

Institucionalización incremental a través del “giro ideológico”. La Iglesia Católica y los movimientos sociales en la política pública de adicciones en Argentina

Incremental Institutionalization Through the ‘Ideological Turn’. The Catholic Church and Social Movements in Argentina’s Public Policy on Addiction

Fausto Gabriel Ferreyra

Fausto Gabriel Ferreyra es becario en el Centro de Estudios e Investigaciones Laborales, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina.
E-mail: faustogabrielferreyra@gmail.com

resumen

El objetivo general del artículo es aportar a la comprensión de las líneas de continuidad que signaron las interacciones entre el Estado y la sociedad civil organizada por sobre el “giro” ideológico ocurrido en Argentina en 2015. Se centra en las políticas públicas de prevención y asistencia de las adicciones, y da cuenta de la existencia de un proceso de institucionalización incremental de nuevos actores sociales (organizaciones ligadas a la Iglesia Católica y distintos movimientos sociales) en esta arena. Favorecido por la renovada centralidad de la territorialidad en las relaciones socioestatales, la vigencia de nueva legislación nacional en materia de adicciones y el fortalecimiento de la influencia política de la Iglesia, dicho proceso no solo se extendió más allá de la transición en el gobierno, sino que profundizó su tendencia amplificada y generó efectos duraderos sobre las políticas de la Secretaría de Políticas Integrales sobre Drogas de la Nación (SEDRONAR).

summary

The general objective of this article is to contribute to the understanding of the lines of continuity that have marked the interactions between the state and organized civil society over the ideological “turn” that occurred in Argentina in 2015. It focuses on the national arena of public policy on addiction. Specifically, it accounts for the existence of a process of incremental institutionalization of new social actors (organizations related to the Catholic Church and different social movements) in this arena. Benefited by the new centrality of territoriality in state-civil society relations, the sanction of a new national legislation on addiction and the strengthening of the Church’s political influence, this process not only extended beyond the ideological transition in government, but also deepened its amplified trend and generated lasting effects on the public policies implemented by the agency responsible for national drug policy: SEDRONAR.

palabras clave

políticas públicas / adicciones / Estado / movimientos sociales / Iglesia Católica

keywords

public policy / addictions / State / social movements / Catholic Church

El objetivo general de este artículo es aportar a la comprensión de las líneas de continuidad que signaron las interacciones entre el Estado y la sociedad civil organizada tras el “giro” ideológico ocurrido en Argentina a fines de 2015. Para ello, centra su atención en la arena de políticas públicas de prevención y asistencia de las adicciones a nivel nacional.¹ Específicamente, da cuenta de la existencia de un proceso de institucionalización incremental de nuevos actores sociales (organizaciones ligadas a la Iglesia Católica y movimientos sociales de distinta procedencia ideológica) en dicha arena, el cual se extendió más allá de la transición ideológica en el gobierno y generó efectos duraderos sobre las políticas públicas implementadas desde la actual Secretaría de Políticas Integrales sobre Drogas de la Nación (SEDRONAR).²

Se argumenta que este proceso estuvo dinamizado por el desarrollo de una variedad de interacciones contenciosas y colaborativas entre dichos actores estatales y sociales, y se encontró afectado por tres condicionamientos contextuales. Primero, el afianzamiento de la territorialidad como elemento determinante de las relaciones socioestatales, especialmente en lo que respecta a las políticas asistenciales. En segundo lugar, y vinculado a esto último, resultó una condición necesaria la vigencia de una nueva legislación de salud mental que priorizase la “atención comunitaria” de las adicciones. Finalmente, esta secuencia de interacciones se encontró auspiciada por el fortalecimiento de la influencia política de la Iglesia Católica local tras el nombramiento del arzobispo de Buenos Aires, Jorge Bergoglio, como Sumo Pontífice en 2013.

En el año 2014, tras la designación del exsacerdote Juan Carlos Molina al frente de SEDRONAR (2013-2015), se creó el programa Casas de Atención y Acompañamiento Comunitario (CAAC), con la finalidad de prestar asistencia económica a “centros barriales” gestionados por actores sociales con presencia local y experiencia en la intervención sobre la problemática. Si bien entonces, bajo el último mandato de Cristina Fernández (2011-2015), el programa no contó con mayor protagonismo político o presupuestario, en el marco del “giro a la derecha”, inaugurado por la asunción de Mauricio Macri (2015-2019) como presidente, y de la gestión de Roberto Moro en SEDRONAR (2015-2019), el programa CAAC se tornaría una política pública central en ambas dimensiones de la dependencia.

