

**Grietas en el campo de los consumos de drogas en Argentina.  
Debates sobre las políticas implementadas  
durante los gobiernos kirchneristas\***

*Fissures within the field of drug use in Argentina.*

*Debates around the policies implemented during the Kirchners administrations*

MARTIN GÜELMAN

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina  
Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales,  
Universidad de Buenos Aires, Argentina  
marguelman@gmail.com

ANA CLARA CAMAROTTI

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina  
Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales,  
Universidad de Buenos Aires, Argentina  
anaclaracamarotti@gmail.com

ANA LAURA AZPARREN

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina  
Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales,  
Universidad de Buenos Aires, Argentina  
anaurazparren@gmail.com

<https://doi.org/10.46468/rsaap.16.2.A6>

**Resumen:** En este artículo analizamos una serie de debates y disputas en relación a las políticas de drogas implementadas en Argentina durante los gobiernos kirchneristas (2003-2015), particularmente en el período que se abre tras el fallo Arriola de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en 2009. Para ello, utilizamos una estrategia metodológica cualitativa, a partir del análisis de entrevistas semi-estructuradas realizadas entre 2016 y 2019 a referentes en la temática. El artículo concluye afirmando que los debates en el campo de los consumos de drogas constituyeron, en el período analizado, una dimensión más de la “grieta”. El carácter antinómico con que se expresaron las posiciones de los actores intervinientes reprodujo esta forma de codificación de conflictos de la sociedad argentina contemporánea.

**Palabras clave:** Política de drogas – Kirchnerismo – Sociedad Civil – Estado – Consumos problemáticos de drogas

**Abstract:** In this paper we analyze some of the debates on drug policies adopted in Argentina during the administrations of the Kirchners (2003-2015), in particular during the period that began with the Arriola's decision of the Argentine Supreme Court in 2009. We develop a qualitative research strategy. The data consists of semi-structured interviews that were carried out between 2016 and 2019 with stakeholders. The article concludes stating that the debates within the field of drug use have constituted another dimension of the “fissure”. The antinomic character with which were expressed the views of those that took part in the debates have reproduced this way of coding the conflicts of contemporary Argentine society.

**Keywords:** Drug policies – Kirchnerism – Civil Society – State – Drug Abuse

\* Recibido el 29 de octubre de 2021 y aceptado para su publicación el 25 de agosto de 2022.

## Introducción

El campo de los consumos de drogas es un ámbito de importantes disputas tanto en la definición del problema como en los tipos de respuestas preventivas y asistenciales que se consideran más adecuadas. Mientras que los consensos son escasos, las controversias son fuertes y las posturas contrapuestas son numerosas y notorias.

Durante las tres gestiones gubernamentales kirchneristas —el mandato de Néstor Kirchner (2003-2007) y los dos de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011 y 2011-2015)— y, en particular, a partir de la sanción de la ley Nacional de Salud Mental (ley 26.657) en 2010, se suscitaron importantes debates públicos en relación con tres grandes dimensiones. Por un lado, la definición del problema, es decir, la forma de conceptualizar los usos de sustancias psicoactivas. Por otro lado, dos aspectos vinculados a la consideración sobre el modo en que deben abordarse, en términos preventivos y asistenciales, los consumos problemáticos de drogas: a) quién debe encargarse; y b) cuáles son las modalidades socio-terapéuticas más adecuadas. Las discusiones en relación a estas tres grandes dimensiones supusieron, en múltiples ocasiones, la reactualización de debates preexistentes.

En este artículo analizamos los debates y disputas en relación a las políticas de drogas implementadas durante los gobiernos kirchneristas. En particular, identificamos dos grandes debates. En primer lugar, recuperamos la discusión surgida a partir de la emergencia de la vulnerabilidad social como un nuevo paradigma para concebir el consumo problemático de drogas. Específicamente, analizamos si, desde la óptica de los/as referentes entrevistados/as, estos cambios tuvieron impacto en las respuestas implementadas o sólo se redujeron al campo de lo discursivo. En segundo lugar, analizamos los debates en torno a los dispositivos creados durante la gestión de Molina en la SEDRONAR<sup>1</sup>. En particular, nos centramos en las discusiones respecto de si los mismos incorporaron (o no) un nuevo enfoque territorial y comunitario<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Cabe aclarar que, a lo largo del trabajo, empleamos el término “dispositivo” como sinónimo de centro de tratamiento para los consumos de drogas y no como artefacto discursivo.

<sup>2</sup> Este artículo se enmarca en dos proyectos de investigación de la Universidad de Buenos Aires y el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), dirigidos por Daniel Jones y Ana Clara Camarotti. En los mismos abordamos los conflictos y alianzas entre el Estado, las organizaciones de la sociedad civil y las personas consumidoras de drogas a la hora de debatir, diseñar e implementar políticas públicas sobre drogas en el Área Metropolitana de Buenos Aires, entre 2003 y 2015.

Martín Güelman, Ana Clara Camarotti y Ana Laura Azparren

La hipótesis principal de este artículo es que las disputas y debates del período configuraron una dimensión más de la “grieta” desde la que se ha interpretado una gran cantidad de conflictos de la sociedad argentina en las tres primeras décadas del siglo XXI. La idea de “grieta” y la construcción de antagonismos nos llevan a pensar en una lógica que es característica de los discursos populistas, en los que se construye una frontera interna que divide el espacio social en dos campos (Laclau, 1996; 2009).

El artículo se estructura de la siguiente manera. En primer lugar, identificamos los principales ejes temáticos desde los que se han estudiado, en la última década en Argentina, las políticas de drogas. Para cada una de ellas, identificamos algunos de los antecedentes que consideramos más relevantes. A continuación, presentamos las hipótesis y los principales conceptos teóricos trabajados, en particular, la definición que utilizamos del concepto de “grieta”. Seguidamente, describimos la estrategia metodológica que implementamos para construir y analizar la información. En cuarto lugar, desarrollamos los dos debates mencionados en relación a las políticas de drogas implementadas durante los gobiernos kirchneristas. Finalmente, recopilamos los principales hallazgos, proponemos, a partir de los debates analizados, algunas claves interpretativas de las políticas de drogas en Argentina y sugerimos nuevas líneas de investigación.

### **Estudios sobre políticas de drogas en la Argentina contemporánea: algunos antecedentes**

La revisión de antecedentes sobre la temática de las políticas de drogas en Argentina permite identificar dos grandes ejes analíticos. Por un lado, los trabajos que describen el proceso de diseño de políticas de drogas. Por el otro, los que abordan la implementación y la evaluación de estas políticas. A continuación, presentamos algunos estudios producidos en la última década en Argentina.

Entre los trabajos que abordan diversos aspectos ligados al diseño de políticas de drogas cabe mencionar la contribución de Cutrona (2022), quien analiza los motivos por los cuales las contradicciones existentes en las políticas de drogas en Argentina no derivaron en una política progresista. La ausencia de una normativa basada en el enfoque de los derechos humanos es, para el autor, una deuda pendiente desde el retorno de la democracia. Por otra parte, Corbelle (2013; 2018) analiza los aportes de la sociedad civil en los debates legislativos tendientes a la introducción de cambios en las normativas sobre drogas y, en especial, a la reforma de la ley 23.737. Por su parte, desde una

perspectiva politológica, Cunial (2016; 2018) indaga la trastienda política de los proyectos legislativos para despenalizar el consumo de drogas, impulsados entre 2010 y 2013, y los motivos por los que los mismos no prosperaron. Fusero (2015; 2016) realiza, desde la investigación jurídica, un seguimiento y actualización de los proyectos de ley para la despenalización de dos figuras jurídicas: la tenencia para consumo personal y el autocultivo de cannabis. El relevamiento parte de 2009, en coincidencia con el año en que la Corte Suprema de Justicia de la Nación dio a conocer el fallo “Arriola”. Este hecho, como mencionaremos, fue una ventana de oportunidad para la discusión sobre la despenalización del consumo de drogas. Como señala Fusero, el fallo contenía “(...) determinados lineamientos sustanciales sobre la temática (...) [que fueron] interpretados y contemplados en el desarrollo de los proyectos legislativos presentados (...) en lo sucesivo” (2016: 5). Por último, una línea de investigación más reciente la constituyen los trabajos que analizan el debate sobre el uso medicinal de la planta de cannabis y sus derivados y la sanción, en 2017, de la ley que avanza en dicha dirección (ley 27.350) (Pasciullo, 2017; Labiano, 2018).

