

Políticas públicas sobre consumos problemáticos de sustancias: la provincia de Santa Fe, Argentina (2007-2019)

Public policies on problematic consumption of substances: the case of the Province of Santa Fe, Argentina (2007-2019)

Mariano Gil

Lic. en Antropología (UNR). Becario doctoral CONICET en el Centro de Estudios Antropológicos en Contextos Urbanos (CEACU) de la Universidad Nacional de Rosario (UNR)
marianokd@gmail.com

Resumen

En este artículo se describen las políticas públicas para el abordaje del consumo problemático de sustancias implementadas por la Provincia de Santa Fe entre los años 2007 y 2019. Para ello hemos realizado una sistematización de la documentación oficial producida al respecto, así como entrevistas con sujetos que han trabajado en la formulación e implementación de estas políticas. A partir del análisis de esta información, elaboramos una periodización, intentando identificar continuidades y rupturas en estas políticas. Asimismo, analizamos algunos sentidos que construyen trabajadores estatales acerca de la naturaleza del consumo problemático de sustancias, entendiendo que estos sentidos entran en juego en el proceso de implementación de las políticas.

Fecha de recepción:

18.1.21

Fecha de aceptación:

3.4.21

Palabras clave: políticas de salud - consumo problemático de sustancias - drogas - implementación de políticas - trabajadores estatales - provincia de Santa Fe - Argentina

Abstract

In this article we depict public policies addressed at the problematic consumption of substances implemented by the Province of Santa Fe between 2007 and 2019. A systematization is elaborated of the official documentation produced on this issue together with interviews with persons working in the formulation and implementation of these policies. From the analysis of the information thus gathered, a periodization is built, attempting at the identification of continuities and ruptures in policies. In addition we take into account the meanings state workers involved in these policies attach to them, on the hypothesis that these meanings are involved in policies implementation.

Key words: *health policies - problematic consumption of substances - drugs - policy implementation - state*

workers - province of Santa Fe - Argentina

Introducción

En este artículo, que se inscribe en un proceso de investigación más amplio, nos proponemos describir las políticas públicas para el abordaje del consumo problemático de sustancias implementadas por la Provincia de Santa Fe (República Argentina) entre los años 2007 y 2019. Para ello hemos realizado una sistematización de la documentación oficial producida al respecto, así como una serie de entrevistas con sujetos que han trabajado en la formulación e implementación de estas políticas. A partir del análisis de esta información, elaboramos una periodización, intentando identificar continuidades y rupturas en estas políticas. Por otro lado, analizamos algunos sentidos que construyen trabajadores estatales acerca de la naturaleza del consumo problemático de sustancias, entendiendo que estos sentidos entran en juego en los procesos de implementación de las políticas. Desde un enfoque antropológico entendemos a la formulación e implementación de políticas públicas como un campo donde diversos sujetos ponen en juego sus miradas en un proceso no lineal signado por tensiones y contradicciones, dentro de un contexto más vasto de relaciones sociales.¹

Según la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2019), en 2017, 271 millones de personas (5,5% de la población mundial de entre 15 y 64 años) habían consumido alguna droga ilegal durante el año anterior. Esta cifra implica un aumento de 30%

respecto a 2009. El número de personas que se cree que padecen trastornos por consumo de drogas a nivel mundial se estima en la actualidad en 35,3 millones, según esta misma fuente. Esa cifra es un 15% mayor que las estimaciones anteriores de 30,5 millones de personas.

El término “personas con trastorno por consumo de drogas” designa a las personas que hacen un consumo nocivo hasta el extremo de experimentar dependencia de las drogas o necesitar tratamiento (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito 2019). Según el último relevamiento realizado por el Observatorio Argentino de Drogas en Argentina el consumo de sustancias ilícitas y el abuso de alcohol aumentaron sensiblemente entre 2010 y 2017 (Observatorio Argentino de Drogas 2017). A modo ilustrativo, si la prevalencia anual de consumo de alcohol se ubicaba en 2010 en el 56,3%, en 2017 esta cifra ascendía a 68% de la población de 15 a 65 años. En cuanto al consumo de drogas ilícitas, su prevalencia anual se incrementó del 3,6% en 2010 al 8,3% en 2017 (Observatorio Argentino de Drogas 2010, 2017).

El foco de nuestro análisis está puesto en la provincia de Santa Fe. Tiene una población aproximada de 3.453.674 habitantes;² sus ciudades más pobladas son Rosario, con una población estimada de 995.312 habitantes³ y Santa Fe, su ciudad capital, con 403.097 habitantes.⁴

Los estudios del Observatorio de la Deuda Social Argentina de la Universidad Católica Argentina (2016) sostienen que, en 2015, un 3,4% de los hogares del país afirmaba que algún miembro del mismo padecía una problemática de adicción severa. Este guarismo, llevado a la Región Pampeana, en la cual está incluida la provincia de Santa Fe, desciende al 2,8%. Si tomamos los indicadores de Observatorio Argentino de Drogas (2017), la prevalencia anual de consumo de alcohol en Santa Fe es del 68,9%, similar a la nacional, que es del 68%. En cuanto al consumo de sustancias ilegales, la prevalencia anual de la provincia es de 10%, mientras que en todo el país es del 8,6%.

En años recientes la provincia de Santa Fe, y particularmente la ciudad de Rosario, han experimentado un sensible crecimiento de los índices de homicidios, asociado al accionar de bandas delictivas que entre otras actividades ilegales se dedican al narcomenudeo (Yates 2014; Gil 2020). El departamento Rosario tuvo un pico de 271 homicidios en 2013, alcanzando una tasa de 21,8 homicidios cada 100.000 habitantes,⁵ cuando la media nacional para ese año fue 7,3 cada 100.000 habitantes.⁶ Consideramos necesario tener presente este contexto ya que en él se inscriben las políticas públicas sobre consumos problemáticos de sustancias. Desde una perspectiva antropológica resulta necesario articular diferentes escalas de lo social para construir analíticamente las relaciones entre ellas (Rockwell 2015). No es objetivo de este estudio explorar las complejas relaciones entre la dinámica de la narcocriminalidad y la de los consumos problemáticos de sustancias, sin embargo consideramos necesario hacer mención a estos datos para contextualizar la problemática.

En el próximo apartado describimos algunos lineamientos fundamentales de la orientación teórico-metodológica adoptada en este estudio. Posteriormente sistematizamos conceptos clave acerca de la construcción social del problema drogas y las diferentes modalidades de abordaje del mismo. Luego, planteamos la periodización de las políticas públicas que hemos construido y describimos los principales cambios acontecidos entre 2007 y 2019. En un siguiente apartado presentamos el análisis de los sentidos construidos por los sujetos entrevistados acerca de la naturaleza del consumo problemático de sustancias. Por último, realizamos una serie de consideraciones finales y señalamos líneas de investigación a trabajar.

Enfoque teórico-metodológico

Desde una perspectiva socio-antropológica entendemos que la sociedad y/o la cultura son estructuraciones provisorias constituidas a través de prácticas sociales que operan en condiciones de asimetrías dentro de un proceso de transacciones constantes (Menéndez, 2010). Entendemos al proceso de investigación como un “esfuerzo por relacionar distintas dimensiones de una problemática analizando los procesos que se generan en sus interdependencias y relaciones históricas contextuales” (Achilli 2005:17). El sentido crítico de la teoría reside en sostener una concepción relacional de la vida social que “pone de manifiesto las contradicciones explícitas e implícitas de las relaciones sociales” (Achilli 2017:15).

Desde esta perspectiva socio-antropológica, que podemos también denominar antropológica relacional, hacemos hincapié en la historización de los procesos sociales y en la necesidad de una imbricación entre el trabajo de campo y la elaboración teórica (Achilli 2015; Rockwell 2015). El trabajo conceptual permite la elaboración de la descripción y no es pensado como un momento escindido del trabajo de campo, pues en la interacción entre el trabajo teórico y el trabajo de campo podemos construir nuevas relaciones conceptuales para dar cuenta del orden local, particular y complejo del proceso estudiado (Rockwell 2015). De esta forma procuramos poner en relación los documentos de las políticas públicas y los sentidos de los sujetos entrevistados intentando construir una descripción analítica anclada en un contexto socio-histórico específico, donde las descripciones explicativas que realizamos se inscriben y constituyen al interior de relaciones estructurales que remiten a otras escalas temporales y espaciales (Achilli 2017). Construir una descripción analítica de las políticas públicas sobre consumos problemáticos de sustancias implica ponerlas en relación con otros procesos sociales. Los procesos de implementación de políticas son entendidos en su concreción, es decir en el interjuego complejo de múltiples dimensiones dialécticas (Nemcovsky 2015).

En cuanto a la construcción de la información, por un lado hemos relevado la documentación producida entre los años 2007 y 2019 por la Provincia de Santa Fe. También hemos recurrido a documentación de escala nacional e internacional, para contextualizar el proceso. Esta documentación se encuentra detallada en el cuadro que figura en el anexo al final del artículo. Por otro lado, hemos realizado entrevistas a equipos de trabajadoras y

trabajadores estatales de 5 dispositivos que abordan el consumo problemático de sustancias (4 en la ciudad de Rosario y 1 en la ciudad de Santa Fe). La modalidad de entrevista grupal propició la creación de un “campo interactivo de investigación intensiva en tanto permite acceder al conocimiento de determinados procesos socioculturales en profundidad” (Achilli 2007:12). Asimismo, realizamos entrevistas a trabajadoras y trabajadores estatales que cumplen funciones de coordinación en dichos dispositivos.

Hemos puesto en tensión esta información con la reconstrucción de los contextos socio-históricos y las elaboraciones teóricas que a continuación detallamos, a los fines de construir una periodización. Para ello, nos situamos en una lógica de no disyunción de los procesos de acceso/recolección/construcción de la información con los de análisis interpretativo de esa información (Achilli 2005). Pretendemos entonces reconstruir el proceso de formulación e implementación de las políticas públicas sobre consumo problemático de sustancias en la provincia de Santa Fe desde una descripción analítica que considere su dimensión histórica (Rockwell 2015).

