



**La Plata, Provincia de Buenos Aires, Argentina.**

**24, 25 y 26 de Agosto de 2016**

**Facultad de Trabajo Social**

**UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA**

**Título: Consumo problemático de drogas y políticas públicas. Las experiencias en la gestión estatal de organizaciones sociales en el “retorno” del Estado.**

**Autor: Juan Ignacio Lozano <sup>1</sup>**

---

<sup>1</sup> Licenciado en Trabajo Social (FTS- UNLP), Magister en Trabajo Social (FTS – UNLP) candidato a Doctor en Ciencias Sociales (IDES – UNGS) Profesor adjunto, Cátedra Estructura Social y Problemas Sociales Argentinos (FTS – UNLP) E-mail: [juanignaciolozano@yahoo.com.ar](mailto:juanignaciolozano@yahoo.com.ar)

## Introducción

El tema principal de este trabajo es dar cuenta de algunas reflexiones vinculadas a una tesis doctoral, en proceso de escritura final, que refiere al 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 la cual deliberaremos también sobre una trayectoria de institucionalización de organizaciones socioterritoriales en el Estado ocurrida entre los años 2003 y 2008.

Fruto de un trabajo de campo que se llevó a cabo combinando distintas técnicas que fueron sistematizadas y puestas en relación, como observación participante, entrevistas no estructuradas, notas de campo, se desarrollan las distintas estrategias desde una secretaria provincial, la cual, convocando militantes de organizaciones sociales, establecieron una agenda de trabajo en relación al consumo problemático de drogas en los sectores populares, en un contexto económico y sociales de un Estado casi quebrado y con escasa presencia e institucionalidad pública, producto de la crisis del año 2001.

Para el periodo que nos interesa investigar, se constata 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 en 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 a integrar diferentes espacios de gestión gubernamental<sup>2</sup>.

Al igual que el gobierno Nacional y otros distritos, el de la provincia de Buenos Aires también ha desarrollado estrategias de relación con diversos movimientos y organizaciones sociales, a partir del ingreso a distintos ministerios, secretarías y direcciones, o con distintos 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, del FPV (Frente Para la Victoria), sobre Hilda González del PJ (Partido Justicialista), se generó un encausamiento de todo el partido justicialista reconociendo el liderazgo de Kirchner, promoviendo en la

---

<sup>2</sup> Como desarrollaremos a continuación ya desde el 2003 se consolidan articulaciones entre organizaciones sociales y el Estado, siendo el año 2005 donde se efectivizan cargos públicos, lugares en las listas electorales, etc.

provincia un proceso de institucionalización de las organizaciones, mediante la inserción de diferentes cuadros en el gobierno provincial.

La investigación comprende así un período paradigmático en un doble sentido. Por un lado, respecto de la coyuntura provincial por el alineamiento del gobierno provincial al proyecto nacional y la consecuente legitimidad de las organizaciones para institucionalizar sus demandas históricas. Por 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, las ciencias políticas, pero también de la antropología y el trabajo social, en el cual pretendemos también reconstruir la historia de concepción y abordaje público frente a la problemática del consumo de drogas, en un contexto de agravamiento de condiciones de vida de amplios sectores de la población y sobre todo en los sectores populares, época en la cual también surgen nuevas drogas de mayor toxicidad y abaratadas, frente a la crisis económica y las consecuencias de la devaluación de 2002.

La participación de las organizaciones sociales en el Estado, más allá de las primeras connotaciones negativas como la cooptación, intentaron posicionarse como los interlocutores de los sectores populares, en un tema de mayor consumo, oferta de drogas más peligrosas, y sobre todo, la respuesta estatal basada en la ampliación del aparato represivo estatal al joven consumidor, más que a la estructura de producción, circulación, venta y consumo.

## **Sobre el proceso de construcción del tema de estudio**

En la tesis presento en paralelo y de allí ciertas dificultades en la integración y distinción de alguna de sus dimensiones, dos debates que considero han sido relevantes en las últimas décadas.

Por un lado, los procesos de construcción, retracción, articulación o ruptura entre organizaciones sociales y Estado, desde los estudios centrados en los ochenta, la relación de oposición a las medidas neoliberales y el nuevo escenario, estratégico, desplegado a partir de la crisis de 2001.

Este siempre fue un camino de construcción analítica para explicar las experiencias desplegadas por una serie de organizaciones en el Estado de la provincia de Buenos Aires.

Por otro, es necesario reflexionar acerca del consumo problemático de sustancias, clasificadas como legales o ilegales, con una orientación fuertemente vinculada a la represión del consumo.

Ya que en parte la convocatoria, experiencias e intento de construcción de agenda y trabajo conjunto implicaba dar cuenta de estos debates frente a posicionamientos conservadores y restrictivos en libertades en lo que refiere al consumo y sustancia.