Con base en una metodología cualitativa anclada en la triangulación de fuentes documentales con entrevistas en profundidad a informantes clave, y a través del prisma de una novedosa propuesta teórica, en este artículo se revisan los eventos más determinantes de este recorrido. Fue por medio de la continuidad y afianzamiento, subyacente al “giro” ideológico, de las interacciones socioestatales y condiciones contextuales mencionadas que los actores sociales subsidiados protagonizarían un proceso incremental o autoamplificado de institucionalización de sus intereses en SEDRONAR. Es decir, en sintonía con Falletti y Mahoney (2015), se trataría de una secuencia en la que los eventos, en este caso de institucionalización, promueven la concurrencia de otros que profundizan o expanden la tendencia inicial del proceso.

En función de desarrollar el argumento, el trabajo se divide en cuatro secciones. En la primera, de carácter conceptual, se delinean los contornos del enfoque teórico-metodológico de la investigación con arreglo a cuatro conceptos: encajes institucionales, dominios de agencia, territorialidad y procesos. En segunda instancia, se presentan someramente a los actores sociales involucrados en la secuencia de eventos bajo análisis y su vinculación con la cuestión de la territorialidad. En tercer lugar, se analizan las interacciones socioestatales protagonizadas por las organizaciones eclesiales que, nucleadas en la red Hogar de Cristo, promovieron tanto la creación del programa CAAC durante el gobierno de Cristina Fernández como las características que asumió. El último apartado aborda la acelerada multiplicación y jerarquización de logros institucionales detentados por el Hogar de Cristo y los movimientos sociales involucrados en el CAAC, en el contexto del “giro a la derecha”. Allí se detalla el efecto positivo de dichos puntos de acceso sobre las competencias de los actores sociales y se demuestran los resultados favorables que, entre el “giro” ideológico, obtuvieron en términos de transferencia de recursos económicos. El artículo finaliza con una recapitulación general de los hallazgos en una breve reflexión a modo de cierre.

I. Enfoque teórico: encajes institucionales, dominios de agencia, territorialidad y procesos

El desarrollo argumental de esta investigación se encuentra ordenado por el lente conceptual de la teoría de encajes institucionales (Gurza Lavalle *et al.*, 2019). En pos de una perspectiva sociológica relacional, esta propuesta centra su atención en las interacciones protagonizadas por actores sociales –movimientos sociales, ONGs, grupos religiosos, entre otros– y el Estado, así como en sus consecuencias mutuamente constituyentes. De tal manera, los contornos y arreglos institucionales del andamiaje estatal deben ser concebidos no solo como un elemento contextual, sino en tanto construcciones heterogéneas que suceden a la interacción entre instancias estatales y actores sociales.

Paralelamente, en línea con la tradición del neoinstitucionalismo histórico, los autores resaltan la trascendencia de la dimensión diacrónica de las interacciones. Así, entienden que el despliegue temporal de las interacciones socioestatales tiene el potencial de hacer surgir instituciones que condensen intereses y valores de actores sociales, las cuales tornan favorable para ellos el devenir de la actuación del Estado. De tal manera, esta contribución teórica se apuntala en la idea de institucionalización, noción que, como aducen los autores, habilita un entendimiento procesual de la aparición y sedimentación de las instituciones, es decir, aquellas reglas formales e informales que terminan por orientar futuras interacciones.

En este punto, esta perspectiva teórica se distingue de otras que recuperan la preocupación por los núcleos de confluencia socioestatal, tales como aquellas ancladas en las nociones de “redes de políticas públicas” o “coaliciones promotoras”. Estas propuestas, ciertamente, cargan con la ventaja de superar presuposiciones sustancialistas, monolíticas y dicotómicas sobre el Estado. Sin embargo, la formulación aquí empleada resulta útil para el presente trabajo en tanto coloca su

atención analítica sobre las instituciones, la prolongación de eventos que llevan a su constitución y sus efectos duraderos en beneficio de los actores sociales que las constituyen.

