



Tipo de documento: Trabajo Final de Carrera de Especialización

Título del documento: Nuevas estrategias para viejos sujetos : aportes para analizar el vínculo entre vulnerabilidad social e intervención estatal en consumo de drogas (Argentina, 2013-2019)

Autores (en el caso de tesis y directores):

Martín Ramiro Cagide

Ana Clara Camarotti, tutora

Datos de edición (fecha, editorial, lugar,

fecha de defensa para el caso de tesis): 2021

Documento disponible para su consulta y descarga en el Repositorio Digital Institucional de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.
Para más información consulte: <http://repositorio.sociales.uba.ar/>

Esta obra está bajo una licencia Creative Commons Argentina.
Atribución-No comercial-Sin obras derivadas 4.0 (CC BY 4.0 AR)



La imagen se puede sacar de aca: https://creativecommons.org/choose/?lang=es_AR





UBA Sociales
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

Lic. Martín Cagide

**Nuevas estrategias para viejos sujetos: aportes para analizar el
vínculo entre vulnerabilidad social e intervención estatal en consumo
de drogas (Argentina, 2013-2019)**

(volumen único)

Monografía Final para optar por el título de
Especialista en Gestión y Planificación de Políticas Sociales
Facultad de Ciencias Sociales – Universidad de Buenos Aires

Tutora: Ana Clara Camarotti

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2020.

Resumen

El objetivo del presente trabajo es contribuir al análisis de la intervención estatal en consumo de drogas llevada adelante en Argentina durante el período comprendido entre los años 2013 – 2019, cuando tienen lugar una serie de reformas institucionales que inauguran un nuevo enfoque en la materia por parte del Estado, el cual se caracteriza fundamentalmente por girar en torno a la categoría de vulnerabilidad social, tomando a la ley Plan IACOP como hito que nos permite explorar los argumentos que están por detrás de la construcción del consumo de drogas como problema social. Para ello, abrevaremos del campo de las políticas sociales y de la teoría crítica de Michel Foucault, colocando la mirada sobre el sujeto que se construye como objeto de la intervención, como clave de comprensión. En este sentido, este trabajo propondrá, como desenlace, que el modo de intervención en consumo de drogas que realiza el Estado desde el año 2013 es más un apéndice de la política social –en tanto operación del moldeamiento del proceso de reproducción de la vida (Danani, 2009; Grassi, 2003)- que una especificación de las políticas de salud mental. El sujeto de intervención se define en tanto tal principalmente por el régimen de desigualdades (de raza, de etnia, de género, de clase), antes que por el hecho de consumir drogas.

Abstract

The aim of this paper is to contribute to the analysis of state intervention in drug consumption in Argentina from 2013 to 2019, when different institutional reforms took place starting a new approach on the topic. Its main characteristic is the fact that it was based on the category of “social vulnerability”, taking the IACOP law as a landmark that allows us to explore the arguments behind the construction of drug consumption as a social problem. To carry out such analysis, we will draw from the field of Social Policy and Michel Foucault’s Critical Theory, looking into the subject who is the object of the intervention. In that sense, this paper will propose that this form of state intervention in drug consumption since 2013 has been more of an annex to social policy – understood as the operation to shape the human reproduction process (Danani 2009; Grassi 2003)- than a mental health policy specification. The subject of intervention is defined in itself more by the structure of inequalities, than by their drug consumption habits.

Índice

Introducción.....	4
Parte 1. Vulnerabilidades sociales: la necesidad de intervenir en el consumo de drogas.....	7
1.1 La (re)producción de la fuerza de trabajo como intervención estatal primordial.....	8
1.2 El par necesidades – problemas como habilitación para la intervención	10
1.3 El consumo de drogas como un problema de vulnerabilidad social	11
Parte 2. De la abstinencia a la desustancialización.....	14
2.1 Abstinencia.....	17
2.2 Desustancialización.....	23
2.3 El punto de transición o bisagra: el año 2013	30
Parte 3. ¿Nuevas estrategias para viejos sujetos?	32
3.1 2003 – 2015: integración a través del consumo	32
3.2 2016 – 2019: integración por merecimiento.....	40
Conclusiones	45
Referencias Bibliográficas	49
Fuentes	51

Nuevas estrategias para viejos sujetos: aportes para analizar el vínculo entre vulnerabilidad social e intervención estatal en consumo de drogas (Argentina, 2013-2019)

Introducción

El presente trabajo abordará cuestiones vinculadas a la intervención social realizada por el Estado argentino respecto del consumo de sustancias psicoactivas durante el período comprendido entre los años 2013 - 2019.

El consumo de drogas por amplios sectores de la población es un fenómeno creciente en las últimas décadas, y los estados ensayan diversas respuestas ante el mismo. Desde la perspectiva de la teoría de las políticas sociales, propondremos, en primer lugar, argumentos que nos permitan situar dicho fenómeno como un problema social, es decir, que se constituye como objeto del tipo de intervención específica que se despliega desde dicho campo. A partir de esta perspectiva, entenderemos que la construcción de cualquier respuesta ante un problema por parte del Estado no es un acto reactivo, sino un acto constitutivo que funda dicho problema.

Para ello, nos abocaremos a reflexionar sobre la forma en que las intervenciones estatales en materia de consumo de sustancias psicoactivas han construido al sujeto que es objeto de las mismas, bajo la premisa de que a partir de indagar en esta operación será posible construir aportes para enriquecer la mirada respecto del papel que este ámbito específico de la intervención tiene en la reproducción del orden social.

Tomaremos como definición de consumo de drogas la ofrecida por Romaní (2008):

(...) se trata del fenómeno de la incorporación al organismo humano de unas sustancias químicas, con unas características farmacológicas que actúan sobre todo a nivel psicotrópico, pero cuyas consecuencias, funciones, efectos y significados son el producto de las definiciones sociales, culturales, económicas y políticas que las diferentes formaciones sociales (grupos, colectivos e individuos) elaboran, negocian y/o disputan en el marco histórico en el que se sitúan sus prácticas. (Romaní, 2008: 302)

Esta definición nos resulta oportuna, porque desde algunos debates que tienen lugar en el campo de la intervención social y de las políticas sociales, buscaremos analizar qué afinidad tiene la forma

en que el Estado desde la política pública, en cierto momento, designa como problemático un fenómeno, en este caso, un conjunto de acciones de incorporación de sustancias -dejando en el mismo acto afuera de dicho conjunto a otras acciones que podrían incluirse en él-, con su intencionalidad de moldeamiento de las formas sociales, en clave de producción y reproducción de un orden social determinado (García Linera 2010; Oszlak 2012; Vilas 2011).

Los debates aludidos, en los cuales abrevaremos para nuestras reflexiones, son aquellos que proponen como objeto de las políticas sociales a la incidencia en los procesos de producción y reproducción de la estructura social y, particularmente, de la fuerza de trabajo (Danani 2009; Fleury 1999; Grassi 2003), y como lugar de la intervención el escenario que se constituye en la relación entre los niveles micro –el individuo, los grupos sociales-, meso –el territorio- y macro –los procesos de subjetivación, las políticas públicas- (Carballeda, 2015).

Una categoría central de este trabajo es la de *vínculo de intervención*. Pensaremos al consumo de drogas como una relación social, y no como un fenómeno en sí mismo. Cada momento histórico construye un régimen de distinción respecto de qué población es consumidora, como una suerte de forma anticipatoria, o sea, más allá de si ese consumo es efectivo o no en dicha población. En otras palabras, cuando se define un sujeto consumidor sobre el que intervenir, el problema que representa dicho sujeto está antes del consumo mismo, y esa definición está vinculada más al lugar que dicho sujeto ocupa en la estructura social que al hecho efectivo del consumo. Esto nos llevará a indagar en este trabajo sobre la estructura social. ¿Quién requiere intervención y quién no? ¿Quién construye la respuesta ante esa necesidad? ¿Qué intencionalidad tiene esa respuesta? ¿A qué definición de problema responde? En este sentido, la pregunta central del presente trabajo es: ¿en qué conjunto de relaciones se inserta el vínculo de intervención que el Estado establece con aquellos/as que define como (posibles) consumidores/as?

Arias (2012), en relación a la construcción del problema de la pobreza, adopta la perspectiva relacional de George Simmel, remarcando que no es la falta de recursos lo que hace al sujeto pobre, sino que lo que lo define es el hecho de recibir socorro a causa de ello. La asistencia es una relación que define a la pobreza, y en ese acto también define a quiénes no son pobres. Apoyándonos en esta propuesta, colocaremos la mirada en la construcción del vínculo de intervención en consumo de sustancias psicoactivas a partir específicamente del sujeto con quien el Estado establece dicho vínculo.

El objetivo de la tarea antes descrita es construir aportes para pensar, específicamente, la forma en que fundan al consumo de drogas como problema social las estrategias implementadas por el Estado argentino desde 2013 en adelante, que tienen como particularidad centrarse en la *vulnerabilidad social*. La elección de este año como punto de partida de la indagación responde al hecho de que desde fines del año 2013 y durante los primeros meses del año siguiente, el Estado argentino llevó adelante una reforma de la arquitectura institucional respecto del abordaje del tema -que tuvo como epicentro a la Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico (SEDRONAR)-; se promulgó una nueva ley específica –Ley 26.934 Plan Integral de Abordaje de los Consumos Problemáticos (Plan IACOP)-; se creó un nuevo programa rector –Programa Recuperar Inclusión (PRI)-, entre otras novedades.

Cabe mencionar que en el año 2010 se sancionó en Argentina la Ley Nacional de Salud Mental y Adicciones 26.657, que fue reglamentada en 2013. El artículo 4 está específicamente dedicado al consumo de drogas, estableciendo que

Las adicciones deben ser abordadas como parte integrante de las políticas de salud mental. Las personas con uso problemático de drogas, legales o ilegales, tienen todos los derechos y garantías que se establecen en la presente ley en su relación con los servicios de salud (Ley de Salud Mental, art. 4).

No obstante, no tomaremos como punto de partida la ley de Salud Mental, dado que, conforme los objetivos de este trabajo, proponemos un recorte que nos permita la reflexión acerca del vínculo entre intervención en consumo de drogas y vulnerabilidad social, relación que no es central en la misma. Para ello, trabajaremos con la Ley Plan IACOP que, como vamos a explicitar a lo largo de este trabajo, está organizada en torno a la vinculación entre consumo de drogas y vulnerabilidad social, y funciona como marco regulatorio del plan que se pone en marcha a partir de la mencionada reforma, PRI. Específicamente, en el tercer apartado, profundizaremos en el contrapunto entre ambas disposiciones, planteando una discontinuidad entre el abordaje del consumo de drogas -tal como se ha implementado en Argentina para nuestro período- y el modelo de la salud mental.

A partir de los hitos seleccionados, realizaremos un recorrido temporal que requerirá hacer referencia al abordaje realizado antes de 2013; luego, avanzaremos sobre los dos últimos años de la segunda presidencia de Cristina Fernández de Kirchner –que se constituirán como un primer

período de aplicación de las estrategias referidas-, para arribar a la presidencia de Mauricio Macri, en la que nos interesará observar qué destino tuvieron los nuevos lineamientos.

A partir de los aportes de la teoría crítica de Michel Foucault, en la segunda parte de este trabajo, propondremos que son dos conjuntos de técnicas diferentes –que daremos en llamar *abstención* hasta 2013 y *desustancialización* después- las que permiten entender el anudamiento entre vínculo de intervención, construcción del sujeto y definición del problema, constituyéndose el año 2013 como punto de transición o bisagra entre dos modos de abordaje por parte del Estado en términos de gubernamentalidad¹ (Murillo, 2011). Las caracterizaremos como operaciones de saber-poder que el Estado realiza como parte del despliegue de su tecnología de gobierno de las poblaciones.²

Indagar estas operaciones nos permitirá vincular las racionalidades que habitan la intervención estatal sobre el consumo de drogas –especialmente lo referido a los sujetos vulnerados- con la forma en que el Estado desarrolla los procesos de reproducción del orden social en sentido amplio.

Parte 1. Vulnerabilidades sociales: la necesidad de intervenir en el consumo de drogas

En este primer apartado, vamos a reponer algunas ideas provenientes del campo de las políticas sociales que nos serán de utilidad para el análisis específico que pretendemos desarrollar.

Comenzaremos situando a la producción de la fuerza de trabajo como una de las intervenciones primordiales y fundantes de los Estados modernos; en segundo lugar, nuestra mirada se colocará en el par necesidades humanas – problemas sociales, como producción habilitante de las intervenciones estatales.

¹ “Nos referimos a un complejo de tácticas-técnicas que desde diversos dispositivos se despliegan sobre los cuerpos individuales y colectivos y que tienen como efectos la construcción y la autoconstitución de sujetos en base a normas e ideales. La gubernamentalidad, expresión que combina gobierno y mentalidad, nos indica un sendero: el de que el poder anida en nuestras relaciones, pero también en eso que llamamos “yo” (Murillo, 2011: 91).

² Junto a Murillo (2009) entendemos que el gobierno de las poblaciones –en tanto modos de conducir conductas- no es ejercido únicamente por el Estado; sin perjuicio de ello, el interés de este trabajo es colocar la mirada sobre el accionar del Estado específicamente.

Para concluir, abordaremos de manera específica el consumo de drogas a partir de lo que entendemos se constituye desde el Estado argentino en 2013 como una *necesidad* que requiere la reformulación del problema, para lo cual haremos una breve referencia a las novedades que tienen lugar en las políticas públicas referidas a la materia dicho año.

Antes de ello, creemos necesario explicitar algunas cuestiones en torno a la categoría de vulnerabilidad social, punto de partida para los desarrollos expuestos en este trabajo. En tanto tal, se configura a partir de la observación de una aparición repetida de dicha categoría en diversos documentos públicos y declaraciones de funcionarios/as, de manera explícita pero también, implícita. Entendemos que la construcción y los alcances de la categoría podrán ser conocidos a partir del análisis de sus contextos de producción. Dicho en otras palabras, entendemos que no se trata de un concepto preexistente que se ubica en el marco teórico de este trabajo, sino de una categoría a problematizar en el análisis que nos disponemos a emprender.

Asimismo, es importante aclarar que vamos a utilizar el término vulnerabilidad social como forma de condensar diversas expresiones que hemos recogido de la observación: vulneración de derechos, exclusión social, marginación, la propia vulnerabilidad social, entre otras. Si bien sabemos que cada una de ellas presenta diferencias conforme sus contextos de producción y ámbitos de discusión al cual pertenece, decidimos trabajar con una misma denominación con el objetivo de aprehender una suerte de núcleo básico de significaciones que, entendemos, todas ellas comparten.