Construcción social del problema drogas

A los fines de la presente investigación consideramos “drogas” a todas las sustancias psicoactivas, es decir, a aquellos compuestos químicos capaces de cambiar el modo en que funciona la mente humana mediante la interacción con las estructuras neurológicas. Entre estos cambios podemos mencionar la alteración de las sensaciones de dolor y placer, el estado de ánimo, la conciencia, la percepción, la capacidad de pensar y de ser creativos, el estado de alerta y otras funciones psicológicas (Arrieta 2017). Incluimos bajo esta denominación tanto a las drogas legales como a las ilegales, ya que, como señala Menéndez (2020), consideramos que la legalidad/ilegalidad de las sustancias no obedece a criterios biomédicos, sino que sólo puede comprenderse si nos referimos a las dimensiones económico-políticas e ideológico-culturales que operan en nuestras sociedades. En ese sentido, las drogas no son un asunto exclusivo de las sociedades complejas sino que han sido consumidas por diversos pueblos en todos los tiempos históricos (Folgar 2003).

En términos genéricos podríamos definir al uso de drogas como:

el 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 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).

Desde una perspectiva antropológica la cuestión del uso de sustancias psicoactivas implica dirigir la mirada hacia los contextos o universos en que se sitúan los sujetos (Folgar 2003). Se desprende de estas afirmaciones que la construcción del consumo de drogas como problemático obedece a sentidos socialmente construidos. Siguiendo a Touzé (1995), podemos hablar entonces de la “construcción social del problema drogas”, entendida como una modalidad específica que las sociedades occidentales han asignado al consumo de drogas al tematizarlo como una problemática. El Estado se constituye como un actor relevante, ya que a través de la formulación e implementación de políticas públicas contribuye tanto a la definición del “problema drogas” como a la intervención sobre el mismo. Un consumo problemático puede ser entendido como aquel consumo de sustancias psicoactivas que tiene consecuencias negativas en la salud y que causa efectos perjudiciales tanto en los aspectos de la vida de la persona como en otros aspectos relacionados con los individuos, las familias, los amigos y la sociedad (Arrieta 2017). Según Menéndez (2012) existen dos paradigmas en pugna al momento de pensar, diseñar e implementar políticas en materia de consumos problemáticos de sustancias: por un lado el “prohibicionismo”, y por otro lado, la “reducción de daños”.

El prohibicionismo se asienta sobre la tríada compuesta por la abstinencia como ideal normativo, la desintoxicación para aquellos sujetos que estén viviendo una situación de consumo y la erradicación de las drogas como horizonte político (Ehrenberg apud Bonis, Llovera y Scialla 2014). Si bien sus orígenes datan de hace más de cien años, sus postulados se cristalizan en la Convención Única de Estupefacientes de la ONU (1961) firmada por más de un centenar de estados, y en subsiguientes tratados internacionales de fiscalización de las drogas, configurando lo que Tokatlian (2017) denomina régimen internacional de drogas ilícitas (RIDI). En la Convención Única sobre Estupefacientes se acuerda la prohibición general y absoluta de 108 productos, con un control riguroso a escala planetaria, lo que constituye la base de la llamada “guerra contra las drogas” (Slapak y Grigoravicius 2006). El uso de drogas es considerado simultáneamente como una enfermedad y como un delito, con lo cual las respuestas de los estados al problema deberían desdoblarse en dos lógicas entrecruzadas: el ámbito de lo sanitario y el ámbito de lo punitivo (Galante et al. 2010), promoviéndose el montaje de un dispositivo sanitario-judicial-policial de criminalización y rehabilitación compulsiva (Epele 2007).

Si bien la legislación prohibicionista se ha mostrado poco eficaz para lograr su objetivo de reducir el consumo de drogas a escala planetaria,⁷ Slapak y Grigoravicius (2006) señalan su éxito en cuanto al aspecto representacional. Es decir, las políticas prohibicionistas han logrado establecer, en el nivel de las representaciones colectivas, una asociación de la droga con la inseguridad ciudadana, la violencia, la juventud, la pobreza, el delito y el peligro económico, social y moral (Slapak y Grigoravicius 2006). Una parte importante de las sociedades latinoamericanas asume una asociación entre jóvenes, violencia y drogas sobre la cual se construye un discurso estigmatizante (Mallo 2016). De acuerdo a estos discursos sociales la

delincuencia, la peligrosidad, la marginalidad (especialmente de jóvenes pobres) aparecen asociadas directamente al consumo de sustancias penalizadas (Gentile 2015). En Argentina la Ley Nacional N° 23737, sancionada en 1989 y aún vigente, se ubica en esta perspectiva al considerar como delito la tenencia de drogas para consumo personal y establecer penas para los usuarios de las mismas. En el año 2009 la Corte Suprema de Justicia de la Nación, a través del denominado “fallo Arriola”, declaró la inconstitucionalidad del artículo que incrimina la tenencia de estupefacientes para uso personal, sentando jurisprudencia al respecto.

A partir de la década de 1980 comenzaron a formularse en el continente europeo alternativas que apuntaron a reducir los efectos negativos relacionados con el consumo de drogas, reconociendo al usuario de drogas como un sujeto de derechos (Romaní 2008). Denominadas “políticas de reducción de daños o riesgos”, se pusieron en marcha a partir del aumento de la morbimortalidad asociada al VIH-SIDA, en parte vinculada al consumo de drogas por vía intravenosa (Romaní 2008). Este paradigma se sitúa en una perspectiva de salud pública, de medicina social y de derechos humanos donde el usuario de drogas es ante todo un sujeto de derechos (Menéndez 2012). Plantea la moderación como ideal normativo, la diversificación de la oferta de cuidados para quienes utilizan drogas y la reducción de los daños generados por la oferta masiva de drogas y por sus usos como política integral (Ehrenberg apud Bonis, Llovera y Scialla 2014). Las políticas de reducción de daños pueden asumir la forma de una variedad de estrategias, tales como programas de mantenimiento y sustitución opiácea, programas de administración médica de drogas, áreas de tolerancia al consumo de drogas, trabajo de calle, educación e información sobre las drogas, distribución de preservativos, distribución o cambio de jeringas, instituciones de “bajo umbral de exigencias” con objetivos intermedios a la abstinencia, entre otras (Inchaurraga et al 2002). En el aspecto representacional, este paradigma propone un cambio trascendente respecto del “prohibicionismo”, propugnando un marco para la desestigmatización de “la droga” y promoviendo la “normalización de las drogas” (Romaní 2008). Este enfoque entiende al consumo de tales sustancias como un problema eminentemente de salud pública y considera que la penalización de la tenencia de pequeñas dosis para consumo personal afecta el derecho a la autonomía de los usuarios (Galante et al 2012). En Argentina las experiencias de reducción de daños fueron motorizadas a partir de la década de 1990 por organizaciones de la sociedad civil y, en menor medida, universidades nacionales, en muchas ocasiones a partir de la ejecución de proyectos financiados por fondos de organismos internacionales (Corbelle 2018). La Ley Nacional N° 26657 de Salud Mental, sancionada en 2010, al contrario de la Ley Nacional N° 23737, ubica a las “adicciones” en el campo de lo sanitario, entendiendo al usuario de drogas como sujeto de derechos, e incorpora aspectos de la reducción de daños en los abordajes.

Las políticas públicas no son ajenas a las disputas de sentido que se dan en los conjuntos sociales, y expresan esas contradicciones. Si las políticas públicas, siguiendo la tradicional definición de Oszlak y O’Donnell (1981), son un conjunto de acciones y omisiones

que ponen de manifiesto una determinada modalidad de intervención del Estado en relación a una cuestión, esas acciones u omisiones no se dan en el vacío sino que son encarnadas por sujetos concretos y están contextualizadas en un proceso social más amplio. Esto implica concebirlas como prácticas políticas y culturales (Canelo et al 2013).

Por lo tanto retomamos la conceptualización del Estado desde un enfoque estratégico relacional. Desde este punto de vista el Estado está constituido como una relación social (Jessop 2017) y es considerado como un campo de lucha, un espacio donde diferentes agentes disputan intereses (Bourdieu y Wacquant 2014). Resulta necesario entonces descentrar la concepción sobre el Estado, entendiéndolo como un escenario histórica y culturalmente situado, y no como un mero aparato o estructura.

Entender al Estado como relación social implica concebirlo incrustado en la dinámica social. Por lo tanto un enfoque antropológico de las políticas públicas resalta la complejidad y lo desordenado del proceso de formulación e implementación de las mismas (Shore 2010). Intentamos realizar la periodización de las políticas públicas formuladas e implementadas en la provincia de Santa Fe para el abordaje del consumo problemático de sustancias en base a la información que hemos construido para intentar desentrañar la lógica de los cambios que se han producido entre los años 2007 y 2019.

Los abordajes del consumo problemático de sustancias en Santa Fe

En este apartado elaboramos una descripción de las políticas públicas formuladas por el gobierno de la Provincia de Santa Fe para abordar los consumos problemáticos de sustancias, así como los sentidos que algunos sujetos le dieron a ese proceso. Planteamos un diálogo entre los documentos de las políticas públicas y los sentidos de los sujetos entrevistados, intentando complejizar la mirada que presentan los documentos para intentar explorar las tensiones y contradicciones que se dieron en su proceso de construcción (Agudo Sanchíz 2015)

Entre los años 2007 y 2019 la provincia de Santa Fe fue gobernada por el Frente Progresista Cívico y Social, una coalición de partidos hegemonizada por el Partido Socialista. De ese partido procedieron los gobernadores que ejercieron el Poder Ejecutivo durante tres períodos consecutivos: Hermes Binner (2007-2011); Antonio Bonfatti (2011-2015); y Miguel Lifschitz (2015-2019). Hemos construido el siguiente cuadro de periodización, entendido no como sistematización final sino como herramienta heurística a ser reformulada a partir del trabajo de campo y el análisis teórico. El esquema, lejos de ser una cristalización concluyente, es un punto de partida, una objetivación parcial del proceso de investigación. Hemos distinguido algunos ejes de análisis. En primer lugar, el contexto tiene que ver con la caracterización de las políticas públicas a nivel nacional y de las coyunturas locales que entendemos pueden haber influido en la formulación de políticas. El eje “estructuras gubernamentales” remite a las instituciones creadas por la provincia para la implementación de políticas públicas.

