de búsqueda del “servicio público” (Landau, 2008: 69).

Centrándonos en nuestro caso de interés, observamos que, luego de la crisis de 2001, se dio un proceso de integración de distintas organizaciones del movimiento de trabajadores desocupados a partir de la participación de dirigentes en cargos electorales y de gestión a nivel nacional, como así también en la creación de áreas o programas dentro del Estado, orientadas específicamente a institucionalizar la “participación” de las organizaciones, tanto en la formulación como en la implementación de políticas públicas, principalmente de políticas sociales asistenciales.

La manifestación de la debilidad de los sectores populares y la capacidad “infinita” de “volver al orden” por parte del Partido Justicialista explican esta construcción de mediaciones e institucionalidad entre Estado y organizaciones sociales. Las organizaciones participantes, y

sus militantes, acudían al mismo desde una concepción de Estado que, claramente, debe su identificación a un heterogéneo y complejo universo nacional y popular, en un nuevo gobierno que restableció las tres banderas históricas del peronismo: soberanía política, independencia económica y justicia social, junto a la convocatoria a la reconstrucción del movimiento nacional.

Este grupo de organizaciones, con sus particularidades y diferencias, emergió al pensarse en relación con el Estado nacional, teniendo un lenguaje de derechos que solía fundamentar sus acciones sobre una matriz estatista, incorporando la dimensión instituyente de la política, pero sin renegar de la destituyente.

La expectativa de estas organizaciones era participar en la toma de las grandes decisiones, situación para la cual debían “apoderarse del Estado”, pero no sólo entendido como un aparato burocrático, sino como una relación social en pugna, en el que se discutiría el sentido de lo político. De alguna manera, esto también implicaba concebir al gobierno en una situación de disputa, donde los componentes neoliberales seguían presentes y, más aún, prestos para impedir mejoras sociales (Natalucci, 2010b: 95).

Andrenacci y Soldano (2006) reafirman las consideraciones de la academia que sostiene que la política social refleja los problemas sociales en tanto a las formas que se manifiesta la cuestión social y, a la vez, contribuyen a producirlos. El Estado de Bienestar fue quizás el momento de mayor capacidad para generar arreglos en la tensión fundante entre el sistema capitalista y la forma de resolución, a partir de la estatización de la protección social y la ciudadanización. Por ello, sigue siendo una referencia conceptual ineludible que juzga el presente. Como no fue objeto de desarrollo en este trabajo, sino que se analizó el rol del Estado tanto en el neoliberalismo como en lo que hoy podemos denominar post neoliberalismo, vamos a establecer unas reflexiones finales.

Como analizamos en la primera parte de este apartado, durante el neoliberalismo se logró, de manera hegemónica, esmerilar la figura del Estado, centralista, burocrático, ineficiente e incapaz. Esa nueva definición derivó en una serie de transformaciones de la respuesta, así como también en la intervención de la cuestión social. Solo cuando la crisis fue evidente, y la constatación de que el capitalismo por sí solo no garantizaba bienestar, no tuvo en su marco de interés involucrarse en los procesos sociales, de distribución de la riqueza, producción de empleo, mejoramiento educativo o lo que fuera, sino una focalización de la respuesta a los más necesitados, mientras que el resto debía adaptarse a los nuevos tiempos económicos y aguardar por el mentado “efecto derrame”.

En ese marco, los procesos de institucionalización de las organizaciones sociales deben entenderse en el restablecimiento de la política por sobre la economía, y en cierta convicción de que debía transformarse la capacidad de respuesta del Estado.

Vilas (2011) pone en tensión la afirmación de un “regreso del Estado”, advirtiendo que “la cuestión de fondo no es en sí misma la ampliación de funciones estatales o el recurso a determinadas herramientas de gestión, sino los objetivos a los que responde y los intereses que promueve o margina” (Vilas; 2011:13). Se asume así que el Estado es un instrumento de poder, por lo tanto, los cambios en los objetivos y sus estilos de su acción responden a cambios en las relaciones de poder entre actores sociales y la eficacia de las fuerzas políticas que las expresan (Vilas; 2011:11).

Estas reflexiones nos alientan a no simplificar la idea del Estado interventor. El Estado nunca dejó de intervenir, la diferencia radica en los objetivos y espacios de dicha intervención. Vilas analiza las transformaciones de los estados latinoamericanos en las últimas décadas, y da cuenta de que el Estado ocupó un rol estratégico en la regulación del mercado, en la promoción del desarrollo y del bienestar social.

El gran desafío para las experiencias post neoliberales en América Latina fue consolidar la ruptura con el neoliberalismo. Como afirman Andrenacci y Soldano (2006), en nuestro país, el Estado de Bienestar fue uno de los arreglos de lo irresoluble que resultó el capitalismo, y que, a través de la estatalización de aspectos importantes, logró una interesante integración social. Esta es, quizás, una de las claves para entender el presente, signado, no solo como referencia conceptual, sino ideológica, para explicar acciones del valorado “Estado Social”.

5.2.2 Algunas conclusiones de estos apartados

Frente a necesidades sociales, crisis, condiciones estructurales de marginación, exclusión y pobreza, entre otros, la respuesta que en general realizamos los científicos sociales es la necesidad de mayor presencia del Estado (particularmente nosotros, los trabajadores sociales contamos con una perspectiva estadocéntrica como forma de resolver los conflictos). Pero, volviendo al punto, resulta necesario reubicar este debate, o al menos como hace Taussig, realizar una serie de advertencias sobre la omnipresencia del Estado. Y sobre todo en un contexto como el actual, de rupturas y continuidades frente al escenario neoliberal de las últimas décadas en nuestro país.

El proceso neoliberal de la década del noventa incidió directa y dramáticamente en la configuración de un nuevo escenario social. Así, los inicios del nuevo siglo mostraban un alto

porcentaje de la población en condiciones de vida cada vez más desfavorables, en un contexto social muy diferente al que tuvieron generaciones anteriores y con perspectivas de reversión -y de movilidad social ascendente- muy difusas.

Quizás esta contextualización sea una entrada para pensar que la fetichización sucede cuando el pensamiento y el objeto se interpenetran, produciendo una significación de sentimiento colectivo. Y, como mencionaba Taussig (1996: 170), la reciprocidad entre lo abstracto del pensamiento y lo concreto de la materia es el rompecabezas para entender dichos procesos. Por eso, el autor propone pensar el fetichismo del Estado, a la vez que refiere la necesidad de pensar acerca de la entidad “el Estado” como si fuera un ser animado, con voluntad y entendimiento propios.

Por su parte, Gordillo (2006:192) propone una continuación de algunos de los planteos realizados por Taussig acerca del Estado como maquinaria dominante, pero no cree que tras la máscara del Estado no haya nada, como Taussig refiere. Además, sostiene que la fetichización no es sólo el Estado, sino un documento que elabora el mismo, que provoca una significación a expensas de la cosa significada.

Como reflexionamos en el apartado anterior, los documentos de identidad poseen fuerza propia, representan a la ciudadanía, significando una red de relaciones y derechos, una forma de pertenencia y otra relación con el “poder” del Estado. Pero Gordillo observa una complejidad que Taussig no ve, o que, por lo menos, descarta de plano. El autor no pretende minimizar el efecto de estar indocumentado, sino más bien de ubicar la materialidad del documento en relaciones sociales que producen valor del mismo, y que le dan significado como símbolo de algo más. Las relaciones sociales se vuelven una clave interpretativa para pensar la significación.

Mientras Taussig denuncia el accionar del Estado, intentando elucidar los procesos que provoca esa fetichización, Gordillo piensa esos procesos, pero en la mirada de una comunidad particular. Esa comunidad -asediada por la violencia y la represión ante el proyecto modernizador de nuestro país- configuró una serie de significaciones, con respecto al documento de identidad y el dispositivo estatal, que revisten la necesidad de ser pensadas junto a los protagonistas.

Si bien son una herramienta de control, imponiendo una nacionalidad, y probablemente una clase social, a una comunidad aborígena, el documento es significado como un derecho “arrancado” a un Estado que por mucho tiempo los incluyó, para luego no reconocerlos con el mismo status que al resto de los pobladores.

Taussig y Gordillo son testimonio y material de reflexión del pensamiento paradójico, de las contradicciones existentes en el Estado y de las políticas que lleva a cabo en su accionar, reconociendo, además, que el Estado no es un aparato monolítico.

En todo caso, nos interesa repensar que la “salida” del neoliberalismo se tradujo en una serie de cambios económicos y la potenciación del Estado en su faceta productiva y desarrollista, fortaleciendo la idea de que, a mayor proximidad con la población, mayor reconocimiento y posibilidad de sutura de la crisis.

5.3 Consideraciones sobre la institucionalización en el periodo kirchnerista

Desde el año 2003, a partir del periodo kirchnerista a nivel nacional, se promovió una recuperación del Estado, buscando fortalecer su legitimidad después de la crisis de 2001.

Un camino hacia esa reivindicación estatal pasó por la ruptura con muchas lógicas y sentidos de los años 90. Como afirman Aboy Carlés y Semán, el kirchnerismo se presenta como la promesa de recomposición comunitaria capaz de incluir a los excluidos y a los renegados por un pasado siniestro (Aboy Carlés y Semán 2006: 91).

El kirchnerismo buscó también revitalizar vínculos directos entre el Estado y el pueblo. Oyhandy (2017: 189) describe las “expectativas” o “ilusiones” al haber escrito una carta para acercarle a algún funcionario, de algún área, determinado pedido, algo habitual en la historia del peronismo de mediados del siglo pasado. Sin embargo, se registraron procesos similares con la cual evocar un Estado cercano.

Estas prácticas dan muestra de concepciones del Estado como un “posibilitador”.

Arias (2012) resalta que los sujetos “pobres” volvieron a ser definidos a partir de la definición de “sujeto popular”, a partir de sus organizaciones y de las formas de politicidad o sociabilidad que construían territorialmente. Se puede pensar que el proyecto del kirchnerismo supo articular, en su lógica populista e institucional, a un conjunto de movimientos, organizaciones, etc. que gravitaban por el espacio social, y de allí extrajo parte de su potencia, inscribiéndose en la tradición plebeya del peronismo. Siguiendo a Arias (2012), se puede destacar que:

... los vínculos que el peronismo como fuerza política establece con el mundo popular se encuentran inscriptos territorialmente a partir de la acción de los gobiernos y sus prácticas de asistencia y participación social... la importancia del vínculo asistencial como forma de relación o de construcción es muy interesante en estos enfoques en donde los recursos asistenciales cobran una

nueva forma a partir de que se convierten en demandas colectivas de los sujetos y que ocupan un lugar importante en la construcción de la politicidad de los sectores populares (Arias, 2012: 160).

Oyhandy (2017: 163) observa que la centralidad otorgada a lo territorial, identificada con la cercanía a los pobres, revitalizó la concepción de que las organizaciones sociales se autopercebían como un puente entre el Estado y los pobres; reactualizando la difícil “intermediación” y reivindicando la “militancia.

Por último, resulta más que interesante reparar en una serie de reflexiones que desarrolla Luisina Perelmiter (2005, 2007, 2010 y 2012) sobre la participación en el Estado de organizaciones sociales, particularmente en el Ministerio de Desarrollo Social nacional.

Metodológicamente, la autora advierte que es necesario precisar, en cada caso estudiado, los actores, los contextos y las prácticas para definir las dinámicas de las áreas estatales, ya que las mismas fluctúan mucho.

Estas dinámicas hacen, en el caso estudiado, y lo podemos reponer también para el caso presentado aquí, que la presencia de organizaciones sociales provoque “desacuerdos” y “malentendidos” en torno al rol que le cabe al Estado en ese proceso.

La presencia de militantes, como un actor “novedoso” dentro de áreas del Estado, se opondría a las de los “viejos” agentes estatales, los “expertos que circulan por programas”, los “burócratas de carrera”, “los administrativos”, los “militantes tradicionales”. En las entrevistas realizadas, y debido a que la mayoría de los entrevistados eran muy jóvenes, claramente se interpelaban los saberes y prácticas más institucionalizadas. Sus trayectorias no habían comenzado con el espacio kirchnerista, pero sí había un reconocimiento al espacio difuso de militancia que habían conformado en resistencia al neoliberalismo.

Como ya lo desarrollamos al hablar de Manzano (2011, 2013), las organizaciones sociales fueron integradas al Estado de maneras diversas (ver Capítulo 4), por lo que las generalizaciones sobre la integración al Estado y la recreación de los diseños de políticas estatales con tensiones, contradicciones y prácticas diversas -tanto hacia el interior del movimiento como dentro del Estado- nos permite asegurar que la idea de la institucionalización es por demás productiva en términos analíticos.

Perelmiter analiza que, por lo general, los estudios que trataron la incorporación de representantes de organizaciones sociales a áreas gubernamentales tendieron a concebir al Estado como un conjunto de aparatos, desatendiendo las tramas relacionales y las maneras en

que el Estado fue recreado y resignificado en procesos de interacción (asimétricas) históricamente situados.

Arias (2015: 9) plantea que en esa búsqueda y afirmación de un posneoliberalismo, al menos desde la economía y política social, surgía como problema la inclusión, ya que estaban dirigidas a operar sobre grupos que no se integraban a partir del trabajo asalariado o que presentaban particularidades para su integración.

Durante la década de los noventa se asistencializó la intervención estatal, reconvirtiendo parte de los dispositivos tendientes a operar sobre el centro en mecanismos de margen, o, mejor dicho, poniendo en el centro las formas tradicionales de intervención sobre los márgenes. Una de las principales transformaciones de las formas de intervención estatal, generada durante los años noventa, tuvo que ver con la lógica de programas como una forma de esta intervención estatal con altos grados desinstitucionalizadores.

Arias (2015) sostiene que la forma de pensar la intervención desde la lógica de programas o proyectos (Merklen, 2005) recortaba los límites geográficos y temporales de la acción y dejaba con poco espacio a los objetivos de la política.

Estas formas de operación actuaban en desmedro de las instituciones al reconocer la intervención social simplemente como dispositivo de acción preautada, que ponía en riesgo el sentido de las instituciones con objetivos más abarcables que los de los programas.

En otro texto, Arias, junto a Danani, Chiara y Gluz (2018), afirman que existe un consenso acerca de que, en la Argentina, desde la salida de la crisis de fines de 2001 hasta diciembre de 2015, hubo un período de cambios políticos, socioeconómicos e institucionales que incidieron en las condiciones de vida de amplios sectores de la población, en la de las instituciones y en los debates abiertos.

Según las autoras, la tradición peronista fue desbordada, y el gobierno fue asumiendo una “agenda social” que se ampliaba políticamente. Cuatro ejes fueron las variables que explicaban la profunda e inédita crisis social y política a fines de 2001:

- El trabajo había perdido las potencialidades en torno a movilidad social y centralidad
- Los derechos sociales se habían convertido en ineficaces e ineficientes
- La desigualdad, en todas sus variantes, no solo había aumentado, sino que se había naturalizado
- Se experimentaba un fuerte proceso de exclusión masiva de grandes sectores de la población. (Danani, Arias, Chiara & Gluz, 2018: 134).

En términos de balance, al analizar datos fidedignos sobre este proceso, las autoras mencionadas destacan y encuentran que todos los ministerios (siempre en la órbita nacional) emprendieron reformas institucionales en diferentes planos, desde el normativo formal macro (leyes), hasta el organizativo, para “desmontar” transformaciones centrales del ciclo anterior. Posteriormente, se orientaron a “robustecer” el alcance de la atención pública.

En esa secuencia la producción normativa (general y organizacional) también fue profusa. Muchas veces apoyada en las orientaciones de organismos como OMS y OPS –en otras, incluso estimulándolas- la legislación sanitaria pretendió regular/ imponer responsabilidades a los agentes de las distintas coberturas (seguros sociales y de mercado) (Danani, Arias, Chiara, & Gluz, 2018: 138).

Concluyen en que el ciclo de políticas analizado tuvo importantes déficits técnicos y sociopolíticos, debido a transformaciones neoliberales en la sociabilidad y relacionados al reclamo de ciertos sectores. Sobre esto, se profundiza en la problematización desarrollada por Francois Dubet (2015) acerca de por qué preferimos la desigualdad. Sin embargo, en los planos de análisis propuestos, es decir, instituciones e instrumentos por un lado, y significados y expectativas sociales, por el otro, proponen observar la recuperación material y simbólica de “lo público”, y la transformación de la sociabilidad en una dirección más compartida.