La operación anteriormente descrita se basa en nuestro propio supuesto de que, por detrás de todas ellas, a partir del campo de discusión que queremos recortar en torno a la intervención en consumo de drogas, estamos entendiendo por vulnerabilidad social una serie de condiciones negativas para la reproducción de la vida que devienen de la nueva cuestión social, emparentadas al proceso de desafiliación (Castel, 1997). Castel define la desafiliación como “una zona intermedia, inestable, que conjuga la precariedad del trabajo y la fragilidad de los soportes de proximidad” (1997, p. 15)

1.1 La (re)producción de la fuerza de trabajo como intervención estatal primordial

El tránsito hacia el Capitalismo implicó una gran transformación (Polany, 1992) específica, inherente y medular al erigimiento y funcionamiento de éste: la de la fuerza de trabajo en

mercancía, novedad, por un lado, pero también, desde cierto punto de vista, continuidad de los procesos de desposesión y acumulación originaria. En el Capitalismo, esta mercancía fuerza de trabajo es un bien transable del que disponen quienes no poseen los medios de producción (Marx, 2002).

La existencia de esta mercancía no sólo es condición *sine qua non* para el desarrollo productivo, sino también para la constitución del orden social capitalista. La reproducción del sistema depende de la reproducción de los sujetos que forman parte de él. Por lo tanto, la configuración de un mercado de trabajo (espacio de transacción para la fuerza de trabajo), implica el desarrollo de una arquitectura institucional que provea las condiciones de su creación y mantenimiento. Situamos aquí la función de los estados capitalistas.

Los estados capitalistas, para tal fin, requieren incorporar los principios de igualdad y libertad, lo cuales pueden ser leídos desde nuestros argumentos como las condiciones para que los sujetos (varones, en primera instancia) puedan transar su fuerza de trabajo en el mercado. Sin embargo, estos principios entran en tensión con la dependencia que se opera a partir de esa relación salarial que los sujetos tienen que establecer para vender su fuerza de trabajo. La forma en que la carencia de los medios para producir y para reproducirse sea resuelta dependerá de las oportunidades y condiciones de empleo, que a su vez demarcan las posibilidades de participación social y política.

Lo antedicho nos introduce de lleno en la centralidad de la intervención estatal sobre la reproducción de la vida. Desde un primer momento, constitutivo, el Estado establece sus principios basales a instancias del apuntalamiento de la construcción del mercado de trabajo. De este modo, y como continuación de ello, sus intervenciones sobre los sujetos tienen como fin la reproducción y mantenimiento de ese mercado, como una suerte de dispositivo de mercantilización constante. Este proceso implica que la fuerza de trabajo encarnada en los sujetos sea, en definitiva, un producto social, que se re-produce en las diferentes esferas de la vida.³

³ Es oportuno señalar que la fuerza de trabajo de la que venimos hablando, no subsume la totalidad de la experiencia vital de los sujetos, sino que estos participan en diversos campos de relaciones. No obstante, para este trabajo, tomaremos este aspecto de la existencia vital como clave de análisis.

1.2 El par necesidades – problemas como habilitación para la intervención

Hablar de la reproducción de la vida implica colocar la mirada sobre las necesidades humanas, bajo la premisa de que los problemas consecuentes del grado de satisfacción de éstas no se derivan naturalmente de las condiciones de supervivencia de los seres humanos, marcadas por el contexto en el que éstos se encuentran en un determinado momento. Por el contrario, son sociales e históricas. La existencia y su reproducción tiene un sentido dentro de una trama que por ser económica y política, es inmediatamente social, a la vez que histórica (Grassi, 2008).

Qué se necesita para la reproducción de la vida, quién lo determina y cómo se satisface esa necesidad, son preguntas que encuentran una resolución en la trama mencionada, de acuerdo al punto de equilibrio –transitorio, negociado- entre las diferentes variables que movilizan los procesos de mercantilización y socialización.

Es en este punto que nos interesa introducir una conceptualización sobre las políticas sociales afín a nuestros argumentos: Grassi (2008) entiende a las políticas sociales como instrumentos del Estado para normatizar y normalizar el régimen de reproducción social.

La normatización y la normalización son dos efectos que forman parte del mismo proceso. Aluden a la construcción de modos, lógicas, reglamentaciones, programas, a la vez que delimitan a los sujetos que son objeto de los mismos. Esta delimitación o normalización de los sujetos se realiza en el mismo acto en que se definen sus necesidades, el mayor o menor grado de socialización de las mismas, y la cantidad y calidad de los satisfactores, produciendo en ese acto una trama de distinciones sociales, dotando o no de ciertos atributos a dichos sujetos (Grassi, 2008).

Las políticas sociales, en tanto intervención estatal, son productoras de necesidades, y no meras reacciones a estas. Historizar y analizar el carácter político-económico de las necesidades y su problematización implica develar los hilos que mueven a las políticas sociales. La reproducción social es a la vez el proceso de perpetuación y adaptación del sistema y el de moldeamiento de los sujetos, entablando una dialéctica entre ambos. Es en ese punto donde el par necesidades-políticas sociales se inserta, como dinamizador. Las necesidades humanas, entonces, no devienen problemas por el hecho de tener que ser satisfechas, sino que son problemáticas en su constitución misma.

La construcción de problemas sociales implica diversos planos interrelacionados. Entre ellos, uno de los más significativos como puerta de entrada a la reflexión sobre dicho proceso es el recorte o la definición del sujeto sobre el que se interviene, no como entidad preexistente, sino como operación fundacional. La demarcación del sujeto de intervención es otra operación concomitante al establecimiento de las necesidades y a la construcción de problemas sociales (Danani, 2009; Grassi, 2008).

A continuación, comenzaremos a exponer una serie de reflexiones en torno a la construcción del sujeto de intervención de las políticas de drogas –el/la consumidor/a de sustancias psicoactivas– desde el abordaje del Estado argentino.

1.3 El consumo de drogas como problema de vulnerabilidad social

En los siguientes párrafos, expondremos algunas ideas que habilitarán la reflexión posterior en torno a la intersección entre intervención en consumo de drogas y vulnerabilidad social, particularmente en relación a la construcción del sujeto que es objeto de la misma.

Hacia finales del año 2013, se producen en Argentina una serie de reformas institucionales en el ámbito del Estado, las cuales elegimos para este trabajo como punto de apoyo para visualizar las diferentes perspectivas en términos de abordaje del consumo de drogas que conviven en tensión al interior de las políticas públicas argentinas. Entendemos que colocar la mirada en estas reformas es clave para pensar los matices que delinean el problema del consumo de drogas como un problema social, especialmente en lo relacionado a la vulnerabilidad.

Para ello, comenzaremos situando algunos lineamientos respecto del modelo o enfoque que fuera hegemónico a nivel global a lo largo del siglo XX y principios del siglo XXI, momento en que empieza a resquebrajarse, denominado –dependiendo del campo de discusión desde donde se lo aborde– prohibicionista o abstencionista.

Los principales lineamientos de este enfoque radican en el hecho de enmarcarse en la llamada *guerra contra las drogas* propiciada por Estados Unidos. La intervención estatal se focaliza en el combate a la oferta de una serie de sustancias ilegalizadas, quedando los/as usuarios/as de éstas en

el ámbito de la contravención y el delito. En la intervención estatal, este enfoque comienza a languidecer durante la primera década del siglo XXI teniendo a nuestro criterio, como ya fue dicho, un hito clave a fines del año 2013. No obstante, como señalan Alejandro Capriati y Ana Camarotti (2018), los cambios vinculados al alejamiento respecto de este modelo y a la aparición de nuevas respuestas, que tienen como principales características el respeto a los derechos de las personas y el cuidado de la salud, no fueron ni cabales ni inmediatos. Nuestro país no logró salir del fracaso del enfoque prohibicionista y, en todo caso, se da una convivencia entre modelos, enfoques, discursos, los cuales podemos sistematizar para este trabajo en dos grandes tipos: los abstencionistas-punitivistas, y los basados en el respeto a los derechos, el cuidado de la salud y el involucramiento de la comunidad.

Este segundo enfoque, el cual consideramos en proceso de construcción, con diversos ensayos tanto en la intervención como en el ámbito de las políticas públicas, no es uniforme. Dentro del mismo conviven diferentes propuestas, que presentan matices entre sí. No es objeto de este trabajo abordar dicha diversidad, ni profundizar en ella. Por el momento, nos limitaremos a señalar que, en las políticas públicas argentinas de intervención en consumo de drogas, de manera oficial, se empiezan a ensayar algunas respuestas que coinciden con este segundo enfoque, las cuales –reiteramos– conviven con el enfoque prohibicionista.

Los nuevos modos de intervenir que surgen en el siglo XXI -y que aparecen de manera oficial en las políticas públicas respecto de la materia en Argentina en 2013- proponen, en términos generales, considerar a los/as usuarios/as de drogas como sujetos de derechos, promoviendo una convivencia lo menos dañina posible con las drogas a partir de la reducción de los riesgos y de los daños derivados del consumo, al tiempo que se desarrollan estrategias de reducción de la demanda, es decir, acciones de prevención y asistencia que tiendan a la disminución del consumo por parte de la población, colocando en el centro de la intervención a las personas y al vínculo que éstas establecen con las sustancias y tomando en consideración los determinantes sociales del fenómeno.

Estas estrategias comienzan a delinearse a nivel mundial en la década de 1990, a instancias de una serie de novedades tales como la incorporación de programas basados en reducción de daños, la pandemia de HIV/Sida y una diversificación en las modalidades del uso de drogas (Camarotti, Jones y Di Leo, 2017: 11). En este sentido, en el mundo, desde servicios de salud, organizaciones sociales, grupos de activistas, se gestan experiencias alternativas a la abstención – prohibición, que

tienen a la prevención, al cuidado de la salud y al respeto por los derechos humanos como centralidades en sus intervenciones, con una perspectiva integral y comunitaria (Camarotti y Capriati, 2018: 7).

En lo que respecta a las novedades introducidas en las políticas públicas argentinas entre 2013 y 2014, señalamos como un hito clave la sanción de la Ley Plan IACOP, que sitúa al consumo de sustancias en el ámbito de los padecimientos sociales.⁴ En lo institucional, ese mismo año, la SEDRONAR es reformada: se trasladan casi todas las áreas vinculadas a la lucha contra el narcotráfico al Ministerio de Seguridad (Decreto del Poder Ejecutivo Nacional 48/2014), quedando el organismo como responsable de desplegar de manera específica un programa de reducción de la demanda, denominado “Recuperar Inclusión”.

Dicho nombre es de por sí sugerente, por la alusión directa al abordaje de la exclusión como estrategia central, situando a ésta como condicionante privilegiado de las problemáticas de consumo. Asimismo, el texto de la Ley IACOP presenta como ejes centrales la territorialidad y la perspectiva comunitaria, a la vez que indica que las acciones deben dirigirse a aquellos sectores con mayores niveles de vulnerabilidad. Propone a la inclusión educativa y laboral como componentes esenciales.

A partir del establecimiento de estas políticas, se crean dispositivos territoriales nuevos (que implicaron/implican construcción de edificios, contratación de personal, adquisición de insumos de toda índole, etc.), todos ellos situados en zonas de “alta vulnerabilidad social” (SEDRONAR, Observatorio Argentino de Drogas, Sistema Único de Información Territorial).

En este punto, podemos situar que –para la intervención- el/la consumidor/a de sustancias se configura como tal en tanto su consumo es consecuencia de su situación de vulnerabilidad social.

⁴ Como fue mencionado en el apartado introductorio, la perspectiva integral – comunitaria y de derechos humanos para el abordaje de los problemas derivados del consumo de drogas se hace presente de manera oficial en la Ley de Salud Mental 26.657 sancionada en 2010 y reglamentada en 2013. No obstante, desde nuestro punto de vista, existe una diferencia clave para entender la aparición de la ley Plan IACOP para la misma época (y la coexistencia con la ley de Salud Mental), y es que justamente ésta coloca de manera explícita a la problemática dentro del campo de los problemas sociales. A nuestro entender, existe una tensión entre el campo de la salud y el campo de las políticas sociales que se construye a partir de la necesidad de nuevas respuestas tras el fracaso del prohibicionismo. Esto será objeto de una futura investigación. Para este trabajo, tomaremos como hito la ley Plan IACOP, dado que nos interesa explorar los argumentos que están por detrás de la construcción por parte del Estado del consumo de drogas como problema social (sin desconocer que, al mismo tiempo, existe en tensión una construcción como problema de salud mental).

Proponemos pensar este acto como una re-definición del consumo de sustancias en tanto problema social. El surgimiento de nuevas normativas y políticas implica una intervención que parece construir un nuevo sujeto. Avanzaremos sobre estas ideas.

Para comenzar, la insistencia respecto de su status de sujeto de derechos y la puesta en marcha de dispositivos de inclusión social, son coincidentes con la hipótesis de Danani (2014) respecto de que en la década del 2000 se configuró un nuevo patrón de intervención social fundado en la noción de derechos, diferente al del neoliberalismo de la década anterior. Ahora bien, para este caso, ciertamente, ésta no incluye el principio del universalismo –propio de las políticas sociales nacional-populares o keynesianas (Vilas, 1989)-, pues el abordaje estatal del consumo de sustancias privilegia –tanto en sus prácticas como en lo discursivo- a aquellos segmentos poblacionales que están en situación de vulnerabilidad.

Siguiendo a Camarotti *et al* (2017), cabe señalar que, en esta década, se consolidaron dos perfiles de consumidor: sectores vulnerables que acceden a drogas de mala calidad y sectores medios-altos que consumen drogas sintéticas, además de tener lugar un aumento de la medicalización de la vida. Al mismo tiempo, dicen los/as autores/as, a partir de 2010, la diversificación del consumo rompe con el imaginario de varón-joven-pobre. En otras palabras, en el siglo XXI, el consumo de sustancias tiene lugar en todos los estamentos sociales y se vincula a situaciones diversas, no sólo a la vulneración de derechos. Esta observación será de particular interés para este trabajo.

En el siguiente apartado analizaremos estos criterios de distinción en tanto proceso de construcción de un sujeto, con el objetivo de contrastar las dos modalidades de abordaje de los consumos que fueron mencionadas, ahondando en el modelo que empieza a esbozarse en el 2013.

Parte 2. De la abstención a la desustancialización

En el apartado anterior propusimos que la construcción del sujeto de intervención forma parte del acto fundacional de la constitución de los problemas sociales.

Describimos, también, de manera sucinta, el tránsito de una forma de intervenir por parte del Estado –conocida genéricamente como prohibicionista- a otra, caracterizada por la perspectiva integral-comunitaria y de respeto por los derechos humanos, en oposición al carácter punitivista de la primera.

En esta segunda parte, profundizaremos en estos dos modos de intervenir por parte del Estado, construyendo para cada uno de ellos una propuesta respecto de la lógica de intervención que llevan adelante.

Antes de avanzar, algunas consideraciones. Estos dos modos de intervenir no se han encarnado de manera homogénea durante su existencia; por el contrario –y esto es uno de los puntos esenciales a arribar en este trabajo-, cada uno de ellos se inserta de manera diferente conforme la orientación de la política pública del proyecto político de turno.

Desde diversos campos se han construido propuestas de modelización de las intervenciones en problemáticas de consumo de sustancias psicoactivas (Camarotti y Kornblit 2015; Nowlis 1975; Romaní 2008). Nuestro interés, no obstante, no apunta a la construcción de modelos. La intención es más bien poner en evidencia algunas lógicas subyacentes antes y después de la reforma del 2013, indagando principalmente en el sujeto de intervención que delinean.