Los planes, dispositivos y programas consisten en las políticas públicas formuladas por el Poder Ejecutivo de la Provincia. Por último, en el eje “cambios” apuntamos sucintamente las modificaciones que deseamos resaltar con respecto a los períodos anteriores. Pretendemos, de esta manera, articular diferentes escalas de lo social para producir un conocimiento crítico sobre el proceso de formulación de estas políticas.

| | Gestión Binner (2007-2011) | Gestión Bonfatti (2011-2015) | Gestión Lifschitz (2015-2019) |
|---|--|--|---|
| Contexto | Fallo Arriola (2009) Sanción de la Ley Nacional de Salud Mental (2010) Debates en el Congreso Nacional por la despenalización de la tenencia de drogas para uso personal (2011) | Aumento de la tasa de homicidios, especialmente en los departamentos Rosario y Capital, asociado a circuitos de venta de drogas ilegales Reglamentación de la Ley Nacional de Salud Mental (2013) Primer desembarco de Gendarmería en los barrios más conflictivos de la ciudad de Rosario (2014) Política de CET y CePLA de SEDRONAR | Crisis económica y empeoramiento de los indicadores sociales Endurecimiento de las medidas de control social vinculadas a la persecución del narcotráfico por parte del Estado Nacional Creación de los DIAT de la SEDRONAR |
| Estructuras gubernamentales | Gabinete Social coordinado por el Ministro de Gobierno y Reforma del Estado | Gabinete Social Coordinado por el Ministro de Desarrollo Social Mesa Intersectorial para el Abordaje Integral de las Adicciones | Agencia de Prevención del Consumo de Drogas y Tratamiento Integral de las Adicciones (reemplaza a la Mesa intersectorial para el abordaje integral de las adicciones) |
| Planes, dispositivos y programas implementados | Dirección Provincial de Prevención y Asistencia de Comportamientos Adictivos | Centro de Orientación en el Abordaje de las Adicciones | Equipos de enlace de APRECOD Plan Abre Vida Programa Redes de Cuidado Programa Municipios y Comunas Programa Hay Equipo |
| Cambios | Creación de una estructura intersectorial (el Gabinete Social) a los fines de centralizar y coordinar la política social Transferencia de la Dirección Provincial de Prevención y Asistencia de Comportamientos Adictivos a la órbita del Ministerio de Desarrollo Social | Creación de una estructura intersectorial específica para el abordaje de la problemática de las adicciones, en el ámbito del Gabinete Social | Creación de una Agencia con pertenencia sectorial específica para coordinar las políticas sobre consumo problemático de sustancias en la provincia |

Gestión Binner (2007-2011)

Durante la gestión del gobernador Hermes Binner existía en el país un intenso proceso de movilización y debate de usuarios y trabajadores de salud mental en el marco del cual se sancionó, en el año 2010, la Ley Nacional de Salud Mental N° 26.657. En 2009 la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en el “Fallo Arriola”, declaró la inconstitucionalidad del artículo 14 de la Ley Nacional N° 23.737 que penaba la tenencia de sustancias psicoactivas para consumo personal. Por otro lado había un debate en el Congreso de la Nación donde un grupo de legisladores proponía modificaciones a esa ley tendientes a la descriminalización

de los usuarios de drogas, modificaciones impulsadas por un intenso activismo político de agrupaciones de usuarios de drogas ilegalizadas. Sin embargo por diferentes motivos estos debates no redundaron en la modificación de la Ley Nacional N° 23.737 (Corbelle 2018).

En la Provincia de Santa Fe en el año 2007, previo a la asunción de Binner, se reglamentó la Ley Provincial de Salud Mental N° 10.772, que había sido sancionada en 1991. En esta norma se prescriben las condiciones de internación de personas con padecimientos mentales, a tono con los fundamentos de reorientación de las prácticas de intervención en salud mental y respeto de los derechos humanos y civiles de los enfermos mentales que se desprenden de la Declaración de Caracas (1990) y de los “Principios para la protección de los enfermos mentales y para el mejoramiento de la atención de la salud mental” de la ONU (1991). Sin embargo, la ley no contempla explícitamente al consumo problemático de sustancias o a las adicciones dentro del campo de la salud mental. La Dirección Provincial de Prevención y Asistencia de Comportamientos Adictivos era el área con competencia específica en materia de consumos problemáticos de sustancias. Dependía de la Secretaría de Estado de Promoción Comunitaria. Mediante el decreto provincial 0099/2008 el gobernador Binner la transfirió a la órbita del Ministerio de Desarrollo Social. Este Ministerio fue creado a fines de 2007 y su objetivo principal era asistir al gobernador “en todo lo relacionado con la planificación, elaboración y desarrollo de políticas de asistencia y desarrollo integral de las personas” (Ley Orgánica de Ministerios N° 12.817). Según esta ley, tanto el Ministerio de Salud como el mencionado Ministerio de Desarrollo Social tenían competencias en los abordajes de los consumos problemáticos de sustancias, con un objetivo igualmente enunciado para ambos: “Entender en la elaboración, fiscalización y ejecución de las políticas destinadas al control de la drogadicción” (Ley Orgánica de Ministerios 12817/2007, Provincia de Santa Fe). Esta tarea debería ser efectuada en coordinación con el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y el Ministerio de Seguridad. La Dirección Provincial de Prevención y Asistencia de Comportamientos Adictivos se encargaba de diseñar, coordinar, supervisar e implementar planes y programas destinados a la prevención de comportamientos adictivos contraproducentes para la salud individual, familiar o social. Por otro lado, coordinaba y compatibilizaba los programas públicos y privados destinados a la recuperación de las personas afectadas por comportamientos adictivos no saludables tales como el uso indebido de drogas y alcohol (Díaz Langou, Forteza y Potenza Dal Masetto 2011).

En este contexto el gobernador Binner creó el Gabinete Social, cuyo objetivo consistió en

elaborar la estrategia integral de gobierno destinada a apoyar y beneficiar a las personas y grupos familiares más desprotegidos, con la finalidad de erradicar la extrema pobreza del territorio provincial, basada en los principios de equidad, participación y solidaridad, fundada en sólidos acuerdos entre todos los niveles del Estado
(Decreto provincial 0063/2008, 18/01/2008).

Este Gabinete estuvo integrado por los ministros de Desarrollo Social, Salud, Educación, Trabajo y Seguridad Social, y Cultura e Innovación en carácter de miembros permanentes. En este primer momento el Gabinete era coordinado por el ministro de Gobierno y Reforma del Estado y, en los documentos analizados, no hemos observado una línea de trabajo específica en materia de consumo problemático de sustancias. Sin embargo, en este Gabinete estaban contenidos los dos sectores (Salud y Desarrollo Social) que tenían competencias en el asunto.

Gestión Bonfatti (2011-2015)

Durante este periodo se reglamentó la Ley Nacional de Salud Mental (Decreto 603/2013), que impulsó la creación de dispositivos que funcionan bajo la forma de una red de servicios con base en la comunidad y proclamó la adecuación y sustitución de los dispositivos monovalentes por dispositivos comunitarios. Desde el Estado Nacional se propuso un modelo de abordaje de los padecimientos subjetivos anclado en la comunidad y a tono con los principios de la Atención Primaria de la Salud. Se ponderó la necesidad de un abordaje integral, intersectorial e interdisciplinario de las problemáticas de salud mental, entre las cuales se incluyeron a las adicciones. Los procesos de atención deberían constituir redes de servicios articulados territorialmente.

El Plan Nacional de Salud Mental (2013) propuso un proceso de transformación que implica el pasaje de lo patológico a lo salutogénico. Planteó la necesidad de superar la visión de las adicciones desde una lógica ético-jurídica y médico-sanitaria, adoptando los principios ético-sociales de inclusión comunitaria. La SEDRONAR,⁸ bajo la gestión del sacerdote Juan Carlos Molina (2013-2015), impulsó un abordaje territorial de las problemáticas de consumo, en estrecho vínculo con las problemáticas de vulnerabilidad social. Este paradigma, que Ferreyra (2018) caracteriza como paradigma de la “salud social”, propició la creación de dispositivos propios de la SEDRONAR, cuando la tradición de la Secretaría estaba orientada a la tercerización de la atención de los usuarios mediante un sistema de becas y subsidios en detrimento del sistema de salud público, universal y gratuito (Corbelle 2018). Si bien esta tradición continuó vigente, paralelamente se crearon los dispositivos que se denominaron Casas Educativas Terapéuticas (CET) y Centros Preventivos Locales de Adicciones (CePLA). A su vez, mediante el decreto nacional 48/2014 se produjo la separación de las incumbencias de la SEDRONAR y el Ministerio de Seguridad: se transfirieron los objetivos relativos a la lucha contra el narcotráfico de la mencionada Secretaría a la órbita del Ministerio de Seguridad. Por último, en 2014 se sancionó la Ley Nacional N° 26.934 Plan Integral para el Abordaje de los Consumos Problemáticos (IACOP), que establece los derechos y garantías de los sujetos con consumos problemáticos de sustancias en sintonía con la Ley Nacional de Salud Mental, así como delinea los principales imperativos de los abordajes de dicha problemática.

Durante la gestión de Antonio Bonfatti (2011-2015) se produjo un alza en los índices de violencia en la provincia. En ese contexto, se promovió en 2014 un primer desembarco de fuerzas federales para “pacificar” la ciudad de Rosario, intervención que se repitió reiteradas veces en los años siguientes⁹. En este contexto en el año 2012 el Gabinete Social pasó a ser coordinado por el ministro de Desarrollo Social (Decreto provincial 0673/2012, 01/03/2012). El decreto que introdujo esta modificación también incorporó al Gabinete Social los Ministerios de Seguridad, Justicia y Derechos Humanos, y a la Secretaría de Estado del Hábitat. Su objetivo pasó a definirse en los siguientes términos: “definir los lineamientos estratégicos en materia de política social en el territorio provincial para promover el acceso universal de todos los santafesinos y santafesinas a los derechos fundamentales” (Decreto provincial 0673/2012). De acuerdo a esto podemos inferir que los decisores políticos de la provincia comenzaron a asumir el enfoque de derechos. La modificación de la coordinación, que recaía ahora en el Ministerio de Desarrollo Social, también expresa una nueva forma de ver la cuestión social.