¿Y en lo que respecta a políticas de drogas? En el próximo apartado reflexionaremos sobre dichos procesos en el periodo mencionado, destacando este conjunto de políticas y también mediante entrevistas seleccionadas para repensar las expectativas de las organizaciones sociales con respecto a su participación en el Estado.

5.4 La paradoja argentina sobre políticas de drogas en gobiernos progresistas. El caso del gobierno de la provincia de Buenos Aires durante la gestión de Felipe Solá.

Si bien ya lo hemos mencionado, aquí desarrollaremos con mayor precisión algunos de los puntos nodales en lo que respecta a políticas de drogas, participación de organizaciones sociales y construcción de agenda a partir de 2003.

Si bien hemos destacado los aumentos presupuestarios y las políticas en torno a iniciativas culturales, sociales y comunitarias para los jóvenes en situación de vulnerabilidad (entre ellos

los que tienen consumos problemáticos), la criminalización del consumo y el endurecimiento de leyes no solo continuó, sino que se profundizó.

En lo que refiere a política de drogas, se dotó de más recursos a la Subsecretaría de Atención a las Adicciones, creada en 1993. En la gestión pública, a partir de los años 2003-2008, abunda, en la propaganda institucional, “la búsqueda del Estado presente”. Con esta perspectiva, se estableció una agenda de trabajo con participación de organizaciones sociales y comunitarias, además de la experiencia de la creación de un Consejo Consultivo Juvenil (CCJ) que se proponía consensuar el diseño de políticas públicas teniendo en cuenta la voz y participación de organizaciones de la sociedad civil, organizaciones sociales y actores relevantes en territorios de relegación social, junto funcionarios y trabajadores administrativos.

Mientras se reforzaba el trabajo comunitario y la presencia estatal en los barrios, también se continuaba con una represión del tráfico y consumo, además del abstencionismo como única forma de tratamiento para aquellas personas con consumo problemático. Se fortalecía la idea prohibicionista de que así y solo así se eliminaría el crimen organizado en torno al tráfico, chocando con una realidad en la que se constataba un aumento de producción, tráfico y consumo de drogas “ilícitas”, además de una diversificación de mercados y de emprendimientos.

Sin embargo, en términos políticos institucionales no sucedieron grandes avances en torno a una salida de la estrategia referida, fortaleciéndose la tradicional mirada en el peso de la oferta y producción, lo que convoca a una estructura represiva, un aumento del punitivismo judicial y de políticas de difusión fortaleciendo la prohibición.

Esta referencia es ineludible, ya que la provincia de Buenos Aires, con la bandera de la eficacia para combatir el delito, sancionó la ley nacional 26.052, publicada el 31 de agosto del año 2005 y por la cual se modifica la ley 23.737 (de represión al consumo, tráfico, etc.). Felipe Solá, el entonces gobernador, promovió y obtuvo de la legislatura provincial la llamada “desfederalización” para poder “combatir” la droga en suelo bonaerense. De dudosa constitucionalidad, el Estado nacional se desprende de su competencia para investigar y juzgar algunos hechos delictivos descriptos en la ley 23.737 de estupefacientes (Artículo 5° incisos c y e, cuando se comercie, entregue, suministre o facilite estupefacientes fraccionados en dosis destinadas directamente al consumidor; Artículo 5°, penúltimo párrafo; Artículo 5° último párrafo; Artículo 14; Artículo 29; Artículos 204, 204 bis, 204 ter y 204 quater del Código Penal).

Los delitos sobre los que se delega competencia, opción mediante, a través de la ley provincial de adhesión (art. 2 de la ley comentada que introduce modificaciones al art. 34 de la ley 23.737), son el comercio, entrega, suministro y facilitación de estupefacientes; la siembra o cultivo de plantas destinada a obtener estupefacientes para consumo personal; la tenencia para consumo de estupefacientes; el suministro indebido de sustancias medicinales en sus formas dolosas, imprudente y por omisión y la falsificación, suscripción no autorizada y aceptación en esas condiciones de recetas médicas. También se incluye la tenencia simple de estupefacientes, sea, o no, para consumo personal, pues generalmente se trata de pequeñas cantidades de estas sustancias. Estos delitos serán ahora investigados y juzgados por las jurisdicciones provinciales, o por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en tanto adhieran por ley a esta normativa. Es decir, una suerte de “desfederalización” a gusto y medida de cada estado provincial.

Nuestro país atraviesa por una situación de pronunciada precariedad que tiene dos dimensiones; una, que deriva del incremento constante del consumo, y otra, del consiguiente desarrollo del narcotráfico como emprendimiento criminal, también en expansión y diversificado, con protección estatal a través de la corrupción policial.

Si bien podemos considerar que tenemos una distancia y variación considerable de situaciones en países de la región, y que constituimos, por el contrario, un “país de tránsito”, el lugar marginal no deja de ser preocupante ya que, al avanzar el consumo de todas las sustancias en general, creció también una diversificación de la oferta en todos los sectores sociales, segmentado según características específicas, generando, en consecuencia, aumento de los niveles de violencia en pos la apropiación de dichos mercados.

Es decir que, en el mismo contexto donde se convocó a organizaciones, se promovieron estrategias comunitarias y políticas de prevención inespecífica, por otro lado, se apostó a un endurecimiento de la intervención judicial y punitivista. Según esta perspectiva, había que generar una menor disponibilidad de sustancias y un incremento de los precios. Esto implica dejar a los epicentros de consumo y de lavado de dinero en un segundo plano (algo que no ha sucedido en ninguna parte del mundo).

Nos interesa destacar esta paradoja como cierre en las políticas vinculadas al sector, ya que marcan el contexto en el cual se podía intervenir -siempre con el lema de “guerra a las drogas” y fortalecimiento del punitivismo- acompañado por un Estado presente y preocupado por los jóvenes que atravesaran consumo problemático o violencia en disputas por narcomenudeo.

Lo último a destacar es que el prohibicionismo tiene un amplio consenso, no solo en decisores políticos, sino también en organizaciones sociales y territoriales, curas tercemundistas -por nombrar actores relevantes- quienes entienden que el problema del prohibicionismo es una preocupación liberal, además de pulverizar sus legitimidades en el trabajo comunitario. Lo sucedido hasta el momento es un buen ejemplo de los debates necesarios que nos debemos.

5.5 Militar el estado, acercarlo al pueblo como estrategia frente al neoliberalismo

Hemos destacado una serie de paradojas en la participación de las organizaciones sociales de matriz nacional popular durante el periodo de gobierno de Felipe Solá. Como destacan Arias y otras (2018), en términos de institucionalidad, operó fuertemente la creación de programas, los cuales hemos descrito y detallado en los capítulos anteriores.

“ellos plantearon en el documento, que compartimos, sobre la importancia de un Estado presente (...) y si, queríamos eso, necesitábamos que en los barrios no estar solos, sino que acompañen, que tengamos herramientas, presencia, recursos y es lo que empezó a pasar” (T. referente de organización social, 14/5/2013).

La contraposición al modelo neoliberal, entonces, era la posibilidad, desde el punto de vista económico, de un Estado regulador de la economía, tal como en algún momento lo fuera, desde el punto de vista político, en el llamado Estado de Bienestar. Y en lo que refería a políticas de drogas, la proximidad y la territorialización con el reconocimiento de sus actores, perspectiva que era compartida por amplios sectores y espacios políticos.

En el devenir del desarrollo del programa, estrategias tales como las llamadas políticas de reducción de daños, o debates sobre las que eran las leyes sobre drogas (que lamentablemente siguen siendo las mismas) había un claro posicionamiento de las autoridades de no otorgar el debate ni el lugar a las mismas. Sin embargo, esto último también era compartido por los referentes de las organizaciones sociales. (Tabares, 2014: 61-79)

“¿te digo lo que pienso? Despenalizar suena lindo, pero sería grave para los barrios, el mensaje que se baja: consumí que no pasa nada... eso es muy de porteño cheto que quiere fumar un porro sin que la cana lo agarre [...] ...además a nosotros nos complicaría mucho, ¿Qué legitimidad tendríamos si estamos para que estén mejor, para que no consuman, y la ley los habilite?” (T. referente de organización social, 14/5/2013).

Muchos integrantes, referentes, cuadros militantes del llamado campo popular continúan afirmando que la cuestión del consumo de drogas es fruto del onanismo, la exaltación del individualismo y el narcisismo.

Tabares (2014: 61-79) plantea que las políticas de “reducción de daño”, los heterogéneos sectores que confluyen en las Marchas de la Marihuana, no dejan de ser posturas reaccionarias revestidas de “progresismo”. En efecto, tales posiciones, dice Tabares, aceptan como irreversible la actual pandemia social de consumo, y a partir de ello se proponen cosméticos que disimulen los daños que provocan los consumos. Liberalizar los mercados de drogas, aumenta sobre el conjunto de la población, eleva la “tolerancia social” hacia el consumo, y baja la “percepción social de riesgo”, implicando una actitud social “comprensiva” hacia los consumos.

Entonces, en palabras de Tabares, el Estado debe evitar un rol emisor que legitime los consumos, y con ello, la producción y comercialización de drogas.

Las reflexiones de Tabares, conocido psicólogo y militante de izquierda en Rosario, es interesante para analizar el posicionamiento. En su perspectiva, similar a lo recopilado en entrevistas a funcionarios y militantes, las políticas estatales referidas a drogas deben estar dirigidas a revitalizar el tejido social, fortalecer las instituciones de la comunidad, las tramas familiares y crear espacios de contención. Para afianzar estos objetivos también es necesario trabajo y vivienda digna, salud y educación como un bien social, recreación y prácticas deportivas, como parte de los derechos básicos del ser humano. (Tabares, 2014: 77).

Todo consumo de drogas es un incentivo al individualismo, y, por ende, al fortalecimiento de este modelo neoliberal que genera un Estado mínimo y un profundo proceso de descolectivización.

Esta perspectiva está presente no solo en militantes, sino también en importantes colectivos profesionales. La evidencia científica en torno a las consecuencias negativas del prohibicionismo como política y abstencionismo, en tanto dispositivo, está claramente demostrado.

Así, la potencia de estas propuestas está en estrecha relación con la búsqueda de una experiencia comunitaria, colectiva, en la cual coordinan espacios disímiles como eclesiásticos, o políticos de gramáticas diferentes que entienden que la resistencia y lucha frente al neoliberalismo se centra frente a todo proceso de reconocimiento de una esfera individual.

Si uno realiza un relevamiento en la comunidad, caerá en cuenta que son muchísimas las organizaciones sociales que expresan similares preocupaciones. Son vecinales, comedores comunitarios, capillas y templos barriales, son organizaciones de trabajadores de la educación, y de otros gremios, son profesionales de la salud y vecinos en general. Son también agrupamientos de personas que viven y sufren en condiciones dolorosas en asentamientos precarios. Diremos que son muchísimos más los que rechazan estas propuestas del consumo de drogas, pero que aún no han podido vertebrar un eje unificador que les posibilite confluir en un torrente común. Las instituciones y organizaciones especializadas en el tema debemos acompañar y alentar este protagonismo. Aportar nuestros saberes y experiencias, tanto en la prevención como en la clínica, pero en la inteligencia que lo determinante es el protagonismo y la participación de la gente y sus organizaciones. El consumo de drogas ha sido y es un instrumento de control social en manos de los países imperiales, y las minorías del privilegio. El camino para forjar una patria libre y soberana, pasa también por promover en la población una actitud de no sometimiento ni esclavización frente a los consumos (Tabares, 2014: 77).

Para concluir, podemos entonces reafirmar que, en el periodo analizado (2003-2008), y muy en espejo con la crisis de 2001, la ruptura, la salida a la catástrofe del neoliberalismo consistió, desde las organizaciones sociales nacional populares, en una búsqueda de un Estado que abriera su andamiaje burocrático, que dejara de ser “mínimo” para estar presente en la comunidad, en los barrios, en los territorios; todo esto, frente a una población que padecía terribles consecuencias materiales y simbólicas, producto, primero, de la convertibilidad y la recesión acaecida a partir de 1997 hasta 2001, y posteriormente, por la salida de la misma, con una brutal devaluación que pulverizó es escaso poder de compra de alimentos básicos en 2002, como ya lo hemos mencionado y descrito en capítulos y apartados anteriores.

Pero en lo que respecta a drogas, (y también podríamos pensar otras políticas similares) para este periodo se fortaleció lo comunitario como antítesis del neoliberalismo, por lo que, paradójicamente, trajo como consecuencia estrategias de aumento del punitivismo y del prohibicionismo. Esta tendencia se grafica en los números de judicialización, procesamientos y detenciones.

Años después esta estrategia entrará en debate, sobre todo a partir del denominado fallo “Arriola”, de la Corte Suprema de Nación. Sin embargo, la mayoría de las organizaciones

sociales que participaron en esta experiencia, siguen participando actualmente en espacios donde continúan posicionándose, tal como lo hemos referido en este capítulo¹²⁰.

¹²⁰ <https://niunpibemenosporladroga.blogspot.com/> es un espacio en el que participan la Pastoral de la Iglesia Católica, junto a espacios evangélicos, el Partido Comunista Revolucionario, entre otros, coordinando, en la actualidad, con la CTEP (Central de Trabajadores de la Economía Popular) y espacios de la CGT (Confederación General del Trabajo).

Conclusiones

Palabras Finales y futuras líneas de investigación

En esta tesis, identificamos que, a partir de 2003, comenzó una reforma de la política social de los modelos focalizados y compensatorios de los noventa -los cuales fueron el medio y el resultado del doble proceso de territorialización y descentralización- para ser reemplazado por un modelo productivista, orientado a la recuperación del trabajo y, por ende, de cierta apelación a la “cultura del trabajo”.

Esta reforma de la política social, en el marco de un discurso con evidentes rasgos nacionales y populares, generó un espacio estratégico organizativo que habilitó nuevas articulaciones entre organizaciones de gramática movimentista y el Estado.

Estas experiencias inauguraron una nueva relación entre organizaciones sociales y Estado, lo que habilitó la incorporación de cuadros políticos y técnicos de las organizaciones sociales a distintas áreas de gobierno. Una nueva relación que implicó una serie de desafíos, tanto para las organizaciones como para el Estado.

Para las organizaciones, se presentó el problema de sostener los niveles de movilización en un contexto de creciente incorporación de sus cuadros a los planteles de gobierno, corriendo el riesgo de lo que algunos autores han llamado “cooptación” de las organizaciones sociales. Por el lado del Estado, se presentó el problema de legitimar la inserción de cuadros de las organizaciones hacia el interior de la administración, teniendo en cuenta la relación anteriormente confrontativa entre las organizaciones, y funcionarios y trabajadores administrativos del Estado.

Nos propusimos analizar la trayectoria de las organizaciones de matriz nacional popular y su participación en el gobierno de la Provincia de Buenos Aires, en el período que va desde 2003 hasta 2008, a partir del caso de la Subsecretaría de Atención a las Adicciones, analizando las formas de institucionalización de las organizaciones de matriz movimentista, atendiendo a la relación entre las distintas trayectorias de integración y articulación, y las oportunidades estatales de intervención.

En el trabajo de campo desplegado, los y las entrevistadas plantearon las modalidades de convocatoria, las formas de trabajo, las construcciones de expectativas y las posibilidades concretas de realización de una agenda que proponía fuertemente que el Estado tuviera presencia territorial, y con la mejor tradición peronista, resolviera los conflictos emanados de

las consecuencias del neoliberalismo, los cuales también explicaban el consumo problemático de drogas.

También nos propusimos indagar y describir las transformaciones en la gramática de la movilización y sus efectos sobre el Estado durante el período en estudio, especialmente en lo referente a las políticas sobre drogas.

Construimos una serie de capítulos en los que fuimos desarrollando diferentes aristas de la temática. Debíamos, primeramente, presentar y sistematizar los debates en torno a las drogas. Sin pretender desarrollar una “historia de las drogas”, nos concentramos en las lógicas que operaron en la construcción de un problema en un contexto internacional, que encontró en estos temas las posibilidades de introducir lógicas de control, militarización y capitalismo (con el crecimiento de las drogas legales y elaboradas en laboratorios).