Para ello, vamos a realizar un breve análisis comparativo de dos pares de documentos⁵ representativos para cada uno de los enfoques. Entenderemos por representatividad que cada par de documentos seleccionado ubica uno de sus elementos en el nivel macro de la intervención y otro, en el micro (Carballeda, 2015). A continuación, detallaremos los documentos y los motivos de su elección.

En el nivel macro, trabajaremos sobre los textos de las leyes 23.737 (Tráfico y Tenencia de Estupefacientes) y 26.934 (Plan Integral de Abordaje de los Consumos Problemáticos). Estas normativas guardan relación entre sí por ser cada una de ellas el sustrato legal de los planes que implementó la SEDRONAR en sus dos arquitecturas institucionales: su creación en 1989 y su

⁵ Desde la perspectiva teórico-metodológica elegida, siguiendo a Murillo (2009: 168) entendemos por documento “todo registro que nos hable del presente o del pasado: reglamentos, decretos, leyes, pero también canciones relatos cuentos, dibujos pinturas (...) permiten obtener diversos registros acerca de cómo se constituyen socialmente las subjetividades”.

reforma en 2013. En efecto, la ley 23.737 es promulgada el día 10 de octubre de 1989, unos meses después de la creación de la SEDRONAR (Decreto Poder Ejecutivo Nacional 271 del 19 de julio de 1989). Por esta norma, la SEDRONAR se instituye como órgano responsable de coordinar las políticas públicas nacionales tanto en lo que respecta a prevención y asistencia de las adicciones como en lo vinculado a la lucha contra el narcotráfico. Podemos afirmar que existe entre la ley mencionada y la SEDRONAR una relación directa y fundacional. Por su parte, la ley 26.934 se sancionó el 30 de abril de 2014, casi cuatro meses después de la ya mencionada reforma de la SEDRONAR, a partir de la cual se trasladaron las áreas vinculadas a la lucha contra el narcotráfico al Ministerio de Seguridad (Decreto Poder Ejecutivo Nacional 48 del 14 de enero de 2014): también existe entre la *nueva* SEDRONAR y la ley Plan IACOP un vínculo estrecho.

En el nivel micro, es decir, en el plano de las acciones dirigidas al destinatario final de la política pública, analizaremos el contenido de dos materiales de difusión elaborados por SEDRONAR, ambos de índole preventiva y en forma de cuadernillo: uno de 2004 “Drogas, lo que siempre quisiste saber... y no te animaste a preguntar” (SEDRONAR, 2004) y otro de 2014 “Vos, yo, él, ella... TODOS SOMOS PREVENTORES” (SEDRONAR, 2014). Si bien la SEDRONAR en sus tres décadas de existencia ha publicado una considerable cantidad de materiales de difusión, además de haber desarrollado proyectos, creado dispositivos, dispuesto resoluciones, para poder aprehender de manera focalizada el discurso del organismo, seleccionamos piezas de difusión masiva, bajo la premisa de que dado su objetivo, explicitan de manera directa y sencilla mensajes preventivos que nos permiten acceder de manera ágil a los principales argumentos del enfoque implementado, lo cual resulta beneficioso dada la extensión de este trabajo.⁶

La lectura promoverá encontrar continuidades dentro de cada par, a la vez que visibilizar rupturas entre ellos. Se agregarán algunos elementos paratextuales y contextuales que enriquezcan el trabajo.

Desde la perspectiva teórico-metodológica elegida para este apartado, la teoría crítica de Michel Foucault, pensaremos a los dos enfoques como conjuntos de técnicas pertenecientes a los dos regímenes gubernamentales predominantes en el mundo occidental durante la segunda mitad del

⁶ En una futura investigación se pretende abordar con mayor exhaustividad documentos de otra índole, con el objetivo de profundizar el análisis a partir de la construcción de más categorías. Entendemos que este trabajo oficiará de guía para dicho objetivo.

siglo XX y primeros años del siglo XXI, el liberalismo y el neoliberalismo (Foucault, 2012). Según este autor, estos regímenes se caracterizan por el uso de la biopolítica en tanto tecnología de poder, esto es, se centran en la administración de la vida de las poblaciones. Explica Murillo (2011: 93) que los tres elementos que diseñan la biopolítica son un funcionariado estatal que construye y controla a la población, una ciencia que más allá de mostrarse neutral hunde sus raíces en principios filosóficos y un conjunto de técnicas objetivas que ofrece instrumentos para intervenir, teniendo como objetivo normalizar a las poblaciones en función de ciertos mínimos y máximos de deseabilidad y tolerancia de orden y desorden en cada sociedad. Entonces, avanzaremos construyendo una propuesta para pensar las técnicas que delinear al sujeto consumidor que está por detrás de las intervenciones que realiza el Estado en Argentina, intentando vincularlas a esos mínimos y máximos de deseabilidad y tolerancia respecto del orden social.

2.1 Abstención

2.1.1 Tenencia de estupefacientes

El 8 de junio de 1986, Ernesto Montalvo fue detenido bajo sospecha del delito de hurto en proximidades de la ciudad cordobesa de Carlos Paz. Tenía en su poder 2,7 gramos de marihuana, cantidad suficiente para armar 5 *porros*. Tras un derrotero jurídico de 5 años, en 1990, la Cámara Federal de la provincia no hizo lugar a la declaración de inconstitucionalidad del artículo 6 de la ley 20.771 planteada por la defensa del acusado. De esta forma, Montalvo fue condenado a la pena de 3 meses de prisión en suspenso como autor del delito reprimido por el artículo 14 de la ley 23.737.

La ley 23.737 Tráfico y Tenencia de Estupefacientes es sancionada el 21 de septiembre de 1989 y modifica a la 20.771, aprobada en 1974 dentro del marco de la Doctrina de Seguridad Nacional y como parte del paquete de leyes antisubversivas (Camarotti y Güelman, 2017). Remarcamos que, como antecedente, en la década de 1970, el consumidor de drogas se había insertado en una serie de elementos que constituyen la representación de adicto/a-joven-subversivo/a, muy propia de aquellos años, no sólo en Argentina (González Zorrilla, 1987).

La ley de 1989, respecto de su contexto de producción, es sancionada durante los primeros meses del gobierno de Carlos Menem, a instancias del conjunto de reformas en el Estado que conllevó la adherencia por parte de la Argentina al Consenso de Washington. A continuación, nos aproximaremos al texto de la ley 23.737 para intentar luego delinear la construcción de sujeto consumidor.

En el artículo 12 aparece el sujeto consumidor a través de la descripción de los actos que realiza, así como la intervención que el Estado llevará adelante sobre el mismo: prisión de dos a seis años y multa para quien use estupefacientes “con ostentación y trascendencia al público”.

En el artículo 13 aumenta la pena en caso de que el consumo fuera para facilitar o ejecutar un delito. A continuación, el artículo 14, cuyo efecto jurídico ratificó la Cámara Federal para la condena de Montalvo:

Art.14 – Será reprimido con prisión de uno a seis años y multa de trescientos a seis mil australes el que tuviere en su poder estupefacientes. La pena será de un mes a dos años de prisión cuando, por su escasa cantidad y demás circunstancias, surgiere inequívocamente que la tenencia es para uso personal.

Para los casos abarcados por la segunda parte de este artículo, es importante recuperar las novedades que presenta el artículo 17 respecto de la ley de 1974:

Art. 17 – En el caso del artículo 14, segundo párrafo, si en el juicio se acreditase que la tenencia es para uso personal, declarada la culpabilidad del autor y que el mismo depende física o psíquicamente de estupefacientes, el juez podrá dejar en suspenso la aplicación de la pena y someterlo a una medida de seguridad curativa (...)

De manera clara, la ley determina que el consumo de estupefacientes –inferido a partir de la tenencia para uso personal- debe ser condenado. No obstante, al mismo tiempo, comienza a existir un deslizamiento hacia la idea de un sujeto consumidor enfermo, que requiere una medida curativa.

En otras palabras, si bien en 1989 se contempla al consumo de sustancias psicoactivas en el campo de los problemas de salud, prevalece fuertemente la idea de ilegalismo, delito o atentado contra las costumbres. Esto último se puede inferir a partir del artículo 12, donde se menciona la cuestión de la ostentación en público. A su vez, el artículo 13 se dedica en especial a los casos de consumo para cometer delitos, colocando al delito y al consumo dentro del mismo universo de conductas, con la propuesta subyacente de homologar a los/as consumidores/as con los/as delincuentes.

El sujeto consumidor es construido por la ley como perteneciente al mundo de lo ilegal, a partir de su mero vínculo con un objeto prohibido, en torno del cual gira la intervención del Estado. El sujeto debe abstenerse de vincularse con el objeto, el cual se vuelve protagónico.

2.1.2 Todo lo que siempre quisiste saber sobre las drogas

El recurso a la abstención que promueve la SEDRONAR a partir de 1990, donde la droga se constituye como objeto peligroso e ilegal, el cual el sujeto debe abstenerse de consumir para no transformarse en un delincuente –en primer lugar- y en un enfermo –en segundo-, se puede delinear mejor a partir de la lectura de un material preventivo de difusión del organismo que, aunque elaborado en el año 2004, responde a la misma mirada de la Ley 23.737 en términos de abordaje, puesto que recién se advertiría un cambio explícito en la política pública a fines del año 2013, como ya hemos mencionado.

Entonces, en esta sección, complementaremos el análisis anterior con la lectura de un folleto preventivo, en el nivel micro de la intervención. “Drogas, lo que siempre quisiste saber... y no te animaste a preguntar” (SEDRONAR, 2004) dedica cada una de sus secciones a una sustancia diferente (tabaco, marihuana, alcohol, inhalantes, cocaína, paco, bebidas energizantes, éxtasis) y finalmente agrega un apartado donde explica qué es el HIV y cuál es el riesgo de contagio a partir de la utilización de drogas (por compartir jeringas o por relaciones sexuales sin protección a causa de conductas desinhibidas como efecto del consumo de sustancias). Para cada sustancia presenta su clasificación, nombres populares, algunos datos adicionales como la cantidad de muertes anuales por consumo, efectos y, como información principal, los trastornos físicos y psicológicos que producen (entre ellos, ceguera, atrofia del cerebro, coma con paro respiratorio, impotencia sexual, párkinson, etc.). Advierte que un consumidor de fin de semana puede fácilmente convertirse en un adicto en poco tiempo. Si bien el material incluye advertencias sobre sustancias legales, tabaco y alcohol, al final de sendas secciones agrega las siguientes leyendas respectivamente: “los jóvenes que fuman tienen más probabilidad de consumir drogas ilegales como marihuana y cocaína” (SEDRONAR, 2004: 3) y “para que los jóvenes no consuman drogas ilegales, primero deben evitar el alcohol y el tabaco” (SEDRONAR, 2004: 5).

En consonancia con un objeto droga peligroso y con un sujeto delincuente o enfermo, la idea de prevención que emerge del texto es la de un proceso de concientización que debe realizar el sujeto

respecto de los peligros de vincularse con la droga. Explícitamente, el folleto remarca a los/as jóvenes como objeto de intervención, a la vez que se transmite un mensaje que pareciera buscar más amedrentar que informar. El/La adicto/a-joven-subversivo/a de la década del 70 ha devenido adicto/a-joven-delincuente.

2.1.3 Dispositivo de seguridad

Proponemos pensar este recurso a la abstención como una técnica propia de un dispositivo de seguridad (Foucault, 2012). Se establece un punto de encuentro entre ciertos individuos y ciertos objetos del mundo físico circundante que hace de los primeros constituyentes de una población sobre la que se podrá dirigir una intervención política determinada. El foco puesto en la droga, entendida como sustancia ilegal, tiene por efecto dejar por fuera el mercado de las sustancias legales. La creación de ese espacio de ilegalidad es la construcción de un espacio de seguridad. Se delinea así un saber sobre los sujetos –los/as consumidores/as de sustancias ilegales y sus conductas- que permite dicha intervención.

En torno a los/as consumidores/as de drogas, además de los dispositivos disciplinarios centrípetos donde eventualmente pueden ser aislados –la pena de prisión-, se despliegan dispositivos de seguridad centrífugos, que comienzan a incluir la difusión –como advertencia, como prevención- de las consecuencias negativas a nivel de la salud. Estos canales de difusión buscan como efecto obligar a los sujetos a la observancia del requisito de abstenerse del consumo de sustancias, de la misma manera que una celda los separaría del mismo. Los sujetos no son encerrados preventivamente, sino que se los deja hacer, pero cargando sobre sus hombros la advertencia. La ley 23.737, al final de cuentas, no dice explícitamente que está prohibido consumir, pero expone las consecuencias legales de hacerlo. Así, no difiere del folleto preventivo citado. Ambos documentos se apartan del mecanismo disciplinario de codificar qué está prohibido y qué está permitido. La seguridad, justamente, busca señalar con cierta distancia el punto donde los hechos pueden producirse. Dice Michel Foucault (2012: 69):

La ley prohíbe, la disciplina prescribe y la seguridad, sin prohibir ni prescribir, y aunque eventualmente se dé algunos instrumentos vinculados con la interdicción y la prescripción, tiene la función esencial de responder a una realidad de tal manera que la respuesta la anule: la anule, la limite, la frene o la regule.

Podemos decir que emerge una cierta idea de libertad de acción por parte de los sujetos que permite la introducción de los dispositivos de seguridad. Es esta libertad la condición para el despliegue de los mismos. Formalmente existen las drogas legalizadas y las ilegalizadas. Pero en los hechos, todas circulan con algún tipo de permisividad, por ejemplo, en muchas ocasiones la circulación de las sustancias ilegalizadas está permitida y/o facilitada por anuencia o connivencia de las fuerzas de seguridad. En este sentido, entendemos que la omisión o permisividad del Estado ante ciertas cuestiones es también accionar estatal (Dewey, 2015; Oszlak y O'Donnell, 1981).

Esta paradoja entre la regulación formal y la libre circulación informal comporta, por un lado, una intervención física sobre los elementos de la naturaleza humana –la construcción de objetos, los comportamientos reales, posibles, infinitos- y, por otro, la posibilidad de un poder que se produce a través de la libertad de los individuos, apoyándose en ella. Por esto sostenemos que estamos frente a una técnica biopolítica, ya que lo que se promueve es la auto-construcción de conciencias individuales que porten el problema de consumir.

Llegados/as a este punto, queremos reponer el hecho del surgimiento del problema de la población, operación prínceps que produce (en sentido activo y pasivo a la vez) el nacimiento de la biopolítica, a partir del discernimiento de un nivel de realidad que es la economía, en el marco del mercantilismo, para vincularlo con el problema del consumo de drogas. Touzé (1994) recupera las condiciones de emergencia de la mirada prohibicionista en materia de drogas, situándola en los momentos de desarrollo de los procesos de proletarización e industrialización de la sociedad occidental, cuya expresión más ilustrativa fue el acta de prohibición de venta del alcohol en Estados Unidos, la *Ley Seca*, que funcionó entre 1920 y 1933. La concentración urbana y la conflictividad social derivada de los procesos mencionados llevaron desde finales del siglo XIX y a lo largo del siglo XX a la estructuración de medidas prohibicionistas del uso de sustancias con efectos psicoactivos para generar control social sobre la masa proletaria por parte de los sectores dominantes.