En lo que respecta a la implementación y evaluación de políticas de drogas es posible diferenciar dos grandes líneas de trabajos: aquellos que se centran en las respuestas socio-sanitarias y los que abordan aspectos asociados a lo jurídico-represivo. Los primeros se han ocupado, en lo fundamental, de analizar las características y las dinámicas de trabajo de dispositivos socio-terapéuticos para los consumos de drogas de diversa modalidad de abordaje (residencial, ambulatoria, comunitaria-territorial), orientación (religiosa, espiritual, no religiosa) y régimen de gestión (estatales, gestionados por organizaciones de la sociedad civil, co-gestionados entre el Estado y la sociedad civil) (Camarotti, Jones y Di Leo, 2017; Güelman y Azparren, 2017; Jones y Cunial, 2017; Camarotti, Güelman y Azparren, 2018; García Bossio y Monjeau Castro, 2018; Ferreyra, 2019a; 2019b; Güelman, 2019; Güelman y Ramírez, 2020; Garbi, 2020; Mecha, 2020; Azparren, 2021; Güelman, 2021). En menor medida, las contribuciones sobre respuestas socio-sanitarias para los consumos de drogas se han encargado de sistematizar o evaluar prácticas preventivas en distintos ámbitos —mayoritariamente instituciones educativas— (Segovia y Gonçalves, 2011; Camarotti, Kornblit y Di Leo, 2013) y de analizar programas e intervenciones basados en el enfoque de reducción de riesgos y daños<sup>3</sup> (Camarotti, 2011; Goltzman, 2016; Harm Reduction International, 2020).

<sup>3</sup> “Las estrategias de intervención basadas en el enfoque de Reducción de Daños pueden entenderse tanto como una estrategia de trabajo para intervenir en el campo de las consecuencias individuales y colectivas, sociales y sanitarias del uso de drogas y de sus

Martín Güelman, Ana Clara Camarotti y Ana Laura Azparren

Por su parte, en relación a lo jurídico-represivo, existe una tradición de trabajos centrada en el análisis de las consecuencias (habitualmente consideradas negativas) de la legislación vigente. Estos trabajos han abordado, por ejemplo, los costos desproporcionados (económicos, institucionales y de recursos humanos) de la normativa punitiva vigente (Corda, 2012), o de la “adicción punitiva”, así como el impacto de este *corpus* jurídico en la exclusión en salud que sufren las personas con problemas de drogadependencia (Epele, 2010; Vázquez, 2014). También se han ocupado de analizar la selectividad que emplea el sistema penal para castigar las infracciones a la ley 23.737, ya sea en la judicialización y el encarcelamiento de jóvenes consumidores/as de drogas de sectores populares (Corda, Galante y Rossi, 2014; Llovera y Scialla, 2017), como de aquellas personas —especialmente mujeres en situación de vulnerabilidad social— que integran los eslabones más bajos de la cadena del narcotráfico (Alonso Merino, 2017; Centro de Estudios Legales y Sociales-CELS, 2019).

Este artículo se inscribe en el segundo eje analítico que identificamos en esta revisión de antecedentes sobre políticas de drogas en Argentina (implementación y evaluación de políticas). A diferencia de los estudios citados, este trabajo se centra en el análisis de las perspectivas de referentes en la temática acerca de las políticas de drogas implementadas durante el período kirchnerista. En otras palabras, no es nuestra pretensión evaluar las políticas implementadas, sino indagar las principales dimensiones de los debates, los actores intervinientes y sus posturas en dichos debates.

### Enfoque teórico e hipótesis

La hipótesis principal de este artículo es que las disputas y debates del período kirchnerista en relación al consumo de drogas pueden ser interpretadas a partir de la noción de “grieta”, un término surgido del ámbito periodístico que ha adquirido una fuerte connotación política en las primeras décadas del siglo XXI en Argentina. A través del mismo se apela a la división que sería característica de la sociedad argentina contemporánea. Empleamos el término como metáfora para ilustrar tanto el fuerte antagonismo que caracterizó a buena parte de los debates que se suscitaron en el campo de los consumos de drogas en el período analizado, como la dificultad para arribar a con-

---

políticas de regulación, como una referencia política para aglutinar al colectivo de organizaciones y personas que cuestionan las actuales políticas de regulación de las drogas en el contexto internacional, que podemos sintetizar en el paradigma de ‘guerra contra las drogas’” (Goltzman, 2016: 5).

sensos. Como señalan Castro Rubel, Artese y Tapia (2016), en los últimos años el discurso público argentino estuvo marcado por la referencia reiterada a un nuevo conflicto: el enfrentamiento entre kirchneristas y antikirchneristas.

Una lectura ampliamente difundida de este enfrentamiento afirma que el mismo es la resultante de un modo particular de ejercer el gobierno por parte de los ex presidentes Néstor Kirchner (...) y de Cristina Fernández (...). Así en la Argentina actual existiría una “grieta” que separaría a los argentinos como resultado de dicha forma de gobernar. En esta lectura de la realidad, la división de la población argentina —al menos en el plano político— sería una característica ajena, extraña a las particularidades del país. Sería entonces una división “artificial” que se debería superar para regenerarse la “unidad” preexistente (Castro Rubel, Artese y Tapia, 2016: 1).

En sintonía con el planteo de los autores, entendemos que la grieta no es una expresión que remite solo a los gobiernos kirchneristas, sino que los enfrentamientos en la sociedad argentina pueden rastrearse desde la propia constitución de la nación. A su vez, compartimos la idea de que el conflicto es una modalidad inherente a las relaciones sociales. No obstante, no podemos dejar de reconocer que, a partir del enfrentamiento del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner con las patronales agropecuarias en 2008, se produjo una radicalización discursiva tanto del gobierno como de sectores opositores (Aronskind y Vommaro, 2010). Ello dio lugar a una profundización de la grieta en diversos ámbitos, incluyendo, como desarrollaremos a lo largo del artículo, el campo de las políticas de drogas.

La noción de “grieta” nos resulta útil para dar cuenta del carácter fuertemente antinómico con que se expresaron —y se expresan— las posiciones de distintos actores del campo respecto de ciertos debates relevantes. Sin embargo, cabe aclarar aquí que el empleo que realizamos de la idea de “grieta” para el análisis de los debates que puntualizaremos a continuación no supone la codificación de las posturas de referentes del campo de los consumos de drogas bajo las coordenadas kirchnerismo/antikirchnerismo o peronismo/antiperonismo.

Una particularidad del fenómeno en el período en cuestión es que la grieta no necesariamente dividió espacios y colectivos antagónicos en términos políticos. Así, por ejemplo, un proyecto legislativo podía cosechar adhesiones transversales entre los diferentes partidos políticos y generar fuertes enfrentamientos al interior de la propia gestión de gobierno. Un caso paradigmático para ilustrar un enfrentamiento al interior de la propia

gestión de gobierno es el conflicto, que comenzó en 2008, entre José Ramón Granero, titular de la Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico (SEDRONAR) y el por entonces Ministro de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación, Aníbal Fernández, por las posturas contrapuestas en relación al prohibicionismo y los proyectos de despenalización del consumo de drogas (Llovera y Scialla, 2017).

En los debates que tuvieron lugar en el período analizado no resulta frecuente encontrar posturas que puedan comprenderse a partir de la pertenencia al espacio político kirchnerista o bien que se entiendan como una expresión antagónica del mismo. Como mostraron, por un lado, el apoyo transversal al proyecto de reforma de la ley de estupefacientes (ley 23.737) y, por el otro, el mencionado enfrentamiento entre Granero y Fernández, no era habitual que las/os referentes del campo del consumo de drogas se posicionaran en los debates del período de acuerdo con la lógica clasificatoria kirchnerismo/antikirchnerismo.

Una segunda hipótesis de nuestro trabajo es que, a partir de la sanción de la ley Nacional de Salud Mental, las disputas adquirieron una significatividad distinta a la que habían tenido en los años anteriores al período analizado. A partir de ese año se sucedieron una serie de debates y acontecimientos, entre los que se destacan los proyectos de despenalización del consumo de drogas<sup>4</sup>, la sanción de la ley 26.934 que instauro el Plan Integral para el Abordaje de los Consumos Problemáticos (PLAN IACOP) y los cambios discursivos y la creación de nuevos dispositivos de abordaje durante la gestión del sacerdote Juan Carlos Molina en la SEDRONAR<sup>5</sup>. Con cierta distancia temporal de los debates y acontecimientos que analizamos, podemos afirmar que, más allá de los resultados efectivos, la vertiginosidad con la que se sucedieron los acontecimientos y se presentaron los debates en los últimos años del período que analizamos (2009-2015) brindan la sensación de que todos los aspectos vinculados con el consumo de drogas parecían haber sido puestos en discusión.