Hicimos una construcción de los principales modelos de concepción e intervención sobre el consumo problemático, además de las distintas etapas presentes, no sólo en nuestro país, sino también en la región, para ubicar las principales y hegemónicas concepciones y las problematizaciones que fueron surgiendo.

Nos interesaron también las instituciones que fueron creándose, y explicar cómo llegamos, en la actualidad, a contar con esquemas diversos de atención, de impronta estatal, privados o religiosos.

Cuando pensamos este tema en los sectores populares no podemos desestimar la dimensión territorial, cuyo impacto se da en los vínculos e identidades, en los actores sociales y en qué respuestas preventivas y asistenciales se pueden construir.

Justamente, por la complejidad del problema que se percibe en el territorio, en sus variadas dimensiones, se acrecienta nuestro interés por observar qué tipo de soluciones podía brindar la convocatoria a organizaciones sociales por parte del Estado, años después de la explosión económica y social que significó el 2001.

Posteriormente, nos adentramos en las respuestas estatales, para el periodo estudiado, que, sin sorprendernos, muestran el fortalecimiento de una estructura represiva, un aumento del punitivismo judicial, así como políticas de difusión que fortalecen la prohibición.

Para el periodo que nos interesó analizar, encontramos una paradoja más que interesante: avanzando el consumo de todas las sustancias, creciendo en consecuencia una diversificación de la oferta en todos los sectores sociales, segmentado según características específicas, los niveles de violencia por la apropiación de dichos mercados también aumentaron, en

concordancia con la llamada de un Estado presente, reconocedor de derechos y la convocatoria a organizaciones sociales.

Una de las respuestas que consolidaron el punitivismo fue la llamada “desfederalización” para poder “combatir” el tráfico de drogas en suelo bonaerense. Es decir, que en el mismo contexto donde se convocó a organizaciones y se promovieron estrategias comunitarias, por otro lado, se apostó a un endurecimiento de la intervención judicial y punitivista. Según esta perspectiva, había que generar una menor disponibilidad de sustancias y un incremento de los precios. Esto implicaba dejar a los epicentros de consumo y de lavado de dinero en un segundo plano, algo que no ha sucedido en ninguna parte del mundo.

Nos interesa destacar esta paradoja ya que marca el contexto en el cual se podía intervenir, siempre con el lema de “guerra a las drogas” y fortaleciendo el punitivismo.

Dimos el debate en torno a si la relación entre organizaciones sociales y Estado puede considerarse como cooptación, normalización, estatalización o institucionalización.

Nos interesa destacar que las trayectorias de politización en las cuales determinadas organizaciones sociopolíticas se insertaron, en alguna instancia del Estado, son, de por sí, complejas, con el desafío de nuevas prácticas en las lógicas confrontación/ negociación, sumado al desafío de modificar, desde el interior mismo del Estado, las propias tradiciones en materia de función pública heredadas del proceso de los noventa.

Nos inclinamos a pensar en la institucionalización, porque, desde el trabajo de campo, constatamos lo interesante de pensar estos procesos en clave cambiante y no determinantes.

Gómez y Massetti, 2009; Massetti, 2009b; Perelmiter, 2010; Cortéz, 2010 identifican dos lógicas que las organizaciones debieron sortear ante el incipiente proceso de institucionalización, manifestado por los propios participantes de las experiencias, que consistía en continuar con las formas de militancia, tomas de decisiones y comunicación, pero con el desafío de incorporar a ello el denominado trabajo burocrático. Ambas lógicas eran, a priori, importantes a la hora de identificar posibles articulaciones.

El desconocimiento de procedimientos, la ausencia de capacitación administrativa, las brechas entre los distintos grupos de trabajadores en los organismos públicos -entre aquellos en “planta permanente”, “contratados”, “becarios” y los militantes- provocaron climas complejos de trabajo.

Gestionar o, en este caso, participar en espacios institucionales de cogestión participativas, implicó tener un conocimiento de la áspera cotidianeidad, competencia y celos al interior de las administraciones públicas.

Las dificultades se sumaban a baches presupuestarios sin saldar desde las autoridades de otros ministerios o jefatura, además de tener que recurrir a “técnicos” que viabilizaran el seguimiento de expedientes. Las organizaciones entendían que la “política” resolvería problemas, pero no así la formación técnica administrativa o normativa, ya que ello era una especie de burocratización del Estado.

Ante algunos desaciertos, fue imprescindible recurrir a técnicos y administrativos, quienes, sin militar en la organización, fueron importantes para viabilizar las estrategias políticas. Este reconocimiento tardío e insuficiente, sin embargo, no generó, en principio, estrategias de formación y capacitación en las organizaciones.

Ahora bien, ante el crecimiento organizativo en el Estado, y la obtención de más lugares en la provincia -en CPAs y en territorios que no tenían tanta presencia- también las organizaciones debieron proponer personas ajenas a la organización, ante la imposibilidad de contar con militantes con formación.

La accesibilidad a las políticas sociales en territorios de relegación, la preocupación compartida por la gestión política analizada, además de las organizaciones sociales, buscaron abordar el diseño e implementación de nuevos dispositivos de prestación de políticas sociales basados en la escala barrial. Eso podría aumentar no sólo el grado de eficacia en la implementación de políticas públicas, sino también su nivel de legitimidad, debido a su base relacional, comunitaria y de proximidad.

En relación a la problemática de consumo y las formas de abordarlo, se han modificado los cambios de escenario que nuestro país ha vivido, sobre todo en las últimas décadas. Podemos establecer que, desde medidas de seguridad curativas y educativas alternativas a la cárcel, que se empezaron a implementar a fines de los 80 (ley 23737), hasta consumo de drogas y narcotráfico abordados desde la misma área (Sedronar y Cofredo); acciones alternativas a las del Estado o de trabajo conjunto con este que surgen con las ONGs en los noventa; políticas de abordaje integral para realidades complejas post- políticas Neoliberales de los noventa; el impacto con la crisis del 2001 y la incorporación de la dimensión social, una perspectiva de Derecho, la promoción de acciones vinculadas a la prevención inespecífica; son algunas de las líneas con que se diseñaron políticas públicas del sector, pero que aún hoy conviven, tanto en el Estado, como desde sectores privados o de ONGs.

En estos últimos diez años, se propuso una articulación con el trabajo específico para profundizar capacidades de “atención”, no solamente clínicas. Estas capacidades se relacionan directamente con las estrategias vinculadas a un modelo público de atención,

suponiendo que la participación activa sea una forma de inclusión de la juventud en la sociedad. En territorios de relegación, esto resulta vital, de allí, nuestro propósito de sistematizar estrategias institucionales y profesionales, desde una perspectiva de los involucrados a las mismas en territorios de relegación que puedan brindarnos importantes reflexiones en términos de un acervo institucional y en pos de mejorar, en términos de eficacia, la política estatal desde una mirada de la complejidad, lo territorial y la accesibilidad.

Adherimos a la concepción de que el proyecto kirchnerista supo articular, en su lógica populista e institucional, a un conjunto de movimientos, organizaciones, etc. que gravitaban por el espacio social, y de allí extrajo parte de su potencia, inscribiéndose en la tradición plebeya del peronismo. Oyhandy (2017) observa que la centralidad otorgada a lo territorial, identificada con la cercanía a los pobres, revitalizó la concepción de que las organizaciones sociales se autopercebían como un puente entre el Estado y los pobres; reactualizando la difícil “intermediación” y reivindicando la “militancia.

Recuperamos líneas de políticas desarrolladas por la Subsecretaría de Atención a las Adicciones en la que participaron organizaciones sociales, y en las que se desprende de espacios de coordinación para la realización de diagnósticos, como el Consejo Consultivo, políticas de financiamiento de trabajos territoriales y formación de promotores. Políticas que no necesariamente fueron específicas para el trabajo con consumo problemático de drogas, sino que fue, claramente, una impronta de la gestión del gobernador Solá. Esto demuestra también que no hubo cambios, sino agravamiento en pensar nuevas estrategias en lo que concierne a las drogas, más allá de destacar la importancia de un “Estado Presente”, como era el lema de la gestión.

El desarrollo y fomento de trabajo comunitario encuentra sus limitantes ante problemas estructurales sin resolver, como así también sin presupuestos adecuados que fortalezcan la “presencia” del Estado en territorios relegados, por fuera de las fuerzas policiales.

Ha pasado una década de esta gestión provincial y aún perduran sus políticas de prevención inespecífica, sin cambios en la concepción de las políticas referidas a las drogas más allá de fallos como el de Arriola, de 2009. Las organizaciones sociales, que han pasado por varias experiencias políticas, aun sostienen los principales lineamientos en torno a la temática, entre ellos, rehuir a las políticas de reducción de daños y salir del prohibicionismo, entre las principales. El énfasis sigue siendo el trabajo en territorio con jóvenes, construyendo proyectos de vida, fortaleciendo las instituciones comunitarias.

Justamente, este consenso estricto de diversos actores sociales, políticos y religiosos marcan las futuras líneas de investigación: identificar y problematizar sus dimensiones, teniendo en cuenta que es un debate presente en gran parte de la región, habida cuenta del fracaso del llamado “guerra a las drogas” y la falta de evidencia científica de los beneficios del prohibicionismo y las políticas abstencionistas.

Bibliografía consultada

- Abal Medina, J. M. y Suárez Cao, J., (2003). Más allá del bipartidismo: El sistema argentino de partidos. *Nueva época*, Año 3, (9): 65-87.
- Abeles, M., (1997). Antropología política: nuevos enfoques. *Revista Internacional de Ciencias Sociales* (153), 319-332.
- Aboy Carlés, G., (2001). *Las dos fronteras de la democracia argentina: la reformulación de las identidades políticas de Alfonsín a Menem*. Rosario, Argentina: Homo Sapiens Ediciones.
- Aboy Carlés, G. y Canelo, P., (2011). Presentación, Dossier Identidades, tradiciones y élites políticas. *Papeles de Trabajo. Revista electrónica del Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de General San Martín*. Año 5, (8), 8-12.
- Aboy Carlés, G. y Semán, P., (2006). Reposicionamiento y distancia del populismo en el discurso de Néstor Kirchner, pp. 186-202. En *Les frontières du politique en Amérique Latine. Imaginaires et émancipation*. París, Francia: Kurthala.
- Abrams, P., (1998). Notes on the difficulty of studying the State. *Journal of Historical Sociology* 1 (1): 58-89.
- Abrojo, (2007). *El Equilibrista: guía educativa para el trabajo con adolescentes en prevención del uso problemático de drogas*. Colección Didáctica. Montevideo, Uruguay: El Abrojo. Instituto de Educación Popular. Programa Alter-Acciones.
- Agambem, G., (2001). *Policía soberana. Medios sin fin. Notas sobre la política*. Madrid, España: Pre-Textos.
- Altamirano, C., (2001). *Peronismo y cultura de izquierda*. Buenos Aires, Argentina: Temas Grupo Editorial.
- Altamirano, P. y Parga, J. (2011, agosto 10, 11 y 12). Género, desigualdades socioeconómicas y uso de drogas. Procesos de cambio en las prácticas y patrones de consumo en la Provincia de Buenos Aires en el período 1997-2007. Ponencia presentada en las IX Jornadas Nacionales de Debate Interdisciplinario en Salud y Población. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires, Argentina.
- Alzina, Pilar, (2010). Identidades, trayectorias laborales y participación en movimientos sociales. Un análisis de caso del Movimiento Barrial Tupac Amaru (CTA). [Tesis de Maestría]. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales.

- Anderson, P., (2001). Neoliberalismo: un balance provisorio. En Sader, E. y Gentile, P. (eds.) *La trama del neoliberalismo*. (pp. 11-18). Buenos Aires, Argentina: EUDEBA.
- Andrenacci, L.
- _(2002). (Ed.). *Cuestión social y política social en el Gran Buenos Aires*. Buenos Aires, Argentina: Ediciones al Margen - Universidad Nacional de General Sarmiento.
- _(2006). (Ed.). *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires, Argentina: Prometeo - Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Ansaldi, W., (1997). Fragmentados, excluidos, famélicos y, como si eso fuese poco, violentos y corruptos. *Revista Paraguaya de Sociología*, año 34, (98), 7-36.
- Antón, G. y otros, (2010). Una década en disputa. Apuntes sobre las luchas sociales en la Argentina. (pp. 19-45). En Modonesi, M. y Rebón, J. [Eds.]. *Una década en movimiento. Luchas populares en América Latina en el amanecer del siglo XXI*. Buenos Aires, Argentina: CLACSO.
- Arias, A.
- _(2015). Tres taras posneoliberales para pensar el problema de la política social en esta etapa. *Revista Debate Público. Reflexión de Trabajo Social Año 2*, (4), 7-10.
- _(2012). *Pobreza y modelos de intervención*. Buenos Aires, Argentina: Espacio.
- _(2011). Formas de interpretar la pobreza. Ensayo para la primera década del siglo, pp.111-125. En M. Diloretto y A. Arias (Eds.), *Miradas sobre la pobreza. Intervenciones y análisis en la Argentina posneoliberal*. La Plata, Argentina: Edulp.
- Armellino, M.,
- _(2007, setiembre 19 al 21) Acción colectiva e historia. Notas para el estudio de la acción sindical de ATE (1976-2005). [Inédita]. Ponencia presentada en las IV Jornadas de Jóvenes Investigadores, organizadas por el Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales. Buenos Aires, Argentina. (Reproducción autorizada).
- _(2005). Resistencia sin integración: protesta, propuesta y movimiento en la acción colectiva sindical de los noventa. El caso de la CTA. (pp. 275-311). En *Tomar la palabra. Estudios sobre protesta social y acción colectiva en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires, Argentina: Prometeo.
- Armesto, M.; Pereyra, S. y Pérez, G., (2009, agosto 31 a setiembre 5). Cambios y continuidades de la protesta social en Argentina tras la crisis de 2001. Ponencia

presentada en el XXVII Congreso de Sociología de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Buenos Aires, Argentina.

Aureano, G., (1998). *La construction politique du toxicomane dans l'Argentine post-autoritaire. Un cas de citoyenneté à basse intensité.* [Tesis doctoral]. Canadá: Universidad de Montreal, Facultad de Ciencias Políticas. Extraída el 28/VIII/2016 desde: <http://www.theses.umontreal.ca/theses/pilote/aureano/these.html>

Auyero, J.,

_(2002). *La protesta. Retratos de la beligerancia popular en la Argentina democrática.* Buenos Aires, Argentina: Universidad de Buenos Aires.

_(2001). *La política de los pobres. Las prácticas clientelistas del peronismo.* Buenos Aires, Argentina: Manantial.

_(2000). *Cultura política, destitución social y clientelismo político en Buenos Aires. Un estudio de caso.* (pp. 181-208). En Svampa, M. (Ed.) *Desde Abajo.* Buenos Aires, Argentina: Biblos.

Bacelar, D., (2007). *Comunidad terapéutica, desafíos actuales. Operador Comunitario, Introducción a la problemática de las adicciones.* [Documento Interno]. (pp. 9-20). La Plata, Sada.

Balandier, G., (2005). *Antropología política.* Buenos Aires, Argentina: Ediciones del Sol.

Battistini, O., (2007). *Luchas sociales en crisis y estabilidad,* pp. 95-103. En E. Villanueva y A. Massetti, (Eds.) *Movimientos sociales y acción colectiva en la Argentina de hoy.* Buenos Aires, Argentina: Prometeo.

Bard, L., (1923). *Los peligros de la Toxicomanía: Proyecto de ley para la represión del abuso de los alcaloides.* Buenos Aires, Argentina: Talleres Gráficos Argentinos de L. J. Rosso y Cía.

Baum, D., (2016). *Legalize It All. How to win the war on drugs.* *Revista Harpers.* Extraída el 04/X/2017 desde: <https://harpers.org/archive/2016/04/legalize-it-all/>

Bauman, Z., (2010). *Trabajo, consumismo y nuevos pobres.* Barcelona, España: Editorial Gedisa. Extraído el 5/V/2014 desde: <https://alaizquierdadelarazon.files.wordpress.com/2013/01/zygmunt-baumantrabajo-consumismo-y-nuevos-pobres-libro-completo.pdf>

Beccaria, L.