Es aquí donde nos parece relevante la reflexión desde el campo de las políticas sociales. La política de droga construye un sujeto y construye un problema específico, que tienen total coherencia táctica con (y sirven a) el modo de regulación de los procesos de reproducción de la vida que un orden social requiere sostener, lo cual se modela conforme los contextos políticos, los ciclos económicos y la estructura de clases de un país.

La ley 23.737, que a simple vista pareciera hacer caer todo el peso del poder de policía sobre los sujetos, se matiza a la luz del folleto de la SEDRONAR. Nuestra propuesta es considerar a ambos como productos de un gobierno frugal, que deja hacer a los sujetos, mientras coloca unas limitaciones en verdad mínimas que tienen como objetivo mantener las condiciones para que el mercado pueda funcionar, puntualmente garantizando la docilidad de cuerpos no sometidos a las desinhibiciones e irracionalidades que pueden significar los efectos psicoactivos que experimentan las personas cuando consumen. La mercancía fuerza de trabajo puede, entonces, circular libremente y someterse a los designios del mercado.

Lo que aquí llamamos recurso a la abstención es una técnica que se vincula al prohibicionismo en política de drogas y al liberalismo en tanto tecnología de poder. Estamos ante un gobierno que se autolimita, pues no avanza sobre el ámbito de intimidad del sujeto y sus consumos, a la vez que estructura una compleja red de prohibiciones/autorizaciones respecto de ciertas sustancias (permitiendo la circulación informal de sustancias ilegalizadas, la existencia de sustancias legales pero vigilando las consecuencias de una ingesta excesiva, etc.), donde esa red, producto de la autolimitación mencionada, es efecto del respeto por el lugar de verdad que representa el mercado, espacio donde se comercian objetos, entre ellos la fuerza de trabajo, aportando a la docilitación de los cuerpos. La abstención, la regulación del consumo, las leyes, las advertencias, las recomendaciones tienen una coherencia estratégica.

Traigamos a Foucault (2012: 69) nuevamente:

La razón gubernamental en su forma moderna, la forma en que se establece a comienzos del siglo XVIII (...) tiene por característica fundamental la búsqueda de su principio de autolimitación, es una razón que funciona con el interés. Pero éste ya no es, por supuesto, el del Estado íntegramente referido a sí mismo y que no busca más que su crecimiento, su riqueza, su población, su poder, como sucedía en la razón de Estado. Ahora, el interés cuyo principio debe obedecer la razón gubernamental es interés en plural, un juego complejo entre los intereses individuales y colectivos, la utilidad social y la ganancia económica; entre el equilibrio del mercado y el régimen del poder público (...). El gobierno, o en todo caso el gobierno en esta razón gubernamental, es algo que manipula intereses.

En relación al sujeto que el liberalismo construye, según refiere Foucault, encontramos algunas ideas para pensar a los/as consumidores/as de sustancias construidos por los documentos elegidos y las implicaciones de su acto de consumir: “el liberalismo participa en un mecanismo que tendrá que arbitrar a cada instante la libertad y la seguridad de los individuos alrededor de la noción de

peligro” (Foucault, 2012: 86). Aparecen las advertencias en torno a la enfermedad y a la degeneración, por ejemplo, que son muy diferentes de los grandes peligros exteriores que asolaban a los seres humanos antiguamente. El peligro se vuelve éxtimo⁷, y con ello se hace necesario el control, la coacción y la coerción como contrapartida de la libertad. Se puede consumir marihuana, mientras nadie lo descubra. Y el peligro de esta acción es algo que un sujeto porta, un acto que realiza, no algo que puede atacarlo de afuera. El plus de libertad que se crea es a condición de un plus de control e intervención.

2.2 Desustancialización

2.2.1 Abordaje de los consumos problemáticos

Los cinco involucrados en el conocido como fallo Arriola corrieron con más suerte que Ernesto Montalvo. A cada uno de ellos se les incautó en promedio 2 cigarrillos de marihuana de los bolsillos de sus pantalones, en la ciudad de Rosario, en diferentes días entre octubre de 2005 y abril de 2006. En este fallo, la Corte Suprema de la Nación declara inconstitucional el artículo 14 de la ley 23.737, por considerarlo en contradicción con el artículo 19 de la Constitución⁸ y con los tratados internacionales a los cuales Argentina suscribe luego de la reforma constitucional de 1994. Así, el 25 de agosto de 2009, casi veinte años después del fallo Montalvo, los acusados fueron absueltos, sentando jurisprudencia, en términos de despenalización de la tenencia de sustancias psicoactivas para consumo personal.

Cinco años después, el 30 de abril de 2014, el Senado de la Nación aprueba una nueva ley de drogas, la 26.934 Plan IACOP⁹. Unos meses antes, en diciembre de 2013, la entonces presidenta

⁷ La extimidad es una condición definida por Jacques Lacan que se caracteriza como aquello que es externo pero íntimo al mismo tiempo. Algo del exterior del sujeto que, a su vez, se ubica en lo más profundo de su estructura.

⁸ Art. 19.- Las acciones privadas de los hombres que de ningún modo ofendan al orden y a la moral pública, ni perjudiquen a un tercero, están sólo reservadas a Dios, y exentas de la autoridad de los magistrados. Ningún habitante de la Nación será obligado a hacer lo que no manda la ley, ni privado de lo que ella no prohíbe (Constitución de la República Argentina, 1994).

⁹ Cabe aclarar que esta nueva ley no reemplazó a la 23.737, que continúa vigente al día de hoy en todo aquello que el Plan IACOP no la contradice. En este sentido, continúa vigente en Argentina el artículo 14 de la ley anterior, que

Cristina Fernández de Kirchner instrumenta la ya mencionada reforma de la SEDRONAR, a partir de la cual se transfieren casi todas las áreas vinculadas a la lucha contra el narcotráfico al Ministerio de Seguridad, dejando al organismo a cargo solamente de acciones de prevención y asistencia, designando como secretario al sacerdote Juan Carlos Molina.

En el artículo 2 de la ley Plan IACOP, se expone una definición para consumos problemáticos:

aqueellos consumos que –mediando o sin mediar sustancia alguna- afectan negativamente, en forma crónica, la salud física y/o psíquica del sujeto, y/o las relaciones sociales. Los consumos problemáticos pueden manifestarse como adicciones o abusos al alcohol, tabaco, drogas psicotrópicas –legales o ilegales- o producidos por ciertas conductas compulsivas de los sujetos hacia el juego, las nuevas tecnologías, la alimentación o cualquier otro consumo que sea diagnosticado compulsivo por un profesional de la salud.

Un primer señalamiento que queremos hacer respecto de esta definición es la desaparición de la sustancia: el objeto droga pasa, en todo caso, a formar parte de (o fundirse en) el mundo de los objetos de consumo (comida, tecnología, compras, etc.), donde lo que toma relevancia es el sujeto y sus acciones (inclusive, puede existir consumo problemático sin la presencia de un objeto físico, como en el caso del juego). La problemática de la droga pareciera *desustancializarse*, para colocar la mirada de manera plena en el sujeto y sus acciones.

Entre sus principales objetivos, la ley Plan IACOP busca asegurar la asistencia integral y gratuita de los sujetos con consumos problemáticos, a la vez que integrarlos y ampararlos socialmente.

En su capítulo II, titulado “De la prevención”, prescribe la creación de centros comunitarios de prevención, tomando como puntos prioritarios lugares de alta vulnerabilidad social. Respecto de los objetivos de estos centros, se hace un fuerte hincapié en el avance que éstos deben realizar en las zonas donde están establecidos, articulando actividades deportivas, culturales, educativas para la comunidad, funcionando con modalidad de puertas abiertas.

De los cinco capítulos que presenta la ley, el IV se titula “De la integración”, y aborda la cuestión de la vulnerabilidad social, indicando que cuando los sujetos consumidores se encuentren en dicha situación, el Estado deberá incorporarlos a dispositivos específicos de integración, los cuales tendrán dos componentes, uno educativo (fundamentalmente para subsanar la falta de terminalidad

penaliza la tenencia para uso personal, a la vez que el fallo Arriola de la Corte Suprema de la Nación, lo declara inconstitucional.

educativa, quedando a cargo del Estado inclusive la provisión de útiles escolares) y otro laboral, que promoverán la inclusión al sistema.

En primera instancia, la idea de consumidor/a problemático/a que puede desprenderse de lo anterior, es decir, un sujeto que tiene un tipo de vínculo con cierto objeto tal que afecta el desarrollo de alguna de sus esferas vitales, pareciera matizarse cuando se indaga sobre la idea de prevención-integración del texto de la ley: el matiz que se introduce es que este sujeto que acabamos de describir debe, además, estar en estado de vulnerabilidad social, como requisito para que la intervención recaiga sobre él. Por ejemplo, el componente educativo descrito deja afuera de manera clara a aquellos sujetos que provienen de sectores sociales con capacidad económica y resortes simbólicos para garantizar la terminalidad educativa.

Respecto de las pautas de asistencia, el capítulo correspondiente ordena “Respetar la autonomía individual y la singularidad de los sujetos que demandan asistencia”, a la vez que incorpora la perspectiva de reducción de riesgos y daños, entendiéndolo por ello “a aquellas acciones que promuevan la reducción de riesgo para la salud individual y colectiva y que tengan por objeto mejorar la calidad de vida de los sujetos que padecen consumos problemáticos” (Ley Plan IACOP, art.10).

Las pautas de asistencia y la perspectiva de reducción de riesgos y daños, que respetan la autonomía y protegen la salud individual y colectiva, parecieran restringir el avance del Estado sobre la esfera del individuo, dejándolo de esta manera con cierta libertad para consumir aquellos objetos o desarrollar los comportamientos que quisiera, mientras ello no dañe su salud o la de terceros. A su vez, la intervención del Estado, privilegia el avance sobre territorios vulnerables, subsanando las condiciones de integración a la sociedad, como, por ejemplo, la terminalidad educativa.

Estas medidas, entonces, desde nuestra propuesta, promoverían como objetivo principal ya no la abstención del consumo, sino una sociedad donde el consumo estuviera permitido y librado a la esfera individual, y donde el Estado tuviera como rol ser garante de la participación en el mercado de trabajo (directamente a través del componente laboral o indirectamente a través del componente educativo para quienes no cumplen los requisitos de escolaridad mínima para acceder al mercado de trabajo), disminuyendo la incidencia de diversos factores de vulnerabilidad, entre ellos el consumo problemático, pero no únicamente. Cabría preguntarse, llegados/as a este punto, cuál sería

la intervención sobre sujetos de sectores socioeconómicos medios y altos, ya que un análisis georreferencial de los nuevos centros y dispositivos asistenciales de SEDRONAR –tanto propios como cogestionados o subvencionados, creados o incorporados desde la sanción de la ley- muestra que prácticamente en su totalidad se ubican en lugares de alta vulnerabilidad social (SEDRONAR, Observatorio Argentino de Drogas, Sistema Único de Información Territorial). Por otro lado, la idea de consumo problemático implicaría, por la negativa, una idea de consumo no problemático, la cual no es especificada por la ley, pero quizás sugerida, donde ciertos consumos –de sustancias, para el caso, pero no solamente- no serían objeto de atención por parte de la política pública, por no dañar ni la salud propia ni los intereses de terceros (por ejemplo, el consumo con finalidad recreativa). De esta manera, hay toda una población que, aun consumiendo, queda por fuera de la intervención.

Esto quedaría en mayor evidencia si preguntáramos al texto de la ley Plan IACOP cuál es concretamente el abordaje para aquellos sujetos que sí tienen acceso a la educación y al trabajo. ¿Podría pensarse, entonces, el papel de los dispositivos de intervención como formadores de un capital humano? Las actividades alternativas al consumo que el Estado debe proveer y cuya aceptación queda en el ámbito personal de cada sujeto ¿tendrían la lógica de una elección más conveniente en términos de costo-beneficio, en relación a ese capital humano?

Cunial (2015), en su trabajo sobre el modo en que los formuladores de políticas públicas encuadran la problemática, remarca para este período que el cruce entre consumo de sustancias e inclusión social implica dos dimensiones, una como causa, la otra como consecuencia: para lo primero, la asociación del uso de drogas como uno de los efectos de la nueva cuestión social (Castel, 1997), es decir, vinculado a la marginalidad y a la falta de contención propias de la disolución de las seguridades de la sociedad salarial; para lo segundo, la ruptura del tejido social comunitario. En otras palabras, el consumo de drogas es, a la vez, causa y consecuencia de la exclusión social.

2.2.2. Militar los barrios

“Vos, Yo, Él, Ella... TODOS SOMOS PREVENTORES” (SEDRONAR, 2014) es el nuevo folleto que elabora SEDRONAR en el año 2014, donde en la carátula se muestra a una mujer, un niño y una niña caminando de la mano por la calle, con un barrio de casas precarias de fondo. En sus catorce carillas no hay referencia a ninguna sustancia específica, a no ser por una sola frase “a

veces creemos de manera equivocada que el consumo problemático de drogas y alcohol tiene la misma causa” (SEDRONAR, 2014: 10). En el folleto se invita a la comunidad a participar de la prevención -“todos somos preventores”-, incorporando y promoviendo actitudes y valores de respeto por el otro, sin estigmatizar ni criminalizar al sujeto consumidor. Esto se desprende de la idea de prevención que el texto construye, para lo cual citamos un fragmento:

(...) al prevenir somos sujetos de cambio. ¿Cómo lograrlo? Militando nuestros barrios para difundir una mirada de derechos que no discrimine y ayude a quienes se encuentran atravesando un consumo problemático de sustancias (...) (SEDRONAR, 2014: 4)

Cambiamos entre todas y todos el recurso de cerrar nuestra puerta cuando pasa por la vereda ese pibe o piba que consume por la terapia del «¿cómo estás?». Actuar como preventores es cambiar nuestra forma de vernos a nosotros mismos, de pensarnos como comunidad, de ayudarnos a cumplir los sueños de todos. Tenemos que patear la calle, militar para transformar. (SEDRONAR, 2014: 9)

Explícitamente se alude a los jóvenes, y se habla de los barrios (populares, se puede inferir a partir de la portada del folleto).

Considerando lo hasta aquí expuesto, pareciera construirse la serie joven-vulnerado/a-adicto/a, que comparte con la de la abstención al/a la joven como objeto de intervención, sólo que en esta aparece la condición de vulnerabilidad y desaparece la condición delincinencial.

2.2.3 Dispositivo de riesgo

Podríamos decir que, por un lado, el objeto droga se corre del centro de la mirada, para fundirse en el mundo de los objetos de consumo, y emerge un sujeto consumidor que requiere respeto por sus decisiones individuales, quedando la intervención del Estado en la materia abocada a restituir los derechos vulnerados de los/as consumidores/as que por su extracción socioeconómica no pueden participar plenamente de la vida en sociedad, tanto por sus carencias como por la estigmatización sufrida. El objetivo sería, entonces, desde nuestra lectura, que los/as consumidores/as de sustancias psicoactivas puedan participar del mercado de trabajo tanto como aquellos/as que no consumen.