<sup>4</sup> Un acontecimiento que operó como ventana de oportunidad (Kingdon, 2013) para la apertura del debate de la despenalización del consumo de drogas fue el fallo “Arriola” de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en 2009. El fallo estableció la inconstitucionalidad de la penalización de la tenencia de drogas para consumo personal y permitió que, desde 2011, comenzara a debatirse la pertinencia de reformar la ley 23.737 y, en particular, los artículos referidos a dicha penalización. La discusión parlamentaria contó con el apoyo de un heterogéneo arco partidario y de organizaciones sociales (Cunial, 2016; 2018).

<sup>5</sup> En 2017, la denominación “Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico” fue modificada por la de “Secretaría de Políticas Integrales sobre Drogas de la Nación Argentina” (decreto 33/2017).

Otro elemento teórico que empleamos para el análisis es el de “significante vacío”. En términos de Laclau (2009), los significantes vacíos nuclea a un conjunto heterogéneo de posiciones que carecen de un contenido concreto. La lógica de los discursos populistas supone que, al interior de una disputa de poder, cada polo antagónico llena de significado el significante en cuestión.

(...) la lógica equivalencial se basa en un “vaciamiento” cuyas consecuencias son, al mismo tiempo, enriquecedoras y empobrecedoras. Enriquecedoras: los significantes que unifican una cadena equivalencial, al tener que cubrir todos los eslabones que integran esta última, tienen una referencia más amplia que un contenido puramente diferencial que vincularía un significante a un sólo significado. Empobrecedoras: precisamente por esta referencia más amplia (potencialmente universal), su conexión con contenidos particulares tiende a reducirse drásticamente (Laclau, 2009: 60).

Como veremos en el análisis desarrollado en el artículo, algunas nociones centrales para las políticas de drogas como “vulnerabilidad social” y “enfoque territorial y comunitario” asumieron, en el período en cuestión, la condición de significantes vacíos.

### **Estrategia metodológica**

Para responder a los objetivos de la investigación, empleamos una estrategia metodológica cualitativa. El material empírico que analizamos se compone de 18 entrevistas semi-estructuradas realizadas entre 2016 y 2019 a referentes en la temática del consumo de sustancias psicoactivas y las políticas de drogas. De las 19 personas entrevistadas (en una de las entrevistas participaron dos referentes), ocho son o fueron funcionarios/as de alto rango de organismos nacionales o provinciales de drogas, otras ocho se desempeñan como directivos/as o integrantes de organizaciones de la sociedad civil con amplio trabajo en la temática y tres participan de organismos internacionales de drogas.

La guía de pautas indagó las siguientes dimensiones: trayectoria profesional y cargo al momento de la entrevista; experiencias de trabajo en torno a la temática de las drogas; percepciones sobre las políticas de drogas implementadas durante los gobiernos kirchneristas (2003-2015); principales actores que considera que deben participar de las políticas de drogas; opiniones sobre la despenalización del consumo de drogas y la legislación



Martín Güelman, Ana Clara Camarotti y Ana Laura Azparren

vigente; entre otras. Las entrevistas fueron realizadas de manera presencial, con excepción de una que se realizó a través de una videollamada, en virtud del Aislamiento Social, Preventivo y obligatorio (ASPO) dictado por motivo de la pandemia de COVID-19.

Para la realización de las entrevistas tomamos los resguardos éticos necesarios. Previo a la realización de las mismas, leímos y entregamos a cada participante un consentimiento informado en el que se explicaba brevemente el marco institucional, los objetivos de la investigación, el carácter voluntario de la participación y las condiciones de confidencialidad de los datos recogidos, y se solicitaba autorización para grabar el audio de la conversación. En virtud del estatuto de las personas entrevistadas (importantes referentes del campo de los consumos de drogas en Argentina), consideramos relevante incluir sus nombres en un cuadro que puede consultarse en el anexo del presente artículo<sup>6</sup>. Para ello, enviamos un correo electrónico a cada participante para solicitarle su consentimiento. En todos los casos, las personas entrevistadas aceptaron que su nombre fuera incluido en el trabajo.

Con excepción de algunas expresiones provenientes de la entrevista realizada a Juan Carlos Molina<sup>7</sup>, garantizamos, a lo largo del trabajo, la confidencialidad de las respuestas. En otras palabras, no es posible asociar los fragmentos de entrevista utilizados con las personas que los expresaron.

La heterogeneidad de las trayectorias profesionales de las personas entrevistadas da cuenta de la pluralidad de voces que intervienen en el campo de los consumos de drogas en Argentina. Entre las profesiones más comunes se encuentran la psicología, la sociología y el derecho, pero también se destacan otras como la comunicación social, el trabajo social y la psicología social. Entre las personas entrevistadas se encuentra también un sacerdote, un especialista en estadística y salud pública, y un contador público.

Para el análisis de los datos, inicialmente codificamos las entrevistas con apoyo del programa informático *Atlas. ti*. Posteriormente, realizamos una

<sup>6</sup> En el cuadro incluimos también el cargo por el que los/as contactamos para que fueran entrevistados/as y el período en que lo ocuparon.

<sup>7</sup> Junto con el pedido de consentimiento para incluir su nombre, a Juan Carlos Molina le solicitamos expresa autorización para poder publicar, sin anonimizarlo, algunos de los fragmentos de su entrevista en este trabajo. A nuestro entender, en virtud de su rol como titular de la SEDRONAR, su figura puede ser muy fácilmente identificable a partir de sus dichos. Por otro lado, la mayoría de las ideas que emergieron en la entrevista ya las había expresado públicamente, tanto en entrevistas periodísticas como en artículos académicos que recogen resultados de proyectos de investigación en los que fue entrevistado (por ejemplo, Ferreyra, 2019a y 2019b). Por último, al tratarse de un trabajo que analiza los debates en relación con políticas implementadas durante su gestión, consideramos importante que pueda existir un espacio donde queden representadas su voz y sus posturas en tanto actor central del período en cuestión.

ficha para condensar la información más relevante de cada entrevista. Luego, volcamos dicha información en una matriz temática y buscamos identificar los principales debates a partir de las entrevistas realizadas. Mediante la confección de las fichas y de la matriz buscamos facilitar la reconstrucción descriptiva de las distintas dimensiones analíticas y avanzar en la comparación, conceptualización y construcción teórica (Freidin, 2017).

## Resultados

### **Debate 1. El consumo problemático de drogas como expresión de la vulnerabilidad social, un nuevo paradigma. ¿Cambios en las respuestas o mero eslogan?**

Durante las gestiones kirchneristas surgieron nuevas formas de conceptualizar la problemática del consumo de drogas. Vázquez (2014) señala que, entre 2008 y 2010, se introdujeron un conjunto de modificaciones discursivas y se implementaron una serie de acciones significativas en el escenario de las políticas de drogas a nivel nacional que buscaron transformar el ideario criminalizador y patologizante desde el que se concebía a las personas con consumos problemáticos de sustancias psicoactivas. En suma, emergió un nuevo paradigma de pensamiento.

Un indicador de la emergencia de un nuevo paradigma es la irrupción del concepto “consumo problemático”. Este ha ganado una primacía significativa en la disputa de sentido contra el término “adicción”, una categoría tradicionalmente asociada al campo psi y los abordajes biomédicos. En términos generales, la opción por el término “consumo problemático” se vincula a la pretensión de contemplar los condicionantes sociales que pueden derivar en que un uso de sustancias psicoactivas adquiera tal estatuto.

Entre los acontecimientos destacados por Vázquez (2014) se encuentran: el cambio en el discurso del gobierno nacional en relación a la necesidad de descriminalizar la tenencia de drogas para consumo personal; el Fallo Arriola; la sanción de la ley Nacional de Salud Mental; la creación de la Dirección Nacional de Salud Mental y Adicciones dentro del Ministerio de Salud de la Nación; y la adopción del enfoque de derechos humanos en algunos de los nuevos efectores de la red de atención asistencial. Desde 2009 comenzaron a elaborarse, desde el Estado nacional, respuestas alternativas a la problemática del consumo de drogas, con foco en la promoción de los derechos humanos y la salud pública. Ello supuso, al menos en el plano discursivo, un quiebre con la orientación que habían tenido hasta el

Martín Güelman, Ana Clara Camarotti y Ana Laura Azparren

momento las políticas públicas dirigidas al abordaje de los consumos de drogas (Camarotti y Güelman, 2018).