- _(1993). Cambios en la estructura distributiva 1975-1989. En L. A. Beccaria; E. S. Bustelo y A. Minujín, (Eds.). *Cuesta Abajo. Los nuevos pobres: efectos de la crisis en la sociedad argentina*. Buenos Aires, Argentina: UNICEF-Losada.
- _(1993). Reestructuración, empleos y salarios en la Argentina, pp. 303-333. En B. Kosacoff; L. Beccaria; G. Bezchinsky; R. Bisang; D. Chudnovsky; F. Gatto; G. Gutman; J. Katz y G. Yoguel, *El desafío de la competitividad La industria argentina en transformación*. Buenos Aires, Argentina: Alianza Editorial.
- Beck, U.
- _(2006). *La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad*. Barcelona, España: Paidós.
- _(1999). *La invención de lo político*. Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica.
- Becker, H., (1971). *Los extraños*. Buenos Aires, Argentina: Tiempo contemporáneo.
- Behrend, J., (2011). The Unevenness of Democracy at the Sub-National Level: Provincial Closed Games in Argentina. En *Latin American Research Review*, 46, (1), 150-172.
- Belvedere, C., (2001). La Globalización: fase superior del proceso civilizatorio. Límites y alcances de la teoría de Elías. *Revista Estudios Sociológicos*, XIX, (56), 527-549.
- Benjamin, W., (1991). Para una crítica de la violencia. En *Para una crítica de la violencia y otros ensayos. Iluminaciones IV*. Madrid, España: Taurus.
- Biglieri, P. y Perelló G., (2007). *En el nombre del pueblo. La emergencia del populismo kirchnerista*. Buenos Aires, Argentina: UNSAM Editora.
- Blanco, A., (2006). *Razón y modernidad. Gino Germani y la sociología en la Argentina*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI.
- Borón, A.
- _(2007). Movimientos sociales y luchas democráticas: algunas lecciones de la experiencia reciente en América Latina, pp. 27-42. En Villanueva, E. y Massetti, A. (Eds.) *Movimientos sociales y acción colectiva en la Argentina de hoy*. Buenos Aires, Argentina: Prometeo.
- _(2007). Crisis de las democracias y los movimientos sociales en América Latina: notas para una discusión. *Tareas* (126), 13-30.
- _(2004). Reflexiones sobre el gobierno kirchnerista. *Revista SAAP*, 2 (1), 187-205.
- Bottomore, T. y Marshall, T., (2004). *Ciudadanía y clase social*. Buenos Aires, Argentina: Losada.
- Bourdieu, P., (2000). *Poder, derecho y clases sociales*. Bilbao, España: Palimpsesto Desclee de Brouwer.

- Boyanovsky Bazán, C., (2010). *El aluvión. Del piquete al gobierno: los movimientos sociales y el kirchnerismo*. Buenos Aires, Argentina: Sudamericana.
- Burkart, M. y Vázquez, M., (2008). Dilemas y desafíos de la coordinación: el caso de las organizaciones de Trabajadores Desocupados autónomas en la Argentina, pp. 277-310. En Pereyra, S.; Pérez, G. y Schuster, F., (Eds.). *La huella piquetera. Avatares de las organizaciones piqueteras pos crisis de 2001*. La Plata, Argentina: Al Margen.
- Calafat Far, A.; Jerez, M. y Duch, M., (2009). Intervenciones preventivas en contextos recreativos nocturnos: revisión. En *Adicciones Revista de Sociodrogalcohol* 21 (4) 387-414. Recuperado desde: <http://www.adicciones.es/files/387-414%20calafat.pdf>
- Camarotti, A. y Kornblit, A., (2015) Abordaje integral comunitario de los consumos problemáticos de drogas: construyendo un modelo. En *Salud Colectiva* 11 (2) 211-221.
- Camarotti, A. y Touris, C., (2010). Consumo/uso de pasta base en mujeres de zonas marginalizadas del sur de la Ciudad de Buenos Aires. En Artemisa. Extraído el 25/II/2019 desde: <https://docplayer.es/8825113-Consumo-uso-de-pasta-base-en-mujeres-de-zonas-marginalizadas-del-sur-de-la-ciudad-de-buenos-aires-1.html>
- Calderón, F., (1995). *Movimientos sociales y política. La década de los ochenta en Latinoamérica*. México DF, México: Siglo XXI.
- Campana, M., (2011). La invención de la comunidad. El programa sanitarista para el Trabajo Social en la Argentina desarrollista. En *Revista Tendencias & Retos* (16) 127-143.
- Campione, D. y Rajland, B., (2006). Piqueteros y trabajadores ocupados en la Argentina de 2001 en adelante. Novedades y continuidades en su participación y organización en los conflictos, pp. 297-330. En Caetano, G., (Ed.). *Sujetos sociales y nuevas formas de protesta en la historia reciente de América Latina*. Buenos Aires, Argentina: CLACSO.
- Carandell, J., (1972). *La protesta juvenil*. Madrid, España: Salvat Editores.
- Carballeda, A.
- _(2008). La Intervención en lo Social y las Problemáticas Sociales Complejas: los escenarios actuales del Trabajo Social. En *Revista Margen*. (48). Extraído el 10/VI/2017 desde: <https://www.margen.org/suscri/margen48/carbal.html>
- _(2002). *La intervención en Lo Social, las Problemáticas Sociales Complejas y las Políticas Públicas*. Buenos Aires, Argentina: Paidós.

- _(1997). Los aspectos sociales de la intervención en las instituciones psiquiátricas. En *Margen. Revista de Trabajo Social* (10). Extraído el 10/VIII/2017 desde: <https://www.margen.org/suscri/margen10/ocho.html>
- _(1996). *Práctica del trabajo social, nuevas formas de la pobreza, crisis y administración de recursos*. Centro de Documentación de Facultad de Trabajo Social de la Universidad Nacional de Entre Ríos. Paraná.
- _(1994). Génesis del discurso de la acción social y medicalización de la vida cotidiana. En *Margen. Revista de Trabajo Social* (5). Extraído el 10/VI/2017 desde: <https://www.margen.org/suscri/margen48/carbal.html>
- _(1991). *La farmacodependencia en América latina, su abordaje desde la atención primaria de salud*. Washington DC, Estados Unidos: Oficina Regional de la Organización Mundial de la Salud, Organización Panamericana de la Salud.
- Carballeda, A.; Diloretto, M.; Lozano, J. y Sala, J., (2014). Reflexiones en torno a la accesibilidad a los servicios sociales, en los territorios de relegación. Tensiones entre el diseño y la implementación de las políticas sociales. En *Revista Andina de Estudios Políticos, IV* (1) 30-47.
- Castel, R.
- _(2004a). *Las Metamorfosis de la Cuestión Social*. Buenos Aires, Argentina: Paidós Editorial.
- _(2004b). *Las trampas de la exclusión. Trabajo y utilidad social*. Colección Fichas del Siglo XXI. Buenos Aires, Argentina: Editorial Topia.
- _(2004c). *La Inseguridad Social ¿Qué es estar protegido?* Buenos Aires, Argentina: Editorial Manantial.
- Castel, R. y Coppel, A., (1994). Los controles de la toxicomanía, pp. 227-248. En A. Ehrenberg (Ed.) *Individuos bajo influencia. Drogas, alcoholes, medicamentos psicotrópicos*. Buenos Aires, Argentina: Nueva Visión.
- Cavarozzi, M. y Abal Medina J. (h.) (Eds.), (2003). *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*. Rosario, Argentina: Homo Sapiens.
- CEPAL, (2004), *La juventud en Iberoamérica. Tendencias y urgencias*. Chile: Naciones Unidas. Extraída el 25/IV/2015 desde: http://www.eclac.org/publicaciones/xml/6/20266/CEPAL_OIJ.pdf
- Chaves, M., (2005). Juventud negada y negativizada: Representaciones y formaciones discursivas vigentes en la Argentina contemporánea. En *Última década, 13* (23), 9-32.

- Chiara, M. y Di Virgilio, M., (2005). *Gestión social y municipios. De los escritorios del Banco Mundial a los barrios del Gran Buenos Aires*. Buenos Aires, Argentina: Prometeo – UNGS.
- Clemente, A. y Girolami, M. (Eds.), (2006). *Territorio, emergencia e intervención social. Un modelo para desarmar*. Buenos Aires, Argentina: Espacio Editorial, Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo América Latina.
- Cohen, J., (1985). Estrategia e identidad: paradigmas teóricos nuevos y movimientos sociales contemporáneos. *Social Research*, 52, (4). Traducción en Teoría de los Movimientos Sociales (1988). *Cuaderno de Ciencias Sociales*. San José de Costa Rica, Costa Rica: Flacso, pp. 3-42.
- Cohen, J. y Arato, A., (2000). *Sociedad civil y teoría política*. México D. F., México: Fondo de Cultura Económica.
- Cordeiro, R., (2015). La política sobre drogas en Argentina: Las consecuencias de una matriz prohibicionista-abstencionista, pp. 277-297. En Beatriz Caiuby Labate y Thiago Rodrigues (Eds.). *Drogas, política y sociedad en América Latina y el Caribe*. Centro de Investigación y Docencia Económicas. México, D. F., México: CIDE.
- Cortés, M.
- _(2010). Movimientos sociales y Estado en el kirchnerismo. Tradición, autonomía y conflicto, pp. 93-113. En Massetti, A; Villanueva E, y Gómez M. (Eds.). *Movilizaciones, protestas e identidades políticas en la Argentina del Bicentenario*. Buenos Aires, Argentina: Nueva Trilce.
- _(2009). Desafíos de la política latinoamericana contemporánea: Los movimientos sociales en la gestión estatal. El caso del Movimiento Barrios de Pie en Argentina. XXII Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública "La participación de los ciudadanos en la gestión pública". Caracas, Venezuela.
- _(2008). Movimientos sociales y Estado en Argentina: entre la autonomía y la institucionalidad. [Informe final]. Buenos Aires. Concurso Gobiernos progresistas en la era neoliberal: estructuras de poder y concepciones sobre el desarrollo en América Latina y el Caribe. Programa Regional de Becas CLACSO.
- _(2007) Movimientos sociales y Estado en Argentina: entre la autonomía y la institucionalización. Informe final de Beca FISyP – CCC. Manuscrito no publicado.

- Cravacuore, D., (2003). El estímulo a la innovación en el gobierno local. Reflexiones a partir del análisis de experiencias en municipios bonaerenses. Subsecretaría de la Gestión Pública, Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. Extraída el 4/IV/2015 desde: www.gestionpublica.sg.gba.gov.ar
- Cristobo, M., (2009). El neoliberalismo en Argentina y la profundización de la exclusión y la pobreza. En *Revista Margen* (55). Extraída el 10/X/2010 desde: <https://www.margen.org/suscri/margen55/cristobo.pdf>
- Czeresnia, D. y Machado de Freitas, C., (2006). *Promoción de la Salud. Conceptos, reflexiones, tendencias*. Buenos Aires, Argentina: Lugar Editorial.
- Danani, C., (2008). América Latina luego del mito del progreso neoliberal: las políticas sociales y el problema de la desigualdad. *Ciências Sociais Unisinos*, 44 (1), 39-48.
- Danani, C.; Arias, A.; Chiara, M. & Gluz, N., (2018). Instrumentos, estrategias, apoyo y oposición en la contra-reforma de política social argentina, 2002-2015. *Revista MERCOSUR de políticas sociales*, (2), 132-150.
- Da Silva F. y Forselledo, A., (1993). Las Sustancias Psicoactivas según el Modelo Geopolítico-Estructural. [Boletín, Año 6 N° 16]. Montevideo: Foro-OPTAR/IIN.
- Davenport-Hines, R.
- _(2003). *La búsqueda del olvido. Historia global de las drogas, 1500-2000*. Madrid, España: Fondo de Cultura Económica.
- _(2002). *The Pursuit of Oblivion: A Global History of Narcotics*. New York, United States: Norton & Company.
- Delamata, G.
- _(2009). *Movilizaciones sociales: ¿nuevas ciudadanía? Reclamos, derechos, Estado en Argentina, Bolivia y Brasil*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Biblos.
- _(2005). (Ed.). *Ciudadanía y territorio. Las relaciones políticas de las nuevas identidades sociales*. Buenos Aires, Argentina: Espacio.
- _(2004). *Los barrios desbordados. Las organizaciones de desocupados del Gran Buenos Aires*. Buenos Aires, Argentina: Libros del Rojas.
- de Ipola, E.
- _(1989). *Investigaciones políticas*. Buenos Aires, Argentina: Nueva Visión.
- _(1987). *Ideología y discurso populista*. México D. F., México: Plaza & Janés.
- de Ípola, E. y Portantiero, J., (1981). Lo nacional popular y los populismos realmente existentes. En *Nueva sociedad*, (54) 7-18.

- De Piero, S., (2016). El Estado como promotor de la participación comunitaria: representaciones y prácticas en tensión en los Centros Integradores Comunitarios [Tesis de posgrado]. Bernal, Argentina: Universidad Nacional de Quilmes, Doctorado en Ciencias Sociales y Humanas. Extraído el 22/III/2017 desde: <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/190> .
- Del Cueto, C. y Luzzi, M., (2008). *Rompecabezas. Transformaciones en la estructura social argentina (1983-2008)*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Del Olmo, R.
- _(1988). *La cara oculta de las drogas*. Bogotá, Colombia: Temis.
- _(1992). *¿Prohibir o domesticar? Políticas de drogas en América Latina*. Caracas, Venezuela: Nueva Sociedad.
- _(1995). Las relaciones internacionales de la cocaína. En *Texto y Contexto*, vol. 2 (10).
- _(1997). Los medios de comunicación social y las drogas. En *Comunicar* (9), pp. 119-124. Extraído el 4/IV/2015 desde: http://dialnet.unirioja.es/servlet/fichero_articulo?codigo=634168&orden=76984
- Di Leo, P., (2009). La promoción de la salud como política de subjetividad: constitución, límites y potencialidades de su institucionalización en las escuelas. En *Salud Colectiva*, 5 (3) 377-389.
- Diloretto, M., (1997). Algunas consideraciones sobre desempleo y estructura social argentina. *Revista Escenarios*, (9), 45.
- Diloretto, M.; Lozano, J. y Meschini, P., (En prensa) Modelo de Desarrollo Argentino, Políticas Sociales y Nueva configuración social en el gobierno Kirchnerista (2003 - 2011). En *Revista Luz VIII*, RVTSLUZ-027-2013. República Bolivariana de Venezuela: Universidad de Zulia. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Escuela de Trabajo Social. Con referato. Aprobado.
- Di Tella, T.
- _(2003). *Perón y los sindicatos. El inicio de una relación conflictiva*. Buenos Aires, Argentina: Ariel.
- _(1964) *El sistema político Argentino y la clase obrera*. Buenos Aires, Argentina: EUDEBA.
- Donatello, L.; Giménez Beliveau, V. y Setton, D., (2005). Trayectorias socio-religiosas en contextos de vulnerabilidad: jefas de hogar perceptoras de planes sociales en un barrio

- de San Francisco Solano, pp. 187-199. En F. Mallimaci y A. Salvia, (Eds.). *Los nuevos rostros de la marginalidad*. Buenos Aires, Argentina: Editorial BIBLOS.
- Dubet, F., (2015). *¿Por qué Preferimos la Desigualdad?* Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI.
- Durruty, C., (1969). *Clase obrera y peronismo*. Buenos Aires, Argentina: Pasado y Presente.
- Elías, N., (1989). *El proceso de la civilización. Investigaciones sociogenéticas y psicogenéticas*. México D. F., México: Fondo de Cultura Económica.
- Epele, M., (2003). Changing cocaine consuming practices. Neo-liberalism, HIV-AIDS and death in an Argentine shantytown. En *Substance Use & Misuse*, 38 (9) 1181-1207.
- Escohotado, A., (2008). *Historia general de las drogas*. Madrid, España: Espasa Calpe.
- Escudero, J., (2011). Sobre la salud colectiva. *Voces en el Fénix*, Año 2, (7), 10.
- Etchemendy, S., (2001). The Politics of Compensations in the Argentine Path to Economic Liberalization. *Latin American Politics and Society, Cambridge University Press*, 43, 1-35.
- Fajardo, M., (2013). Gestiones entre el Estado y un movimiento social. Peleando por lo público de las políticas. En *Revista Aurora, Marília*, 6 (2) 55-70.
- Farinetti, M., (1999). ¿Qué queda del "movimiento obrero"? Las formas del reclamo laboral en la nueva democracia argentina. En *Trabajo y Sociedad. Indagaciones sobre el empleo, la cultura y las prácticas políticas en sociedades segmentadas*, I (1). Extraído el 4/VI/2015 desde: <http://www.unse.edu.ar/trabajosociedad/Zmarina.htm>
- Federico, M. y Ramírez, I., (2015). *Historia de la droga en la Argentina*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Aguilar.
- Fernández, A., (2005). Transformaciones del Estado y de su política laboral: un enfoque teórico, pp. 11-44. En Arturo Fernández (Ed.). *Estado y relaciones laborales*. Buenos Aires, Argentina: Prometeo.
- Ferraudi Curto, M.
- _(2011). (Des) encuentros en torno a los sentidos de la política: devolución de la tesis en una organización piquetera. En *Revista Nueva antropología*, 2 (75) 111-134.
- _(2006). Lucha y papeles en una organización piquetera del sur de Buenos Aires, pp. 145-164. En D. Míguez y P. Semán (Eds.). *Entre santos, cumbias y piquetes. Las culturas populares en la Argentina Reciente*. Buenos Aires, Argentina: Biblos.
- Ferrer, A., (2004). *La densidad nacional. El caso argentino*. Buenos Aires, Argentina: Capital Intelectual.