A diferencia del recurso a la abstención, donde el Estado crea las condiciones –con ciertos límites– para que los sujetos se relacionen o no con las sustancias psicoactivas, en la desustancialización el sujeto queda en libertad para hacer uso de los objetos de consumo (entre ellos, las sustancias), mientras que el Estado sólo garantiza que la condición de usuario de ciertos objetos no afecte su

integración al mercado. Nuestra hipótesis, entonces, es que son las reglas de participación en el mercado las que organizan el juego. El Estado va por detrás de la libertad de conciencia de cada sujeto respecto de consumir o no, quedando de esta forma su intervención ejerciendo una suerte de apuntalamiento al mercado de trabajo. Dicho en otras palabras, la inclusión se da a través de la pertenencia a una sociedad que es, fundamentalmente, de mercado / de consumo, donde el Estado garantiza la construcción de sujetos que puedan vender su fuerza de trabajo de manera satisfactoria, sin que, en este caso, un eventual consumo de sustancias interfiera en dicho proceso.

En este sentido, esta visión de un sujeto autónomo, advierte Cunial (2015)

puede pecar de un exceso de liberalismo por el cual toda la responsabilidad recae en el usuario de drogas. El Estado, en este punto, no debe atender a las consecuencias que sucedan en el ámbito privado del mismo. Esta postura omite el análisis de factores socioestructurales que, si bien no determinan, influyen en las decisiones de los individuos y relativizan su efectiva autonomía (p.184).

Es decir, hay un reducto donde el Estado no penetra, que es el de las libertades individuales, construyendo un ámbito de privacidad. No obstante, esto no es para todos los sujetos. La intervención estatal no es aquí universal, pues el consumo de sustancias se aborda sólo para aquellos segmentos poblacionales que están en situación de vulnerabilidad, o sea, la política establece criterios de distinción. La ubicación de los dispositivos de la SEDRONAR, en este sentido, fortalecen el abordaje segmentado y la desigualdad, a la vez que el particularismo.

Aquí subyace una paradoja. Si se considera a la ruptura del tejido social como causa y consecuencia del consumo, el sentido colectivo que deberían constituir (y a la vez constituirse a partir de) las intervenciones del Estado, queda arrasado cuando los dispositivos crean una demanda específica a partir de su oferta: actividades (intervenciones) para pobres (en general, jóvenes).

El consumo de sustancias, que en 2009 fue despenalizado por el fallo Arriola, a partir del argumento de que se trata de un acto privado de las personas, pareciera funcionar perfectamente para los sectores incluidos. Entretanto, el consumo de sustancias es un asunto público si quienes lo llevan adelante son pobres, vulnerados/as o marginales. Siguiendo a Danani (2014), remarcamos que la construcción del carácter público o privado de un asunto devela los hilos de poder que manejan a los problemas sociales. En este sentido, la autora advierte que debe pensarse en la restitución del derecho a disponer de su privacidad a los sectores populares, dado que la

intervención en muchas ocasiones los despoja del mismo. El designar como público un problema para cierto sector social y, al mismo tiempo, como privado para otro, contribuye a profundizar las desigualdades. Este argumento, por lo pronto, nos interesa para reforzar nuestra propuesta de observar los procesos a través de los cuales se construyen los sujetos de intervención. La condición de publicidad-privacidad del consumo de drogas es una operación que visibiliza-invisibiliza sujetos y, por lo tanto y en ese mismo acto, construye el problema social consumo de drogas.

Vamos a proponer como argumento, de manera temporal y tentativa, que a este modo de intervención subyace una lógica que se aproxima a un arte de gobierno neoliberal. Desarrollaremos esto en los próximos párrafos.

No pareciera –no obstante- tratarse de un Estado que garantiza la desigualdad para la competencia en el mercado –propio de modelo neoliberal- sino más bien un Estado que busca la homologación de los sujetos para participar en él. Pero, por otro lado, una política que apunta específicamente a borrar la diferencia producida por el consumo de sustancias psicoactivas, claramente tiene un ámbito de actuación limitado que no aborda la desigualdad de manera integral.

Llegados/as a este punto, se haría necesaria la inclusión de otras variables, es decir, insertar este análisis en uno más amplio que vincule estas políticas a un modelo más general de intervención social del Estado para el momento estudiado, tarea que llevaremos adelante en el próximo apartado. En este sentido, la propuesta de esta parte del trabajo es abrir interrogantes y posibles nuevos sentidos a la manera en que el Estado construye al sujeto de sus políticas de drogas, sin pretender llegar a conclusiones categóricas.

Otro punto para analizar es la idea de prevención como algo a “militar en los barrios”, a involucrar a la población a partir de ideas como “todos somos preventores”. Pareciera proponerse un sistema de vigilancia exhaustivo, activo, que recorre cada calle de una zona vulnerable para incluir a los sujetos a los dispositivos de intervención. Podríamos emparentar esto a un rasgo del arte de gobernar neoliberal, en lo que respecta a la actividad del Estado como política activa sin dirigismo. En este sentido, el Estado se muestra activo en el abordaje de los sujetos, pero sin coerción directa, determinando por ejemplo qué debe o no consumir un sujeto; en todo caso, pudiendo acceder a un ingreso económico a través de algún tipo de empleo, cada sujeto deberá autoasegurarse eligiendo

tener una relación de consumo responsable y lo menos dañina posible. Dice Foucault respecto de la política social del Neoliberalismo (2012: 177):

(...) deberá ser una política cuyo instrumento no será la transferencia de una parte de los ingresos de un sector a otro, sino la capitalización más generalizada posible para todas las clases sociales (...) No se trata, en suma, de asegurar a los individuos una cobertura social de los riesgos, sino de otorgar a cada uno una suerte de espacio económico dentro del cual pueda asumir y afrontar dichos riesgos.

2.3 El punto de transición o bisagra: el año 2013

Como ya fue señalado, entre fines del año 2013 y primeros meses del 2014, tuvo lugar un importante cambio en la política pública de abordaje del consumo de drogas en Argentina; situamos como hitos fundamentales la reforma de la SEDRONAR, con el PRI, y la sanción de la Ley Plan IACOP. Para ello, construimos dos categorías –la abstención y la desustancialización–, las cuales pensamos a partir de la teoría crítica de Foucault como técnicas de dos artes de gobernar diferentes, con el objetivo de entender qué implicó ese cambio.

La técnica de la abstención se encuadra en lo que en materia de políticas de drogas se conoce como paradigma prohibicionista, el cual está sobradamente estudiado y consensuado en sus principales lineamientos. Nuestra propuesta fue re-leer estos lineamientos desde la perspectiva de las tecnologías gubernamentales, para comprender de qué manera los mismos se insertan en procesos más amplios de construcción del orden social de un momento determinado. Siguiendo la propuesta de Foucault, consideramos a este recurso una técnica de racionalidad liberal.

Por otro lado, las políticas implementadas en la Argentina desde fines de 2013, cuyos emergentes ilustramos a partir de la lectura de los documentos ya presentados, son un desafío que este trabajo encara, al intentar determinar la racionalidad en términos de gubernamentalidad que las atraviesa.

Tensando algunas nociones, nos preguntamos si es factible pensar que estas políticas se constituyen como un conjunto de técnicas que se acercan a un arte de gobernar neoliberal, principalmente por el lugar basal del respeto por las libertades individuales, en tanto éstas son el articulador de un despliegue de políticas que apuntan a restituir derechos a poblaciones vulneradas, a través de componentes educativos y laborales, que parecieran tener como objetivo final la inclusión de los sujetos al mercado laboral, a través de la formación de capital humano, por parte de un Estado

frugal, configurando un sujeto que en cierta medida parece ser un “empresario de sí mismo”, al que se le propone auto-gestionar su consumo (y su salud) e invertir en su desarrollo personal (proyecto de vida), en tanto éste lo conduzca a robustecer su fuerza de trabajo, como bien transable en el mercado. No es nuestro interés arriba a una respuesta, sino dejar planteado el interrogante, como aporte a la discusión respecto de este tipo de abordajes.

Llegados/as a este punto, nos interesa reforzar un argumento central de este trabajo: el consumo de drogas es un problema social en tanto a instancias del mismo no sólo se pone en peligro el orden social vigente sino, aún más, su construcción como problema forma parte de una batería de intervenciones que ayudan a reproducir dicho orden social. Nunca se trata, reiterémoslo, de una respuesta ante una necesidad (como si se tratara de una problemática causada por desórdenes intrapsíquicos, por ejemplo). Es por ello que insistimos en que el conjunto de intervenciones que prescriben las políticas públicas –desde las leyes a los folletos, pasando por los programas e instituciones- forman un conjunto táctico que responde a una racionalidad de gobierno, en el sentido que venimos proponiendo para esta categoría.

Dice Cunial (2015), a partir de la construcción de los diferentes marcos que en las últimas décadas han producido las políticas de drogas, que:

En todos los casos –incluso bajo la mirada que lo entiende como algo del orden del ejercicio de la autonomía individual- se parte de una concepción del problema del uso de drogas como conducta no deseada que atenta bien contra la salud del individuo, la seguridad de un Estado, y/o la integración de una sociedad. (p.185).

Cerramos este apartado con algunas preguntas, que retomaremos en el siguiente: ¿por qué este plan es diseñado e implementado por la administración kirchnerista en el 2013, tras diez años de gobierno, y no antes? ¿Podría estar este hecho vinculado al fin del ciclo económico expansivo experimentado durante los primeros años, apuntando el plan a la intervención sobre sujetos marginalizados? ¿Qué suerte corrió la reforma durante la administración macrista?

Parte 3. ¿Nuevas estrategias para viejos sujetos?

3.1 2003 – 2015: integración a través del consumo

3.1.1 Apuntes sobre la estructura socioeconómica

Como ya fue mencionado, el nombre que adopta el programa de abordaje de las problemáticas de consumo en el período 2013-2015, Recuperar Inclusión, es de por sí sugerente y original, si se compara con los nombres usuales que este tipo de políticas han adquirido en los últimos años en los diversos países que han propiciado una re-orientación en sus políticas de drogas.

El texto de la Ley IACOP tiene como ejes centrales la territorialidad y la perspectiva comunitaria, a la vez que indica que el énfasis de las acciones debe estar colocado en la población vulnerable.

Llegado este punto, puede enriquecer el análisis una mirada sobre la estructura de clases argentina en el período, pero a condición de que sostengamos el interrogante planteado en el apartado anterior: si el proyecto político que llevó adelante la reforma en las políticas de drogas estaba ejerciendo el gobierno desde el año 2003, el hecho de que dicha reforma se haya llevado a cabo después de 10 años ¿obedece a alguna razón o es mera casualidad? No es objeto de este trabajo responder esta pregunta, pero la construimos a modo de situar un lugar a partir del cual procesar los aportes que las vicisitudes de la estructura social nos pueden brindar.

Por ello, proponemos en este apartado observar algunas características de la estructura de clases en términos socioeconómicos.

Siguiendo los datos expuestos por Benza (2016), en términos de actividad económica, el período que abarcó los tres gobiernos kirchneristas (2003-2015) mostró dos grandes momentos: uno de expansión (2003–2007) y uno de desaceleramiento (2007–2015). Dice la autora “En este contexto, la morfología de la estructura de clases mostraría nuevos perfiles y continuidades en relación con

períodos anteriores” (Benza, 2016: 118), es decir, semejanzas con la última década del siglo XX, donde la estructura social alcanzó altos niveles de fragmentación “producto del incremento de las desigualdades sociales entre clases y dentro de cada una de ellas” (Benza, 2016: 116). Más allá de esto, la expansión de la clase media durante el período se puede evidenciar en términos porcentuales: paso de ser del 42,7% al 47,6%. En los sectores populares, mientras tanto, las posiciones no calificadas y marginales pasaron de 26,1% a 17,6%. El ciclo, en general, mostró un crecimiento de las oportunidades laborales. No obstante, la autora señala que la mejora en el perfil de los sectores populares tuvo limitaciones: hubo una persistencia en los núcleos de trabajadores ubicados en las posiciones marginales.

El trabajo de Benza, que conceptualiza las clases sociales a partir de la ocupación, indica que durante el período 2003-2015 la pobreza era prácticamente marginal en los sectores medios, mientras que para 2010 permanecían bajo la línea de pobreza el 25% de los hogares de sectores populares.

Hasta aquí, entonces, dos observables que nos interesa rescatar del trabajo de Benza. Por un lado, la existencia de un núcleo duro de pobreza, al que las políticas redistributivas de la época, que mostraron una importante movilidad social ascendente, no había alcanzado. Por otro, una desaceleración de dicho proceso, que podría entenderse como una puesta en jaque de la posibilidad de avance sobre ese núcleo duro. Estos elementos cobrarán significación en los párrafos siguientes.

3.1.2 Inclusión social y consumo

Kessler y Merklen (2013) señalan que la amplificación del consumo propia de los primeros años de la década del 2000 en Argentina fue un “agente paradójico”, considerando el cruce con la categoría de pobreza. En los sectores populares, el acceso a toda una serie de bienes cohabitó con la pobreza endémica sin eliminarla, por un lado, pero simultáneamente este acceso modificó “los patrones morales de la cuestión social” y brindó “cierto prestigio de la persona exitosa quien accede a determinados bienes preciados” (Kessler y Merklen, 2013: 16).

Este fragmento es interesante para abrir una línea de trabajo en relación a la construcción de subjetividades que puede devenir a partir de esta amplificación del consumo.

En este sentido, señala Arias que durante el período kirchnerista el modelo de asistencia y promoción se habría “superado por un nuevo modelo que modifica la intervención asistencial por modalidades integradoras a partir del consumo” (Arias, 2015: 73).

La autora explica que la integración a partir del consumo potencia problemas de orden social vinculados a otros procesos de integración. La hipótesis a considerar es que la identidad de “consumidor/a” emerge como una forma posible de sujeto.

Uno de los argumentos centrales del clásico trabajo “Subjetividad adictiva: un tipo psicosocial instituido” de Lewkowicz (1999), versa sobre la construcción del/de la adicto/a en un contexto de sociedad de consumo, entendiendo a ésta como un orden social reglamentado a partir de los intercambios de bienes y experiencias en el mercado. Si en una sociedad disciplinaria -con el Estado como ente organizador de lo social que docilita los cuerpos de los ciudadanos a partir de una ortopedia social sostenida en las instituciones-, la figura del loco recorta un sujeto de intervención a partir de su grado de corrimiento respecto de la norma, en una sociedad de consumo esa intervención es sobre el/la adicto/a, en tanto sujeto que se aparta de la norma del buen consumo.

Arias resalta que el contexto sobre el que escribe Ignacio Lewkowicz presenta diferencias con nuestro período, dada una cierta re-politización de la sociedad e instalación de agenda referida a cuestiones vinculadas a lo nacional como discurso oficial del Estado. No obstante, la autora señala la persistencia del problema.