En el año 2013 el Gabinete Social constituyó la Mesa Intersectorial para el Abordaje Integral de las Adicciones, integrada por los Ministerios de Justicia y Derechos Humanos, Seguridad, Economía, Salud, Desarrollo Social, Educación, e Innovación y Cultura. Esta Mesa tuvo como objetivo

establecer los principios rectores que orientarán todas las acciones que se realicen en esta materia [se refiere a las adicciones], proponer las normas generales de funcionamiento de las instituciones que intervengan en la misma y deberá desarrollar tres ejes de trabajo: prevención inespecífica, asistencia y promoción de derechos y orientación a la ciudadanía
(Decreto provincial 2213/2013).

Esta Mesa sería coordinada por el Ministerio de Salud. En un trabajo anterior (Gil y Yavich 2018) señalamos que la Mesa, que funcionó entre 2013 y 2016, implicó en la práctica la construcción de un discurso común entre trabajadores y decisores en materia de políticas públicas sobre consumos problemáticos de sustancias. Ese discurso común se basaba en un rechazo al paradigma prohibicionista y un mayor acercamiento a propuestas vinculadas a la reducción de riesgos y daños. Sin embargo, en el mencionado análisis señalábamos que esta construcción discursiva no estuvo acompañada de una articulación efectiva en materia de políticas. Aparecía en el discurso de un conjunto de trabajadores estatales la noción de fragmentación de las intervenciones entendida como un obstáculo para la implementación.

La Mesa impulsó la creación de Centros de Orientación para el Abordaje de las Adicciones (COAA), dispositivos pensados como una instancia de articulación de la red de servicios

con el fin de promover la adscripción de los ciudadanos con consumos problemáticos a una red de cuidados. Estos equipos se constituirían como soporte y orientación tanto para ciudadanos como para equipos de todas las áreas ancladas en el territorio. Según uno de los documentos de la Mesa Intersectorial, resultan tareas de estos equipos “poder hacer una lectura de la situación presentada y evaluar el modo de intervención posible según las características de la situación” (Mesa Intersectorial para el Abordaje Integral de las Adicciones, 2013). Si bien estaba previsto constituir un COAA en Santa Fe y uno en Rosario, sólo se materializó la constitución del equipo de la ciudad de Santa Fe. El mismo se conformó seleccionando profesionales de diferentes disciplinas y Ministerios que se encontraban trabajando en el territorio y contaban con una vasta experiencia en gestión y asistencia. Como sostiene Gentile (2015) “evitar la deambulación de las personas para lograr una respuesta frente a las problemáticas de consumo ha sido uno de los objetivos más importantes del dispositivo” (Gentile 2015:16-17).

En un contexto donde se percibía una cierta fragmentación institucional, el objetivo de la Mesa era generar mayor integralidad en las políticas:

Por esto de a quién le corresponde, quién y por qué, y para qué, y creo que esto, la idea del armado de la Mesa tenía que ver con eso, con poder discutir que en realidad es una problemática que tenemos que ver todos, todos los Ministerios, toda...pero que había que ser ordenados en la posibilidad del abordaje
(Registro n°10, entrevista a trabajadora estatal, 18/10/2019).

La Dirección Provincial de Prevención y Asistencia de los Comportamientos Adictivos, en el marco del Ministerio de Desarrollo Social, tenía entre sus principales funciones la celebración de convenios con organizaciones de la sociedad civil para el abordaje del consumo problemático de sustancias. En ese sentido se produce una contradicción en la Mesa Intersectorial, que era coordinada por el Ministerio de Salud. Esta ambivalencia entre Desarrollo Social y Salud es una constante en las políticas públicas sobre consumo problemático de sustancias:

(...) además hay que tener presente que en ese momento las problemáticas de consumo las abordaba el Ministerio de Desarrollo. (...) No es un detalle menor. Eso estaba en el Ministerio de Desarrollo. Ellos lo que hacían era trabajar con los lugares que hay para el abordaje de consumos problemáticos. Entonces cuando teníamos alguna situación desde la Dirección de Salud Mental que

requería un abordaje, una internación, un abordaje ambulatorio, lo que hacíamos nosotros era articular con ellos. Eso fue otra de las cosas por las cuales se pensó en su momento en el armado de la Mesa. (...) Era como que nosotros hacíamos la lectura y ellos se ocupaban pura y exclusivamente de bueno “para tal institución, para otra institución, para...”. Una cosa bien fragmentada. (...) se constituía una cuestión administrativa. De todos modos a veces había rispideces porque por ahí también las instituciones que se reservaban el derecho de admisión y de permanencia decían “no, nadie más”, entonces la DPA [Dirección Provincial de Prevención y Asistencia de los Comportamientos Adictivos] lo que hacía era decir lo que las instituciones respondían con relación a las situaciones (Registro n°10, entrevista a trabajadora estatal, 18/10/2019).

Por último, otra de las tareas de la Mesa Intersectorial fue la realización de capacitaciones a trabajadores del Estado, con el asesoramiento de la Asociación Civil Intercambios.¹⁰ Estas capacitaciones, que se desarrollaron en el año 2015, abarcaron los módulos temáticos “construcción social de las juventudes y los consumos problemáticos”, “paradigmas y estrategias de intervención”, “repensando las prácticas”, y una conferencia de cierre y entrega de diplomas. En esta conferencia además se distribuyó un documento titulado “Documento Orientativo para la Prevención y Tratamiento Integral de los Consumos Problemáticos de Sustancias y las Adicciones”, que además de plantear los lineamientos de la política contaba con un listado de los recursos territoriales disponibles para el abordaje de los consumos problemáticos de sustancias (centros de día, efectores del sistema de salud pública, etc.). Por este motivo algunos entrevistados nombran a este documento como “recursero”.

Gestión Lifschitz (2015–2019)

A partir de la gestión del presidente Mauricio Macri (2015–2019) se profundiza la contradicción entre el enfoque punitivo y el enfoque basado en los derechos humanos en cuanto a las problemáticas de consumo de sustancias a nivel nacional, en un contexto de deterioro de los indicadores socio-económicos más sensibles.¹¹ En ese sentido, la SEDRONAR continuó con su línea de abordaje, mientras que desde el Ministerio de Seguridad se endurecieron las medidas de control. Una de las medidas más significativas fue la declaración de la emergencia nacional en adicciones (Decreto nacional 1249/2016). El Ministerio de Seguridad, por su parte, publicó un documento titulado Argentina Sin Narcotráfico, donde se detalla el plan del Ministerio para combatir al narcotráfico en un tono belicista y épico.¹² Según el Centro de Estudios Legales y Sociales (2018), estas políticas se enmarcan en la doctrina de las “nuevas amenazas”, que

buscan perpetrar el statu quo prohibicionista y punitivista, promoviendo la construcción de enemigos internos y la expansión del poder militar y de la influencia regional de Estados Unidos. Esta política de “guerra al narcotráfico” no ha generado disminuciones en los niveles de consumo en la población y, por otro lado, se ha centrado en la persecución de personas –en su mayoría en situación de pobreza– cuya detención no incide en la desarticulación del negocio ni de las redes de ilegalidades que se propagan para su desarrollo¹³. En cuanto a la SEDRONAR, el Decreto nacional 33/2017 modifica su denominación por la de Secretaría de Políticas Integrales sobre Drogas de la Nación Argentina, conservando el acrónimo.

En el año 2017 mediante la resolución 150/2017 se unificaron los dispositivos de la SEDRONAR bajo la denominación “Dispositivo Integral de Abordaje Territorial (DIAT)”. Por su parte, el Plan Nacional de Reducción de la Demanda de Drogas 2016–2020 es ambivalente, ya que en sus postulados pondera tanto las legislaciones que conciben al usuario de drogas como sujeto de derecho (como la Ley Nacional de Salud Mental, y la Ley Nacional Plan IACOP) como aquellas que lo consideran un delincuente (Ley Nacional N° 23737). Aparece sólo tangencialmente mencionada la perspectiva de reducción de daños en este documento.

En escala provincial en el año 2016, en la gestión del gobernador Miguel Lifschitz (2015–2019), se crea la Agencia de Prevención del Consumo de Drogas y Tratamiento Integral de las Adicciones (APRECOD), dependiente del Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado, que tiene por objetivo

(...) la articulación de acciones y coordinación operativa con las diferentes jurisdicciones para la promoción de la salud, la prevención del consumo problemático de sustancias en la población general y, especialmente, en sujetos o grupos vulnerables, como así también garantizar el tratamiento e integración de los sujetos que presenten patologías adictivas (Decreto provincial 0416/2016).

Mediante este decreto se disolvía así la Mesa Intersectorial para el Abordaje Integral de las Adicciones. La Agencia quedó conformada por un Consejo Ejecutivo que actúa como órgano de gobierno, un Consejo Consultivo como órgano asesor y compuesto por representantes “ad honorem” de los Ministerios de Salud, de Desarrollo Social, de Educación, de Innovación y Cultura, de Seguridad, de Trabajo y de Justicia y Derechos Humanos; y una serie de Áreas Especializadas que brindarán asesoramiento específico (Promoción y Prevención; Abordaje Terapéutico; Gestión de la Información; Comunicación Social; Proyectos Especiales; Administración y Finanzas; Legal y Técnica). De esta forma, de una estructura intersectorial se pasa a una estructura enclavada en un ministerio: el Ministerio

de Gobierno y Reforma del Estado. Este Ministerio, que entre 2008 y 2012 coordinó el Gabinete Social, vuelve a recuperar su rol coordinador a través de la creación de APRECOD.