- Follari, R. (2010). *La alternativa neopopulista. El reto latinoamericano al republicanismo liberal*. Rosario, Argentina: Homo Sapiens.
- Fornillo, B.; García, A. y Vázquez, M., (2008). Perfiles de la nueva izquierda en la Argentina reciente. Acerca de las transformaciones de los movimientos de trabajadores desocupados autónomos. En *Antropología e investigación social* (1) 41-58.
- Foucault, M.
- _(2007). *Nacimiento de la biopolítica*. Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica.
- _(2006). *Seguridad, territorio, población*. Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica.
- Frédéric, S., (2004). *Buenos vecinos, malos políticos. Moralidad y política en la provincia de Buenos Aires*. Buenos Aires, Argentina: Prometeo.
- Frédéric, S. y Masson, L., (2006). Hacer política en la provincia de Buenos Aires: cualidades sociales, políticas públicas y profesión política en los '90, pp. 129-138. En *Anuario de Estudios en Antropología Social*. Buenos Aires, Argentina: IDES-CAS.
- Freytes Frey, A. y Cross, C., (2007). Movimientos piqueteros: alcances de su construcción política. En *Política y Cultura*, (27) 121-141.
- Galante A.; Rossi D.; Goltzman P. y Pawlowicz M., (2009). Programas de Reducción de Daños en el Escenario Actual. Un cambio de perspectiva. En *Escenarios. Universidad Nacional de La Plata*, (14) 113-121.
- Gamella, J. y Jiménez Rodrigo, M., (2003). *El consumo prolongado de cánnabis. Pautas, tendencias y consecuencias*. Madrid, España: Junta de Andalucía y Fundación de Ayuda Contra la Drogadicción.
- García Delgado, D. y Silva, J., (1989). El movimiento vecinal y la democracia: participación y control en el Gran Buenos Aires, pp. 67-96. En E. Jelín, (Ed.), *Los nuevos movimientos sociales*. Buenos Aires, Argentina: CEAL.
- Garriga Zucal, J., (2010). Una historia de franceses en la argentina, una perspectiva ilegítima sobre la cultura legítima. En *Revista Question*, 1 (25). Extraído el 4/X/2014 desde: <https://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/question/article/view/897>
- GEPSAC, (2006). Transformaciones de la protesta social en Argentina (1989-2003) [Documento de Trabajo N° 48]. Buenos Aires: Instituto Gino Germani. Recuperado desde: <http://www.iigg.fsoc.uba.ar/Publicaciones/DT/DT48.pdf>
- Germani, G.

- _(1978-2003). *Autoritarismo, fascismo y populismo nacional*. Buenos Aires, Argentina: Temas Grupo Editorial.
- _(1973). El surgimiento del peronismo: el rol de los obreros y de los migrantes internos. En *Desarrollo Económico*, 13 (51), 435-458.
- _(1962). *Política y sociedad en una época de transición*. Buenos Aires, Argentina: Paidós.
- Gervasoni, C., (2010). A Rentier Theory of Subnational Regimes. Fiscal Federalism, Democracy, and Authoritarianism in the Argentine Provinces. En *World Politics*, Vol. 62 (2), 302-340.
- Giddens, A.
- _(1994). *La constitución de la sociedad*. Buenos Aires, Argentina, Amorrortu.
- _(1993). *Consecuencias de la modernidad*. Madrid, España: Alianza.
- Giménez, G., (1997). Materiales para una teoría de las identidades sociales. En *Frontera Norte* (18) 9-28.
- Giraudy, A., (2010). The Politics of Subnational Undemocratic Regime Reproduction in Argentina and México. En *Journal of Politics in Latin America*, 2 (2), 53-84.
- Gledhill, J., (2000). *El poder y sus disfraces*. Barcelona, España: Balaterr.
- Godio, J., (2004). Características y futuro de la Mesa Coordinadora (transversal) de apoyo a Kirchner. Extraído el 29/VII/2008, desde: <http://www.rebanadasderealidad.com.ar/godio-21.htm>
- Goffman, E., (1994). *Internados*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Amorrortu.
- Gómez, M.
- _(2010). Acerca del protagonismo político y la participación estatal de los movimientos sociales populares: falacias, alucinaciones y cegueras del paradigma normal de análisis. En A. Massetti; E. Villanueva y M. Gómez, *Movilizaciones, protestas e identidades políticas en la Argentina del Bicentenario*. Buenos Aires, Argentina: Nueva Trilce.
- _(2007). Origen y desarrollo de los patrones de acción y organización colectiva desafiante de los movimientos de desocupados en la Argentina, pp. 109-137. En E. Villanueva y A. Massetti (Eds.). *Movimientos sociales y acción colectiva en la Argentina de hoy*. Buenos Aires, Argentina: Prometeo Libros.
- Gómez, M. y Massetti, A., (2009). *Los movimientos sociales dicen. Conversaciones con dirigentes piqueteros*. Buenos Aires, Argentina: Nueva Trilce.

- González, C., (2011). Institucionalización y movilización en Colombia ¿dos caminos divergentes en la democratización indígena? *América Latina Hoy*, (59), 71-90.
- González Bombal, M. y Palermo, V., (1987). La política local, pp. 34-83. En Elisabeth Jelin (Ed.). *Movimientos sociales y democracia emergente/1*. Buenos Aires, Argentina: Centro Editor de América Latina.
- González Zorrilla, C., (1987). Drogas y Control Social. En *Poder y Control*, (2) 49-65.
- Goodwin, D., (1976). *¿Is Alcoholism Hereditary?* New York, United States: Oxford University Press.
- Gordillo, G., (2006). Fetichismos de la ciudadanía, pp. 169-193. En *En el Gran Chaco. Antropologías e historias*. Buenos Aires, Argentina: Prometeo.
- Gordillo G. y Hirsch S., (2003). Indigenous Struggles and Contested Identities in Argentina Histories of Invisibilization and Reemergence, pp. 4-50. En *The Journal of Latin American Anthropology*. American Anthropological Association. Melbourne.
- Gradin, A.
- _(2015) La participación política de las organizaciones de desocupados en el Estado nacional durante el periodo 2003 – 2009. La experiencia del Movimiento Barrios de Pie: sus límites y potencialidades. [Tesis Doctoral]. Buenos Aires, Argentina: Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales.
- _(2013). El proceso de integración política de los Movimientos de Desocupados a la gestión del Estado en la Argentina Kirchnerista. Un análisis del estilo de gestión de los Programas Promotores Territoriales para el cambio Social y de Fortalecimiento y Participación de las Mujeres Juana Azurduy durante el periodo 2003-2009. [Tesis de Maestría]. Buenos Aires, Argentina: FLACSO.Grassi, E.
- _(2004). Cuestión Social: precisiones necesarias y principales problemas. *Revista Escenarios, Revista Institucional de la Escuela Superior de trabajo Social*, (8), 39-50.
- _(1989). *La mujer y la profesión de asistente social*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Humanitas
- Grassi, E.; Hintze, S. y Neufeld, M., (1994). *Políticas Sociales, Crisis y Ajuste Estructural (Un análisis del Sistema Educativo, de Obras Sociales y de las Políticas Alimentarias)*. Buenos Aires, Argentina: Espacio Editorial.
- Grignon, C. y Passeron, J., (1991). *Lo culto y lo popular. Miserabilismo y populismo en sociología y literatura*. Buenos Aires, Argentina: Nueva Visión.

- Grimber, M.; Manzano, V. y Fernández Alvarez, M., (2003). Modalidades de acción política, formación de actores y procesos de construcción identitaria: un enfoque antropológico en piqueteros y fábricas recuperadas. Trabajo presentado en el Congreso Internacional América Latina: identidad, integración y globalización. Córdoba.
- Grimberg, M., (1997). *Demanda, negociación y salud. Antropología social de las representaciones y prácticas de trabajadores gráficos, 1984-1990*. Buenos Aires, Argentina: Oficina de Publicaciones del CBC, Buenos Aires.
- Grimberg, M.; Carrozzi, L.; Lahite, L.; Mazzatelle, E.; Risech, E. y Olrog, C., (1998). Modos y Trayectorias de vida, una aproximación a las relaciones de género (estudio de dos casos), pp. 225-232. En María Rosa Neufeld, Mabel Grimberg, Sofía Tiscornia y Santiago Wallace, *Antropología Social y Política. Hegemonía y poder: el mundo en movimiento*. Buenos Aires, Argentina: EUDEBA.
- Grimson, A., (2002). *Las organizaciones de desocupados en Buenos Aires y los límites de la imaginación política*. Buenos Aires, Argentina: IDES y UNSAM / CONICET.
- Groisman, F., (2008). Efectos distributivos durante la fase expansiva de Argentina (2002-2007). En *Revista de la CEPAL* (96), 201-221.
- Groppo, A., (2009). *Los dos príncipes: Juan D. Perón y Getulio Vargas. Un estudio comparado del populismo latinoamericano*. Villa María, Argentina: Eduvim.
- Gualdi, I. y Roldán, A., (2011). El kirchnerismo y los movimientos sociales: una integración conflictiva. Un abordaje desde la experiencia del FTV. Ponencia presentada en las IX Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires.
- Gullotta, T. y Adams, G., (1982). Substance Abuse Minimization: Conceptualizing Prevention in Adolescent and Youth Programs. En *Journal of Younth and Adolescence*, 5 (11) 409-424.
- Grüner, E., (2005). *La Cosa política o el acecho de lo Real*. Buenos Aires, Argentina: Paidós.
- Habermas, J., (1993). La soberanía popular como procedimiento. Un concepto normativo de lo público, pp. 27-58. En M. Herrera (Ed.). *Jürgen Habermas. Moralidad, ética y política*. México D. F., México: Alianza.
- Halperín Donghi, T.
 _(1994). *La larga agonía de la Argentina peronista* Buenos Aires, Argentina: Ariel.
 _(1975). Algunas observaciones sobre Germani, el surgimiento del peronismo y los migrantes internos. En *Desarrollo Económico* 14 (56), 765-781.

- Herzer, H. y Pérez, P., (1988). El municipio entre la descentralización y la crisis, pp. 8-23. En H. Herzer, y P. Pérez, (Eds.), *Gobierno de la ciudad y crisis en la Argentina*. Buenos Aires, Argentina: IIED-AL/GEL.
- Hopenhayn, M. (Ed.), (2002). Prevenir en drogas: enfoques integrales y contextos culturales para alimentar buenas prácticas. En *CEPAL: Serie Políticas Sociales*, (61). Recuperado desde: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/9/11309/lc11789e-P.pdf>
- Illich, I., (1975). *Némesis médica: la expropiación de la salud*. Barcelona, España: Barral Editores.
- INFOSIDA, (2003). Publicación de la *Coordinación de Sida del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires*, año 3 (3).
- James, D.
- _(2010). *Resistencia e integración. El peronismo y la clase trabajadora argentina*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI Editores.
- _(1990). *Resistencia e integración. El peronismo y la clase trabajadora argentina 1946-1976*. Buenos Aires, Argentina: Sudamericana.
- Jelin, E.
- _(2003) *Más allá de la nación: las escalas múltiples de los movimientos sociales*. Buenos Aires, Argentina: Libros del Zorzal.
- _(1996). ¿Ciudadanía emergente o exclusión? Movimientos sociales y ONG en América Latina en los años 90. *Revista Sociedad*, (8), 57-81.
- _(1987). *Movimientos sociales y democracia emergente*. Buenos Aires, Argentina: Centro Editor de América Latina.
- Jenkins, C., (1994). La teoría de la movilización de recursos y el estudio de los movimientos sociales. En *Zona Abierta, Madrid* (69),5-49.
- Jensen, B., (1997). A case of two paradigms within health education. En *Health Education Research. Theory y Practice*, 12 (4) 419-428.
- Karolinski, M.
- _(2011) Políticas educativas y organizaciones sociales en la provincia de Buenos Aires. Ponencia presentada en las IX Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires.
- _(2009, noviembre, 4, 5 y 6). Lo público y lo privado en educación: un recorrido por las percepciones de los sindicatos docentes sobre los Bachilleratos Populares de jóvenes y adultos. Trabajo presentado en las V Jornadas de Jóvenes Investigadores. Instituto de

Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires.

Kessler, G.

_(2004). *Sociología del delito amateur*. Buenos Aires, Argentina: Paidós.

_(2002). Entre fronteras desvanecidas. Lógicas de articulación de actividades legales e ilegales en los jóvenes, pp. 339-354. En Sandra Gayol y Gabriel Kessler (Eds.). *Violencias, delitos y justicias en la Argentina*. Buenos Aires, Argentina: Manantial.

Kitzberger, P. y Pérez, G., (2008). *Los pobres en papel. Narrativas de la pobreza en la prensa gráfica latinoamericana*. Buenos Aires, Argentina: Fundación Konrad Adenauer -La Crujía.

Klachko, P., (2008). Reflexiones generales sobre el movimiento de trabajadores desocupados. Trabajo presentado en las Jornadas Internacionales de Problemas Latinoamericanos, Universidad Nacional de Mar del Plata. La Plata.

Kornblit, A.

_(2009). Propuesta para un modelo de promoción de la salud. En: A. Kornblit; A. Camarotti y G. Wald (Eds.). Trabajo presentado en las VIII Jornadas Nacionales de Debate Interdisciplinario en Salud y Población, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires.

_(2004). *Nuevos estudios sobre drogadicción en la Argentina: consumo e identidad*. Buenos Aires, Argentina: Biblos.

_(1988). Actualización sobre prevención de la drogadicción. En *Acta Psiquiátrica y Psicológica de América Latina*, (34) 173-176.

Kornblit, A.; Camarotti, A. y Di Leo, P., (2010). *Prevención del consumo problemático de drogas: módulos teóricos y actividades complementarias de ejercitación y trabajo en el aula*. Buenos Aires, Argentina: Ministerio De Educación De La Nación, Instituto De Investigaciones Gino Germani, Facultad De Ciencias Sociales, Universidad De Buenos Aires; Unicef-Argentina.

Kornblit, A. y Mendes Diz, A., (2004). Teoría y práctica en promoción de la salud: el caso del consumo abusivo de drogas. En: Ana Lía Kornblit (Ed.). *Nuevos estudios sobre drogadicción. Consumo e identidad*. Buenos Aires, Argentina: Biblos.