(...) en lo que puede definirse como una verdadera “esquizofrenia normativa” (no exclusiva del campo de las drogas), el marco legal vigente se extiende desde la mirada punitiva hasta el paradigma de la salud pública, la inclusión social y los derechos humanos. Mientras que la ley 23.737 contempla la posibilidad de someter compulsivamente a un tratamiento de rehabilitación a quien sea hallado con alguna/s sustancia/s ilícita/s para uso personal y sea física o psíquicamente dependiente, las leyes 26.657 (ley nacional de Salud Mental) y 26.934 (Plan Integral para el Abordaje de los Consumos problemáticos) obligan a respetar la voluntad del “paciente” [y lo conciben como un sujeto de derechos] (Camarotti y Güelman, 2018: 147).

Con la gestión del sacerdote Juan Carlos Molina al frente de la SEDRONAR (noviembre de 2013-mayo de 2015<sup>8</sup>) se profundizó la tendencia que venía advirtiéndose desde 2008 respecto a la forma de conceptualizar el uso de drogas ilegalizadas. La decisión gubernamental de circunscribir la actividad de la SEDRONAR a las tareas de prevención y asistencia de los consumos de drogas y quitar de su órbita la lucha contra el narcotráfico —que fue asignada al Ministerio de Seguridad (decreto 48/2014)— contribuyó a la fractura de la asociación entre consumo y delito, así como al surgimiento de una nueva definición del problema que fue ganando primacía. De acuerdo con esta nueva definición, el consumo problemático de drogas debe ser conceptualizado, en lo fundamental, como un fenómeno asociado a la exclusión social. Las intervenciones estatales, por su parte, deben dirigirse prioritariamente a la reinserción social de las personas con consumos problemáticos (Cunial, 2015).

A partir del análisis de las entrevistas a referentes en la temática, encontramos que existe un importante consenso en la consideración de que la

<sup>8</sup> El nombramiento de Molina, referente de una organización de la sociedad civil con trabajo en adicciones en las provincias de Santa Cruz y Chaco, marcó un hito en la política argentina: por primera vez desde el regreso de la democracia en 1983, un religioso ordenado ocupaba un cargo político tan alto (Jones y Cunial, 2017; Ferreyra, 2019a). Si bien quien dirige la SEDRONAR es un/a secretario/a de Estado, esta dependencia tiene rango ministerial, hecho que torna aún más relevante el nombramiento de Molina. Para Romero (2020), la designación de Molina es un ejemplo resonante de la naturalización y legitimidad de la presencia de agentes religiosos (especialmente católicos) en el área de las políticas sociales en Argentina.

gestión de Molina introdujo un nuevo paradigma en la forma de concebir al consumo de drogas. La nueva forma de conceptualizar el consumo de drogas resultaba novedosa si se consideran los enfoques predominantes en que se enmarcaba el accionar de la SEDRONAR. Como señala Levin (2010), del análisis de los folletos elaborados por esta secretaría —indicadores de la forma en que se concibe a la sustancia, al sujeto que consume drogas y a los modos de intervención frente a la problemática— se desprende que desde su creación en 1989 hasta 2005 primó la concepción médica. En los materiales de difusión del período se observa, de acuerdo con la tipología de Nowlis (1975)<sup>9</sup>, una presencia mayoritaria del modelo psico-social.

Tanto para Molina como para otros/as referentes entrevistados/as, el consumo problemático de drogas no es un asunto de salud mental, sino de “salud social”. La conceptualización de Molina abrió un frente de disputa al interior del gobierno, en particular, entre la SEDRONAR y la Dirección Nacional de Salud Mental y Adicciones. Esquemáticamente, para quienes creen que la salud mental y las adicciones forman parte de un mismo núcleo de problemas —en su artículo 4°, la ley Nacional de Salud Mental indica que “las adicciones deben ser abordadas como parte integrante de las políticas de salud mental”—, la definición del consumo problemático de drogas como un asunto de salud social carecería de sentido. Desde esta línea argumental se considera que, si bien el problema puede tener aristas sociales, debe abordarse, fundamentalmente desde las herramientas del campo psi.

El empleo de la noción de “salud social” implica, para Molina, la consideración de que “no es solamente el pibe [con consumo abusivo de drogas]

---

<sup>9</sup> La tipología se compone de cuatro modelos. El surgimiento de un modelo no supuso el reemplazo de los anteriores. Como en toda tipología, los modelos no suelen presentarse de forma pura en la realidad, sino en diversas combinaciones entre sí. La diferencia fundamental entre los modelos está dada por la relevancia que se otorga a cada uno de los elementos que interactúan en una práctica de consumo de drogas: la sustancia, el sujeto y el contexto. De dicha relevancia se desprenden distintos tipos de medidas sociales, políticas y sanitarias. En primer lugar, el modelo ético-jurídico se centra en la sustancia, enfatiza en las medidas legales y penales y considera al/a la consumidor/a de drogas como un delincuente. El modelo médico-sanitario, por su parte, concibe al/a la adicto/a como un/a enfermo/a al que hay que curar y reinsertar socialmente. En tercer lugar, el modelo psico-social corre el foco de la sustancia y lo coloca en el sujeto y se preocupa por las necesidades que lo llevan al consumo abusivo. La adicción aquí es interpretada como la resultante de un malestar psíquico o como un desorden de la actividad psicológica del individuo. Por último, el modelo socio-cultural enfatiza en el contexto social. Los/as consumidores/as de drogas son vistos/as como excluidos/as y la adicción es considerada una enfermedad social. El fundamento que rige a este modelo es que una política preventiva efectiva no puede hacer abstracción de la estructura socioeconómica y del contexto sociocultural en que se insertan los/as consumidores/as de drogas (Nowlis, 1975; Camarotti, 2010; Levin, 2010).

el que tiene el problema. Es el entorno el que tiene el problema”. De allí que, durante su gestión, comenzara a hablarse de “terapia de entorno”, una conceptualización que, a su entender, resultaba novedosa no solo para Argentina, sino también para el contexto latinoamericano. Molina señaló también en la entrevista que le realizamos que, antes de su asunción, la SEDRONAR no tenía “una perspectiva social”. Desde su óptica, una de las grandes deudas del período analizado es no haber promulgado una normativa que conciba a las adicciones como un problema de salud social y no haberlas quitado de la órbita de la ley Nacional de Salud Mental.

La forma en que Molina refiere a la incorporación de la “salud social” y de la “terapia de entorno” como líneas programáticas de la SEDRONAR permite percibir que la evaluación que él mismo realiza de su gestión al frente de dicha secretaría se dota de un fuerte carácter fundacional. En algunas de las entrevistas realizadas, Molina fue señalado como alguien que “creía estar haciendo una revolución en el campo de las drogas”. Ha de reconocerse que, ya desde su nombramiento al frente del organismo, el gobierno había atribuido a su gestión una impronta innovadora. En la conferencia de prensa donde se anunció su nombramiento, el jefe de Gabinete de Ministros de ese momento, Jorge Capitanich, señaló que “la instrucción de la presidenta [Cristina Fernández de Kirchner] ha sido (...) su designación para trabajar desde una óptica absolutamente diferente respecto al tema de la drogadicción” (Televisión Pública Argentina, 2013; Ferreyra, 2019a).

En la mentada conferencia de prensa, Capitanich destacó la “experiencia en el trabajo territorial” de Molina y su “vocación de servicio hacia los más pobres, hacia los más humildes” (Televisión Pública Argentina, 2013; Ferreyra, 2019a). La vinculación entre ambos atributos adquiere relevancia ya que, como señala Ferreyra (2019b), la exclusión y la vulnerabilidad social, apuntadas como objetivo de la política pública durante la gestión de Molina, eran interpretadas como fenómenos eminentemente territoriales.

La noción de territorio, como muestra Goltzman (2016), irrumpió en los últimos años en la agenda de las políticas sociales y se convirtió en una clave ineludible para pensar el escenario de gestión de las intervenciones. El trabajo desde y en el territorio “(...) se presenta como la posibilidad de visibilizar un conjunto de variables que afectan a la salud de las personas: densidad de lazos sociales de sostén; normas grupales o colectivas de gestión del espacio público; condiciones del hábitat; interacción entre diversos actores sociales; relación con las redes y servicios de la seguridad social, entre otros” (Goltzman, 2016: 4). En términos teórico-conceptuales, concebir la adicción a las drogas como una “enfermedad social” supone inscribirse dentro del modelo socio-cultural, siguiendo la clasificación de Nowlis (1975).