Dicho esto, los autores denominan *encajes institucionales* a los puntos de acceso consolidados en el andamiaje del Estado a partir de los procesos de interacción socioestatal. Estos procesos pueden cobrar formas de relevancia y perdurabilidad variadas. Pueden extenderse desde la concreción de leyes o programas y la creación de unidades u órganos públicos, hasta la ocupación de cargos, la disposición de canales de transmisión de información o el aseguramiento de lazos informales con autoridades gubernamentales. A partir de ellos, en principio, los actores involucrados adquieren ventajas para la agencia y reconocimiento para la intervención en los dominios específicos que reclaman.

Al margen de esta utilidad sectorial relativa a su origen y a los actores intervinientes en su construcción, aunque varíen en función del tipo de institución en cuestión, los encajes suelen adquirir carácter público, y pueden redundar en beneficios no excluyentes. A su vez, las condiciones y dinámicas de los procesos de interacción socioestatal son susceptibles de ser afectadas por encajes contextuales. Así, arreglos institucionales producidos por secuencias pretéritas que involucran a otros actores estatales y sociales suelen fungir como estructuras de constreñimiento y oportunidad para aquellas subsiguientes.

Los autores citados esgrimen que es posible identificar dimensiones de variación de los encajes institucionales. Primero, evidencian empíricamente diferencias horizontales, es decir, distinciones en cuanto al tipo de institucionalización que representan, sin considerar disimilitudes en su rango jerárquico en el orden institucional mayor. A esto último refiere la distinción vertical, la jerarquía del encaje y su capacidad de incidir sobre instancias institucionales inferiores. A su vez, ganan particularidad en la configuración entre las dos dimensiones previas. Esta configuración variable de encajes es una propiedad básica de lo que esta perspectiva denomina *dominios de agencia*. Se trata de esferas de competencia institucionalizadas que otorgan reconocimiento –tanto social como estatal– y capacidad de acción (para intervenir, demandar, representar, gestionar, decidir) a actores sociales en ámbitos de políticas públicas específicos. Así, confiere aptitudes tanto para retroalimentar procesos de institucionalización en curso como para consolidarse como interventor capacitado en determinadas arenas.

Finalmente, este prisma supone que existen factores relativos a los procesos de interacción socioestatales que condicionan su desenlace a la vez que resultan de ellos. Entre los apuntados por los autores, aquí interesan los factores sociales. Corresponden a las competencias –repertorios, capacidades, experiencia– que ostentan los actores sociales, las cuales optimizan sus posibilidades de incidencia institucional a la vez que esta última termina por fortalecer dichas competencias. Ante la secuencia de institucionalización que ocupa a este trabajo, se comprende que la *territorialidad* constituye un factor social determinante para su desarrollo.

Para Robert Sack (1980 y 1983), los actores y las organizaciones en general pueden encontrarse ligados al espacio de dos maneras. Por un lado, están insertas en él.

Por el otro, pueden procurar y afirmar el ejercicio de cierta influencia sobre dicho espacio. Mientras que la primera relación con el territorio suele ser patrimonio de la mayoría de las organizaciones, la segunda es sustentada solo por algunas. A esto último refiere la noción de territorialidad. Se trata de la pretensión de incidir sobre los objetos, las personas o las relaciones con base en el control de un área geográfica y reclamar un reconocimiento por ello, el cual puede institucionalizarse bajo distintas formas: los límites políticos del Estado-Nación, los derechos de propiedad u otros tipos de reconocimiento estatal o social.

Sobre este prisma conceptual, se comprende que las interacciones acontecidas en el marco del programa CAAC constituyen un caso, es decir, una instancia histórica delimitada de una clase de fenómeno (George y Bennett, 2004). Ahora bien, este caso está constituido por una extensión temporal desagregada en eventos ordenados. En otras palabras, se trata de *procesos* (Falleti y Mahoney, 2015). A pesar de que el foco analítico se coloca en el desarrollo temporal de eventos, es relevante asegurar una descripción sincrónica cuidadosa de cada uno de ellos. De la misma manera, es importante tener en cuenta los contextos en los que tienen lugar, pues les otorgan sentido, condicionan sus efectos causales e incluso pueden desencadenar una serie de eventos con resultados específicos (Collier, 2011).