Kornblit, A. y otros

_(2005). Educación sexual en el ámbito escolar: la perspectiva de los jóvenes. Trabajo presentado en las VI Jornadas Nacionales de Debate Interdisciplinario en Salud y

- Población, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires.
- _(1989). *Estudios sobre drogadicción en la Argentina*. Buenos Aires, Argentina: Nueva Visión.
- Laclau, E.
- _(2005). *La razón populista*. Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica.
- _(2000 [1990]). *Nuevas Reflexiones sobre la revolución de nuestro tiempo*. Buenos Aires, Argentina: Nueva Visión.
- _(1996). *Emancipación y diferencia*. Buenos Aires, Argentina: Ariel.
- _(1993). *Nuevas reflexiones sobre la revolución de nuestro tiempo*, Buenos Aires, Argentina: Nueva Visión.
- _(1978). *Política e ideología en la teoría marxista. Capitalismo, fascismo, populismo*. Madrid, España: Siglo XXI Editores.
- Laclau, E. y Mouffe, Ch., (1987). *Hegemonía y estrategia socialista*. Madrid, España: Siglo XXI.
- Landau, M.
- _(2007). ¿Interesados en la participación?: un estudio sobre los discursos del Banco Mundial, pp. 165-189. En M. Rodríguez y J. Roze (Eds.), *Ciudades latinoamericanas III: transformaciones, identidades y conflictos urbanos del siglo XXI*. Buenos Aires, Argentina: Fundación Ideas.
- _(2008a). Cuestión de ciudadanía, autoridad estatal y participación ciudadana. *Revista Mexicana de Sociología, Año 70, (1)*, 7-45.
- _(2008b). La participación en las políticas públicas y los límites de la metáfora espacial. *Política y Cultura 30, (2)*, 67-89.
- Lapegna, P. y Viotti, N., (2001). *La figura del toxicómano en el discurso médico-legal de la Argentina finisecular*. Buenos Aires, Argentina: MIMEO.
- Lefort, C., (1990). *La invención democrática*. Buenos Aires, Argentina: Nueva Visión.
- Lemieux, C., (2000). *Mauvaise presse*. París, Francia: Editions Métailié.
- Levin, Luciano (2014) El Centro Nacional De Reeduación Social. Una Historia De Las Modificaciones Terapéuticas. En *Psiencia. Revista Latinoamericana De Ciencia Psicológica 6 (1)* 27-39.
- Levitsky, S., (2005). *La transformación del justicialismo. Del partido sindical al partido clientelista, 1983-1999*, Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI.

Lodola, G., (2005). Protestas populares y redes clientelares en Argentina: el reparto federal del plan Trabajar (1996-2001). En *Revista Desarrollo Económico*, 44 (147) 515-536.

Lozano, J.

- _(2016). Los movimientos sociales en el ‘retorno’ del Estado. Consideraciones sobre experiencias de participación en el diseño e implementación de políticas públicas en la gestión estatal de la provincia de Buenos Aires, Argentina. En *Universitas Humanística* (82) 163-187.
- _(2013a). El Estado en cuestión. Reflexiones sobre el rol estatal en el neoliberalismo y el postneoliberalismo. En *Revista Debate Público en Trabajo Social*. (5), 139-148.
- _(2013b, julio, 1 al 6). Transformar el Estado, militándolo. Reflexiones sobre una experiencia de organizaciones sociales en la gestión de gobierno en la Provincia de Buenos Aires. Ponencia presentada en las X Jornadas de Sociología “20 años de pensar y repensar la sociología. Nuevos desafíos académicos, científicos y políticos para el siglo XXI” FSOC- UBA. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- _(2013c). Transformar el Estado, militándolo. Reflexiones sobre una experiencia de organizaciones sociales en la gestión de gobierno en la Provincia de Buenos Aires, pp.261-278. En Martín Retamozo, Mauricio Schuttemberg y Aníbal Viguera (Eds.). *Peronismos, izquierdas y organizaciones populares. Movimientos e identidades políticas en la Argentina contemporánea*. La Plata, Argentina: Editorial de la Universidad Nacional de La Plata.
- _(2012). De la movilización a la institucionalización. La experiencia de organizaciones sociales de matriz nacional popular en el gobierno de la provincia de Buenos Aires durante el periodo 2002-2010, pp. 371-392. En Benjamín Tejerina e Ignacia Perugorría (Eds.). *Global Movements, National Grievances. Mobilizing for “Real Democracy” and Social Justice*. Bilbao, España: Universidad del País Vasco-Euskal Herriko Unibertsitatea, Servicio Editorial = Argitalpen Zerbitzua.
- _(2011). Reflexionando sobre la categoría trabajo a partir de entrevistas a jóvenes residentes en un barrio periférico del Gran La Plata. En *Revista Electrónica Gestión de las Personas y Tecnología*. Santiago de Chile: Facultad Tecnológica de la Universidad de Santiago de Chile. Extraída el 4/IX/2013 desde: www.revistagtp.usach.cl
- _(2010). Proyecto Adolescente de la Provincia de Buenos Aires. Un análisis de la política social a partir de lo fundamentado por el gobierno provincial y de las palabras de

- algunos de sus protagonistas. En *Perspectivas. Revista de Trabajo Social*, Año 7 (7), 29-39.
- _(2009). Trayectorias en el mundo del trabajo de jóvenes en situación de pobreza. Un estudio de casos del barrio Aeropuerto de La Plata. En *Escenarios. Revista Institucional de la facultad de trabajo Social. Universidad Nacional de La Plata*, Año 9 (14), 134-141.
- Lozano, J. y Sala, J., (en prensa) Barrios de relegación: población destinataria de las políticas sociales. Características sociales y demográficas y de pobreza en el Gran La Plata. En Alfredo Carballada, Mariano Barberena y Mariela Diloretto (Eds.). *Accesibilidad, Política Social, Intervención*. Buenos Aires, Argentina: Espacio Editorial.
- Lozano, J., y Schuttenberg, M., (2017, marzo 30 y 31). Estado y movimientos sociales. Una propuesta para pensar la relación en torno a cuatro dimensiones de análisis. En I Jornadas de Sociología de la UNMDP. A diez años de la reapertura de la carrera de Sociología en Mar del Plata. Universidad Nacional de Mar del Plata. Mar del Plata, Argentina.
- Mallimaci, F. y Salvia, A., (2005). *Los nuevos rostros de la marginalidad*. Buenos Aires, Argentina: Biblos.
- Macri y van Kemenade, (1993). *Estrategias Laborales en Jóvenes de Barrios Carenciados*. Buenos Aires, Argentina: CEAL Biblioteca Política Argentina (413).
- Maneiro, M., (2012). *De encuentros y desencuentros: Estado, gobierno y movimientos de trabajadores desocupados*. Buenos Aires, Argentina: Biblos.
- Manin, B., (1998). *Los principios del gobierno representativo*. Madrid, España: Alianza.
- Manzano, V., (2014). Cultura, política y el problema de las drogas en la Argentina, 1960-1980s. *Apuntes de Investigación del CECYP*, 24 (1), 51-78.
- Manzano, V.
- _(2013) Tramitar y movilizar: etnografía de modalidades de acción política en el Gran Buenos Aires (Argentina). *Papeles de Trabajo* (25), 60-91.
- _(2013). *La política en movimiento. Movilizaciónes colectivas y políticas estatales en la vida del Gran Buenos Aires*. Rosario, Argentina: Prohistoria.
- _(2011). El hacerse y (des) hacerse del movimiento. Sobre espacios etnográficos y espacios en movimiento en el Gran Buenos Aires en Antropología de tramas políticas: Estudios en Argentina y Brasil, pp. 307-339. En M. Grimberg, M. Hernández Macedo y V. Manzano (Eds.). Buenos Aires, Argentina: Antropofagia.

- _(2007). De La Matanza Obrera a Capital Nacional del Piquete. Etnografía de procesos políticos y cotidianos en contextos de transformación social. [Tesis Doctoral]. Buenos Aires, Argentina: Universidad de Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras.
- _(2004). *Movimientos sociales y protesta social: una perspectiva antropológica*. Extraído el 01/X/2014 desde: www.filo.uba.ar/.../sitio/.../Movimientosocialyprotestasocial.doc.
- Marchart, O., (2009). *El pensamiento político posfundacional. La diferencia política en Nancy, Lefort, Badiou y Lacan*. Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica.
- Marifil, S., (2015). Militancia y acción política de los movimientos sociales en el Estado. En *Revista Identidades, Año 5 (8)* 226-238.
- Marshall, T.
- _(2004). *Ciudadanía y clase social*. Buenos Aires, Argentina: Losada.
- _(1965). *Class, Citizenship and Social Development*. New York, United States: Doubleday.
- Masseti, A.
- _(2009). Cuando los Movimientos sociales se institucionalizan. Las organizaciones territoriales urbanas en el gobierno de la ciudad de Buenos Aires, pp. 205-236. En Delamata, G. (Ed.). *Movilizaciones sociales: ¿nuevas ciudadanías? Reclamos, derechos, Estado en Argentina, Bolivia y Brasil*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Biblos.
- _(2009b). *La década piquetera*. Buenos Aires, Argentina: Nueva Trilce.
- _(2006). Piqueteros eran los de antes: Sobre las transformaciones en la Protesta Social en Argentina. *Revista Lavboratorio (19)*, 29-37.
- _(2005). La pobreza como disputa política, pp. 201-221. En F. Mallimaci, y A. Salvia, *Los nuevos rostros de la marginalidad*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Biblos.
- _(2004). ¿Protesta social o lucha de clases? *Revista Lavboratorio, (15)*, 20-28.
- Martuccelli, D. y Svampa, M., (1997). *La plaza vacía. Las transformaciones del peronismo*. Buenos Aires, Argentina: Losada.
- Masseti, A.; Villanueva, E. y Gómez, M.
- _(2011). Las tres transformaciones de la política pública asistencial y su relación con las organizaciones sociopolíticas (2003-2009). En *Entramados y Perspectivas Revista de la carrera de Sociología, 1 (1)* 9-36.
- _(2010a). *Movilizaciones, protesta e identidades políticas en la Argentina del Bicentenario*. Buenos Aires, Argentina: Nueva Trilce.

- _(2010b). Limitaciones de los movimientos sociales en la construcción de un Estado progresista en Argentina. En *Argumentos, Revista de Crítica Social* (12) 81-108.
- Masón, L., (2004). *La política en femenino: género y poder en la provincia de Buenos Aires*. Buenos Aires, Argentina: Antropofagia.
- McAdam, D.; McCarthy, J. y Zald, M.
- _(1999). *Movimientos sociales, perspectivas comparadas oportunidades políticas, estructuras de movilización y marcos interpretativos culturales*. Madrid, España: Ediciones ISTMO.
- _(1999). Oportunidades, estructuras de movilización y procesos enmarcadores: hacia una perspectiva sintética y comparada de los movimientos sociales, pp. 21-46. En *Movimientos sociales: perspectivas comparadas*. Madrid, España: Ediciones ISTMO.
- McCarthy, J. y Zald, M., (1977). Resource Mobilization and Social Movements: A Partial Theory. En *American Journal of Sociology*, 82 (6), 1212-1241.
- Melucci, A.
- _(1994). Asumir un compromiso: identidad y movilización en los movimientos sociales. En *Zona Abierta Madrid*, (69), 153-180.
- _(1980). The new social movements: a theoretical approach. En *Journal of Consumer Policy, West Germany*, (19), 199-226.
- Menéndez, E., (1990). *Morir de alcohol. Saber y hegemonía médica*. México D. F., México: Alianza Mexicana.
- Merklen, D.
- _(1997). Organización comunitaria y práctica política. Las ocupaciones de tierras en el conurbano de Buenos Aires. *Nueva Sociedad*, (149), 162-177.
- _(2000). Vivir en los márgenes: la lógica del cazador. Notas sobre sociabilidad y cultura en los asentamientos del Gran Buenos Aires hacia fines de los 90, pp. 81-109. En M. Svampa, *Desde Abajo. La transformación de las identidades sociales*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Biblos.
- _(2005). *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina, 1983-2003)*. Buenos Aires, Argentina: Gorla.
- _(2004/2005). Sobre la base territorial la movilización popular y sobre sus huellas en la acción. En *Revista Lavboratorio, Año 6* (16), 46-53.
- Moscovich, L., (2013). Gobernadores versus organizaciones: apoyos federales, política provincial y protesta. En *Revista SAAP*, 7 (1) 131-159.

- Muñoz, M., (2004). Los discursos de la desocupación y la pobreza, las organizaciones de desocupados y la esfera política estatal. En *Revista Lavboratorio*, Año 4 (15), 5-12.
- Murillo, M., (1997). Una aproximación al estudio del sindicalismo magisterial en América Latina. *Estudios Sociológicos* (19), 55.
- Murmis, M. y Portantiero, J., (2006). *Estudios sobre los orígenes del peronismo*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI Editores.
- Naishtat, F.; Schuster, F.; Nardacchione, G. y Pereyra, S. (Eds.), (2005). *Tomar la palabra: Estudios sobre protesta social y acción colectiva en Argentina contemporánea*. Buenos Aires, Argentina: Prometeo.
- Nardacchione, G., (2005). La acción colectiva de protesta: del antagonismo al espacio público, pp. 85-109. En F. Naishtat, G. Nardacchione, S. Pereyra y F. Schuster (Eds.), *Tomar la palabra*, Buenos Aires, Argentina: Prometeo Libros.
- Natalucci, A.
- _(2014) La cultura política en el kirchnerismo: dos hipótesis sobre la politización. *Revista Sudamérica*, (3), 155-171.
- _(2012). Políticas sociales y disputas territoriales. El caso del programa “Argentina Trabaja”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas Año 2*, (3), 126-147.
- _(2011). Entre la movilización y la institucionalización. Los dilemas de los movimientos sociales (Argentina, 2001-2010). *Polis, Revista de la Universidad Bolivariana*, 10, (28), 193-219.
- _(2010a). Movilización piquetera y movilización sindical: las organizaciones populares en tiempos de reforma estructural (Córdoba, 1995-2001). [Tesis doctoral]. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales.
- _(2010b). Aportes para la discusión sobre la autonomía o heteronomía de las organizaciones sociales. La experiencia del Movimiento de Barrios de Pie, 2002-2008. En *Revista Lavboratorio*, año XI (23), 91-108.
- _(2010c). ¿Nueva gramática de la política? Reconsideraciones sobre la experiencia piquetera en la argentina reciente. En *Revista Astrolabio Nueva Época* (5), 94-118.
- _(2008a). Sujetos políticos, procesos de reconstitución identitaria y protestas sociales: las organizaciones piqueteras de Córdoba, 1994-2006. [Tesis de Maestría]. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, Investigación en Ciencias Sociales.

- _(2008b). De los barrios a la plaza. Desplazamientos en la trayectoria del Movimiento Evita, pp. 117-140. En S. Pereyra; G. Pérez y F. Schuster, *La huella piquetera. Avatares de las organizaciones piqueteras pos crisis de 2001*. La Plata, Argentina: Al Margen.
- _(2007). La unidad de los que luchan: las Asambleas Nacionales Piqueteras (2001). En *Revista Question*, (16). Extraída el 06/VI/2015 desde: www.perio.unlp.edu.ar/question
- Natalucci, A. y Pagliarone, M., (2013). Revisitando los conceptos de lo social y lo político: movimientos sociales, procesos de democratización y nuevas institucionalidades. En *Revista Andina de Estudios Políticos*, III (2) 77-98.
- Natalucci, A. y Schuttenberg, M., (2013). Pensar el kirchnerismo: estado actual de los estudios sobre movimentismo e identidades nacional-populares, pp. 23-47. En M. Retamozo, M. Schuttenberg y A. Viguera (Eds.), *Peronismos, Izquierdas y Organizaciones Populares*. La Plata, Argentina: Edulp.
- Novaro, M., (1994). *Pilotos de tormentas. Crisis de representación y personalización de la política en la Argentina (1989-1993)*. Buenos Aires, Argentina: Letra Buena.
- Nowlis, H., (1975). *La verdad sobre la droga: la droga y la educación*. París, Francia: Unesco.
- Nun, J.
- _(1989). *La rebelión del coro: Estudios sobre la racionalidad política y el sentido común*. Buenos Aires, Argentina: Nueva Visión.
- _(1995). *Populismo, representación y menemismo. En Peronismo y Menemismo. Avatares del populismo en la Argentina*. Buenos Aires, Argentina: AA.VV. El Cielo por Asalto.
- Nunes, E., (1991). Introducción, pp. 13-35. En F. Carrión, et al. *Municipio y democracia*. Santiago de Chile, Chile: Ediciones Sur.
- Nussbaum, M. y Sen, A. (Eds.), (1996). *La calidad de vida*. México D. F., México: Fondo de Cultura Económica.
- Oberschall, A., (1973). *Social conflicts and social movements*. New Jersey, United States: Prentice-Hall, Englewood Cliffs.
- O'Donnell, G.
- _(2007). *Disonancias. Críticas democráticas a la democracia*. Buenos Aires, Argentina: Prometeo.
- _(2004). ¿Democracia delegativa?, pp. 287-304. En G. O'Donnell, *Contrapuntos*. Buenos Aires, Argentina: Paidós.