Por lo que la tesis es producto de una investigación que contó con dos momentos de registro y análisis. Un primer cuando comencé a cursar el doctorado, allá por 2008, en el que estaba finalizando tareas de asesoramiento profesional como trabajador social, en una secretaria de Atención a las Adicciones en la Provincia de Buenos Aires. En ella la propuesta política era la participación de jóvenes que provinieran de organizaciones sociales territoriales en políticas de prevención y asistencia a jóvenes que estuvieran atravesando situaciones de consumo problemático de drogas y sustancias donde tenían presencia, sobre todo, en el conurbano bonaerense.

La finalización de mi tarea profesional en ese espacio no solo tuvo que ver con una búsqueda de nuevos desafíos sino también por las elecciones ejecutivas de 2007 y la finalización del mandato de Felipe Solá como gobernador de la provincia. Aunque algunas de las políticas seguirían continuándose, como veremos luego en profundidad, bajo la gobernación de Daniel Scioli hay un marcado cambio en la concepción, gestión y agenda con respecto al tema de las adicciones en particular, y de la participación de organizaciones sociales en ámbitos estatales en general.

Un segundo momento al que hago referencia se relaciona con la casi finalización de cursos del doctorado y ciertas indefiniciones con respecto al tema de investigación. Si bien participaba en un equipo, con la conducción de quienes son mis directores de tesis, abordando temas de acción colectiva, organizaciones sociales y gobiernos locales, fue el retomar la experiencia antes referida, volver a esa secretaria, entrevistar a militantes, ex funcionarios y trabajadores estatales lo que me permitió enriquecer y analizar, con cierta sedimentación sobre algunos procesos y relaciones, la experiencia de gestión estatal y la convocatoria a organizaciones.

El tema de los procesos de articulación, negociación, o institucionalización entre las organizaciones sociales y el Estado tenía casi al finalizar la década pasada algunas producciones académicas de relevancia, aunque se requería de mayor información, análisis de experiencias, y profundización.

El período iniciado en la llamada crisis del 2001, y sobre todo en el 2003 con la asunción de Néstor Kirchner a la presidencia y la reconfiguración de fuerzas políticas y sociales que se produjo en ese contexto, fueron un terreno novedoso que merece una profundización analítica.

Si nos centramos en los estudios realizados sobre el proceso de movilización social y política producido en Argentina en el ciclo 1997-2002<sup>3</sup> observamos que los mismos han destacado la conformación de un nuevo *ethos* militante<sup>4</sup> 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).

---

<sup>3</sup> 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 movilizadados a los menos movilizadados; 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 el 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 y confrontación en términos de cantidad de protestas, entre 2000 y 2002. En este segundo ciclo adquiere mayor preponderancia las demandas económicas, impugnación al modelo económico, como así también las vinculadas con la asistencia social directa y trabajo. (Gepsac, 2006) Además se constata un proceso de movilización de base predominantemente territorial, que comienza a dominar progresivamente el panorama de protesta (Merklen, 2005)

<sup>4</sup> Svampa (2010) afirma que se destaca la figura de un militante “local” vinculado al territorio. Este proceso construye y delinea que los mismos fueran actuando como mediadores.

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

En torno al consumo problemático de sustancias encontramos una serie de debates, políticas, legislaciones y prácticas institucionales que están presentes en al menos las últimas seis décadas en nuestro país.

Uno de los rasgos distintivos en esta temática a diferencia de otras, es la construcción de estrategias globales que luego se inscriben con ciertos rasgos particulares, en cada uno de los países.

La concepción aceptada últimamente y a la cual nos interesa acompañar, refiere a una idea de “consumo problemático” promoviendo así la percepción de un consumo que no lo es. Esta distinción no es menor, sino que repercute en políticas, en legislaciones, en protocolos de intervención, frente a la clásica visión estereotipada centrada en las sustancias, y en los sujetos únicamente como adictos que ponen en riesgo a la sociedad.

Interiorizarnos en el tema del consumo, uso, 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 se lleva a cabo.

En todo caso 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).

Por otra parte, si algunas personas consumen drogas al punto de que no pueden 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 conducta y los factores ambientales que pueden constituir una parte importante de estos motivos. (Kornblit, 2014)

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

Sobre esto último (Becker, 2010) 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 o no tendrá estricta relación con la reacción social, a partir del “etiquetamiento”, proceso este último como culminación de una creación socio-cultural, cuyas normas incumplidas serán consideradas como desviación.