Ahora bien, del análisis de las entrevistas se desprende que el consenso existente en relación a la emergencia de un nuevo paradigma para concebir los consumos de drogas desaparece cuando se juzga si este nuevo paradigma se tradujo en transformaciones en las políticas implementadas o si, por el contrario, se trató solo de un cambio discursivo o se redujo a un mero eslogan. Es en relación a esto que encontramos un primer núcleo de conflictos o una primera “grieta”, de acuerdo con la terminología que venimos empleando.

La consideración según la cual en el período analizado no se registraron cambios en las respuestas se fundamenta en posicionamientos de diversa índole. A continuación, describimos algunas de estas posturas.

Una primera postura —representada en las voces de ex funcionarios/as y referentes de organizaciones de la sociedad civil que trabajan desde el enfoque de la reducción de riesgos y daños— se basa en la idea de que la aceptación discursiva del mentado enfoque por parte de las autoridades gubernamentales no resulta suficiente para concluir que en el período se hayan producido transformaciones significativas. Dos elementos interrelacionados son ponderados por quienes ubicamos en esta postura para sostener que la referencia a la “salud social” terminó por convertirse en un mero eslogan: no haber dado por tierra con el paradigma prohibicionista; y no haber hecho del enfoque de reducción de riesgos y daños el eje fundamental de la política oficial. Quienes sostienen que el paradigma prohibicionista no ha sido superado justifican su posición aludiendo al fracaso de los intentos por reformar la ley 23.737<sup>10</sup>.

Dentro de esta posición se destaca el discurso de una referente entrevistada, con amplia trayectoria en una organización de la sociedad civil. Esta referente sostuvo que, si bien la política de drogas del período analizado tenía un posicionamiento ideológico interesante, cuando se solicitaba a los/as funcionarios/as gubernamentales que operacionalizaran dicha orientación en contenidos concretos, la impresión que se obtenía es que la misma se trataba de una “cáscara sin contenido”.

En la CND [Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas] del 2014 (...) yo estuve en la Mesa Redonda de Reducción de la Demanda. Entonces, por Argentina (...) no estaba [Juan Carlos] Molina, estaba un segundo, tercera línea. Le toca a Argentina decir cuál es la política, o sea, la posición de Argentina y el tipo lo que dice es que la posición y la política argentina en materia de preven-

<sup>10</sup> Llovera y Scialla (2017) refieren a la convivencia entre paradigmas durante el período kirchnerista como una puja entre lo heredado y lo reformulado.

Martín Güelman, Ana Clara Camarotti y Ana Laura Azparren

ción y asistencia es, como dice la presidenta [Cristina Fernández de Kirchner], “La patria es el otro” [frase acuñada en 2013 por la entonces presidenta de la nación, tendiente a ilustrar principios pretendidamente característicos de su gestión como la igualdad, la solidaridad y la inclusión social]. (...) Si vos sacás semánticamente todo lo que eso significa, digo: «Bueno”. Yo estoy más cercana con un discurso que te plantea esto (...) que con alguien que te diga que está montado en el más puro prohibicionismo. O.K. (...) [Pero] si uno empieza a bajar qué significa esto (...) [es] un discurso político-partidario muy vacío de cualquier otro contenido respecto de la temática (Referente de organización de la sociedad civil).

Sobre la base de los aportes teóricos de Laclau (2009) podemos pensar que nociones como “enfoque territorial y comunitario”, “abordaje con perspectiva de derechos” y “abordaje con perspectiva de género” resultan significantes tan generales que no pueden más que cosechar una gran adhesión al interior del campo de las políticas de drogas. Al funcionar como premisas, resulta difícil expresar, respecto de ellas, desacuerdo ideológico. No obstante, como vimos en el fragmento precedente, con frecuencia terminan convirtiéndose en significantes vacíos sin contenido específico.

La segunda postura que recuperamos en relación a la consideración de que el nuevo paradigma para pensar el consumo problemático de drogas no redundó en cambios en las respuestas se centra en la presunta ausencia de modificaciones en las prioridades de la SEDRONAR. En particular, se señala que el nuevo discurso de la salud social y la importancia atribuida al abordaje comunitario y territorial resultaba contradicho por la escasa asignación presupuestaria destinada a los nuevos centros de tratamiento. En suma, pese a la retórica y a la creación de los dispositivos mencionados, esta secretaría no habría modificado su foco en la internación y el financiamiento de comunidades terapéuticas. Subyace a esta postura la idea de que un cambio en la forma de concebir la problemática del consumo de drogas para ser genuino debe acompañarse de una modificación presupuestaria significativa que permita financiar los nuevos abordajes.

En contraposición a esta postura, Ferreyra (2020) encuentra que, desde 2013, la SEDRONAR registró un importante crecimiento presupuestario y experimentó un proceso de territorialización que se reflejó en el incremento de su cuerpo de funcionarios/as y en la creación de ocho coordinaciones al interior de la Subsecretaría de Diseño, Monitoreo y Evaluación de Abordaje Territorial. Entre 2013 y 2014, el presupuesto de la SEDRONAR registró un aumento del 130%. Alrededor del 70% de dichos recursos estuvieron

expresamente destinados a solventar un programa denominado “Recuperar Inclusión”, en el marco del cual se crearon los dispositivos de abordaje territorial y comunitario a los que referiremos en el siguiente apartado.

Del análisis de las entrevistas a referentes en la temática emergió también un heterogéneo conjunto de razones para sostener que en el período analizado se produjeron cambios significativos que no se limitaron a lo meramente discursivo. Cabe destacar que estas posturas se encuentran representadas en las voces de exfuncionarios/as gubernamentales —tanto del Poder Ejecutivo Nacional como de reparticiones provinciales y municipales identificados/as con distintas líneas ideológico-partidarias—, referentes de organizaciones de la sociedad civil y activistas por la despenalización del consumo de drogas y la incorporación del enfoque de reducción de riesgos y daños. Lógicamente, el propio Molina es uno de los referentes que adhiere a la idea de que en el período analizado se produjeron cambios significativos.

La postura fundamental entre quienes afirman que en el período considerado hubo cambios en las respuestas se asienta en la consideración de un presunto resquebrajamiento del paradigma prohibicionista, a partir de la sanción de las leyes de Salud Mental y la que instauro el Plan IACOP. Desde este posicionamiento, la promulgación de normas que avancen en la conceptualización de las personas que consumen drogas ilegalizadas como sujetos de derechos es una transformación positiva, al tiempo que constituye la antesala de una futura reforma legislativa integral.

## **Debate 2: Dispositivos implementados por la SEDRONAR en el marco del Programa Recuperar Inclusión ¿nuevo enfoque o viejo paradigma?**

En el marco de un nuevo paradigma, y con el sustento normativo del Programa Recuperar Inclusión, fueron creados, en 2014, un conjunto de dispositivos como los Centros Preventivos Locales de Adicciones (Ce.P.L.A.)<sup>11</sup> y las Casas Educativas Terapéuticas (C.E.T.)<sup>12</sup>. Si existe consenso entre las

<sup>11</sup> Los Ce.P.L.A. son “(...) espacios preventivos de encuentro para jóvenes, adolescentes y la comunidad en general. Allí se promueven hábitos saludables a través del deporte, las actividades recreativas y artísticas (...) ofrecen también, a través de sus talleres de formación, herramientas para la construcción y el fortalecimiento de los proyectos de vida (...)” (Jefatura de Gabinete de Ministros-Presidencia de la Nación, 2016: 512).

<sup>12</sup> Las C.E.T. son centros de día de atención y acceso a la salud. “Son lugares que reciben y acompañan; espacios educativos (...), patios de encuentro con la cultura, el deporte y la recreación. Estas acciones acompañadas de un proceso profesional de atención promueven un abordaje integral terapéutico en el problema del consumo de sustancias” (Jefatura de Gabinete de Ministros-Presidencia de la Nación, 2016: 511).



personas entrevistadas en que aquello que fue planificado en la política pública tuvo un correlato material, a partir de la instalación de los dispositivos mencionados en distintas localidades del país cabe preguntarse: ¿qué implica sostener que los cambios en lo referido a la asistencia de los consumos de drogas constituyeron un mero eslogan? ¿Significa que estos dispositivos, lejos de trabajar bajo el enfoque de la “salud social”, siguieron anclados a un paradigma anterior considerado “anacrónico”? ¿Implica que los mismos, en función de ciertas decisiones consideradas incorrectas (como su localización geográfica o la falta de articulación con otros actores relevantes dedicados a la temática), no lograron los resultados esperados, es decir, no alcanzaron a la población potencialmente destinataria?