- _(1997). *Contrapuntos: ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Buenos Aires, Argentina: Paidós.
- _(1993). Estado, democratización y ciudadanía. En *Revista Nueva Sociedad*, (128), 62-87.
- _(1977). *Apuntes para una teoría del Estado*. Buenos Aires, Argentina: CEDES.
- Offe, C.
- _(1999). Reflexiones sobre la autotransformación institucional de la actividad política de los movimientos: Modelo provisional según estadios, pp. 315-340. En Dalton, Russell et al (Eds.) *Los nuevos movimientos sociales*. Valencia, España: Alfons el Magnanim.
- _(1992). *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*. Madrid, España: Editorial Sistema.
- _(1988) *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*. Madrid, España: Sistema.
- Olson, M., (1992). *La lógica de la acción colectiva*. México D. F., México: Limusa.
- Organización Mundial de la Salud (1974). Serie de Informes Técnicos N° 551: Comité de Expertos en Farmacodependencias. Extraído el 06/IV/2014 desde: [http://whqlibdoc.who.int/trs/WHO TRS 526 spa.pdf](http://whqlibdoc.who.int/trs/WHO_TRS_526_spa.pdf)
- Oszlak, O., (1982). *La formación del Estado argentino. Orden, progreso y organización nacional*. Buenos Aires, Argentina: Ariel.
- Oszlak, O. y O'donnell, G., (1976). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Buenos Aires, Documento G.E. CLACSO N° 4.
- Oyhandy, M., (2017). Gramática movimientista y asistencia: el pueblo, los pobres y los derechos. El caso del movimiento evita durante el kirchnerismo en el Gran La Plata. [Tesis Doctoral]. La Plata: Universidad Nacional de La Plata, Doctorado en Trabajo Social.
- Oyhandy, M. y Lozano, J., (En prensa). Los caminos de la asistencia: pobres, derechos, protecciones y otras huellas...Aproximaciones para analizar la asistencia en el kirchnerismo en el Gran La Plata. En Melisa Campana y Mariana Servio, *Estado actual de la asistencia social en Argentina y la región*. Rosario, Argentina: Universidad Nacional de Rosario.
- Palermo, V., (1988). Movimiento vecinal y organización del espacio urbano en Neuquen, pp. 108-126. En H. Herzer y P. Pérez, (Eds.), *Gobierno de la ciudad y crisis en la Argentina*, Buenos Aires, Argentina: IIED-AL/GEL.

- Panizza F. (Ed.), (2009). *El populismo como espejo de la democracia*. Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica.
- Pardo, R., (2010). Introducción a un nuevo pensamiento sobre drogas. Nueve anomalías sobre el paradigma convencional y dos propuestas de nuevos caminos, pp. 13-26. En J. Tokatlian (Ed.), *Drogas y prohibición. Una vieja guerra, un nuevo debate*. Buenos Aires, Argentina: Libros del Zorzal.
- Parga, J. y Altamirano, P., (2011). Género, desigualdades socioeconómicas y uso de drogas. Procesos de cambio en las prácticas y patrones de consumo en la Provincia de Buenos Aires en el período 1997-2007. En A. Kornblit, A. Camarotti y G. Wald (Eds.). *IX Jornadas Nacionales de Debate Interdisciplinario en Salud y Población, Agosto 2011*. [Disco Compacto]. Buenos Aires, Argentina: Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Passalacqua, E., (1988). Notas sobre participación política y partidos políticos en el municipio, pp. 61-79. En H. Herzer, y P. Pérez, (Eds.), *Gobierno de la ciudad y crisis en la Argentina*. Buenos Aires, Argentina: IIED-AL/GEL.
- Pastor, J. y López-Latorre, J., (1993). Modelos teóricos de prevención en toxicomanías: Una Propuesta de Clasificación. En *Anales de psicología*, 9 (1) 19-30.
- Paugam, S., (2007). *Las formas elementales de la pobreza*. Madrid, España: Alianza Editorial.
- Perelmiter, L.
- _(2012) Fronteras inestables y eficaces. El ingreso de organizaciones de desocupados a la burocracia asistencial del Estado. Argentina (2003-2008). En *Estudios Sociológicos*, XXX (89), 431-458.
- _(2010). Militar el Estado. La incorporación de movimientos sociales de desocupados en la gestión de políticas sociales. Argentina (2003-2008), pp. 137-156. En A. Massetti; E. Villanueva y M. Gómez, *Movilizaciones Protestas e identidades políticas en el Argentinazo del Bicentenario*. Buenos Aires, Argentina: Nueva Trilce.
- _(2007). ¿Es posible la debilidad estatal? En *Papeles de Trabajo, Revista electrónica del Instituto de Altos Estudios Sociales*, Año 1 (2) 1-20.
- _(2005, setiembre, 29 y 30). La experiencia y en ejercicio de la política en las instituciones estatales Argentinas. Notas para su abordaje. Ponencia presentada en las III Jornadas de Jóvenes Investigadores del Instituto Gino Germani. Buenos Aires.

- Pereyra, S., (2008). *¿La lucha es una sola? La movilización social entre la democratización y el neoliberalismo*. Buenos Aires, Argentina: Biblioteca Nacional-UNGS.
- _(2010). Protesta social y espacio público: un balance crítico. En *Revista Ensemble*, Año 3 (1). Extraída el 10/II/2018 desde: <http://ensemble.educ.ar/?p=27&numero=7>
- Pereyra, S., Pérez, G. y Schuster, F., (2008). *La huella piquetera. Avatares de las organizaciones piqueteras pos crisis de 2001*. La Plata, Argentina: Al Margen.
- (2008) *Las oportunidades de la crisis. Estrategias políticas del sindicalismo disidente frente al colapso argentino*, en Pereyra, S., Pérez, G. y Schuster, F., *La huella piquetera. Avatares de las organizaciones piqueteras pos crisis de 2001*, Al Margen, La Plata.
- Pérez, G.
- _(2017a). El enigma populista. Gino Germani: orígenes y actualidad de la sociología política argentina, pp. 236-292. En G. Vonmaro y M. Gené, *La vida social del mundo político: investigaciones recientes en sociología política*. Buenos Aires, Argentina: Editorial de la Universidad Nacional de General Sarmiento.
- _(2017b) 21F Huevos y gorilas. Moyano: sindicalismo, política y movilización en tiempos de MM. Extraído el 20/IV/2018 desde: <http://www.fmlapatriada.com.ar/21f-huevos-y-gorilas-moyano-sindicalismo-politica-y-movilizacion-en-tiempos-de-mm-por-german-j-perez/>
- _(2011). Neoliberalismo y política, pp. 11-18. En G. Pérez; O. Aelo y G. Salerno. (Eds), *Todo aquel fulgor. La política argentina después del neoliberalismo*, pp. Buenos Aires, Argentina: Nueva Trilce.
- _(2010). El malestar en el concepto. Ejes de un debate teórico acerca de los movimientos sociales en Latinoamérica, pp. 439-446. En A. Massetti (Ed.), *Movilizaciones, protestas e identidades políticas en la Argentina del Bicentenario*. Buenos Aires, Argentina: Nueva Trilce.
- _(2007a). Participación, cambio social y régimen político. Apuntes sobre dos ciclos de movilización, pp. 271-312. En E. Rinesi; G. Nardacchione y G. Vommaro, G. (Eds.), *Los lentes de Víctor Hugo. Transformaciones políticas y desafíos teóricos en la Argentina reciente*. Buenos Aires, Argentina: Prometeo-UNGS.
- _(2007b). Exceso y defecto. Acerca del concepto de movilización de Gino Germani, pp. 42-94. En A. Massetti y E. Villanueva (Eds.), *Los movimientos sociales y la acción colectiva*. Buenos Aires, Argentina: Prometeo.

- _(2005). Pálido fuego: Hannah Arendt y la declinación de la figura del trabajador en las sociedades contemporáneas. Apuntes sobre los piqueteros en Argentina, pp. 313-343. En F. Naishtat; F. Schuster; G. Nardacchione y S. Pereyra (Eds.), *Tomar la palabra: Estudios sobre protesta social y acción colectiva en Argentina contemporánea*. Buenos Aires, Argentina: Prometeo.
- _(2004). Entre el poder del discurso y el discurso del poder. Aproximaciones teóricas y metodológicas al estudio del discurso político, pp. 173-196. En A. Kornblit (Ed.), *Metodologías cualitativas en ciencias sociales*, Buenos Aires, Argentina: Biblos.
- _(2002). Hablar, actuar, juzgar: Contribuciones de la pragmática a la teoría social contemporánea, pp. 265-305. En F. Schuster (Ed.). *Filosofía y métodos de las ciencias sociales*. Buenos Aires, Argentina: Manantial.
- Pérez G. y Natalucci A.
- _(2012). Introducción. El kirchnerismo como problema sociológico. En *Vamos las bandas. Organizaciones y militancia kirchnerista*, pp. 7-27. Buenos Aires, Argentina: Nueva Trilce.
- _(2010). Reflexiones en torno a la matriz movimentista de acción colectiva en Argentina. La experiencia del espacio militante kirchnerista. En *Revista América Latina Hoy, Instituto Interuniversitario de Iberoamérica y Ediciones Universidad de Salamanca*, (54), 97-112.
- _(2008). Estudios sobre movilización y acción colectiva: interés, identidad y sujetos políticos en las nuevas formas de conflictividad social, pp. 47-61. En A. Natalucci (Ed.). *Sujetos, movimientos y memorias. Sobre los relatos del pasado y los modos de confrontación contemporáneos*. La Plata, Argentina: Al Margen.
- Perez del Rio, F., (2010). Origen alemán de la comunidad terapéutica. En *Revista de la Asociación Española de Neuropsiquiatría*, XXX (105), 154-149.
- Petras, J., (2000). *El postmarxismo rampante: Una crítica a los intelectuales y a las ONG*.
Extraída el 29/VIII/2010 desde: www.lahaine.org
- Pizzorno, A.
- _(1994). Identidad e Interés. En *Zona Abierta, Madrid*, (69), 135-152.
- _(1989). Algún otro tipo de alteridad: una crítica a las teorías de la elección racional. En *Sistema, Madrid*, (88), 27-42.
- Portantiero, J., (1989). La múltiple transformación del Estado latinoamericano. En *Nueva Sociedad*, (104), 88-94.

- Procunator, (2016). Informe estadístico sobre narcocriminalidad. Una aproximación a la persecución penal a través de las causas iniciadas por estupefacientes en el MPF en 2015. Extraído el 10/II/2018 desde: <https://www.mpf.gob.ar/procunator/files/2016/10/Informe-estad%C3%ADstico-sobre-Narcocriminalidad-2016.pdf>
- Programa Nacional de Lucha contra los Retrovirus del Humano, SIDA y ETS, Ministerio de Salud y Acción Social de la Nación, (1998). *Boletín sobre el Sida en la Argentina, Año V*, (15).
- Quirós, J.
- _(2011) *El porqué de los que van. Peronistas y piqueteros en el Gran Buenos Aires (una antropología de la política vivida)*. Buenos Aires, Argentina: Antropofagia.
- _(2006). *Cruzando la Sarmiento. Una etnografía sobre piqueteros en la trama social del sur del Gran Buenos Aires*. Buenos Aires, Argentina: Antropofagia.
- Rabotnikof, N. y Aibar, J., (2012). El lugar de lo público en lo nacional-popular ¿Una nueva experimentación democrática? En *Revista Nueva Sociedad*, (240). Extraída el 04/X/2016 desde: www.nuso.org
- Raggi, M., (2007). *Comunidad terapéutica, desafíos actuales. Operador Comunitario, Introducción a la problemática de las adicciones*. [Documento Interno]. Sada.
- Ramacciotti, K., (2009). *La política sanitaria del peronismo*. Buenos Aires, Argentina: Biblos.
- Ranciere, J.
- _(2006) *El odio a la democracia*. Buenos Aires, Argentina: Amorrortu.
- _(1996). *El desacuerdo: Política y filosofía*. Buenos Aires, Argentina: Nueva Visión.
- Rapoport, M., (2010). *Historia económica política social de la Argentina*. Buenos Aires, Argentina: Ediciones Macci.
- Raschke, J., (1994). Sobre el concepto de movimiento social. En *Zona Abierta, Madrid*, (69), 121-134.
- Repetto, F., (2002). *Los actores de la política social*. Washington, DC, Estados Unidos: Mimeo.
- Retamozo, M., (2011). Movimientos sociales, política y hegemonía en Argentina. En *Polis. Revista Latinoamericana*, 10 (28) 243-279. Extraída el 05/III/2017 desde: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.7435/pr.7435.pdf

- Retamozo, M. y D'amico, V., (2013). Movimientos sociales y experiencias populares: desafíos metodológicos para la investigación social. En *CUHSO Cultura, Hombre y Sociedad*, 23 (2) 109-135.
- Retamozo, M., Schuttenberg, M. y Viguera, A. (2013). *Peronismos, izquierdas y organizaciones populares. Movimientos e identidades políticas en la Argentina contemporánea*. Editorial de la Universidad Nacional de La Plata.
- Rinesi, E., (2007). Representatividad, legitimidad, hegemonía. Los dilemas de la representación política después del desbarajuste, pp. 111-136. En S. Emiliozzi; M. Pecheny y M. Unzué, *La dinámica de la democracia. Representación, instituciones y ciudadanía en Argentina*. Buenos Aires, Argentina: Prometeo.
- Rinesi, E. y Vommaro, G., (2007). Notas sobre la democracia, la representación y algunos problemas conexos, pp. 419-469. En E. Rinesi; G. Nardacchione y G. Vommaro, *Los lentes de Víctor Hugo. Transformaciones políticas y desafíos teóricos en la Argentina reciente*, Buenos Aires, Argentina: Prometeo.
- Rocca Rivarola, D., (2011). Condiciones de existencia dentro del kirchnerismo: las organizaciones sociales en tanto actores oficialistas (2003-2007). Ponencia presentada en las X Jornadas de Sociología de la UBA "Capitalismo del SXXI, Crisis y Reconfiguraciones. Luces y sombras de América Latina". Buenos Aires.
- Romaní, O.
- _(2008). Políticas de drogas: prevención, participación y reducción del daño. *Salud Colectiva*, 4 (3), 301-318.
- _(1999). *Las drogas. Sueños y razones*. Barcelona, España: Ariel.
- Rorty, R.
- _(1996a). *Consecuencias del pragmatismo*. Madrid, España: Tecnos.
- _(1996b). *Objetividad, relativismo y verdad. Escritos filosóficos II*. Barcelona, España: Paidós.
- Roseberry, W., (1994). Hegemony and the language of contention. In Joseph, and D. Nugent (Eds.), *Everyday forms of state formation: Revolution and the negotiation of rule in modern Mexico*, pp. 355-361. Durham, England: Duke University Press.
- Rossi, D., (1998). Uso de drogas. El sentido de la intervención. En *Análisis. Publicación sobre problemas asociados con el uso de drogas*, 1 (1).