Según Falleti y Mahoney (2015), en tanto unidad analítica, los procesos guardan cierta congruencia respecto del patrón de eventos que los componen, lo cual permite identificar sus tendencias características. Los autores aportan una serie de distinciones conceptuales útiles para diferenciar tipos de secuencias de eventos. Entre esas distinciones, aluden a los procesos autorreproductivos, donde la orientación de los eventos iniciales condiciona la dirección de los siguientes en el mismo sentido. Esta clase de procesos puede desarrollarse de distintas maneras, manteniendo, reduciendo o acrecentando el resultado de la consecución causal de eventos. Este último subtipo es denominado como *proceso autoamplificado*, mediante el cual el impulso de los eventos iniciales moviliza la secuencia en un sentido incremental, que profundiza o expande la tendencia original de la secuencia. El proceso de interacción que se analiza a continuación responde a este último patrón de desarrollo. Como se verá, en conformidad a su desenvolvimiento, los actores sociales involucrados consiguen amplificar la pluralidad horizontal y jerarquía vertical de los encajes detentados en SEDRONAR y así garantizar la instalación de las adicciones en sus respectivos dominios de agencia.

Por lo considerado hasta aquí, la evidencia empírica recolectada se comprendió como parte de una secuencia temporal de eventos. El relevamiento documental y las entrevistas fungieron como herramientas centrales para la recuperación de información. En cuanto al primer aspecto, se recopilaron leyes y decretos nacionales, resoluciones ministeriales, documentos y comunicados oficiales, versiones taquigráficas de sesiones parlamentarias, discursos de funcionarios, artículos de prensa, portales de internet y publicaciones de distintas redes sociales digitales. Las fuentes consideradas pertinentes fueron volcadas a una base de datos donde se ordenaron cronológicamente. Para cada documento se consignaron las siguientes dimensiones, siempre que fuese posible: fecha, tipo de fuente, lugar de publica-

ción, actores estatales involucrados, actores sociales involucrados, acción, actor que realiza la acción, finalidad y resultado. Esto se realizó con el fin de comenzar a reconstruir de manera sistemática el proceso temporal de interacción entre actores sociales y estatales, e identificar la subsecuente generación de encajes institucionales que de allí derivaron.

La técnica de relevamiento documental fue complementada con la realización de entrevistas semiestructuradas. Sin pretensión de producir resultados generalizables, el muestreo de actores estatales y sociales se realizó de manera no aleatoria, y se identificó a aquellos que resultaron determinantes para el proceso de interés. Así, la muestra se seleccionó de manera intencional, para luego ampliarse a través de la técnica de “bola de nieve”. La identificación de figuras clave para el objeto de estudio se realizó con base en una división teóricamente fundamentada entre actores estatales y sociales. Se ubicó a aquellos que hayan ocupado cargos jerárquicos en SEDRONAR y a quienes se desempeñaran en puestos de conducción en las organizaciones eclesiales y movimientos sociales. Se realizaron en total ocho entrevistas en agosto de 2019: cuatro con funcionarios de SEDRONAR y cuatro con representantes de actores sociales colectivos.

II. De los actores sociales y su territorialidad

Los gobiernos autoritarios y las reformas neoliberales que atravesaron la región desde mediados del siglo pasado alteraron de manera duradera las formas de vinculación política entre el Estado y los sectores populares (Rossi, 2017). La desestructuración del mundo laboral y de los mecanismos que allí canalizaban la participación generó las condiciones para la demarcación de nuevas formas de identificación, organización y movilización ancladas en los barrios marginados (Delfini y Pichetti, 2004). Así, en Argentina como en otras latitudes, la predominancia de la mediación corporativa cedió lugar a la reemergencia de la territorialización de la política, entendida como la consolidación del espacio físico en tanto objeto en disputa y clivaje determinante de las relaciones políticas (Rossi, 2019). Con el cambio de milenio, y bajo un legado histórico regional de irregular alcance sobre el espacio (O'Donnell, 1993), en el Estado nacional argentino este fenómeno se tradujo en políticas públicas basadas en la asimilación de la distancia respecto de ciertos segmentos poblacionales y zonas geográficas como un problema político (Perelmiter, 2016).