En relación al enfoque, encontramos en las personas entrevistadas dos posturas contrapuestas. Por un lado, quienes sostienen que los dispositivos creados en el marco del programa Recuperar Inclusión adoptaron un enfoque o, al menos, ciertos lineamientos concebidos como adecuados. Así, por ejemplo, un exfuncionario señaló que estos tuvieron una impronta “comunitaria”, es decir, “buscaron insertarse en la comunidad y llegar a los sectores más excluidos” o insertarse en los barrios donde el consumo problemático de drogas registra mayor prevalencia. Esta pretensión debe entenderse en el marco de los cuestionamientos que, en los últimos años, han comenzado a recibir los tratamientos residenciales por su supuesta ineficacia y a la “(...) escasez de intervenciones que puedan dar una respuesta integral a los problemas derivados del uso de drogas cuando estos impactan a poblaciones empobrecidas” (Goltzman, 2016: 4). Otro aspecto destacado es que los mismos contemplaron la incorporación de operadores/as comunitarios/as en sus equipos de trabajo, alejándose de una mirada exclusivamente profesionalizada. Finalmente, algunos/as referentes resaltaron que tanto los Ce.P.L.A. como las C.E.T. asumieron una lógica de proximidad y eran dispositivos “amigables” para con los/as usuarios/as.

Por otro lado, se encuentran quienes sostienen que las C.E.T. y los Ce.P.L.A. no adoptaron, en su metodología de trabajo, los lineamientos del abordaje territorial o comunitario de los consumos de drogas. Para estas personas, estos dispositivos terminaron replicando una lógica abstencionista de los consumos de drogas. Algunos/as entrevistados/as (de diversas inserciones profesionales y adhesiones político-partidarias) resaltaron que los dispositivos creados en el marco del Programa Recuperar Inclusión no tuvieron un enfoque claro y su equipo de trabajo carecía de herramientas conceptuales y técnicas para el abordaje de la problemática. Desde la óptica de estos/as referentes, la ausencia de un enfoque claro redundó en que los dispositivos implementados en el marco del Programa Recuperar Inclusión

no tuvieran objetivos definidos y su metodología de trabajo fuera difusa. Un corolario adicional de la presunta ausencia de un enfoque territorial o comunitario es que, si bien existían algunos lineamientos comunes, cada dispositivo funcionaba de distinta manera, dependiendo del/de la profesional que estuviera a su cargo.

Me parece un avance importante reconocer primero...poner el foco en los sectores más excluidos en todo lo que hace a la llegada del Estado de alguna u otra forma (...). Y empezar a poner sobre la mesa todo lo que tiene que ver con las intervenciones o las propuestas más comunitarias (...) eso me parece sumamente importante. Lo que a mi juicio no sucedió en ese tiempo es que esa iniciativa o ese abordaje (...) no tuvo un contenido técnico ni un marco conceptual adecuado. (...). Reconozco poner el tema sobre la mesa. Me parece que lo que faltó fue un contenido conceptual y metodológico adecuado (Exfuncionario).

Si bien no existe acuerdo en que los dispositivos hayan incorporado el enfoque que contempla la vulnerabilidad social para el abordaje de los consumos problemáticos de drogas, existe un amplio consenso sobre la falta de efectividad en las respuestas implementadas. Esta falta de efectividad es entendida como el fracaso para alcanzar a la población potencialmente destinataria.

Quienes plantearon que los Ce.P.L.A. y las C.E.T. no fueron efectivos —en general, referentes de organizaciones de la sociedad civil— sostuvieron que estos no lograron los resultados esperados por un conjunto de decisiones incorrectas y por la ausencia de articulación e instancias de consulta con organizaciones de la sociedad civil y otros actores clave dedicados al abordaje de la problemática del consumo de drogas. Un aspecto que habría conspirado contra el “éxito” de los dispositivos fue la percepción de autosuficiencia estatal que primaba en las concepciones de los/as funcionarios/as jerárquicos/as de la SEDRONAR. En múltiples entrevistas emergió la idea de que esta secretaría estaba replicando dispositivos que las organizaciones de la sociedad civil venían implementando desde hacía mucho tiempo, sin recuperar los aprendizajes y el bagaje experiencial de estas. El mayor anclaje territorial y legitimidad social de las intervenciones de la sociedad civil es lo que explicaría la receptividad diferencial de unos y otros dispositivos. La supuesta falta de articulación con referentes de la sociedad civil y con los gobiernos provinciales (los que podían brindar un panorama más amplio de la problemática) explicaría también decisiones juzgadas como inconvenientes vinculadas, por ejemplo, con la cons-

Martín Güelman, Ana Clara Camarotti y Ana Laura Azparren

trucción de dispositivos en ciudades pequeñas o pueblos en los que no existía un número considerable de personas que demandaran tratamiento. Como señala una exfuncionaria entrevistada:

(...) si vos hacés una política pública a nivel nacional, te tenés que sentar con los actores provinciales. Y ahí tomar decisiones en relación a los lugares, a los diagnósticos y no decir: «Bueno, a ver, yo conozco al intendente de Palpalá [provincia de Jujuy] y entonces voy a armar un [dispositivo] acá, porque se me ocurrió» (...) En Forestal [departamento de Palpalá], que tiene un enorme edificio con pileta y todo, no porque Forestal es así [gesto con la mano que significa pequeño] y está lejos de todo. Entonces vos ponés un dispositivo al que nadie puede llegar solo. Entonces tienen que poner una combi, que vaya desde el centro de [San Salvador de] Jujuy, ¿sí? Y algunos van hasta el centro. Algunos los van recolectando para llevarlos a pasar el día en Forestal, por ejemplo. Entonces, esto tiene que ver con cómo se planifica.

El propio Molina, en una frase que debe entenderse en el marco del paradigma que hace hincapié en la necesidad de propender a la inclusión social de las personas con consumos problemáticos de drogas, señaló que en su gestión el objetivo fue construir dispositivos “en lugares donde no había nada”. Quienes sostienen una posición crítica entienden que, en lugar de emular dispositivos, la política de drogas debería haberse centrado en robustecer las iniciativas de la sociedad civil que ya contaban con la “confianza” de la población destinataria fruto de su inserción en el territorio y su amplia experiencia en la temática.

### **Reflexiones finales**

En este artículo hemos analizado las perspectivas de referentes en el campo de los consumos de drogas acerca de las políticas en la materia puestas en marcha durante el período kirchnerista. La revisión bibliográfica nos permitió constatar una vacancia de estudios que indaguen la implementación y evaluación de políticas de drogas desde las miradas de informantes clave en la temática.

En particular, hemos analizado dos debates en relación con las políticas de drogas implementadas durante los gobiernos kirchneristas en Argentina. La mayoría de los debates y disputas no se originaron en el período considerado (2009-2015), pero adquirieron en el mismo una relevancia sig-

nificativa. Si bien en estos años se reactualizaron muchos debates —por ejemplo, la despenalización del consumo de drogas, las formas en que deben ser concebidas la práctica de consumo y la figura de la persona usuaria, las características que deben asumir las respuestas asistenciales y preventivas—, también se abrieron nuevas fuentes de discusión y conflictos.

El primer debate que analizamos se vinculó con el paradigma que concibe el consumo de drogas como consecuencia de la vulnerabilidad social. Si bien existe consenso entre las personas entrevistadas respecto de que, a partir de la gestión de Juan Carlos Molina en la SEDRONAR, puede hablarse de un nuevo enfoque asociado a la “salud social”, encontramos posturas contrapuestas con respecto a las consecuencias efectivas de este nuevo paradigma en las políticas de drogas implementadas. Mientras que para algunos/as de los/as referentes entrevistados/as se produjo una modificación sustancial en la forma de concebir a las personas consumidoras al considerarlas sujetos de derechos —modificación que tuvo su correlato normativo en la ley Nacional de Salud Mental y el Plan IACOP—, para otras personas se trató sólo de un cambio discursivo, que no se vio reflejado ni en la modificación de la legislación prohibicionista (particularmente la ley 23.737), ni en la reasignación de partidas presupuestarias, ni en la incorporación del enfoque de reducción de riesgos y daños en las respuestas terapéuticas.