A partir de lo expuesto, podemos concluir de manera momentánea que el escenario donde se presentan este tipo de intervenciones se configura en forma de tensión, y es en esa tensión donde el modo de abordar las problemáticas del consumo del período se inserta: el consumo como integración, pero también como constructor de subjetividades fragmentadas. Dice la autora:

El consumo no parece garantizar el techo de expectativas de los sectores populares, en las cuales las perspectivas sobre lo educativo y lo laboral siguen siendo elementos centrales para la valoración de la vida deseable. En ese sentido, queda claro el lugar de piso que suponen estos aumentos del consumo y, una vez más, el problema no se resuelve por la vía de la modificación de los sujetos, sino de las condiciones que habilitan a la participación en distintos proyectos de desarrollo. (Arias, 2015: 78)

Las citas anteriores sirven para dialogar con algunos pasajes ya citados del texto de la ley Plan IACOP, los referidos a la integración de la vulnerabilidad social y sus dos componentes, el educativo y el laboral.

Como ya hemos señalado, la ley apunta directamente a personas en situación de vulnerabilidad social. Si consideramos que los consumos problemáticos afectan a personas de todos los géneros, clases sociales y franjas etarias, resulta curioso el hecho de que la intervención que la ley prescribe sea sobre sujetos en vulnerabilidad social, que no están insertos laboralmente y que no poseen terminalidad educativa. Si bien el texto no expone una definición de vulnerabilidad, podemos evidenciar una relación entre intervención en consumos problemáticos y pobreza.

Entonces, ante una situación de consumo problemático de una persona, el modo de intervención que propone el Estado es promover su desestigmatización por parte de la sociedad y, en simultáneo, dotarla de herramientas para su inserción laboral y educativa: léase, garantizar las condiciones para el desarrollo de algún proyecto de vida.

En relación a la intervención estatal y su imposibilidad de organizar lo social en términos de previsibilidad, propia de la nueva cuestión social (Castel, 1997), dicen Kessler y Merklen que “las políticas institucionales persiguen simplemente la distribución de recursos y la provisión de herramientas para que cada quien pueda presentarse mejor pertrechado al combate” (2013: 16).

3.1.3 Consumo problemático y vínculo de intervención

Todo el texto de ley Plan IACOP tiene un sesgo vinculado a la vulnerabilidad social. Podemos sugerir, a modo de hipótesis y tomando la perspectiva relacional de Simmel para construir una definición de pobreza (Arias, 2018) como analogía, que el recorte de qué es padecer un consumo problemático no es un fenómeno en sí mismo, sino que está definido en relación a otros, y acá también es clave pensar el vínculo asistencial como constructor de la idea de persona con consumo problemático.

En este sentido, la ley IACOP recorta un sujeto de intervención que luego aparece habitando los barrios donde se construyen los dispositivos de abordaje territorial de SEDRONAR. Arias (2019) describe al modelo de intervención durante el período kirchnerista como “aditivo”, dado que tiene como función sistémica la potenciación del consumo como *combustible* para el crecimiento de la

economía en general y del mercado interno en particular. El giro que la autora señala en relación al vínculo asistencial es el de colocar al/a la receptor/a de las prestaciones en el lugar de un sujeto de derechos. Esta idea es central en el discurso del abordaje de los consumos problemáticos. Citamos la presentación del PRI: “miramos al otro ya no como un adicto, sino como un sujeto de derecho con capacidad de crecer, soñar y proyectar”.¹⁰ Esta forma de concebir al sujeto de la prestación, siguiendo la lectura de Arias, nos propone un puente que conecta al abordaje público de las problemáticas de consumo con las políticas sociales llevadas adelante durante el período observado.

3.1.4 Recuperar Inclusión

En esta sección, nos proponemos analizar algunos elementos del PRI. Este programa implicó fundamentalmente la creación de dos tipos de dispositivos, las Casas Educativo Terapéuticas (CET) y los Centros Preventivos Locales de Adicciones (CePLA). Se trató de un instrumento normativo que se expresó en diversos documentos y publicaciones de carácter pragmático (Ferreira, 2019: 50), lo cual lo diferencia de su sucesor durante la gestión de Mauricio Macri, el Plan Nacional de Reducción de la Demanda, que constituyó un documento centralizado (abordaremos esto en la siguiente sección).

Proponemos que el enfoque que se empieza a construir tras el resquebrajamiento del modelo punitivista, encuentra mayor explicación desde el campo de las políticas sociales que desde el de la salud (aunque no sea exclusivo del primero). El PRI apuntaba a crear mecanismos de contención para aquellas personas (principalmente, jóvenes) que atravesaban situaciones de consumo problemático a la vez que definía como población objeto a aquella en situación de vulnerabilidad.¹¹ Si bien consideramos a la ley de Salud Mental como un marco teórico-normativo del cual el PRI

¹⁰ Casa Rosada (31/03/2014). 31 de MAR. Presentación del plan Recuperar Inclusión. Cristina Fernández. Cadena Nacional. Recuperado en https://www.youtube.com/watch?v=7oKvOH8uA_g el 14/06/2020.

¹¹ Como mencionamos, el PRI se materializa en una diversidad de documentos, publicaciones y normas. El 14 de abril de 2014, en esta línea, a través de la Resolución SEDRONAR 172/2014 se crea el Programa Nacional de Abordaje Integral para la Prevención, Capacitación y Asistencia de las Adicciones. En su primer considerando, señala que “(...) resulta necesario adecuar las normas vigentes en la Secretaría en virtud de responder a las situaciones de riesgo de consumo de sustancias psicoactivas en zonas de mayor vulnerabilidad, principalmente en poblaciones de niños/as, adolescentes y jóvenes (...)”. En relación al PRI, esta Resolución aclara que “por Resolución SEDRONAR N° 76/14 se aprobó el convenio marco para la implementación del Programa de Abordaje Integral con el eje en la problemática del consumo y las adicciones “Recuperar Inclusión” firmado con el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y el Ministerio de Salud.”

abreva, lo cierto es que no se deriva de dicha normativa el recorte poblacional que el PRI realiza: jóvenes en situación de vulnerabilidad.

Según Ferreyra (2019), la lógica de “exclusión social” que sostiene al PRI da cuenta de los siguientes aspectos:

La definición de la población destinataria como “excluida” lejos estuvo de ser de una focalización deliberada sobre un sector social en particular. Más bien constituyó una intervención, respaldada por la valorización de los “elementos contextuales” propuestos por la LNSM y el PNSM, estableció que, al menos en los casos a atender por el Programa, “las adicciones responden a situaciones de exclusión social” (PRI, 2013: 5). De tal modo, atender dichos condicionantes sociales se tornaba imperioso en pos de resolver la cuestión específica de las “adicciones”. En otros términos, si la teoría causal estipulada por el PRI respecto del problema de las “adicciones” encontraba en la “exclusión social” su eje principal, las acciones programadas por él bajo el prisma del “nuevo paradigma en salud mental” constituyen, entonces, una vía de acceso a la significación otorgada a aquel concepto. (Ferreyra, 2019: 59-60)

Tal como venimos argumentando en el presente trabajo, la explicación causal de los consumos problemáticos bajo la categoría de exclusión social, para nosotros, sí es una operación que focaliza sobre un tipo de sujeto (no sólo focaliza, lo construye de manera deliberada). En primera instancia, partimos de un observable ya mencionado: las problemáticas de consumo se presentan en todas las clases sociales y franjas etarias. A su vez, el punto de la mirada de Ferreyra (2019) que a nuestro entender resulta problemático, es asimilar la participación de la comunidad que propone la ley de Salud Mental al abordaje territorial que propone el PRI:

En dicho proceso, las concepciones en torno a la importancia del “tratamiento comunitario” en el abordaje de la “salud mental”, presentada como una novedad inaugurada por la LNSM y el PNSM, debían traducirse en una política que dinamizase la participación y organización de los diversos actores intervinientes en dichos espacios. Este era el “abordaje territorial” que debía desplegar el Estado nacional frente a la cuestión de las “adicciones” en conformidad con marco normativo-conceptual planteado por el “nuevo paradigma en salud mental” (Ferreyra, 2019: 60).

Como hemos mencionado, excedería los límites del presente trabajo poner en discusión la noción de comunidad presente en la ley de Salud Mental, así como abrir la dimensión de la construcción de la categoría *territorio*, pero entendemos que a la luz de la ley Plan IACOP, tal como la hemos analizado en el apartado anterior, hay una construcción del sujeto con consumo, en dicha operación, que invisibiliza a otros sujetos consumidores. El sujeto que queda delineado en la intervención es un viejo sujeto problemático, que emerge en una histórica y densa red de desigualdades de raza,

etnia, género y clase, y que, a instancias de dicha red, re-producida por la intervención social estatal y no estatal a través de un vínculo de asistencia (Arias, 2012), deviene en un sujeto pobre. Ferreyra lo advierte en su trabajo:

En este marco fue que se aunó la preocupación estatal por la “exclusión social”, que ganó un carácter explicativo hacia el interior de la teoría causal del asunto de las “adicciones” formulado por el PRI. De allí que las nociones de la LNSM y el PNSM sobre la relevancia de los factores contextuales **cobraron un significado particular**¹² porque sirvieron de fundamento del diseño de intervenciones abocadas a subvertir las “situaciones de exclusión” de la población sujeto del Programa. Es en esta instancia que no resulta de ningún modo arriesgado afirmar que la noción de “exclusión social” tal como es significada por el PRI se encuentra emparentada con el **problema de la pobreza**¹³. Y es que, desde la década de los ‘90, tanto en los discursos estatales como en los ámbitos de producción académica, el concepto de “exclusión social” responde a una redenominación de lo que se ha llamado la “nueva cuestión social” (Ferreyra, 2019: 64-65).

Como podemos observar, Ferreyra (2019) arriba al punto que, para nosotros, es el de partida, y que nos lleva a sostener que la clave de comprensión de la intervención en consumo de drogas está dada por constituir nuevas estrategias para viejos sujetos, o sea, como un prisma diferente para analizar la problemática que aquel que se propone desde el campo de la salud mental. Como indica el autor (Ferreyra, 2019: 55-56) el catalizador para revalorizar las condiciones contextuales del padecimiento mental fue la desinstitucionalización, en tanto respuesta a la institucionalización manicomial. Esto trae una idea de participación comunitaria específica que, como venimos sosteniendo, es diferente a la idea de intervención territorial o intervención desde la comunidad que prepondera en el modelo estatal de abordaje de los consumos, la cual está vinculada específicamente a zonas pobres y periféricas (donde, justamente, los dispositivos del PRI se instalan). Recordemos en este punto al folleto “Vos, Yo, Él, Ella... TODOS SOMOS PREVENTORES” (SEDRONAR, 2014), y su propuesta de participación comunitaria como “militancia en los barrios”.

Retomando lo expuesto en el apartado anterior, nos interesa destacar de lo desarrollado por Ferreyra (2019) que la gestión 2013-2015 de la SEDRONAR disputó la catalogación de la problemática de los consumos como política de salud mental, centrando la intervención en la categoría de *salud social*, por oposición a la idea de salud mental. Juan Carlos Molina, titular de la SEDRONAR, definía a la salud social como un nuevo paradigma (Ferreyra, 2019: 74), que no solo

¹² *El destacado es nuestro.*

¹³ *El destacado es nuestro.*

buscaba romper con el abordaje punitivista, sino también con el medicalizante, en el cual incluía al paradigma de la salud mental. En este sentido, a instancias de una entrevista realizada por Ferreyra a Molina en 2017, el autor refiere:

Una disputa conceptual que, oscilando entre “salud mental” y “salud social”, tenía su correlato en la relación interestatal signada por un aparente solapamiento de atribuciones. Es decir que, detrás del debate epistemológico de la cuestión existían también tensiones de orden político estrechamente vinculadas al poder de injerencia sobre ésta y la consecuente administración de recursos estatales. De allí que el PRI asumía la forma de una especie de arena en donde, tal como era visto por el Secretario, se definía no sólo el posicionamiento estatal predominante respecto de las “adicciones”, sino también la autoridad de intervención. Molina, al afirmar que “(...) una vez que la Sedronar despegó, el Ministerio [de Salud] dejó de tener injerencia en el tema adicciones”, parece certificar que esta disputa formaba parte de las inquietudes de la dirección de la Secretaría, las cuales se disiparon una vez establecida la predominancia de la de ésta última en el Programa (Molina, entrevista, 13/02/2017). (Ferreyra, 2019: 87).

Para concluir esta sección dedicada al PRI como forma estatal del abordaje del consumo drogas que se configuró luego del viraje del 2013-2014, en el contexto de los gobiernos kirchneristas (2003-2015), a efectos de nuestra propuesta, queremos destacar que el modo de intervención en consumo de drogas no puede ser pensado como un fenómeno en sí mismo. Dicho en otras palabras: estas intervenciones, otrora concomitantes al ámbito punitivo, desde el 2013 se transforman en un capítulo de la política social. El aporte de Ferreyra (2019) nos resulta particularmente oportuno para mostrar que, aun aceptando su hipótesis, es decir, considerando que el nuevo paradigma de salud mental propició la habilitación de un nuevo modo de intervenir sobre el consumo, el mismo se desacopló de aquel, para girar en torno a la relación entre consumo de drogas y pobreza, y no a la relación entre consumo de drogas y padecimiento mental o subjetivo (aun con una concepción integral-social del mismo).

En la siguiente sección, veremos que durante la presidencia de Mauricio Macri nuevamente entrará a jugar de manera particular la política securitaria en la intervención en consumo de drogas, generando una tensión, justamente, con la política social. Entre otras cuestiones que analizaremos, nos interesa destacar que la emergencia de dicha tensión, en definitiva, evidencia que era la política social la que organizaba la intervención durante el período de implementación del PRI.

3.2 2016 – 2019: integración por merecimiento

3.2.1 Reducción de la demanda

El 1ro de junio de 2016, a 6 meses de asumida la administración de Mauricio Macri (10 de diciembre de 2015), el Consejo Federal de Drogas (COFEDRO) aprobaba el “Plan Nacional de Reducción de la Demanda de Drogas 2016 – 2020” para la SEDRONAR.¹⁴

El nuevo gobierno suele ser caracterizado como neoliberal, tanto en ámbitos académicos como políticos. Quienes sostienen esta afirmación, lo hacen en base a las acciones que fueron desplegadas durante sus cuatro años: reducción de tributos al negocio agropecuario y a la minería, apertura económica apuntalada en el favorecimiento de la especulación financiera, exponencial endeudamiento con organismos de crédito multilaterales, ajuste en educación, salud y desarrollo tecnológico, así como la reducción de los salarios, en clave de achicamiento del déficit fiscal, entre otras, trayendo como efecto la pauperización de todos los indicadores sociales (Vilas, 2017).

El Plan 2016-2020, que presenta en su enfoque diferencias y continuidades respecto de su antecesor PRI, continúa situado dentro del recurso a la desustancialización.

En sus 91 páginas, no hace referencia a ninguna explicación causal directa del fenómeno; no obstante, alude a las consecuencias negativas que el consumo tiene para la sociedad: “El consumo de drogas implica una serie de costos para la sociedad, tanto en el plano social, económico, político y ambiental; constituyendo un problema que exige un abordaje integral, multisectorial” (SEDRONAR, 2016: 5).