En sintonía con este diagnóstico, en la arena contemporánea de políticas públicas de prevención y asistencia de las adicciones, la territorialidad se ha consolidado como un nuevo elemento estructurador de las vinculaciones socioestatales, los posicionamientos e intervenciones dominantes, tanto públicas como sociales, que allí convergen (Ferreya, 2019; Algranti y Mosqueira, 2018; Azparren, 2020). Esto se da especialmente en relación con aquellos espacios físicos habitados por poblaciones en situación de pobreza. En este marco, la presencia material y la disposición de cierto grado de control sobre aquellos espacios se consolidaron como objetivos estatales, a la vez que pasaron a constituir importantes recursos dotadores de reconocimiento y legitimidad para la intervención de actores sociales

frente al problema. En este sentido, la territorialidad se tornó en un factor social definitorio en la construcción de encajes institucionales y delimitación de dominios de agencia sobre este ámbito de política pública.

La renovada centralidad de la territorialidad en las políticas de adicciones, aunque alentada por los cambios en la dinámica política general, estuvo asistida por la vigencia de un nuevo marco normativo respecto de las adicciones. La Ley N° 26.657 de Salud Mental sancionada en 2010, su reglamentación de 2013 y el Plan Nacional de Salud Mental aprobado ese mismo año reformularon el posicionamiento oficial en la materia. Si bien su aprobación respondió a una agenda impulsada por asociaciones profesionales y organismos internacionales (Ferreyra, 2017), redundaría—como se verá—en ventajas institucionales para aquellos actores con presencia, influencia y reconocimiento territorial. Para constatar esto, es preciso tener en cuenta una de sus nociones fundamentales: la “atención comunitaria”.

Entre los objetivos medulares de la nueva normativa, se encuentra la sustitución definitiva de centros monovalentes de internación³ y promoción de la traslación del proceso de atención en salud mental por fuera del ámbito hospitalario. El modelo comunitario de atención, en este sentido, “se caracteriza por la apertura e integración de las prácticas institucionales a las redes de servicios socio-sanitarias con base territorial” por medio del “desarrollo o fortalecimiento de dispositivos comunitarios sustitutivos del modelo asilar” y la inclusión de “recursos humanos no convencionales⁴ durante el proceso de atención” (Ministerio de Salud de la Nación, 2013: 57).

Así, “la comunidad” no se redujo a simple escenario de la atención, sino que, por el contrario, se elevó como un reservorio de actores diversos con facultades que habilitan su intervención en la cuestión. De tal modo, “la comunidad” se ubica como parte crucial de un marco normativo que pretende ampliar el espectro de actores con posibilidad de incorporar la salud mental en general, y las adicciones en particular, en sus dominios de agencia, al fungir como un encaje contextual favorable para los actores sociales sobre los que focaliza este trabajo.

Asimismo, la mencionada relevancia de la territorialidad está estrechamente enlazada a los contornos que ha adquirido, en los últimos años, la problematización pública dominante sobre las adicciones y su vinculación con la pobreza (Ferreyra, 2019). De este modo, con especial fuerza a partir de la multidimensional crisis del año 2001, dicho asunto escaló con rapidez en las agendas de trabajo de las organizaciones con presencia entre dichos segmentos de la población. Desde entonces, los “curas villeros”⁵, sector de la Iglesia Católica con importantes antecedentes de intervención social en aquellos espacios, fueron incorporando la atención del asunto a su repertorio asistencial (Premat, 2010).

La atención católica de la pobreza encuentra su origen remoto en una ancestral trayectoria de caridad y beneficencia que antecede la consolidación misma del Estado nacional (Thompson y Campetella, 1995). Sin embargo, fue en la segunda mitad del siglo XX que la Iglesia Católica local encaró un fuerte proceso de inserción física en los márgenes sociales impulsada, primero, por el espíritu del Concilio Vaticano II y, después, como respuesta a las consecuencias sociales del

ajuste estructural (Romero, 2020). En estos espacios, la presencia cotidiana del catolicismo se ha entrelazado estrechamente con arraigadas expresiones de la cultura popular, y fungió como fuente de diversas y distintivas formas de sociabilidad y significación (Ameigeiras, 2020; Giménez Beliveau y Esquivel, 1996). A su vez, esta enraizada penetración territorial consolidó el papel de intermediario de la Iglesia respecto de los sectores en situación de pobreza, y abonó aún más a su ya privilegiada relación con el Estado (Mallimaci y Esquivel, 2014).