El “Documento Orientativo para la Prevención y Tratamiento Integral de los Consumos Problemáticos de Sustancias y las Adicciones” de APRECOD continúa la línea del documento de la Mesa Intersectorial, empleando incluso en numerosas ocasiones los mismos párrafos. El Decreto provincial 0419/2016 despliega una serie de competencias de la nueva Agencia que incluyen el diseño, coordinación y evaluación de políticas públicas en materia de adicciones, la prevención del consumo problemático de sustancias, la producción de investigaciones cuantitativas y cualitativas, la promoción de un abordaje integral, interdisciplinario, intersectorial e intergubernamental de la problemática, la promoción de modos y estilos de vida saludables, la capacitación de equipos territoriales, entre otros. En ese sentido, uno de los sujetos entrevistados señala que “el planteo es que la Agencia sea el gran paraguas de todo lo que es políticas de drogas en la provincia” (Registro n° 2, entrevista a miembro de APRECOD, 24/06/2019). La Agencia entonces subsumió una serie de dependencias y programas, entre ellas la Dirección Provincial para la Prevención y Asistencia de los Comportamientos Adictivos.

Entonces ahí teníamos el COAA [se refiere al equipo del Centro de Orientación para el Abordaje de las Adicciones] por un lado que en lo administrativo trabajaba en una oficina de Justicia, que no tenía ni computadora, era una cosa así como muy... Después por otro lado estaba la Dirección de Adicciones del Ministerio de Desarrollo Social [se refiere a la Dirección para la Prevención y Asistencia de los Comportamientos Adictivos], (...) que eran los que tenían los convenios con las organizaciones sociales... entonces nosotros hicimos todo un proceso de unificar todo, entonces eso más en Santa Fe. O sea, acá tomamos el equipo de adicciones [Dirección para Prevención y Asistencia de los Comportamientos Adictivos] y pasaron todos los trabajadores a la Agencia, en Santa Fe lo mismo, y en Santa Fe con el plus de que teníamos una casa, que es propia, que se donó hace un montón, SEDRONAR la donó, y era donde trabajaba la Dirección de Adicciones
(Registro n° 2, entrevista a miembro de APRECOD, 24/06/2019).

Este mismo sujeto definió a la APRECOD como un “órgano rector y de coordinación”, ponderando positivamente su pertenencia específica al Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado:“(...) para mí es interesante que estar en un Ministerio te organiza más, pero la

tensión que me genera se lima un poco por el Ministerio de Gobierno, porque tampoco es un Ministerio que tome gran parte, sino ser más un Ministerio más coordinador, y eso funcionó así” (Registro n° 2, entrevista a miembro de APRECOD, 24/06/2019).

La APRECOD constituyó dos equipos de “Enlace”, compuestos por trabajadores estatales de diferentes disciplinas que intervienen “cuando un equipo de referencia (ya sea municipal o provincial) pide orientación o acompañamiento para pensar juntos una estrategia de abordaje de una situación de consumo problemático de sustancias psicoactivas” (documento interno APRECOD). Es decir, los equipos de Enlaces no se constituyen nunca, según el documento, en equipo de referencia para el usuario que demanda atención, sino que sus funciones son formular estrategias de atención integral de las personas con consumo problemático de sustancias psicoactivas, constituir equipos de referencia local, generar redes en territorio, fortalecer a los equipos de referencia local, contactar a las organizaciones conveniadas y registrar la información de las intervenciones, tal como se desprende del citado documento. Existen dos equipos de Enlaces: uno anclado en Rosario y que toma las situaciones de los nodos Rosario y Venado Tuerto, y otro en Santa Fe, abocado a los nodos Santa Fe, Reconquista y Rafaela¹⁴.

Las acciones de la APRECOD se enmarcan en el Programa Abre Vida, “un programa presentado por el Gobierno Provincial en enero de 2017 para prevenir y abordar integralmente los consumos problemáticos de sustancias y las adicciones desde la perspectiva de los derechos humanos” (informes de gestión APRECOD). El mismo cuenta con tres líneas de acción: prevención, atención integral, e investigación y comunicación. A su vez, otros programas implementados por la Agencia, como “Redes de cuidado” (Decreto provincial 5133/2016), “Red provincial de municipios y comunas para la prevención y el abordaje integral de los consumos problemáticos de sustancias” (Decreto provincial 2115/2017) y “Hay equipo” (Decreto provincial 1794/2018), están destinados a financiar proyectos de intervenciones llevadas adelante por organizaciones de la sociedad civil u organizaciones estatales para la prevención y abordaje de los consumos problemáticos. En este punto hay una semejanza con la SEDRONAR, en cuanto a la financiación de este tipo de experiencias, al punto que uno de los entrevistados definió a la APRECOD como una “especie de SEDRONAR provincial” (Registro n° 6, entrevista a trabajador estatal, 23/09/2019).

Hemos visto hasta aquí cómo en el período analizado se fue constituyendo en la provincia de Santa Fe la cuestión del consumo problemático de sustancias como una cuestión de Estado, las respuestas que se fueron dando. Los cambios más significativos obedecen a que, una vez delimitada la problemática, hay una ambivalencia entre los sectores Desarrollo Social y Salud en cuanto al liderazgo en las intervenciones. Esto se refleja en la coexistencia entre la Mesa Intersectorial y la Dirección Provincial para la Prevención y Asistencia de Comportamientos Adictivos. Con la creación de la APRECOD, el Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado absorbe ambas estructuras ponderando las acciones intersectoriales.

En este contexto, en la mayoría de las entrevistas realizadas a trabajadores estatales se sostuvo explícitamente que en la provincia se trabaja desde el paradigma de la reducción de daños. La Ley Nacional de Salud Mental aparece como una referencia central para la intervención. Otras voces, sin embargo, cuestionaron que efectivamente las políticas públicas se enmarquen en ese paradigma. En ese sentido, se hizo hincapié en la cuestión de que buena parte de las instituciones con las que se firmaron convenios, que reciben usuarios derivados del sistema público para la realización de tratamientos, responden al paradigma abstencionista:

La Ley de Salud Mental por un lado va empujando los derechos de los ciudadanos, restringir las instituciones monovalentes, el avasallamiento del poder psiquiátrico tradicional, etcétera, etcétera, sin embargo las limitaciones de su reglamentación y la aplicación de las políticas públicas han llevado a que a la fecha sigan gozando de buena salud las instituciones monovalentes, siga existiendo el encierro y el aislamiento de las personas con consumos problemáticos entre comillas “abusos” o “dependencias” (Registro de campo n° 14, entrevista a trabajadora estatal, 18/12/2019).

Otro de los obstáculos que se perciben tiene que ver con los abordajes territoriales de los consumos problemáticos de sustancias. No existiría, desde el Estado, un despliegue suficiente de dispositivos que atiendan la demanda en los barrios más vulnerables, en los “territorios” donde la problemática es percibida como más acuciante y donde la misma se entrelaza con otras problemáticas sociales.

(...) Entonces en el plano formal, en el plano de la capacitación y formación, en el plano del debate público, en el plano de los equipos y las prácticas ha habido avances pero notoriamente uno de los principales desafíos que entendemos que habrá que retomar y profundizar que tiene que ver con los dispositivos barriales, o con los soportes más ligados al territorio directamente, o con el primer nivel concretamente, ahí es donde nosotros vemos que es una de las principales patas que podría acelerar el proceso y que todavía estamos muy débil en ese marco. (...) pero bueno, en los barrios cuando vos decís “bueno, el hospital ya no pide más la comunidad terapéutica, hay que pensar lo ambulatorio”, bueno, lo ambulatorio hay que ver qué hablamos cuando hablamos de lo ambulatorio. Entonces ahí sí hay un debate y un desafío todavía (Registro de campo n° 5, entrevista a trabajador estatal, 16/08/2019).

En el siguiente apartado profundizamos en el análisis de los sentidos que de los trabajadores asignan a las políticas.

Sentidos de los sujetos

Como proponen Montesinos y Sinisi (2009) entendemos que en los procesos de implementación de políticas públicas los particulares sentidos construidos por los sujetos resignifican las orientaciones presentes en las políticas y programas y producen modificaciones en sus prescripciones y contenidos originales. En la implementación de las políticas, entonces, se da un proceso de adaptación por el cual los programas, proyectos y planes, son efectivizados en lo concreto. La adaptación, al igual que la apropiación, alude a procesos y tramas de relaciones que dan lugar, en dicha efectivización concreta, a una reformulación de los presupuestos originales planteados en los diseños de las políticas. Partiendo de esta conceptualización entenderemos como adaptabilidad a los procesos que generan los trabajadores en esa efectivización concreta (Nemcovsky et al 2016).

En este apartado intentamos reconstruir algunos sentidos de un conjunto de trabajadores estatales en torno a la concepción acerca de la naturaleza del consumo problemático de sustancias y sobre su propio trabajo cotidiano. Entendemos que estos sentidos forman parte del proceso de adaptación de las políticas en su implementación concreta.

En general, con diferentes matices, los sujetos han coincidido, en línea con lo relevado en la documentación oficial, en considerar al consumo problemático de sustancias como un fenómeno complejo. En ese sentido, ubican a la problemática en el campo de lo social o de la salud mental, corriendo el eje del campo de lo punitivo. El hincapié en cómo el consumo problemático de sustancias se entrama con otras problemáticas es recurrente en los discursos analizados. La vulneración de derechos en general, que puede tomar diferentes formas (falta de trabajo, vivienda, alimentación, fragilidad en los lazos, entre otras), constituye el marco dentro del cual se da la problemática en los sujetos usuarios, según los entrevistados. En ese sentido, los sujetos han coincidido en que sus prácticas de intervención no pueden reducirse a lo específico de la problemática de consumo, sino que deben involucrar necesariamente otras estrategias.

Yó estoy convencida de que todo es una consecuencia, es una consecuencia de algo que ha ido pasando antes, mucho antes. El consumo también es una consecuencia. Sí, está relacionado con la salud, pero está relacionado con la salud mental la gran mayoría de los chicos desde muy pequeña edad, desde la cuna (...). Cuando vos hablás con los chicos que consumen vienen con algunas necesidades insatisfechas desde muy pequeños. Digo, que no haya padre con rol de padre, pero estoy hablando del padre, cuando hablo del padre y la madre

con rol de madre desde lo amoroso y desde lo cariñoso (...). Entonces vos escuchás permanentemente esta necesidad, este agujero negro que les ha quedado, de haber necesitado que en algún momento de su historia lo acompañen desde el rol paterno y materno y hubo una ausencia total en estos casos (...). Hablan del sufrimiento, de la necesidad de que el otro lo vea como una persona, un sujeto, que los ha necesitado (Registro n° 1, entrevista grupal a equipo de trabajadores estatales, 07/06/2019).