Enumera sus principios rectores, entre los cuales nos interesa destacar la *perspectiva de derechos*, a partir de la cual menciona que se concibe a la política de drogas como “una acción reparadora que tiende a reconstruir el lazo social que se encuentra dañado, superando el enfoque represivo y persecutorio con el que históricamente se abordó la temática” (SEDRONAR, 2016: 7). También hace alusión a que las intervenciones deben apuntar a la construcción de autonomía por parte de los sujetos; el segundo principio, *desestigmatización de la problemática*, dice “se debe procurar

¹⁴ Durante este período, el nombre del organismo cambió. Pasó a llamarse Secretaría de Políticas Integrales sobre Drogas de la Nación Argentina, manteniendo el acrónimo SEDRONAR (Decreto 33 del 13 de enero de 2017).

eliminar las connotaciones negativas asociadas, históricamente, a concepciones criminalizadoras, de peligrosidad y desviación de la normalidad, que han generado exclusión y discriminación” (SEDRONAR, 2016: 8). Se agrega como principio rector a la *participación social y comunitaria*, entre otros.

El Plan 2016-2020 presenta 6 ejes estratégicos. En el tercero, *abordaje territorial*, aparece la vulnerabilidad social y la accesibilidad a los derechos:

se buscará reducir las situaciones de vulnerabilidad psico-social relacionadas al consumo problemático de drogas en la comunidad, con el objetivo de mejorar la calidad de vida de los individuos de la comunidad, así como también de los vínculos establecidos entre ellos aumentando su entramado relacional (red subjetiva y comunitaria) favoreciendo el acceso a derechos. (SEDRONAR, 2016: 60).

Respecto de este eje rector, describe los dos dispositivos principales de abordaje territorial: Dispositivos Integrales de Abordaje Territorial (DIAT) y Casas de Atención y Acompañamiento Comunitario (CAAC). Para este segundo dispositivo, define como público objetivo “personas que se encuentran en situación de exclusión social y consumo problemático de sustancias” (SEDRONAR, 2016: 61).

Algunas cuestiones que queremos destacar para nuestros argumentos en relación a estos dispositivos. Los DIAT están localizados en zonas de vulnerabilidad social, y son los mismos dispositivos que en el PRI se denominaban CET (Casas Educativas Terapéuticas) y CePLA (Centro Preventivos Locales de Adicciones). Las CAAC –que fueron creadas y son gestionados por organizaciones sociales y eclesiales, subvencionadas por SEDRONAR- duplicaron su presencia durante la gestión 2016-2019, siendo la mayor erogación del organismo, después de los salarios de sus empleados/as de planta.

Lo que nos interesa rescatar de esta breve exposición es que, a diferencia del período anterior, la cuestión social no aparece como argumento central en la construcción del problema, pero la misma se cuela por diferentes intersticios de la política pública.

A continuación, colocaremos la mirada sobre dos aspectos que nos ayudarán a especificar el vínculo de intervención durante este período.

3.2.2 Doctrina Bullrich

Vamos a profundizar, en primer lugar, en la siguiente afirmación: para comprender el vínculo de intervención del período 2016-2019 se requiere incluir en el análisis el enfoque de la política securitaria que tuvo la administración macrista, denominada coloquialmente *doctrina Bullrich*, en alusión a la Ministra de Seguridad, Patricia Bullrich.

Esta doctrina se caracterizó por un fuerte punitivismo y enfoque represivo, sustentado en un discurso normalizador de ley y orden (Fava, 2018), que promovía la construcción discursiva del enemigo interno (Herrera, 2018).

Dentro de este modelo, la guerra contra el narcotráfico tuvo su capítulo específico. Dice Fava (2018: 7) que ésta implicó, para la administración Macri, una re-creación del rol de las fuerzas armadas en democracia, asignándoles el objetivo de combatir nuevas amenazas, en el marco de un realineamiento geopolítico con Estados Unidos.

El Ministerio de Seguridad, de hecho, tuvo entre sus programas centrales el que se conoció mediáticamente como Argentina Sin Narcotráfico, cuyo nombre oficial fue Plan Federal de Prevención Integral de la Drogadependencia y el Control Ilícito de Estupefacientes. Es decir: no sólo abordaba el narcotráfico, sino también el consumo.

Uno de los objetivos principales de este programa era “intervenir territorialmente distintos barrios del país para combatir al narcotráfico (...) para la prevención y abordaje integral de las adicciones”¹⁵, describiendo acciones específicas vinculadas a atacar la oferta de marihuana y pasta base, como estrategia de abordaje de su consumo, es decir, con una lógica ofertista.

Asimismo, dentro de esas acciones, se enmarcó el programa Barrios Seguros, que implicaba una intervención interministerial, en la que SEDRONAR participaba, conocida como El Estado en tu Barrio, que recorría aquellos barrios catalogados como de vulnerabilidad social.

Según De Angelis (2019), el discurso securitario de la administración macrista se alejó de la concepción de seguridad ciudadana para acercarse a una de *mano dura*, con una fuerte entremezcla

¹⁵ Proyecto de Ley de Presupuesto, 2017 (citado en De Angelis, 2019: 11)

entre *el flagelo de las drogas* y el problema del delito y la violencia (De Angelis, 2019: 14), reeditando la clásica identificación de delito con pobreza (Daroqui, 2009).

3.2.3 Territorios y organizaciones sociales

Ahora bien, en segundo término, colocaremos la mirada en la participación de las organizaciones sociales como sustento para la intervención sobre el par consumo-vulnerabilidad.

Las CAAC, como ya fue mencionado, se transforman en dispositivos privilegiados durante este período. Las organizaciones que las gestionan son Cáritas, Familia Grande Hogar de Cristo, Pastoral Social en Adicciones, Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP) – “Vientos de Libertad”, perteneciente al Movimiento de Trabajadores Excluidos, CTEP – “Red Puentes”, perteneciente al Movimiento Popular La Dignidad, Movimiento Evita y Corriente Clasista Combativa – Movimiento Ni un Pibe Menos por la Droga. El bloque formado por estas organizaciones es conocido como *grupo San Cayetano*, por su participación en la movilización del 7 de agosto de 2016, en la que se reclamaba la sanción de una ley de Emergencia Social.

Esta ley de Emergencia Social (27.345), que es aprobada el 14 de diciembre de 2016, fue acompañada por una batería de normativas que eran reclamadas por estas organizaciones, entre ellas una específica de nuestra temática: el decreto 1249 “Emergencia Nacional en Materia de Adicciones”, del día 12 de diciembre del mismo año. El crecimiento de las CAAC como dispositivo -lo cual implicó para SEDRONAR una cuestión meramente presupuestaria, dado que los dispositivos eran preexistentes y totalmente gestionados por las organizaciones- estuvo directamente relacionado con lo que este decreto disponía.

A través de la resolución 15/17 de SEDRONAR, las mencionadas organizaciones se constituyeron como parte del Consejo de Abordaje Integral de Políticas Públicas en Adicciones en Contextos de Alta Vulnerabilidad y se creó la Escuela de Formación para el Abordaje Integral de Políticas Públicas de Adicciones en Contextos de Alta Vulnerabilidad. Para 2019, funcionaban 201 CAAC (SEDRONAR, Observatorio Argentino de Drogas, Sistema Único de Información Territorial).

Arias (2019) llama a la forma de intervención en política social de este período *territorialización desestatizada*, por el protagonismo que adquieren las organizaciones sociales a partir de una acción concreta del Estado, que territorializa la intervención a través de éstas, pero restringiendo sus

accionar a una transferencia de fondos. La autora describe cómo en las diferentes políticas sociales, durante este período, se evidenció esta modalidad.

Durante este período se produce una centralización y repolitización de los vínculos con el Estado nacional de las organizaciones, que recuperan centralidad política como actores de la conflictividad social. Y por otro, se evidencia cierta autonomización de la acción de las organizaciones en relación con su participación en las políticas, ya que se eliminan intermediaciones de municipios y de técnicas/os en el vínculo (...) Esa pérdida de intermediación estatal de la propia forma estatal de construcción del vínculo parece coherente con el modelo de ajuste presupuestario que se traduce en el debilitamiento de la institucionalidad pública (Arias, 2019: 42).

Arias describe a esta modalidad compensatoria de la política social en este período como “amortiguadora” (2019, p: 42), dado que tiene como intencionalidad *amortiguar* la caída de ingresos, a diferencia de lo que sucedía en el gobierno anterior, donde la modalidad era “aditiva”, es decir, de insuflamiento del consumo en los sectores más bajos de la pirámide.

3.2.4 Merecimiento o *marche preso/a*

Durante el período 2016-2019 advertimos una doble inscripción del abordaje estatal del consumo de sustancias: por un lado, la SEDRONAR lleva adelante un plan de reducción de la demanda que, como fue expuesto, muestra ciertas continuidades con el modelo del gobierno anterior; por otro, se despliegan estrategias desde el Ministerio de Seguridad, de carácter ofertista y represivo. Esta doble inscripción, entonces, se configura como una tensión entre la política social y la política securitaria. En ambas, hay un tipo de sujeto que nuevamente se delinea como objeto privilegiado de la intervención, el/la consumidor/a de drogas joven-pobre-vulnerable.

Nuestra propuesta es entender, en relación al vínculo de intervención, estas dos inscripciones como un todo, o como las dos caras de la misma moneda. Para ello, nos resultan útiles los aportes de la teoría de las políticas sociales.

Grassi (2018) propone que durante este período se re-politizó la cuestión social en términos de peligro y amenaza. La lucha contra el narcotráfico es un claro ejemplo de ello. Los sectores poblaciones sobrantes del mercado de trabajo se constituyen como una *clase peligrosa*.

Entonces, el sujeto consumidor queda inscripto en dos campos posibles: si demuestra docilidad y una posición activa a superar su situación –es decir, si es *merecedor*-, podrá participar de los

dispositivos de SEDRONAR; si, en cambio, opta por el camino del delito, será objeto de intervención por parte de la política securitaria. Dice Arias para este período (2019: 40) “Las/os pobres son atendibles mientras se despojen de otras identidades más peligrosas” y agrega (p. 43) “La reaparición de las/os pobres merecedoras/es y activas/os es concomitante con la de pobres peligrosas/os y abusadoras/es de las protecciones; y ambas representaciones construyen condiciones sociales para intervenciones tanto asistenciales como represivas de carácter estigmatizador”.

Conclusiones

Al inicio de este trabajo nos preguntábamos sobre el conjunto de relaciones en que se inserta el vínculo de intervención que el Estado establece con (y en el mismo acto que funda a) aquellos sujetos que entiende como portadores del problema que representa el consumo de drogas.

Dicha pregunta fue propuesta a instancias de una serie de reformas y novedades en el ámbito de las políticas públicas en la materia que el Estado argentino llevó adelante entre fines del año 2013 y primeros meses del 2014, las cuales incluyeron nuevos diseños institucionales, sanción de legislación y creación de dispositivos de intervención, entre otras.

Nos propusimos indagar acerca del sujeto que construyen las intervenciones estatales que derivan del nuevo enfoque adoptado, para lo cual, como forma de control y contraste, repasamos el momento anterior a 2014, utilizando las mismas herramientas usadas para dicha indagación.

En este sentido, hicimos referencia a la identificación del sujeto consumidor de drogas con la representación de delincuente y/o enfermo/a, propia de los modelos ético-jurídico y médico-sanitario (Nowlis, 1975). A partir del modo de análisis elegido, concluimos que las técnicas involucradas en la construcción de dicho sujeto responden a una racionalidad liberal en términos de artes de gobernar, tal como lo entiende Michel Foucault. Dimos en llamar a este conjunto de técnicas abstención, en tanto disponen una serie de prescripciones que apuntan a que los sujetos desarrollen (y se desarrollen a sí mismos como) dispositivos de seguridad que se abstengan de vincularse con ciertas sustancias. En ese acto, los sujetos se auto-incluyen en una población pasible

de ser intervenida, a partir de quedar insertos en una serie que construimos como adicto/a-joven-delincuente (o enfermo/a, en algunos casos).

Al ingresar en el enfoque desplegado desde 2013, notamos que cobra protagonismo la asimilación del/de la consumidor/a problemático/a con aquellas personas que están en situación de vulnerabilidad social, desapareciendo el objeto droga de la escena. Por esto último, dimos en llamar a esta técnica desustancialización. Vamos a profundizar en ello en los próximos párrafos, dado que es un aporte original de este trabajo.

Una de las preguntas que los lineamientos que se inauguran en 2013 no responden es cuál sería la intervención que se debería realizar sobre los sujetos consumidores que no pertenecen a sectores vulnerables. ¿Se trataría acaso de consumos no problemáticos? Como venimos exponiendo, la condición de problematicidad o no problematicidad de un acto humano es una construcción inmediatamente política. El texto de la ley IACOP dice que un consumo deviene problemático si afecta la salud psíquica, física o las relaciones sociales, pero no ofrece una definición de cada una de esas categorías, por lo tanto, la afección será de una manera o de otra conforme la idea de salud o relaciones sociales que se haya constituido como hegemónica. Lo que sí afirmamos, por todo lo expuesto en este trabajo, es que esa afección –aun sin tener una definición clara- es motivo de intervención estatal si el sujeto que consume está en estado de vulnerabilidad.

Este sujeto consumidor, que definimos por la serie adicto/a-joven-vulnerable (diferente a adicto/a-joven-delincuente/enfermo/a o a su antecesora adicto/a-joven-subversivo/a), nos parece producto de operaciones que se aproximarían a las artes neoliberales de gobierno.¹⁶

Evidenciamos lo antedicho en el hecho de que el vínculo de intervención se propone en términos de libertad de elección, auto-gestión del consumo e inversión en el desarrollo personal, como forma

¹⁶ Recordemos la aclaración realizada al comienzo del trabajo, que cuando hablamos de gobierno, nos referimos a las formas en que se conducen las conductas en un orden social determinado, lo cual no es ejercido solamente por el Estado; a su vez, las políticas públicas son polifónicas, en el sentido de que se constituyen a instancias de la agendas e intencionalidades que poseen los diferentes sectores sociales, como una suerte de acertijo colectivo, siendo más producto de una negociación inter-actoral que una *bajada* monolítica de un administración gubernamental (Parsons, 2017). Con esto queremos decir que las políticas de un gobierno dado no poseen todas ellas la misma lógica ni responden de manera absoluta a su marco ideológico.

de (y garantizar la) incorporación al mercado. Hablamos de desustancialización dado que la construcción del sujeto deja de hacerse en relación a su vínculo con una sustancia específica.

Esta perspectiva, que se concretiza de diversas formas (reducción de riesgos y daños, reducción de la demanda, enfoque basado en los derechos humanos), ha sido implementada –con diferencias, pero también con continuidades- por dos administraciones estatales diferentes, configurando dos períodos de análisis para nuestro trabajo: la segunda presidencia de Cristina Fernández de Kirchner, desde las reformas hasta fines de 2015 (siendo continuidad de un proyecto político que gobernó desde 2003) y la de Mauricio Macri, desde fines de 2015 hasta fines de 2019, las cuales son consideradas por muchos analistas tanto académicos como también por la opinión pública en general, como antagónicas en relación a su orientación ideológica.