Lo que demuestra que en lo que respecta a las drogas, ciertos grupos sociales y en el interior de determinados espacios de sociabilidad, algunas son consideradas como una práctica desviada, y otras cuentan en cambio con una legitimidad (el alcohol es el primer ejemplo, pero no el único, tabaco y últimamente las drogas psicotrópicas) legal, con adhesión a la representación social.

### **Consumo problemático de drogas**

Pero en vez de adherir a un universo de clasificaciones estandarizadas, nos interesa problematizar a partir de una concepción más productiva, como es situar, en términos analíticos y del consumo de drogas en cuanto se convierte en un problema. A priori, podría definirse que lo problemático en un consumo surge en cuanto a la periodicidad, lo cual se convertiría en un consumidor ocasional, habitual o intensivo. Sin embargo, nuevamente los intentos clasificatorios no necesariamente dan cuenta de prácticas y sentidos. Según las sustancias, un consumo experimental puede convertirse en problemático. Porque justamente el hecho reside en la imposibilidad o dificultad por parte de un sujeto de tener control, en su campo de decisión y obviamente en recurrir a en prácticas riesgosas.

Touzé (2010) y El Arojo (2001: 26) establecen que más allá de las posibles formas de vincularse con drogas, y consumirlas, constituye en un uso problemático para una persona cuando ya sea de forma ocasional o crónica afecta su salud física o mental; sus relaciones sociales primarias (familia, pareja, amigos); sus relaciones sociales secundarias (trabajo, estudio); sus relaciones con la ley.

Lo que 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 construir un problema de política pública.

Los tres elementos que forman parte del mismo y que son imprescindibles refieren a las sustancias, los individuos y el contexto.

Es que el uso de drogas puede tener propósitos muy variados, desde la medicina tradicional vinculados a aliviar dolencias, a momentos de relax y descanso. Es decir que

nos encontramos ante un universo complejo de drogas, contextos en los que se consume las mismas, además de una construcción consensual en términos sociales que produce contextos que producen y estimulan ciertos consumos de drogas. Respectos de aquellas que no tienen este consenso social su consumo también puede ser esporádico y casual, 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 se evidencia una dificultad para establecer diferencias entre uso, abuso y dependencia, se acarrea la imposibilidad de evitar asociar un consumo con una pulsión de muerte y no por ejemplo a la experimentación, el placer y a la subjetividad. Al connotarse negativamente, concentrándose en la droga por fuera del sujeto y del contexto, se refuerza la abstinencia y la represión como métodos de intervención.

La situación de adicción se da cuando las personas perciben que no pueden prescindir de una sustancia o de una actividad, que se consume o se realiza de forma continuada en el tiempo. Hablamos de adicciones a actividades y no sólo a sustancias porque el mismo patrón de conducta que se establece en relación con las drogas puede establecerse en relación 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 y de síndrome de abstinencia cuando se prescinde del consumo.

En el caso de la dependencia de drogas, 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 causal único de la dependencia. Romaní (1999) sostiene que la adicción o toxicomanía es un estado complejo que desarrollan ciertas personas usuarias de drogas en el que influyen las propiedades farmacológicas de las sustancias usadas, los aspectos genéticos, el entorno social, los rasgos psicológicos y las experiencias personales.

### **A modo de cierre**

Como introducción a un debate mayor que pretende presentar la tesis, creemos que la visibilización de estas dimensiones de los consumos de drogas resulta fundamental para la generación de políticas de prevención de consumos problemáticos y de promoción de la salud dirigidas a jóvenes donde el reconocimiento de actores no institucionales en los



términos formales tengan una importante centralidad tanto de la construcción de agenda como así también en la ejecución de las políticas, siempre desde una perspectiva comunitaria, multiactoral, no punitivista.

## **BIBLIOGRAFIA**

Auyero, Javier (2002) *La Protesta*. Libros del Rojas, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Castel, R. y Coppel, A. (1994). *Los controles de la toxicomanía*. En A. Ehrenberg (comp.) *Individuos bajo influencia. Drogas, alcoholes, medicamentos psicotrópicos*. Buenos Aires: Nueva Visión.

Clemente, Adriana y Mónica Girolami (editoras) (2006), *Territorio, emergencia e intervención social. Un modelo para desarmar*, Buenos Aires, Espacio Editorial, Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo América Latina.

del Olmo, R. (1997): "Los medios de comunicación social y las drogas". *Comunicar*, 119-124. Disponible en:

[http://dialnet.unirioja.es/servlet/fichero\\_articulo?codigo=634168&orden=76984](http://dialnet.unirioja.es/servlet/fichero_articulo?codigo=634168&orden=76984)

Delamata, Gabriela (2004), *Los barrios desbordados. Las organizaciones de desocupados del Gran Buenos Aires*, Buenos Aires, Libros del Rojas.