El segundo debate que tuvo lugar en el período analizado tuvo como eje a los nuevos dispositivos creados por la SEDRONAR en el marco del Programa Recuperar Inclusión, particularmente los Ce.P.L.A. y las C.E.T. Al igual que en el debate anterior, si bien todas las personas entrevistadas destacaron la importancia de la creación de estos nuevos dispositivos, encontramos posturas contrapuestas respecto a si los mismos pudieron incorporar un enfoque territorial o si, por el contrario, replicaron viejos paradigmas de abordaje, como el modelo abstencionista. En la primera postura se ubican quienes consideran que los nuevos dispositivos creados incorporaron lineamientos de abordaje adecuados, ya que se localizaron en barrios vulnerabilizados con altas tasas de prevalencia de consumo de drogas, incluyeron en sus equipos de trabajo a referentes comunitarios y desarrollaron respuestas “amigables” y accesibles. Quienes sostienen, por el contrario, que los nuevos dispositivos creados terminaron replicando viejos paradigmas de abordaje, entienden que faltó dotar a los equipos de trabajo de herramientas conceptuales y técnicas propias del modelo comunitario. Con base en Laclau, nociones como “enfoque territorial y comunitario” terminaron siendo significantes vacíos. Para estos/as entrevistados/as, la falta de lineamientos claros por parte de la SEDRONAR redundó en que cada dispositivo funcionara de acuerdo con la formación y las ideas previas que tenían sus directivos/as.

Martín Güelman, Ana Clara Camarotti y Ana Laura Azparren

La gran mayoría de las personas entrevistadas fue muy crítica respecto a la efectividad de los dispositivos creados por la SEDRONAR. Principalmente, cuestionaron la falta de articulación de la política nacional tanto con los gobiernos provinciales como con las organizaciones de la sociedad civil con trabajo en la temática. Esta falta de diálogo habría generado que los dispositivos creados no alcanzaran a la población potencialmente destinataria y no lograran reflejar, en los hechos, los cambios discursivos que tuvieron lugar en el período.

A partir del análisis realizado vislumbramos la apertura de nuevas líneas de investigación para futuros trabajos. Por un lado, entendemos que los debates desarrollados, si bien resultan significativos, no son los únicos que se suscitaron en el período considerado. La identificación de otras disputas —junto con la descripción de los actores involucrados y sus posturas— se presenta como una agenda investigativa relevante para el campo de los consumos de drogas. Por otro lado, creemos que sería pertinente recuperar otras voces presentes en estos debates, como las de referentes de centros de tratamiento y de organizaciones de personas usuarias de sustancias psicoactivas.

A modo de cierre, quisiéramos plantear algunas reflexiones sobre las consecuencias de estas disputas en el campo de los consumos de drogas en Argentina. Lejos de contar con una política que incluya y articule las distintas respuestas existentes para los consumos de drogas (comunidades terapéuticas, programas de reducción de riesgos y daños, abordajes territoriales y comunitarios, etcétera), estas son percibidas como antagónicas, y las posturas entre los principales actores del campo se presentan muchas veces como inconciliables. Esta falta de consensos básicos en el campo de los consumos de drogas puede estar relacionada, no sólo con los intereses propios de cada actor, sino también con la inexistencia de espacios de debate permanentes donde se puedan dirimir estos conflictos y arribar a algunos acuerdos básicos. Trascender estas “grietas” constituye el primer paso para la elaboración de una política integral y de largo plazo, y para la construcción de un sistema integrado de respuestas con un rol protagónico del Estado, donde se ofrezcan acciones de promoción de derechos e inclusión social, programas preventivos y de reducción de riesgos y daños, así como tratamientos de diverso tipo con modalidades de atención diferenciadas.

## Referencias bibliográficas

- Alonso Merino, A. (julio-agosto, 2017). *Los costos del encarcelamiento de las mujeres*. Trabajo presentado en Seminario Internacional Fazendo Gênero 11 y 13th Women's Worlds Congress, Universidad Federal de Santa Catarina, Florianópolis, Brasil.
- Aronskind, R. y Vommaro, G. (2010). *Campos de batalla. Las rutas, los medios y las plazas en el nuevo conflicto agrario*. Buenos Aires: Prometeo-Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Azparren, A. L. (2021). *Del consumo al cuidado. Trayectorias de personas usuarias de pasta base/paco en villas de la Ciudad de Buenos Aires (2014-2018). Análisis desde una perspectiva interseccional* (Tesis de doctorado no publicada, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires).
- Camarotti, A. C. (2010). *Prácticas, discursos y nuevos espacios de sociabilidad en torno al consumo de éxtasis de jóvenes de sectores medios de la Ciudad de Buenos Aires* (Tesis de doctorado no publicada, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires).
- Camarotti, A. C. (2011). *Política sobre drogas en Argentina. Disputas e implicancias de los programas de supresión del uso y de reducción de daños*. Madrid: Editorial Académica Española.
- Camarotti, A. C. y Güelman, M. (2018). Revisión histórica de las respuestas socio-terapéuticas para los consumos de drogas en Argentina. *Acta Psiquiátrica y Psicológica de América Latina*, 64(2), 136-148.
- Camarotti, A. C., Güelman, M. y Azparren, A. L. (2018). ¿Enfermedad, exclusión o pérdida del sentido de la vida? Las causas que llevan a consumir drogas según referentes de programas religiosos y espirituales. *Socio Debate. Revista de Ciencias Sociales*, 7, 27-56.
- Camarotti, A. C., Jones, D. y Di Leo, P. F. (2017). *Entre dos mundos. Abordajes religiosos y espirituales de los consumos de drogas*. Buenos Aires: Teseo.
- Camarotti, A. C., Kornblit, A. L. y Di Leo, P. F. (2013). Prevención del consumo problemático de drogas en la escuela: estrategia de formación docente en Argentina utilizando TIC. *Interface-Comunicação, Saúde, Educação*, 17, 695-703.
- Castro Rubel, J., Artese, M. y Tapia, H. (diciembre, 2016). *Reflexiones a orillas de la grieta. Representaciones de la conflictividad social en trabajadores de empresas recuperadas, asalariados y comerciantes*. Trabajo presentado en IX Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata, Ensenada, Argentina.
- Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) (2019). *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2019*. Buenos Aires: CELS-Siglo XXI.
- Corbelle, F. (2013). Drogas: la audiencia pública. Intervención política y trabajo de campo. *Avá* 22, 97-119.

Martín Güelman, Ana Clara Camarotti y Ana Laura Azparren

- Corbelle, F. (2018). *El activismo político de los usuarios de drogas: de la clandestinidad al Congreso Nacional*. Buenos Aires: Teseo.
- Corda, A. (2012). *Sistemas desproporcionados: desproporción y costos económicos, institucionales y humanos de la política sobre estupefacientes en Argentina*. Buenos Aires: Intercambios Asociación Civil-Universidad de Buenos Aires.
- Corda, A., Galante, A., y Rossi, D. (2014). *Personas que usan estupefacientes en Argentina. De "delincuentes-enfermos" a sujetos de derechos*. Buenos Aires: Intercambios-Universidad de Buenos Aires.
- Cunial, S. (2015). El uso de drogas ilegales como asunto de política pública en Argentina. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 4(8), 165-195.
- Cunial, S. (2016). Conflictos alrededor de cuestiones con poca saliencia política: el debate por la despenalización de drogas en Argentina (2009-2014). *Revista SAAP*, 10(2), 221-248.
- Cunial, S. (2018). "Acciones desde abajo, argumentos desde arriba. La Iglesia Católica y la despenalización del consumo de drogas en Argentina (2008-2014)". En Daniel Jones (Dir.), *Sexo, drogas y religión. Debates y políticas públicas sobre drogas y sexualidad en la Argentina democrática* (pp. 111-148). Buenos Aires: Teseo.
- Cutrona, S. (2022). *Drogas, política y actores sociales en la Argentina democrática*. Buenos Aires: Eudeba.
- Epele, M. (2010). *Sujetar por la herida. Una etnografía sobre drogas, pobreza y salud*. Buenos Aires: Paidós.
- Ferreya, F.G. (2019a). "El cura de Alicia". Alicia Kirchner en la trayectoria y gestión del sacerdote Juan Carlos Molina en la SEDRONAR (Argentina, 2000-2015). *Cuadernos de la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales-Universidad Nacional de Jujuy*, 55, 159-180.
- Ferreya, F.G. (2019b). "Un nuevo paradigma en salud social": el Programa Recuperar Inclusión en la SEDRONAR del sacerdote Molina (2013-2015). *De Prácticas y discursos. Cuadernos de Ciencias Sociales*, 8(11), 3-28.
- Ferreya, F.G. (2020). Interacciones socioestatales y presupuesto público. El caso de las políticas públicas de reducción de la demanda de sustancias psicoactivas en Argentina (2013-2018) (Tesis de maestría no publicada). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México D.F., México.
- Freidin, B. (2017). "El uso de despliegues visuales en el análisis de datos cualitativos. ¿Para qué y cómo los diseñamos?". En Pablo Borda, Valeria Dabenigno, Betina Freidin y Martín Güelman, *Estrategias para el análisis de datos cualitativos* (pp. 72-108). Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani.
- Fusero, M. (2015). La adicción al prohibicionismo y un caso de uso medicinal de cannabis. *Revista Pensamiento Penal*. Disponible en: <http://www.pensamiento-penal.com.ar/doctrina/41909-adiccion-al-prohibicionismo-y-caso-uso-medicinal-cannabis>