La anterior afirmación constituye para nosotros un hallazgo, que puede servir como disparador para ulteriores investigaciones. Por lo pronto, nos interesa remarcar que, para profundizar en esta línea, debería enmarcarse a las políticas públicas locales en las tendencias que a nivel internacional prevalecen, indagando cómo las primeras metabolizan a las segundas en tanto *input*. Entendemos que la desustancialización viene configurándose como la técnica prevalente a nivel mundial como alternativa al prohibicionismo, en tanto lógica común a una serie de propuestas que, si bien no son idénticas entre sí, poseen importantes similitudes (reducción de riesgos y daños, perspectiva de derechos, reducción de demanda, etc.). Nos interesa dejar planteado, en esta conclusión, un interrogante acerca de la intencionalidad de control social que pudiera existir por detrás de las nuevas estrategias de abordaje que, a primera vista, parecieran ser *progresistas*.

Respecto del período 2013-2015 mostramos que, a pesar de haber sido de movilidad social ascendente y mejoramiento general de las condiciones de vida, un núcleo duro de los sectores inferiores de la pirámide socioeconómica se mantuvo incólume. Proponemos como hipótesis, entonces, que las intervenciones en consumo problemático en clave de vulnerabilidad social fueron parte de un conjunto de estrategias para abordar ese núcleo de manera más efectiva y multidimensional, y no tanto una especificación del nuevo paradigma de salud mental para el problema del consumo de drogas.

En relación al período 2016-2019, advertimos una doble inscripción del abordaje estatal, una suerte de posibilidad de elección que los sujetos consumidores–pobres deben realizar para construir su

destino. Este sujeto, que deviene peligroso, tiene la chance de merecer la intervención estatal reparadora, siempre y cuando aceptase *amortiguar* el aumento de su condición de vulnerabilidad social; en caso de que se revelara contra esto, no se establecería un vínculo desde la intervención social, sino desde la intervención securitaria.

Notamos en ambos casos, cómo este sujeto a quien se construye como objeto de la intervención social en consumo de drogas –joven y vulnerado/a- emerge de una estructura socioeconómica sobre la que el Estado interviene para modificarla, moldearla y regularla. Esa estructura social, que es producto de luchas y relaciones entre clases, géneros, etnias y razas, está atravesada por cuestiones económicas y culturales, vinculadas a las disputas que genera la desigualdad en términos materiales y simbólicos (Álvarez Leguizamón *et al*, 2016). Son, en definitiva, estas cuestiones las que entran en juego cuando se establece el vínculo de intervención estatal con un sujeto (que se construye a tal fin).

Remarcamos que es una coincidencia fundamental de las intervenciones en consumo de drogas ensayadas durante el período abordado el hecho de que las mismas se explican más por lo expuesto en el párrafo precedente que por el modelo de salud mental adoptado a partir de 2010. Esto es, para nosotros, uno de los principales aportes del presente trabajo, lo cual implica resaltar la necesidad de incorporar las categorías, discusiones y herramientas del campo de las políticas sociales al abordaje del consumo de drogas.

Las políticas sociales, como forma de sostener la reproducción de la fuerza de trabajo, nos proveen de argumentos que nos permiten dilucidar en qué conjunto de relaciones más amplias se inserta la intersección entre consumo de drogas y vulnerabilidad social que realiza el Estado. Se trata, en definitiva, de operar en cada momento –con los diferentes condicionantes que se presenten- sobre el mantenimiento del mercado de trabajo como espacio ordenador de lo social. Desde nuestro punto de vista, este elemento es central del abordaje del consumo de drogas, y se constituye como una constante en los diferentes enfoques, modelos y perspectivas de abordaje.

Para finalizar, nos preguntamos en qué medida es posible pensar algún tipo de amparo real y efectivo para las personas ante los riesgos y daños del consumo de drogas si no se cuestionan las tramas que construyen las intervenciones. En este sentido, el abordaje centrado de manera privilegiada en la vulnerabilidad social (como condicionante y consecuencia del consumo de

drogas) quizás sea menos virtuoso de lo que parece, dado que, en definitiva, se trata de una nueva estrategia para un viejo sujeto problemático. Esto nos pone ante el desafío de la construcción de un abordaje del consumo de drogas que tienda a la emancipación social y no a la mera reproducción de un orden social desigual.

Referencias Bibliográficas

Álvarez Leguizamón, S., Muñiz Terra, L. y Arias, A. (2016). *Estudios sobre la estructura social en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: CLACSO.

Arias, A. (2012). *Pobreza y Modelos de Intervención. Aportes para la superación del Modelo de Asistencia y Promoción*. Buenos Aires: Espacio Editorial.

Arias, A. (2015) Modelo de Asistencia en momentos de aumento de consumo. En Arias, A. y Testa, C. (2015). *Instituciones y territorio. Reflexiones de la última década*. Buenos Aires: Espacio Editorial.

Arias, A. (2018). De aditivos a amortiguadores. Cambios en el modelo de intervención asistencial. *ConCienciaSocial*, Revista digital de Trabajo Social, Universidad Nacional de Córdoba.

Benza, G. (2016). La estructura de clases argentina durante la década 2003-2013. En Kessler, G. (Comp.) *La sociedad argentina hoy. Radiografía de una nueva estructura*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno.

Camarotti, A. y Güelman, M. (2017). Historia para los tratamientos de los consumos de drogas. En *Entre dos mundos: abordajes religiosos y espirituales de los consumos de drogas*. Buenos Aires: Teseo.

Camarotti, A. y Kornblit, A. (2015). Abordaje integral comunitario de los consumos problemáticos de drogas: construyendo un modelo. *Revista Salud Colectiva*, nro. 11.

Camarotti, A., Jones, D. y Di Leo, P. (2017). *Entre dos mundos: abordajes religiosos y espirituales de los consumos de drogas*. Buenos Aires: Teseo.

Camarotti, A. y Capriati, A. (2018) El día que se acabó la guerra contra las drogas. *Revista Bordes*, Universidad Nacional de José C. Paz.

Carballeda, A. (2015). El territorio como relato. Una aproximación conceptual. *Revista Margen*, nro. 76, Buenos Aires.

Castel R., Kessler, G., Merklen, D. y Murard, N (2013). *Individualización, Precariedad, Inseguridad ¿Desinstitucionalización del presente?* Buenos Aires: Paidós.

Castel, R. (1997). *La metamorfosis de la cuestión social*. Buenos Aires: Paidós.

- Cunial, S. (2015). El uso de drogas ilegales como asunto de política pública en Argentina. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, año 4, nro. 8.
- Danani, C. (2009). La gestión de la política social: un intento de aportar a su problematización. En: Chiara, M. y Di Virgilio, M. (Comps.) *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*. Buenos Aires: Prometeo – UNGS.
- Danani, C. (2012). La recuperación de lo público: tres desafíos para reconstruir lo valioso y discutir el sentido. En Arias, A., Bazzalo, A. y García Godoy, B. (Comps.), *Políticas Públicas y Trabajo Social. Aportes para la reconstrucción de lo público*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Daroqui, A. (2009). *Muertes silenciadas. La eliminación de los “delincuentes”*. Buenos Aires: Del CCC.
- De Angelis, F. (2019). La política criminal del Ministerio de Seguridad de la Nación en la era Bullrich. *XII Jornadas de Sociología*. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Dewey, M. (2015). *El orden clandestino*. Buenos Aires: Katz Editores.
- Fava, N. (2018). El discurso securitario del Gobierno argentino. *Revista Bordes*, nro.10, Universidad Nacional de Jose C. Paz.
- Ferreira, F. (2019). *De la programación al territorio: El plan Recuperar Inclusión durante la gestión de Juan Carlos Molina en la Sedronar (2013 – 2015)*. Universidad Nacional de Quilmes.
- Foucault, M. (2012). *El Nacimiento de la Biopolítica*. Buenos Aires: FCE.
- Foucault, M. (2012). *Seguridad, Territorio y Población*. Buenos Aires: FCE.
- García Linera, A., Prada, R., Tapia, L. y Vega Camacho, O. (2010). *El Estado. Campo de lucha*. La Paz: CLACSO.
- Gonzalez Zorrilla, C. (1987). Drogas y Control Social. *Poder y Control Social*, nro. 2. Universidad de Barcelona.
- Grassi, E. (2003). *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame*. Buenos Aires: Espacio.
- Grassi, E. (2008). La política social, las necesidades sociales y el principio de la igualdad: reflexiones para un debate 'post-neoliberal'. En Ponce, J. (Ed.). *Es posible pensar una nueva política social para América Latina*. Ecuador: FLACSO.
- Grassi, E. (2018). Una política para la despolitización de la cuestión social y su repolitización en términos de amenazas. En Grassi, E. y Hintze, S. (Coords.) *Tramas de la desigualdad. Las políticas y el bienestar en disputa*. Buenos Aires: Prometeo.
- Herrera, C. (2018). Aproximaciones al estudio de la doctrina de seguridad interior en el gobierno de Cambiemos. El discurso político de Patricia Bullrich en el caso Maldonado. En: *VII Jornadas de Estudiantxs, Tesistas y Becarixs*. Universidad Nacional de Córdoba.

- Lewkowicz, I. (1999). Subjetividad adictiva: un tipo psicosocial instituido. Condiciones históricas de posibilidad. En Dobon, J. y Hurtado G. (Comps.). *Las drogas en el siglo... ¿que viene?* Buenos Aires: Ediciones FAC.
- Marx, K. (2002). *El capital*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Murillo, S. (2009). De la sacralidad del Estado a la sociedad civil. Mutaciones en las tecnologías de gobierno. *Psicoperspectivas*, VIII (2), 166-192. Recuperado de: www.psicoperspectivas.cl
- Murillo, S. (2011). Estado, sociedad civil y gubernamentalidad neoliberal. *Entramados y Perspectiva, Revista de la Carrera de Sociología*. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Murillo, S. (2011b). La nueva cuestión social y el arte neoliberal de gobierno. *Revista Cátedra Paralela*, nro. 8. Universidad Nacional de Rosario – Universidad Nacional de Mar del Plata.
- Nowlis, H. (1975). *La verdad sobre la droga*. Paris: Editorial de la UNESCO.
- Oszlak, O. (2012). La capilaridad social del rol del Estado. *Voces en el Fénix*, Buenos Aires.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1981). *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. Buenos Aires: CEDES.
- Parsons, W. (2007). *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: FLACSO-Miño y Dávila.
- Polanyi, K. (1992). *La gran transformación. Orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*. México: FCE.
- Romaní, O. (2008). Políticas de drogas: prevención, participación y reducción del daño. *Revista Salud Colectiva*, nro. 4, Buenos Aires.
- Touzé, G. (1994). Drogas: entre altares, control y economía de mercado. *Revista Margen*, nro. 6, Buenos Aires.
- Vilas, C. (2011). *Después del neoliberalismo: Estado y procesos políticos en América Latina*. Universidad Nacional de Lanús.
- Vilas, C. (2017). Más allá de la emergencia. *Cuadernos de coyuntura*, nro. 5, Centro de Estudios de Ciudad, Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires.

Fuentes

- Arriola, Sebastián y otros s/ RECURSO DE HECHO causa nro. 9080 – Sentencia. Corte Suprema de Justicia de la Nación (25 de agosto de 2009). Recuperado de: <http://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-arriola-sebastian-otros-recurso-hecho-causa-9080-fa09000059-2009-08-25/123456789-950-0009-0009-0oots-eupmocsollaf>

Casa Rosada (31/03/2014). 31 de MAR. Presentación del plan Recuperar Inclusión. Cristina Fernández. Cadena Nacional. Recuperado en https://www.youtube.com/watch?v=7oKvOH8uA_g el 14/06/2020.

Casa Rosada (29/11/2013). “Nombramiento de Juan Carlos Molina como titular de SEDRONAR: Palabras del Jefe de Gabinete, Jorge Capitanich”. Recuperado de: <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/archivo/26900-nombramiento-de-juan-carlos-molina-como-titular-de-sedronar-palabras-del-jefe-de-gabinete-jorge-capitanich>

Constitución de la República Argentina, 1994, art. 19.

Ministerio de Salud de la Nación (2013). “Plan Nacional de Salud Mental”.

Ministerio de Seguridad (2018). “Plan Argentina sin Narcotráfico”.

Montalvo, Ernesto Alfredo s/ INF. LEY 20.771 – Sentencia. Corte Suprema de Justicia de la Nación (11 de diciembre de 1990). Recuperado de: <http://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-montalvo-ernesto-alfredo-inf-ley-20771-fa90000412-1990-12-11/123456789-214-0000-9ots-eupmocsollaf>

Ley Nro. 20771. “Estupefacentes. Regimen Penal”. Boletín Oficial de la República Argentina, 9 de octubre de 1974. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do%3Bjsessionid=C27472407BDBCD7C20E7670356851BE7?id=40025>

Ley Nro. 23.737. “Modificación al Código Penal. Narcotráfico”. Boletín Oficial de la República Argentina, 11 de octubre de 1989. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=138>

Ley Nro. 26934. “Ley Plan Integral de Abordaje de los Consumos Problemáticos” (Plan IACOP). Boletín Oficial de la República Argentina, 29 de mayo de 2014. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=230505>

Ley Nro. 26657. “Ley Nacional de Salud Mental”. Boletín Oficial de la República Argentina, 3 de diciembre de 2010. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/175000-179999/175977/norma.htm>

Ley Nro. 27345. “Emergencia Pública. Ley Nro. 27.200 Prórroga”. Boletín de la República Argentina, 23 de diciembre de 2016. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=269491>

Poder Ejecutivo Nacional (19/07/1989). “Modificase en la parte correspondiente a la presidencia de la Nación” (Decreto 271). Boletín Oficial de la República Argentina. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=1100>

-(14/01/2014). “Decreto Nro. 357. Modificación” (Decreto 48). Boletín Oficial de la República Argentina. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=225235>

-(07/12/2016). “Emergencia Nacional en Materia de Adicciones” (Decreto 1249). Boletín Oficial de la República Argentina. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=268777>

-(13/01/2017). “Decreto Nro. 357/2002. Modificación” (Decreto 33). Boletín Oficial de la República Argentina. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=270697>

Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico (2004). “Todo lo que siempre quisiste saber sobre drogas... y no te animaste a preguntar”.

Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico (2014). “Vos, Yo, Él, Ella... TODOS SOMOS PREVENTORES”.

Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico (14/04/2014). “Créase el Programa Nacional de Abordaje Integral para la Prevención, Capacitación y Asistencia de las Adicciones. Resoluciones Nro. 98/2008 y 901/2012. Derogación.” (Resolución 172). Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/225000-229999/229162/norma.htm>

Secretaría de Políticas Integrales sobre Drogas de la Nación Argentina (20/01/2017). “Créase el Programa Escuela de Formación de las Casas de Atención y Acompañamiento Comunitario” (Resolución 15). Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/270000-274999/271214/norma.htm>