En este marco de complejidad, las problemáticas de consumo serían una manifestación, un emergente, de problemáticas más profundas.

(...) nosotros hablamos de emergente, vos lo que ves es cómo se presenta ese padecimiento hoy en la sociedad actual, el consumo aparece como una presentación del padecimiento. Que el padecimiento es tremendo y tiene que ver con todo lo que yo te decía... más lo vincular, sumado a situaciones de pobreza, vulnerabilidad, de desigualdad, y después tenés todo el otro tema, que esto es una postura más personal, no es un tema institucional, que tiene que ver con eso que vos asociás que es en realidad, la ilegalidad produce circuitos delictivos e inseguros. Sin dudas. La prohibición y la ilegalidad reproducen circuitos de delincuencia. Porque lo legal como decía uno una vez que trajimos para la Mesa [se refiere a la Mesa Intersectorial para el Abordaje Integral de las Adicciones], se resuelve con leyes y con jueces. Lo ilegal se resuelve a los tiros (Registro n° 2, entrevista a sujeto miembro de APRECOD, 24/06/2019).

En la mayoría de los casos el eje fue puesto en la salud, siendo este sector el que debería conducir los abordajes, pero nunca en soledad:

Entonces bueno nosotros tenemos una mirada fuerte de salud pública pero que no se agota en salud pública, porque también entendemos que salud pública tiene una parte pero no le toca todo. Entonces, qué se yo, si tenemos una persona que nos dicen que está preocupada, bueno, tratamos de activar la red (Registro n° 2, entrevista a sujeto miembro de APRECOD, 24/06/2019).

De los registros se desprende que según estos sujetos las problemáticas de consumo muchas veces no son la problemática más importante que afecta a los sujetos que llegan a los diferentes dispositivos y equipos estatales.

(...) en realidad nosotros decimos que la mayoría o lo que se va observando en estos tres años y hacia atrás, que la mayoría de las situaciones que llegan articuladas o no a través de otras instituciones suelen reflejar que lo menos complejo es en sí mismo el consumo per se, digamos. O sea vienen, en general, atravesadas por situaciones de profunda vulnerabilidad, de profunda fragilidad subjetiva, con vínculos afectivos fuertemente deteriorados donde los derechos vulnerados suelen ser un conjunto importante (Registro n° 5, entrevista a trabajador estatal, 16/08/2019).

Sin embargo, esta cuestión no parece tan zanjada, ya que diversos actores con los que interactúan los trabajadores ponen en juego otro tipo de concepciones. Hay una disputa de sentidos en torno a la definición de la problemática que incide en el desenvolvimiento cotidiano.

Por eso el eje nuestro de trabajo está puesto en el sujeto o en la persona y en muchos equipos el eje está puesto en la sustancia. A la hora de leer los informes [se refiere a informes procedentes de otros equipos de trabajo] conocemos muy poco del pibe en cuestión, pero sí conocemos mucho de la sustancia que ha consumido. Entonces un poco lo que venimos a hacer nosotros es a poner algunas preguntas sobre ese pibe, más que sobre el consumo en sí mismo (Registro n° 3, entrevista grupal a equipo de trabajadores estatales, 16/07/2019).

Hay una tarea de revertir y cuestionar ciertas lógicas y representaciones presentes no sólo en la sociedad en general, sino en los distintos niveles del Estado.

Esta visión se enmarca con una idea recurrente en varios de los discursos analizados. La misma tiene que ver con que, si el consumo problemático de sustancias responde a una problemática compleja y multicausal, no existiría una especificidad para su abordaje, sino que cualquier trabajador de la salud o del campo de lo social debería poder abordar estos temas.

Entendemos que en parte el sistema de salud y Salud Mental en los últimos años ha explotado porque la verdad es que todo lo que tiene que ver con padecimientos

subjetivos son los temas nuevos de salud. Porque aparte tenés todo el tema de violencia de género vinculado a eso, un montón de cosas. Pero la idea no es generar especialidad sino transversalizar incluso que cualquier médico pediatra o cualquier médico clínico pueda tener alguna herramienta. No es tan...pasa que estamos deconstruyendo un paradigma en donde se veía el especialista médico, psiquiatra, el único que podía...según un conocimiento...según el DSM IV [Manual Diagnóstico y Estadístico de los Trastornos Mentales, editado por la Asociación Estadounidense de Psiquiatría] (Registro n° 2, entrevista a sujeto miembro de APRECOD, 24/06/2019).

En cuanto al rol de los trabajadores, destacamos por un lado que en muchas de las entrevistas se atribuyen una función de cuidadores, haciendo hincapié en la importancia de acompañar las situaciones de los sujetos que padecen consumo problemático de sustancias.

Cuando hablo del acompañamiento, es el acompañamiento cuerpo a cuerpo, si me necesitás te doy el teléfono, tengo que ir a verte y te veo, te veo mal y te voy a ver. Desde ese lugar hablo. De no hacerlo en soledad (Registro n° 1, entrevista grupal a equipo de trabajadores estatales, 07/06/2019).

Este rol de cuidadores, de acompañar procesos, del trabajo singular, caso por caso, aparece recurrentemente en los discursos de los trabajadores.

A veces por exceso, a veces por ausencia, a veces, ¿me entendés? Hay que trabajar cada uno, y cada caso es un mundo. Entonces vos tenés que fijarte cuál es la intervención que merece cada uno (Registro n° 1, entrevista grupal a equipo de trabajadores estatales, 07/06/2019).

El trabajo singular es significado muchas veces como “artesanal”. Esta “artesanía” reside en la singularidad de cada sujeto usuario de la red de atención en consumos problemáticos. Si bien la problemática está íntimamente vinculada a cuestiones de vulnerabilidad, ella se manifiesta de manera concreta en estos sujetos.

Por otro lado también está la cuestión de la articulación y del trabajo en red como una

característica fundamental de la práctica. Desde la perspectiva de la Ley Nacional de Salud Mental, se pondera que los tratamientos en salud mental (incluido el consumo problemático de sustancias) deben realizarse en el marco de un abordaje interdisciplinario e intersectorial, basado en los principios de la atención primaria de la salud. El trabajar con otros es percibido como un imperativo importante.

(...) primero que no hay una respuesta sino que hay que construir el problema, y segundo que hay que tener como en la intervención institucional y profesional mucha flexibilidad. Flexibilidad en el sentido de que es indispensable poder trabajar con otros y con otras, porque hay mucho desencuentro en relación al qué, al cómo y el hacia dónde (Registro n° 9, entrevista grupal a equipo de trabajadores estatales, 17/10/2019).

En este trabajar con otros, los trabajadores entrevistados, que pertenecen a dispositivos que específicamente abordan el consumo problemático de sustancias, entienden su rol en la red más amplia de atención del Estado como articuladores con otras instancias.

Trabajadora 1: Me parece que en realidad nuestro rol siempre es de mediadores.
Trabajadora 2: Es mediadores, muchas veces.
Trabajadora 1: Es de mediadores, sí. Porque...
Trabajadora 3: ...articuladores, mediadores...
Trabajadora 1: Articuladores/mediadores”
(Registro n° 8, entrevista grupal a equipo de trabajadores estatales, 01/10/2019).

Uno de los trabajadores señaló explícitamente como un objetivo de su trabajo “hacer cumplir la Ley [Nacional] de Salud Mental” (Registro n° 8, entrevista grupal a equipo de trabajadores estatales, 01/10/2019). También se destacó que el paradigma que plantea esta Ley no es la línea más popular de abordaje. Cuando llegan las demandas de atención por parte de la población a los equipos de trabajo, en muchas ocasiones se trata de pedidos de internación, cuando para la Ley Nacional de Salud Mental la internación es un último recurso. Entonces “desarmar los pedidos de internación”, sin “interpelar”, sino “poniendo preguntas”, es otra de las tareas simbólicas que los trabajadores se atribuyen.

Si como mencionamos anteriormente el Estado está constituido como una relación social, y es por lo tanto un campo donde constantemente hay disputas, en la temática abordada podemos señalar que si bien los trabajadores entrevistados conciben al consumo problemático de sustancias como una problemática compleja que debe ser abordada

intersectorialmente, esta postura no es unívoca ni común a la totalidad de los agentes estatales. De todas formas, el hecho de que la documentación analizada esté en sintonía con las representaciones y posicionamientos de los trabajadores entrevistados nos da un indicio de que el paradigma de derechos, fuertemente vinculado a la reducción de daños, tiene un lugar preponderante al menos en el nivel de la formulación de las políticas.

Consideraciones finales

A lo largo de este artículo hemos construido una periodización de las políticas públicas sobre consumo problemático de sustancias formuladas e implementadas por la Provincia de Santa Fe entre los años 2007 y 2019. En este recorrido hemos advertido que se han ido constituyendo estructuras estatales específicas encargadas de elaborar estas políticas. Su grado de formalización ha ido en aumento, ya que en un primer momento no había una estructura definida sino que la Dirección Provincial para la Prevención y Asistencia de los Comportamientos Adictivos era una dependencia del Ministerio de Desarrollo Social. Luego, la Mesa Intersectorial para el Abordaje Integral de las Adicciones produjo algunos documentos programáticos en línea con la perspectiva de derechos inspirada por la Ley Nacional de Salud Mental y cercana al paradigma de la reducción de daños. Se constituyó un equipo, el Centro de Orientación en el Abordaje de las Adicciones, y se llevaron a cabo algunas capacitaciones destinadas al personal estatal. Esta estructura coexistía con la Dirección Provincial para la Prevención y Asistencia de Comportamientos Adictivos, encargada entre otras cosas de la articulación con organizaciones que tratan el consumo problemático de sustancias. La creación de la Agencia Provincial de Prevención del Consumo de Drogas y Tratamiento Integral de las Adicciones (APRECOD), reemplazando a la Mesa y a la Dirección Provincial, unificó en una sola entidad estas diferentes funciones. A su vez, la APRECOD, a diferencia de la Mesa Intersectorial, contó con un anclaje concreto en un ministerio, el Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado. En este proceso señalamos la progresiva estructuración de instancias de intervención específicas para el consumo problemático de sustancias, plasmada en la creación de estas estructuras. Hay una continuidad en la mirada centrada en la perspectiva de derechos para los abordajes, sin embargo consideramos necesario continuar investigando este proceso para explorar no sólo las continuidades, sino también las rupturas y contradicciones que pudieran haber sucedido. En ese sentido, la puja entre Desarrollo Social y Salud en la dirección de los abordajes, y las relaciones con otros sectores del Estado que a priori parecerían más permeables a una lógica punitivista (por ejemplo, el sector seguridad) son áreas a explorar.