En este trasfondo, la necesidad actual de involucrarse en la atención de problemas asociados al uso de sustancias fue impuesta, desde la perspectiva de sus referentes, por la emergencia de consumos con graves consecuencias sanitarias y sociales –como el del *paco*⁶– en paralelo a la ausencia de medidas estatales (S. R., miembro de Hogar de Cristo, entrevista personal, 14/08/2019). La escala generalizada de los problemas relativos al uso de drogas en las zonas marginadas de las aglomeraciones urbanas condujo a la multiplicación de estas nuevas experiencias eclesiales.

Así, desde 2008, con epicentro en la ciudad de Buenos Aires, comenzó a articularse una red de organizaciones vinculadas a la Iglesia Católica que contasen con la atención del problema entre sus ejes de trabajo: el Hogar de Cristo. Impulsada inicialmente por los “curas villeros”, luego fue asistida por la adhesión de Cáritas Argentina⁷ y otras organizaciones católicas. Entre sus objetivos, se encontraría la transmisión de experiencias y la unificación de criterios, así como la producción de saberes para el abordaje. Algunos años después, iniciaría su extensión a nivel nacional, conectando centros asistenciales católicos de distinta naturaleza (ambulatorios, residenciales, entre otros) y grados de complejidad (Hogar de Cristo, 2020). Es importante notar que, en ellos, el tratamiento específicamente terapéutico relativo a las adicciones es acompañado por un conjunto más amplio de tareas asistenciales: alimentación, vivienda, recreación, higiene, atención espiritual, entre otras.

Como señala Azparren (2020), en los últimos años el Hogar de Cristo ha hecho del control sobre el territorio una dimensión más de su abordaje, y ha ganado influencia interna y reconocimiento externo en las zonas marginadas de los grandes centros urbanos. Esto se tornaría en un activo de especial dotación de legitimidad en un contexto en que la Ley Nacional de Salud Mental resaltaba la importancia de fortalecer las estrategias territoriales a partir de la multiplicación de los servicios asistenciales disponibles y mediante la consolidación de vínculos con actores “comunitarios”.

En línea con este carácter medular adoptado por la territorialidad, los movimientos sociales con trayectoria en la intervención frente a las adicciones también serían actores determinantes en el proceso bajo estudio. Distintas investigaciones permiten entrever que la territorialidad es un aspecto nodal de las formas de organización colectiva y participación política encarnadas por estos actores (Delamata, 2005; Svampa, 2008; Cortés, 2008). Los movimientos sociales expresan a la vez que continúan dinamizando la renovación y acentuación de las zonas habitadas por las poblaciones en situación de pobreza como epicentros de la conformación de instancias de representación, de coordinación de estrategias de

subsistencia y contención, y de afianzamiento de identidades políticas (Retamozo y Di Bastiano, 2017). En simultáneo, con el cambio de siglo, los movimientos sociales, con niveles diferenciales de institucionalización, adquirieron un papel cada vez más fundamental en la generación y aplicación de programas sociales focalizados en dichas zonas (Vommaro, 2017).

Para estos actores, la territorialidad ha implicado una multiplicidad de formas de organización y acción local. Entre ellas, recientemente, ocupan un lugar la prevención y atención de las adicciones. En el proceso de institucionalización aquí analizado concurren los siguientes movimientos sociales: Corriente Clasista y Combativa (CCC), Movimiento Evita (ME), Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE) y Movimiento Popular La Dignidad (MPLD). Tal como es posible divisar con base en sus trayectorias organizacionales⁸, se trata de un conjunto ideológicamente heterogéneo de actores, cuyas tendencias oscilan entre variantes marxistas, tradiciones de izquierda independiente y vertientes del peronismo. A su vez, son portadores de recorridos históricos dispares respecto de su vinculación con el Estado, con grados variados de inserción institucional y conflictividad.