- Ruchansky, E. (2015) *Un mundo con drogas. Los caminos alternativos a la prohibición: Holanda, Estados Unidos, España, Suiza, Bolivia y Uruguay*. Editorial Debate. Bs As, Argentina.
- Sain, M., (2009). El fracaso del control de las drogas ilegales en Argentina. En *Revista Nueva Sociedad*, (222). Extraída el 25/VII/2013 desde: www.nuso.org
- Saltalamachia, H., (1990). La juventud hoy: un análisis conceptual. En *Revista de Ciencias Sociales*. 1-28.
- Sánchez, L., (2013). Condicionantes internos de la política exterior argentina. [Tesis de Doctorado]. La Plata: Universidad Nacional de La Plata.
- Sánchez Antelo, V., (2012). Primeros debates sobre legislación del uso de drogas en Argentina a comienzos del siglo XX: la propuesta del Dr. Leopoldo Bard y su contexto socio-histórico. En *Salud Colectiva*, 8 (3) 275-286.
- Santos, B., de Souza, (2006). *De la mano de Alicia. Lo social y lo político en la postmodernidad*. Bogotá, Colombia: Ediciones Uniandes.
- Sautu, R. y otros, (2005). *Manual de metodología. Construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología*. Buenos Aires, Argentina: CLACSO.
- Schuster, F., et. al., (2002) *La Trama de la crisis. Modos y formas de protesta a partir de los acontecimientos de diciembre de 2001*. Buenos Aires, Argentina: Centro de Documentación e Información, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Schuster, F.; Naishtat, F.; Schuster, F.; Nardacchione, G. y Pereyra, S. (Eds.)
- _(2006a). Documentos de Trabajo N° 48: Transformaciones de la protesta social en Argentina 1989-2003. Buenos Aires, Argentina: Centro de Documentación e Información, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- _(2006b). Wittgenstein y la política, pp. 121-126. En F. Penelas y G. Satne, *Gramáticas, juegos y silencio. Discusiones en torno a Wittgenstein*. Buenos Aires, Argentina: Grama
- _(2005a). *Tomar la palabra: Estudios sobre protesta social y acción colectiva en Argentina contemporánea*. Buenos Aires, Argentina: Prometeo.
- _(2005b). Las protestas sociales y el estudio de la acción colectiva, pp. 43-84. En F. Naishtat; F. Schuster; G. Nardacchione y S. Pereyra, (Eds.), *Tomar la palabra:*

Estudios sobre protesta social y acción colectiva en Argentina contemporánea.
Buenos Aires, Argentina: Prometeo.

Schuster, F. y Pereyra, S., (2001), La protesta social en la Argentina democrática. Balance y perspectivas de una forma de acción política, pp. 41-63. En Norma Giarracca y Karina Bidaseca (Eds.), *La protesta social en Argentina. Transformaciones económicas y crisis social en el interior del país.* Buenos Aires, Argentina: Alianza.

Schuster, F.; Pérez, G. y otros, (2002). La trama de la crisis. Modos y formas de la protesta social a partir de los acontecimientos de diciembre de 2001 [Informe de Coyuntura N° 3]. Buenos Aires, Argentina: Instituto Gino Germani.

Schuttenberg, M.

_(2013a). Calibrando los lentes teóricos. Operacionalización y estrategias metodológicas para el análisis de las “identidades nacional populares”. *Revista Polis*, 12 (35), 519-537.
<https://dx.doi.org/10.4067/S0718-65682013000200023>

_(2013b). Resistimos en los noventa, volvimos en el 2003. Una aproximación a lo “nacional popular” a partir del discurso de tres organizaciones, pp. 71-94. En Retamozo, M., Schuttenberg, M. y Viguera, A. (Eds.). *Peronismos, izquierdas y organizaciones populares. Movimientos e identidades políticas en la Argentina contemporánea.* La Plata, Argentina: Editorial de la Universidad Nacional de La Plata.

Schuttenberg, M. y Lozano, J., (2018). Estado y movimientos sociales. Una propuesta para pensar la relación en torno a cuatro dimensiones de análisis, pp. 93-118. En Antonio Camou, y María Laura Pagani (Eds.), *Debates teóricos y metodológicos actuales sobre las políticas públicas.* La Plata, Argentina: Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata-Comisión de Investigaciones Científicas.

Schuttenberg, M. y Natalucci, A., (2013). Pensar el kirchnerismo: un estado del arte de los estudios sobre movimentismo e identidades nacional-populares, pp. 23-46. En Martín, Retamozo; Mauricio Schuttenberg y Aníbal Viguera (Eds.), *Peronismos, izquierdas y organizaciones populares. Movimientos e identidades políticas en la Argentina contemporánea.* La Plata, Argentina: EDULP.

Scribano, A. y Schuster, F.

_(2004). Cuidado, protestante a la vista. De la Protesta Social y su Criminalización. *Revista Encrucijadas*, (27), 6-11.

_(2001). Protesta social en la Argentina de 2001: entre la normalidad y la ruptura. En *Revista Observatorio Social de América Latina* (5), 5-12.

Schvarzer, J., (1998). *Implantación de un modelo económico: la experiencia argentina entre 1975 y el 2000*. Capítulo 2, “El quiebre del modelo cerrado en los setenta. Apertura, especulación y deuda”. Buenos Aires, Argentina: A-Z Editora.

SEDRONAR/OAD

_(2006). *Informe El consumo de pasta base-paco en Argentina*. Extraído el 10/X/2015 desde: <http://www.observatorio.gov.ar/media/k2/attachments/IIIZEstudioZNacionalZdelZUs oZIndebidoZdeZDrogasZyZlaZConsultaZdeZEmergencia.ZAoZ2007.pdf>

_(2007). *Informe Estudio Nacional sobre la asociación entre el consumo de sustancias y la consulta de emergencia*. Extraído el 10/X/2015 desde: <http://www.observatorio.gov.ar/index.php/component/k2/item/217-descarga-de-mapas-en-pdf-del-estudio-nacional-de-opiniones-y-actitudes-de-la-poblacion-sobre-el-consumo-de-sustancias-psicoactivas>

Sen, A., (1995). *Nuevo examen de la desigualdad*. Madrid, España: Alianza.

Sidicaro, R.

_(2003). *Los tres peronismos. Estado y poder económico 1946-55 / 1973-76 / 1989-99*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI.

_(1999). Consideraciones sociológicas sobre las relaciones entre el peronismo y la clase obrera en la Argentina, 1943-1955, pp. 153-172. En María Moira Mackinnon y Mario Alberto Petrone (Eds.), *Populismo y neopopulismo en América Latina: El problema de la Cenicienta*. Buenos Aires, Argentina: EUDEBA.

Smulovitz, C., (2003). Consejos consultivos municipales del plan jefes y jefas de hogar. Una discusión sobre su desempeño. [Informe no publicado de consultoría preparado para el World Bank. Proyecto Evaluation of the Municipal Consultative Councils in the Jefes de Hogar Program]. World Bank. Buenos Aires.

Soldano, D., (2014). La desigualdad social en contextos de relegación urbana. Un análisis de las experiencias y los significados del espacio (Gran Buenos Aires, 2003-2010), pp. 25-57. En Mercedes Di Virgilio y Mariana Perelman (Eds), *Ciudades latinoamericanas. Desigualdad, segregación y tolerancia*. Buenos Aires, Argentina: CLACSO.

Soldano, D. y Andrenacci, L., (2006). Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino, pp. 17-80. En L. Andrenacci (Ed.), *Problemas de política social en*

- la Argentina contemporánea*. Buenos Aires, Argentina: Universidad Nacional de General Sarmiento/Editorial Prometeo.
- Sorokin (Ed.) (1997) *Drogas, mejor hablar de ciertas cosas*, Buenos Aires, Argentina: Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Sousa Santos, B., (2006). *Renovar la teoría crítica y reinventar la emancipación social (encuentros en Buenos Aires)*. Buenos Aires, Argentina: CLACSO.
- Southwell, M., (2003). ¡El emperador está desnudo...! Políticas de modernización y educación, pp. 111-124. En *VVAA, Lo que queda de la escuela*. Rosario, Argentina: Editorial Laborde-Centro de Pedagogía Crítica de Rosario.
- Svampa, M.
- _(2011). Tres lecturas sobre la rebelión de 2001. *Dossier 2001-2011 – Diez Años De La Crisis*. La Matanza, Argentina: Agencia CTyS (Universidad Nacional de La Matanza).
- _(2006). Las fronteras del gobierno de Kirchner. *Revista Crisis*, (0) www.revistacrisis.com.ar
- _(2005) *La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*. Buenos Aires, Argentina: Taurus.
- _(2002). Las dimensiones de las nuevas protestas sociales. En *El Rodaballo, Buenos Aires, Año VIII* (14), 27-33.
- Svampa, M. y Pereyra, S.
- _(2011). Argentina, una década después. Del ‘que se vayan todos’ a la exacerbación de lo nacional-popular. En *Nueva Sociedad*, (235). Extraída el 9/X/2011, desde: www.nuso.org/revista.php?n=235
- _(2008a) *Cambio de época: Movimientos sociales y poder político*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI.
- _(2008b) Argentina: una cartografía de las resistencias (2003-2008) Entre las luchas por la inclusión y las discusiones sobre el modelo de desarrollo. *Osal*. Año IX N° 24 – pp 17-49
- _(2003). *Entre la ruta y el barrio*. Buenos Aires, Argentina: Biblos.
- Tabares, H., (2014). Neoliberalismo, postmodernismo y consumo de sustancias. *Revista Política y Teoría*, (78). *Revista del comunismo revolucionario de la Argentina*, Año XXXI, (78) (111), 61-79.

- Tamayo Sáez, M., (1997). El análisis de las políticas públicas, pp. 281-312. En Rafael Baños y Ernesto Carrillo (Eds.), *La nueva administración pública*. Madrid, España: Alianza Universidad Madrid.
- Tapia, L., (2009). Movimientos sociales, movimientos societales y los no lugares de la política. *Cuadernos del Pensamiento Crítico Latinoamericano N° 17*. Buenos Aires, Argentina: CLACSO.
- Tarter, R., (1988). Are There Inherited Behavioral Traits That Predispose to Substance Abuse? En *Journal of Consulting and Clinical Psychology*, 2 (56) 189-196.
- Tarrow, S., (1997). *El poder en movimiento: los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid, España: Alianza.
- Taussig, M., (1996). Maleficium. El Estado como fetiche. En *Un gigante en convulsiones. El mundo humano como sistema nervioso en emergencia permanente*. Barcelona, España: Gedisa .
- Tavano, C., (2016). Movimientos sociales y kirchnerismo: el caso de la Organización Barrial Tupac Amaru (2003-2015). En *Sudamérica*, (5), 131-154.
- Thompson, E., (1984). *Tradición, revuelta y conciencia de clases*. Madrid, España: Crítica.
- Thwaites Rey, M.
- _(2005) *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Tilly, Ch. (1978) *From Mobilization to Revolution*, McGraw-Hill Publishing Company.
- _(2004). *La autonomía como búsqueda, el Estado como contradicción*. Buenos Aires, Argentina: Prometeo Libros.
- Tilly, C.
- _(2009). *Los movimientos sociales 1768-2009, de sus orígenes al Facebook*. Barcelona, España: Editorial Crítica.
- _(2000). *La desigualdad persistente*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Manantial.
- _(1998). Conflicto político y cambio social, pp. 25-42. En Pedro Ibarra y Benjamín Tejerina (Eds.), *Los movimientos sociales. Transformaciones políticas y cambio cultural*. Madrid, España: Trotta.
- _(1990). Modelos y realidades de la acción colectiva popular. En *Zona Abierta, Madrid*, (54/55), 167-195.
- _(1978). *From Mobilization to Revolution*. New York, United States: McGraw-Hill Publishing Company.

- Tokatlian, J.
- _(2010). *Drogas y prohibición: una vieja guerra, un nuevo debate*. Buenos Aires, Argentina: Libros del Zorzal.
- _(2000). *Globalización, narcotráfico y violencia: Siete ensayos sobre Colombia*. Buenos Aires, Argentina; Santafé de Bogotá, Colombia: Editorial Norma.
- Torrado, S.
- _(2010). Modelos de acumulación, regímenes de gobierno y estructura social, pp. 21-61. En S. Torrado (Ed.), *El Costo social del ajuste. (Argentina 1976-2002). Tomo I*. Buenos Aires, Argentina: Edhasa.
- _(2004). *La herencia del ajuste. Cambios en la sociedad y la familia*. Buenos Aires, Argentina: Capital Intelectual.
- Torre, J., (1999). Interpretando (una vez más) los orígenes del peronismo, pp. 525-549. En María Moira Mackinnon y Mario Alberto Petrone (Eds.), *Populismo y neopopulismo en América Latina: El problema de la Cenicienta*. Buenos Aires, Argentina: EUDEBA.
- Touraine, A.
- _(2006). *Los movimientos sociales*. Revista Colombiana de Sociología n° 27. pp. 255-278
- _(1987a). *El regreso del actor*. Buenos Aires, Argentina: EUDEBA.
- _(1987b). *Actores sociales y sistemas políticos en América Latina*. Santiago de Chile, Chile: PREALC.
- Touzé, G.
- _(2010). *Prevención del consumo problemático de drogas. Un enfoque educativo*. Buenos Aires, Argentina: Ministerio de Educación - Troquel.
- _(2006) (Organizadora), *Saberes y prácticas sobre drogas. El caso de la pasta base de cocaína*. Buenos Aires, Argentina: Intercambios Asociación Civil y Federación Internacional de Universidades Católicas.
- _(1992). Modelos de prevención. En: *Primer programa de capacitación no presencial: Modalidades de intervención en la prevención y disminución del uso indebido de drogas*. Buenos Aires, Argentina: Fundación Convivir.
- Vallone, M., (2011). Problemas sociales argentinos: los nuevos desafíos a la imaginación sociológica, pp.39-53. En M. Diloretto y A. Arias, (2011). *Miradas sobre la pobreza. Intervenciones y análisis en la Argentina posneoliberal*. La Plata, Argentina: Edulp.

- Vázquez, M., (2014). Militar la gestión: una aproximación a las relaciones entre activismo y trabajo en el Estado a partir de las gestiones de gobierno de Cristina Fernández de Kirchner en Argentina. En *Revista Apuntes* (74) 71 -102.
- Viguera, A., (2009). Movimientos sociales y lucha de clase. En *Revista Conflicto Social*, Año 2 (1) 7-25.
- Vilas, C., (2012). ¿Qué Estado para un desarrollo con equidad? En *Revista Plan Fénix*, Año 3, (18), 20-25.
- Virno, P., (2003). *Gramática de la multitud. Para un análisis de las formas de vida contemporáneas*. Buenos Aires, Argentina: Colihue.
- Vommaro, P., (2014). La persistencia de la organización popular: algunas reflexiones en torno a las organizaciones sociales de base territorial y comunitaria en la argentina contemporánea, pp. 167-188. En P. Forni y L. Castronuovo (Eds.), *Ni Punteros Ni piqueteros. Organizaciones populares durante el Kirchnerismo*. La Plata, Argentina: EDULP.
- Vommaro, G., (2011). La pobreza en transición: el redescubrimiento de la pobreza y el tratamiento estatal de los sectores populares en Argentina en los años ochenta. En *Revista Apuntes de Investigación del CECYP*, (19) 45-73.
- Vommaro, G. y Quiróz, J., (2011). Usted vino por su propia decisión: repensar el clientelismo en clave etnográfica. En *Revista Desacatos*, (36) 65-84.
- Weber, M., (2008). La política como vocación, pp. 7-60. En *El político y el científico*. Buenos Aires, Argentina: Prometeo Libros.
- Zibechi, R.
- _(2010). Políticas sociales, gobiernos progresistas y movimientos antisistémicos. *Otra Economía*, IV (6). Extraída el 06/IV/2015 desde: <http://www.riless.org/otraeconomia/zibechi6.pdf>
- _(2009). Gobiernos y movimientos: entre la autonomía y las nuevas formas de dominación. *Vientos del Sur*, (100), 247-254. Extraído el 06/IV/2015 desde: <http://www.vientosur.info/articulosabiertos/VS-100-30-zibechigobiernosymovimientos.pdf>
- _(2005). La educación en los movimientos sociales. Programa de las Américas (Silver City. NM: International Relations Center). Extraído el 06/IV/2015 desde: www.americaspolicy.org/citizen
- _(2003). *Genealogía de la revuelta*. La Plata, Argentina: Letra Libre.