En este marco hemos reflexionado también acerca de los sentidos de un conjunto de trabajadores estatales respecto de estas políticas, señalando fundamentalmente un alto grado de adscripción al paradigma de derechos, cercano al paradigma de reducción de daños, para el abordaje del consumo problemático de sustancias. Hemos señalado, por otro lado, algunas cuestiones relativas a la percepción de las dificultades que existen en el

trabajo concreto. Nuestra intención es continuar en esta línea, explorando los procesos de implementación de las políticas en la cotidianeidad de los dispositivos. Para ello, intentaremos indagar en las prácticas y sentidos de trabajadores de dispositivos puntuales, en base a un trabajo de campo sistemático que tenga como eje una presencia prolongada en la localidad de estudio (Rockwell 2015). Dejamos abierta la pregunta acerca de cómo se dan en la cotidianeidad estas prácticas y sentidos, y cómo se interrelacionan con otros sectores del Estado y organizaciones de la sociedad civil.

Anexo: Documentación consultada

| Fecha | Documento | Procedencia |
|------------|--|---|
| 30/01/1961 | Convención Única de 1961 sobre Estupefacentes | Organización de las Naciones Unidas |
| 21/09/1989 | Ley Nacional N° 23737 | Poder Legislativo de la República Argentina |
| 14/11/1990 | Declaración de Caracas, Reestructuración de la atención psiquiátrica | Conferencia sobre la Reestructuración de la Atención Psiquiátrica en América Latina dentro de los Sistemas Locales de Salud (SILOS) convocada por la Organización Mundial de la Salud/Organización Panamericana de la Salud (OPS/OMS) |
| 17/12/1991 | Principios para la protección de los enfermos mentales y para el mejoramiento de la atención de la salud mental | Organización de las Naciones Unidas |
| 26/12/1991 | Ley Provincial de Salud Mental N° 10772 | Poder Legislativo de la Provincia de Santa Fe |
| 21/09/2007 | Decreto Provincial 2155/2007. Aprueba la Reglamentación de la Ley 10772. Atención Salud Mental | Poder Ejecutivo de la Provincia de Santa Fe |
| 06/12/2017 | Ley Provincial N° 12817 (Ley de Ministerios) | Poder Legislativo de la Provincia de Santa Fe |
| 18/01/2008 | Decreto Provincial N° 0063/2008. Instituye el Gabinete Social cuyo objetivo es elaborar la estrategia integral del Gobierno destinada a apoyar y beneficiar a las personas y grupos familiares más desprotegidos | Poder Ejecutivo de la Provincia de Santa Fe |
| 18/01/2008 | Decreto Provincial N° 0099/2008. Aprueba la estructura programática del Ministerio de Desarrollo Social | Poder Ejecutivo de la Provincia de Santa Fe |
| 25/08/2009 | Arriola, Sebastián y otros s/ causa n° 9080 | Corte Suprema de Justicia de la Nación |
| 25/11/2010 | Ley Nacional de Salud Mental N° 26657 | Poder Legislativo de la República Argentina |
| 01/03/2012 | Decreto Provincial N° 0673. Modifica los artículos 1°-2°-3°-4°-5° del Decreto 0063/08 | Poder Ejecutivo de la Provincia de Santa Fe |
| 28/05/2013 | Decreto Nacional N° 603/2013. Reglamentación de la Ley Nacional de Salud Mental | Poder Ejecutivo de la República Argentina |
| 2013 | Plan Nacional de Salud Mental | Ministerio de Salud de la República Argentina |
| 06/08/2013 | Decreto Provincial N° 2213/2013. Constituye, en el marco del Gabinete Social, la Mesa Intersectorial para el Abordaje Integral de las Adicciones | Poder Ejecutivo de la Provincia de Santa Fe |
| 2013 | Proyecto para una estrategia integral de atención de consumos problemáticos | Mesa Intersectorial para el Abordaje Integral de las Adicciones (Provincia de Santa Fe) |
| 14/01/2014 | Decreto Nacional N° 48/2014 | Ministerio de Seguridad de la República Argentina |
| 30/04/2014 | Ley Nacional N° 26934/2014. Plan Integral para el Abordaje de los Consumos Problemáticos | Poder Legislativo de la República Argentina |
| 2015 | Documento Orientativo para el Abordaje de las Adicciones y el Consumo Problemático de Sustancias | Mesa Intersectorial para el Abordaje Integral de las Adicciones (Provincia de Santa Fe) |

| | | |
|------------|--|--|
| 16/03/2016 | Decreto Provincial N° 0419/2016. Creación de la Agencia de Prevención del Consumo de Drogas y Tratamiento Integral de las Adicciones (APRECOD) | Poder Ejecutivo de la Provincia de Santa Fe |
| 12/12/2016 | Decreto Nacional N° 1249/2016. Emergencia Nacional en Adicciones | Poder Ejecutivo de la República Argentina |
| 2016 | Documento Orientativo para la Prevención y Tratamiento Integral de los Consumos Problemáticos de Sustancias y las Adicciones | APRECOD (Provincia de Santa Fe) |
| 30/12/2016 | Decreto Provincial N° 5133/2016. Creación del Programa "Redes de Cuidado" | Poder Ejecutivo de la Provincia de Santa Fe |
| 2017 | Informe de Gestión APRECOD 2017 | APRECOD (Provincia de Santa Fe) |
| 2017 | Documento de trabajo APRECOD | APRECOD (Provincia de Santa Fe) |
| 2017 | Plan Nacional de Reducción de la Demanda de Drogas 2016-2020 | Secretaría de Políticas Integrales sobre Drogas de la Nación Argentina |
| 12/01/2017 | Decreto Nacional N° 33/2017 | Poder Ejecutivo de la República Argentina |
| 26/04/2017 | Resolución 150-E/2017 | Secretaría de Políticas Integrales sobre Drogas de la Nación Argentina |
| 21/07/2017 | Decreto Provincial N° 2115/2017. Creación del Programa "Municipios y Comunas" | Poder Ejecutivo de la Provincia de Santa Fe |
| 2018 | Argentina sin Narcotráfico. El objetivo que nos une a todos | Ministerio de Seguridad de la República Argentina |
| 2018 | Informe de Gestión APRECOD 2018 | APRECOD (Provincia de Santa Fe) |
| 12/07/2018 | Decreto Provincial N° 1794/2018. Creación del Programa "Hay Equipo" | Poder Ejecutivo de la Provincia de Santa Fe |

¹ El proyecto en cuestión es financiado gracias a una beca interna doctoral del Consejo de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y está radicado en el Centro de Estudios Antropológicos en Contextos Urbanos (CEACU) de la Universidad Nacional de Rosario (UNR). El objetivo general del mismo es analizar los sentidos y prácticas respecto de los consumos problemáticos de sustancias que construyen los trabajadores de dispositivos estatales en la provincia de Santa Fe, en la trama de relaciones que despliegan cotidianamente con organizaciones de la sociedad civil en el contexto de las políticas públicas diseñadas desde el Estado para abordar dicha problemática. Este artículo también se inscribe en el Proyecto de Investigación y Desarrollo (PID) “Procesos estructurales, espacio socio-urbano y vida cotidiana. Un análisis de experiencias y memorias en la ciudad de Rosario” (Secretaría de Ciencia y Técnica, Universidad Nacional de Rosario).

² Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación. <http://www.deis.msal.gov.ar/wp-content/uploads/2019/12/Indicadores-Basicos-2019.pdf>

³ Municipalidad de Rosario. <https://www.rosario.gob.ar/web/ciudad/caracteristicas/indicadores-demograficos>

⁴ Municipalidad de Santa Fe. <http://santafeciudad.gov.ar/blogs/gobiernoabierto/wp-content/uploads/2018/07/Santa-Fe-Como-Vamos-2015.pdf>

⁵ Ministerio Público de la Acusación de la Provincia de Santa Fe. https://mpa.santafe.gov.ar/mediafiles/nw5dd7b5569615b_31_Informe%20de%20Homicidios%202016%20-%20Departamento%20Rosario.pdf

⁶ Ministerio de Seguridad de la Nación. <https://estadisticascriminales.minseg.gob.ar/reports/Informe%20serie%20historica%20HOMICIDIOS%20DOLOSOS%202001%20al%202018.pdf>

⁷ Señalamos más arriba que de acuerdo al Informe Mundial sobre Drogas 2019 de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, el consumo de drogas ilícitas a nivel planetario ha aumentado un 30% con respecto al año 2009.

⁸ Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico, creada en 1989 como organismo rector en materia de política de drogas en la República Argentina. A partir del año 2017 pasó a denominarse Secretaría de Políticas Integrales sobre Drogas de la Nación Argentina, conservando el acrónimo SEDRONAR.

⁹ “Cada vez que aumentan las muertes violentas los federales llegan a Rosario”. Silvia Tamous. Diario el Ciudadano y la Gente, 14/01/2020. <https://www.elciudadanoweb.com/cada-vez-que-aumentan-las-muertes-violentas-losfederales-llegan-a-rosario/>

¹⁰ Intercambios es una organización no gubernamental creada en la ciudad de Buenos Aires en 1995 cuya principal misión es aportar, en el marco de los derechos humanos, a la construcción y aplicación del conocimiento de los problemas relacionados con las drogas. <http://intercambios.org.ar/es/>

¹¹ Según el INDEC, entre el segundo semestre de 2016 y el segundo semestre de 2019 la pobreza pasó de 30,3% a 35,5% en la Argentina, mientras que la indigencia subió de 6,2% a 8%.

¹² Por ejemplo, el documento pondera que “Lo que está en juego es una generación de argentinos que no quiere seguir atrapadas en la lógica de las mafias” (sic) y se compromete “no sólo a dar la pelea sino también a ganarla”.