En relación con su despliegue en torno al consumo de drogas, MPLD y MTE poseen antecedentes de intervención más extendidos en esta arena de políticas. El primero de ellos cuenta con centros especializados en la materia desde 2012 a (C. B., integrante de la Red Puentes en MPLD, entrevista personal, 02/08/2019), mientras que el segundo comenzó a gestionar este tipo de espacios en 2006 (Blasco, 02/06/2018). Más recientemente, cada uno de estos movimientos incurrió en innovaciones organizacionales al crear ramas especializadas en la problemática, donde comenzaron a articular los centros existentes con la finalidad de intercambiar conocimientos y sintonizar estrategias. En los años posteriores a la fundación de sus primeros centros, el MPLD creó “Red Puentes”, mientras que la subunidad especializada del MTE se llamó “Vientos de Libertad”. Se trata de un camino que seguirían más adelante los otros movimientos sociales: el ME con “Casa Pueblo” y la CCC a partir de “Ni un Pibe Menos por la Droga”.

En suma, la reemergencia de la territorialidad como polo gravitatorio de los procesos políticos alcanzó también la arena de políticas públicas de adicciones. Aquí obtuvo particular sentido con base en la agudización del problema en las poblaciones en situación de pobreza a la vez que, posteriormente, encontraría auspicio en la renovada institucionalidad en materia de salud mental. De tal modo, la presencia e incidencia territorial de actores sociales en aquellas zonas pasó a constituir un activo con altos grados de reconocimiento estatal y, por tanto, un factor reforzador de las posibilidades de producción de encajes institucionales y expansión de dominios de agencia. Este condicionamiento definitorio de la territorialidad en las formas de vinculación socioestatales se evidenciará en el proceso interactivo de institucionalización autoamplificada que ocupa a este artículo.

Como se verá, dicho proceso constituye un escenario dinámico donde convergen actores de la religión, la política y el Estado, esferas distinguibles aunque con límites difusos. La historización de este cruce a nivel local posee una extensa bibliografía, especialmente desde la sociología de la religión (Esquivel, 2000;

Mallimaci, 2004; Mallimaci y Esquivel, 2014). Esta literatura permite entender que tanto la acción religiosa como la iniciativa política y la función pública remiten a formas no siempre escindidas pero diferenciables de organizar y otorgar sentido a la intervención en el espacio público. También habilita observar que configuran, con grados diferenciales de institucionalidad, instancias particulares de ejercicio de la representatividad de las demandas y atención de las necesidades sociales. Más importante aún para el presente análisis, dejan entrever que las interacciones entre dichas esferas, atravesadas por contraposiciones y afinidades contextualmente determinadas, suelen conllevar la retroalimentación de posicionamientos, legitimidades y capacidades.

Los apartados que siguen abonan, en este sentido, a la comprensión de los contornos que adquiere este complejo esquema de históricas interdependencias mutuas en la especificidad actual de la arena de políticas públicas en materia de adicciones. Particularmente, se evidencia que sus resultados institucionales sedimentan modalidades de interacción socioestatal que perduran más allá de las alternancias gubernamentales, incluso cuando sucede entre signos ideológicos opuestos.

III. Institucionalización inicial durante el “giro a la izquierda”. La Iglesia Católica y la creación del programa CAAC

En septiembre de 2014, la presidente Fernández de Kirchner encabezó un acto público donde, acompañada por el entonces secretario Juan Carlos Molina, comunicaba la celebración de un convenio entre SEDRONAR y el Hogar de Cristo. El objetivo del convenio, según se anunció, sería asistir financieramente a las organizaciones allí concentradas en su “presencia (...) en el territorio, junto a la población más vulnerable” (Casa Rosada, 01/09/2014). Algunos días antes, SEDRONAR había emitido una resolución oficial donde aprobaba la creación del programa CAAC. Bajo la premisa de que “el crecimiento del consumo problemático de sustancias afecta de manera diferencial a las poblaciones más vulnerables y excluidas” el programa se propondría “fortalecer las redes y actores sociales existentes en los territorios en los que habitan” dichos sectores a través de transferencias económicas no reintegrables a centros de atención allí radicados. El monto del subsidio variaría en función de la complejidad de las prestaciones y servicios ofrecidos por cada centro (SEDRONAR, 19/08/2014).

Esta política pública encontró asidero en los lineamientos rectores de la Ley Nacional de Salud Mental. De esta manera, el principio de “atención comunitaria” se manifestó en el objetivo central del programa: un tratamiento local de la problemática e integrado al espacio de pertenencia de la población objetivo. Por eso, CAAC exigió que los centros dispongan de presencia y reconocimiento entre la población local. Con esta disposición, la ejecución y control del plan quedó a cargo de la Dirección Nacional de Asistencia y Reinserción Social por Adicciones (DNAR) de SEDRONAR (SEDRONAR, 19/08/2014).