- Fusero, M. (2016). Comparativo de proyectos de ley sobre despenalización de delitos de consumo de drogas en Argentina (2009/2016). *Revista Pensamiento Penal*. Disponible en: <http://www.pensamientopenal.com.ar/doctrina/44229-comparativo-proyectos-ley-sobre-despenalizacion-delitos-consumo-drogas-argentina>
- Garbi, S. (2020). *De aislamientos y encierros. Modos “legos” y “expertos” de tratar los consumos problemáticos de drogas*. Buenos Aires: Teseo.
- García Bossio, M. P. y Monjeau Castro, C. (2018). Entre las religiones y el Estado: el caso de las Expo Promo Salud en la provincia de Buenos Aires. *Salud colectiva*, 14(2), 323-340.
- Goltzman, P. M. (2016). *Memorias del Encuentro Intervenciones desde la Reducción de Daños: perspectivas y desafíos actuales*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Intercambios Asociación Civil.
- Güelman, M. (2019). “De una vida a otra vida. Experiencias biográficas y procesos de individuación de ex residentes de comunidades terapéuticas religiosas”. En Ernesto Meccia (Dir.), *Biografías y sociedad. Métodos y perspectivas* (pp. 289-308). Buenos Aires: Eudeba-Ediciones UNL.
- Güelman, M. (2021). La fabricación de un modelo de sujeto en comunidades terapéuticas de fuerte impronta religiosa. *Aposta. Revista de Ciencias Sociales*, 91, 67-82.
- Güelman, M. y Azparren, A.L. (2017). El anclaje territorial en los abordajes religiosos para el consumo de drogas en Buenos Aires (Argentina). *Revista Española de Drogodependencias*, 42(2), 43-55.
- Güelman, M., y Ramírez, R. (2020). Las cuatro “C”: calle-cárcel-cementerio o conversión. Narrativas de transformación identitaria de residentes y ex residentes de comunidades terapéuticas religiosas en el Área Metropolitana de Buenos Aires, Argentina. *Religião & Sociedade*, 40, 171-194.
- Harm Reduction International (2020). *The global state of harm reduction 2020*. Londres: Autor.
- Jefatura de Gabinete de Ministros-Presidencia de la Nación (2016). *Memoria detallada del estado de la Nación 2015*. Buenos Aires: Autor.
- Jones, D. y Cunial, S. (2017). Más allá de los límites del Estado. Instituciones católicas y evangélicas de partidos del Gran Buenos Aires (Argentina) en la implementación de políticas públicas sobre drogas. *Desafíos*, 29(2), 85-123.
- Kingdon, J. (2013). Why some issues rise and others are negated. En S. Theodoulou y M. Cahn (Eds.), *Public policy. The essential readings* (pp.157-163). Nueva York: Pearson.
- Labiano, V. I. (2018). Cannabis medicinal en Argentina: cambio menor en el subsistema de política de drogas. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 27(2), 75-98.
- Laclau, E. (1996). “¿Por qué los significantes vacíos son importantes para la política?” En Ernesto Laclau, *Emancipación y diferencia* (pp. 85-95). Buenos Aires: Ariel.



Martín Güelman, Ana Clara Camarotti y Ana Laura Azparren

- Laclau, E. (2009). "Populismo: ¿qué nos dice el nombre?". En Francisco Panizza (Coord.), *El populismo como espejo de la democracia* (pp. 51-70). Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Levin, L. G. (2010). Individuos, sustancias e intervenciones en las campañas públicas de la SEDRONAR. *Eä Journal*, 2 (2), 1-17.
- Llovera, M. S. y Scialla, M. (2017). Políticas de drogas en Argentina (2003-2015). Reflexiones en torno a la puja entre lo heredado y lo reformulado. *Temas y Debates*, 34, 77-99.
- Mecha, A. (septiembre, 2020). CAACs. Descripción y análisis. Relevamiento de dos Casas de Atención y Acompañamiento Comunitario de la zona norte del Gran Buenos Aires durante los años 2018 y 2019. Trabajo presentado en XIV Jornadas Nacionales de Debate Interdisciplinario en Salud y Población, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Buenos Aires, Argentina.
- Nowlis, H. (1975). *La verdad sobre la droga: la droga y la educación*. París: UNESCO.
- Pasciullo, M.A. (2017). *Cannabis medicinal: proyecto de ley y su avance en la legislación argentina* (Tesis de licenciatura no publicada, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Siglo XXI, Buenos Aires).
- Romero, G. (2020). Actores religiosos en las políticas sociales en Argentina en el siglo XXI. Las mutaciones históricas de una lógica subsidiaria. *Revista SAAP*, 14(1), 157-179.
- Segovia, N. S. y Gonçalves, M. F. C. (2011). Los espacios escolares para la prevención de la drogodependencia: concepción de directivas de escuelas secundarias. *Revista latino-americana de enfermagem*, 19, 782-788.
- Televisión Pública Argentina (29/11/2013). *Visión 7: El padre Molina nuevo titular del Sedronar* (Video Youtube). Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=Zyrwvs3yTsY>.
- Vázquez, A. (2014). Políticas públicas en materia de drogas en Argentina: políticas de estigmatización y sufrimiento. *Saúde em Debate*, 38, 830-839.

**Anexo**  
Cuadro 1-Listado de personas entrevistadas

Nombre	Cargo por el cual fue entrevistado/a	Institución	Período en que ocupó el cargo
Graciela Ahumada	Coordinadora de Investigaciones y Directora del Observatorio Argentino de Drogas	SEDRONAR	2001-2013
Edith Benedetti	Directora General	Hospital Nacional en Red Especializado en Salud Mental y Adicciones "Lic. Laura Bonaparte"	Primer período: Noviembre 2012 a diciembre 2015. Segundo período: marzo 2020 a diciembre 2021
Rafael Bielsa	Secretario	SEDRONAR	Diciembre 2011-marzo 2013
Alberto Calabrese	Director	Dirección Nacional de Salud Mental y Adicciones-Secretaría de Determinantes de la Salud y Relaciones Sanitarias-Ministerio de Salud de la Nación	Enero 2011-diciembre de 2015
Roberto Canay	Subsecretario	Subsecretaría de Prevención y Tratamiento-SEDRONAR	Diciembre 2015-diciembre 2019
Ignacio Cárcamo	Presidente	Asociación Civil Programa Andrés Rosario	Agosto 2018 y continúan
Antonio Tesolini	Director terapéutico		
Fabián Chiosso	Presidente	Federación de Organizaciones No Gubernamentales de Argentina para la Prevención y el Tratamiento del Abuso de Drogas (FONGA) y Federación Latinoamericana de Comunidades Terapéuticas (FLACT)	2011 y continúa
Francisco Cumsille	Jefe	Observatorio Interamericano sobre Drogas (OID)-CICAD-OEA	2004-2017
Pablo Cymerman	Coordinador	Área de Relaciones Institucionales e Incidencia Política-Intercambios Asociación Civil	1995 y continúa
Anibal Fernández	Ministro	Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación Argentina	Diciembre de 2007-julio de 2009
Mariano Fusero	Director	Resat Política de Drogas y Derechos Humanos	2019 y continúa
Silvia Inchaurreaga	Presidenta honoraria	Asociación de Reducción de Daños de Argentina (ARDA)	1999 y continúa
Claudio Mate	Ministro	Ministerio de Salud-Provincia de Buenos Aires	Diciembre 2005-diciembre 2007
Juan Carlos Molina	Secretario	SEDRONAR	Noviembre de 2013-mayo 2015
Cecilia Nieto	Secretaria	Agencia de Prevención de Consumo de Drogas-Provincia de Santa Fe	Octubre 2016-diciembre 2019
Ignacio O'Donnell	Subsecretario	Subsecretaría de Planificación, Prevención y Asistencia-Secretaría de Políticas Integrales sobre Drogas de la Nación Argentina (SEDRONAR)	2012- 2013
Luciana Pol	Investigadora	Equipo de Trabajo Internacional-Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)	2014 y continúa
Graciela Touzé	Directora ejecutiva	Intercambios Asociación Civil	1995 y continúa

Fuente: Elaboración propia.