Delamata, Gabriela (2005) (comp.), *Ciudadanía y territorio. Las relaciones políticas de las nuevas identidades sociales*, Buenos Aires, Espacio.

El Abrojo (2007). *El equilibrista*. Montevideo: Frontera Editorial. Hopenhayn, M. (comp.) (2002) *Prevenir en drogas: enfoques integrales y contextos culturales para alimentar buenas prácticas*.

Foucault, Michel (2006), *Seguridad, territorio, población*, Buenos Aires, FCE.

Germani, G. (1978, 2003), *Autoritarismo, fascismo y populismo nacional*, Temas Grupo Editorial, Buenos Aires.

Grignon C. y Passeron J.C, (1989) *Lo culto y lo popular: miserabilismo y populismo en la sociología y en la literatura*, Nueva Visión Buenos Aires.

Kornblit, A. L. et al. (1989). *Estudios sobre drogadicción en la Argentina*. Buenos Aires: Nueva visión.

Manzano, V. (2008): "Del desocupado como actor colectivo a la trama política de la desocupación: antropología de campos de fuerzas sociales". En: Cravino, M.C. (comp): *Acción colectiva y movimientos sociales en el Área Metropolitana de Buenos Aires*. UNGS, pp 101-134.

Manzano, V (2010): "El hacerse y (des) hacerse del movimiento. Sobre espacios etnográficos y espacios en movimiento en el Gran Buenos Aires". En Grimberg, M. Fernández, M. y Manzano, V. (editores): *Etnografía de las tramas políticas colectivas: Estudios en Argentina y Brasil*. Buenos Aires: Antropofagia (en prensa)

Masseti, Astor (2009a). *Cuando los movimientos sociales se institucionalizan: crónica sobre la experiencia en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. En: Delamata, Gabriela (comp.) "Las transformaciones de la ciudadanía en las movilizaciones sociales de la Argentina contemporánea". Buenos Aires: Miño y Dávila.

Merklen, D. (2005), *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina, 1983-2003)*, Gorla, Buenos Aires.

Natalucci, A. y Schuttenberg M. (2010) "La construcción de las Ciencias Sociales en torno a la dinámica post 2003. Un estado del arte de los estudios sobre movimientismo e identidades nacional populares" en *II Jornadas Internacionales de Problemas Latinoamericanos. "Movimientos Sociales, Procesos Políticos y Conflicto*

Social: Escenarios de disputa” Universidad Nacional de Córdoba, 18 al 20 de noviembre de 2010

Pereyra, S. Pérez, G. Schuster, F. L., editores, (2008), La huella piquetera. Avatares de las organizaciones de desocupados después de 2001, Ediciones Al Margen, La Plata.

Pérez, G. (2007b), “Exceso y defecto. Acerca del concepto de movilización de Gino Germani”, en Massetti, A. y Villanueva, E. (comps.), Los movimientos sociales y la acción colectiva, Prometeo, Buenos Aires.

Pereyra, S. (2010) Protesta social y espacio público: un balance crítico. Revista Ensemble. Año 3 Numero 1. <http://ensemble.educ.ar/?p=27&numero=7>

Pérez, G., Natalucci, A. (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, número 54, abril de 2010.

Quirós, J (2011) “El porqué de los que van: peronistas y piqueteros en el Gran Buenos Aires (Una antropología de la política vivida). Editorial Antropofagia.

Rangel Loera, N. (2010): “Tempo de luta”. En Grimberg, M. Fernández, M. y Manzano, V. (editores): Etnografía de las tramas políticas colectivas: Estudios en Argentina y Brasil. Buenos Aires: Antropofagia (en prensa)

Romaní, O. (1999). Las drogas. Sueños y razones. Barcelona: Ariel.

Roseberry, W. (2002) “Hegemonía y lenguaje contencioso” En: G. Joseph y D. Nugent (comps.) Aspectos cotidianos de la formación del estado. La revolución y la negociación del mando en el México moderno. Ediciones Era. pp. 213-226.

Schuster, F. L. y Pereyra, S. (2001), “La protesta social en la Argentina democrática. Balance y perspectivas de una forma de acción política”, en Norma Giarracca y Karina Bidaseca (comp.), La protesta social en Argentina. Transformaciones económicas y crisis social en el interior del país, Alianza, Buenos Aires.

Svampa, Maristella (2005), La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo, Buenos Aires, Taurus.

Svampa, Maristella y Sebastián Pereyra (2003), Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras, Buenos Aires, Biblos.

Touzé, G. (2006). Parte I. Discursos, políticas y prácticas. En G. Touzé (Organizadora). Saberes y prácticas sobre drogas. El caso de la pasta base de cocaína. Buenos Aires: Intercambios Asociación Civil y Federación Internacional de Universidades Católicas