¹³ "La guerra contra el narcotráfico", CELS (Centro de Estudio Legales y Sociales), visitado el 30/3/2020, URL: <http://www.cels.org.ar/drogas/index.html>.

¹⁴ Los efectores de salud pública de la provincia de Santa Fe están organizados territorialmente en cinco nodos, en los que cada región posee una ciudad nodo, como centro de información, articulación, y distribución de recursos y capacidades. Mariano Gil Revista Perspectivas de Políticas Públicas Vol. 11 N°21 (julio-diciembre 2021) ISSN 1853-9254

Referencias bibliográficas

Achilli, Elena. (2005) *Investigar en antropología social. Los desafíos de transmitir un oficio*. Rosario: Laborde Libros Editor.

Achilli, Elena. (2015) “Hacer antropología. Los desafíos del análisis a distintas escalas”. *Boletín de Antropología y Educación* 6(9):103-107.

Achilli, Elena. (2017) “Construcción de conocimientos antropológicos y coinvestigación etnográfica. Problemas y desafíos”. *Cuadernos de antropología social* 45:7-20.

Agudo Sanchíz, Alejandro. (2015) “La vida social de los documentos de las políticas públicas”. *Nueva antropología*, 28(83):123-146.

Arrieta, Ezequiel Martín (comp.) (2017) *Un libro sobre drogas*. Buenos Aires: El Gato y La Caja.

Bonis, Francisco, Llovera, M. Soledad, y Marina Scialla. (2014) “El abordaje del consumo problemático de sustancias en la ciudad de Pérez como política pública”. *XI Congreso Argentino de Antropología Social*. Disponible en: <http://cdsa.academica.org/000-081/667> accesado el 19 de mayo de 2020.

Bourdieu, Pierre y Loïc Wacquant. (2014) *Una invitación a la sociología reflexiva*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.

Canelo, B., Luna, N., Meyrelles, S., Pierini, C., Rodríguez Nardelli, A., y D. Zenobi. (2013) “El campo de las políticas públicas en la formación antropológica de grado”. *Revista de la Escuela de Antropología*, 19(1):171-181.

Centro de Estudios Legales y Sociales. (2018) *La guerra interna: cómo la lucha contra las drogas está militarizando América Latina*. Buenos Aires: CELS.

Corbelle, Florencia. (2018) *El activismo político de los usuarios de drogas: de la clandestinidad al Congreso Nacional*. Vicente López: TeseoPress.

Díaz Langou, G., Forteza, P. y M. F. Potenza Dal Masetto. (2011) “Los principales programas de protección social en la provincia de Santa Fe”. *Documento de Trabajo N°65, CIPPEC, Buenos Aires*.

Epele, María. (2007) “La lógica de la sospecha: sobre criminalización del uso de drogas, complots y barreras de acceso al sistema de salud”. *Cuadernos de antropología social*, 25:151-168

Ferreya, Fausto Gabriel. (2018) ““Un nuevo paradigma en salud social”: el Programa Recuperar Inclusión en la SEDRONAR del sacerdote Molina (2013-2015)”. *De prácticas y discursos*, 8 (11):3-28.

Folgar, Leticia. (2003) “Aportes antropológicos sobre la construcción del tema drogas”. En Romero, S (comp.) *Anuario de Antropología social cultural en Uruguay*. Montevideo: Editorial Nordan Comunidad, 2003:25-37.

Galante, A., Pawlowicz, M., Moreno, D., Rossi, D., y G. Touzé. (2010) “Uso de drogas: ¿acto responsable?, ¿voluntario?, ¿controlado? El discurso de los especialistas que trabajan en la atención a usuarios de drogas en Buenos Aires. *Norte de Salud Mental*, 8(36):24-34.

Galante, A., Pawlowicz, M. P., Rossi, D., Corda, A., Touzé, G., y P. Goltzman. (2012) “El fallo Arriola: Debate en torno a la desjudicialización de la atención sanitaria de los usuarios de drogas”. En: *IV Encuentro Internacional “Aportes a la construcción de lo público”*, Carrera de Trabajo Social, UBA. Disponible en: <https://www.academica.org/maria.pia.pawlowicz/39> accesado el 19 de mayo de 2020.

Gentile, Cristina. (2015) “Centro de Orientación en el Abordaje de las Adicciones (COAA)”. En: Yavich, N., Báscolo, E., Gil, M. (comps.) *Memorias de la Jornada de Gestión Intersectorial para la Inclusión Social*. Rosario: UNR Editora, 2015:15-17. Disponible en: <http://capacitasalud.com/wp-content/uploads/2016/01/Memorias.pdf> accesado el 19 de mayo de 2020.

Gil, Mariano. (2020) “Apuntes sobre violencias urbanas y políticas públicas en la ciudad de Rosario”. En: Nemcovsky, M., Bernardi, C., Espoturno, M., López Fittipaldi, M., Villarreal, M.C. (comps.). *Vivir en la ciudad. Transformaciones urbanas, políticas públicas y vida cotidiana*. Rosario: Laborde Libros Editor, 2020:123-127.

Gil, Mariano y Natalia Yavich. (2018) “Percepciones de funcionarios y trabajadores estatales en torno a las políticas públicas para el abordaje del consumo problemático de sustancias en la provincia de Santa Fe”. *Publicar*, XXV:38-62.

Inchaurraga, S., Escudero, M., Trinchero, N., Siri, P., Coronel, M., Rodríguez, M., Michelli, E., y R. Trinchero. (2002) *Drogas: haciendo posible lo imposible. Experiencia de reducción de daños en Argentina*. Rosario: CEADS-UNR.

Jessop, Bob. (2017) *El Estado: pasado, presente y futuro*. Madrid: Los Libros de la Catarata.

Mallo, Susana. (2016) “Políticas alternativas sobre drogas. Prevención o victimización en jóvenes”. *Revista latinoamericana de investigación crítica*, 3(5):311-332.

Menéndez, Eduardo. (2010) *La parte negada de la cultura. Relativismo, diferencias y racismo*. Rosario: Prohistoria.

Menéndez, Eduardo. (2012) “Sustancias consideradas adictivas: prohibición, reducción de daños y reducción de riesgos. *Salud Colectiva*, 8(1), 9-24.

Menéndez, Eduardo. (2020) *Morir de alcohol. Saber y hegemonía médica*. Remedios de Escalada: Editorial de la UNLa.

Montesinos, María Paula y Liliana Sinisi. (2009) “Entre la exclusión y el rescate. Un estudio antropológico en torno a la implementación de programas socioeducativos”. *Cuadernos de antropología social*, (29):43-60.

Nemcovsky, Mariana. (2015) “Nociones en contextos. Apuntes para pensar las políticas educativas”. *Revista de la Escuela de Antropología*, XXI:25-46

Nemcovsky, M., Bernardi, G., Saccone, M., López Fittipaldi, M., Dobry, M., Calamari, M., Santos, M., Martínez, N., Maiolino, E., y F. Debonis. (2016) “Jóvenes y experiencias socio-educativas. Un estudio antropológico de los sentidos sobre la escolarización en contextos de pobreza urbana”. *V Reunión Nacional de Investigadores/as de Juventudes Argentinas*, 21, 22 y 23 de noviembre de 2016, FCRR II Rosario.

Observatorio Argentino de Drogas. (2010) *Estudio nacional en población de 12 a 65 años, sobre consumo de sustancias psicoactivas. Argentina 2010*. Disponible en: <http://observatorio.gob.ar/media/k2/attachments/>

Observatorio Argentino de Drogas. (2017) *Estudio nacional en población de 12 a 65 años sobre consumo de sustancias psicoactivas. Argentina, 2017. Principales resultados en la provincia de Santa Fe*. Disponible en: <http://observatorio.gob.ar/media/k2/attachments/17.pdf> accesado el 19 de mayo de 2020.

Observatorio de la Deuda Social Argentina. (2016) *Aumento del tráfico de drogas en los barrios, problemas de adicciones severas en las familias y poblaciones en riesgo*. Buenos Aires: Educa.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2019) *Informe Mundial sobre las Drogas 2019. Conclusiones y consecuencias en materia de políticas*.

Oszlak Oscar, y Guillermo O'Donnell. (1981) “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”. *Documentos GE-CLACSO N, 4*.

Rockwell, Elsie. (2015) *La experiencia etnográfica: historia y cultura en los procesos educativos*. Buenos Aires: Paidós.

Romaní, Oriol. (2008) “Políticas de drogas: prevención, participación y reducción del daño”. *Salud Colectiva*, 4(3):301-318.

Shore, Chris. (2010) “La antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la “formulación” de las políticas”. *Antípoda*, 10(1):21-49.

Slapak, Sara, y Marcelo Grigoravicius. (2007) “Consumo de drogas”: la construcción de un problema social. *Anuario de investigaciones*, 14:239-249. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/3691/369139943026.pdf> accesado el 19 de mayo de 2020.

Tokatlian, Juan Gabriel. (2017) *Qué hacer con las drogas. Una mirada progresista sobre un tema habitualmente abordado por el oportunismo político y los intereses creados*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno.

Touzé, Graciela. (1995) “La construcción social del problema droga”. En: Pedro Medina Varón, Guy-Réal Thivierge (eds.) *La investigación en toxicomanía: Estado y Perspectivas*. Medellín: FUNLAM, 1995:13-39.

Yates, Caytlin. (2014) “El crecimiento de narcotráfico en Rosario: violencia disciplinada y la resistencia social frente a este sistema/The Growth of Narcotrafficking in Rosario: Disciplined Violence and the Social Resistance to Resist this System”. *Independent Study Project (ISP) Collection*. 2005. Disponible en: https://digitalcollections.sit.edu/isp_collection/2005/?utm_source=digitalcollections.sit.edu%2Fisp_collection%2F2005&utm_medium=PDF&utm_campaign=PDFCoverPages accesado el 19 de mayo de 2020.

Cómo citar este artículo:

Gil, Mariano (2021) “Políticas públicas sobre consumos problemáticos de sustancias: la provincia de Santa Fe, Argentina (2007-2019)”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 11 No 21: 59-91