Si bien esta política pública sintonizaba con el efecto estructurante de la territorialidad sobre las relaciones socioestatales, la emergencia del programa estuvo de-

cisivamente afectada por una segunda condición: la intensificación de la incidencia institucional de la Iglesia Católica. Esto respondió centralmente a la elección de Jorge Bergoglio como Papa en marzo de 2013. El nombramiento de un Papa argentino reafirmó la histórica hegemonía religiosa detentada por el catolicismo en la política y en el Estado argentinos (Mallimaci, 2015). Así, la figura papal se elevó en un revitalizado soporte legitimador aspirado por la amplia mayoría de la dirigencia política y gubernamental y, de allí, motivó una variada serie de gestos dedicados a concretar ese apoyo (Esquivel, 2017).

La operación de esta variable en la arena de políticas de adicciones se expresaría de múltiples maneras. En principio, sus demandas sobre el agravamiento de las consecuencias de las adicciones en los sectores sociales en situación de pobreza y el estado de virtual acefalía de SEDRONAR⁹ fueron determinantes en el arribo de Juan Carlos Molina, un sacerdote desvinculado de la actividad eclesial¹⁰, a la conducción de la dependencia a fines de 2013 (Ferreyra, 2020). A su vez, tras la designación de Molina, a la conducción de la DNAR arribó otro exsacerdote: Ignacio Puente Olivera. Luego de haber abandonado la labor ministerial, Olivera acumuló una carrera como funcionario público de diferentes áreas del Estado nacional dedicadas a intervenir sobre poblaciones en situación de pobreza. Al igual que Molina, entonces supo tejer un lazo con Alicia Kirchner¹¹ mientras fungía como personal del Ministerio de Desarrollo Social. Cuando allí se desempeñaba en un programa asistencial focalizado en las “villas” le fue propuesto su acenso a la DNAR.

Según Olivera, la mudanza respondió directamente al nombramiento de Bergoglio, con quien mantenía una estrecha relación: “Ellos sabían de mi vínculo con Francisco (...) entonces cuando a Francisco lo hacen Papa me piden que venga acá” (Ignacio Puente Olivera, entrevista personal, 19/08/2019). De tal modo, esta inserción jerárquica de personalidades con pasado clerical, así como el proceso que se analiza a continuación, deben ser comprendidos en el marco de una consolidación del ascendiente político de la Iglesia Católica, especialmente en la arena de políticas públicas en materia de adicciones.

En este sentido, la emergencia del programa CAAC no solo se explica por la trayectoria religiosa de Olivera, sino que referentes del Hogar de Cristo cumplieron entonces un rol activo en su concreción. Al ser consultado sobre qué organizaciones habían promovido el inicio de CAAC, Olivera recordaba: “El padre Charly y Pepe [referentes del Hogar de Cristo]. Ellos vienen a plantear la necesidad de encontrar una vinculación con el Estado, de financiamiento” (Puente Olivera, entrevista personal, 19/08/2019). Esta iniciativa religiosa puede ser rastreada también en un encuentro sostenido algunos meses antes entre varios funcionarios jerárquicos de SEDRONAR, entre ellos Molina y Olivera, y referentes de la Iglesia especializados en la problemática. Allí, intercambiaron opiniones y diagramaron posibles líneas de acción coordinada (AICA, 07/04/2014).

De esta manera, fue el acceso a autoridades públicas la que, de manera inmediata, dinamizó la institucionalización de un modo de financiamiento favorable a estas organizaciones eclesiales. El contacto individual con los funcionarios superiores de SEDRONAR, auspiciado por el nuevo peso político de la Iglesia y la

existencia de una pertenencia y trayectoria religiosa común, habilitaron el diseño del programa CAAC. Por eso, dicha vinculación interpersonal debe ser considerada como el primer evento de institucionalización de este proceso, un encaje que generó las condiciones de posibilidad para el inicio de la secuencia incremental subsiguiente.

El segundo evento de encaje institucional sería el propio programa CAAC. En este punto, es importante considerar que su aparición fue facilitada por modalidades de interacción socioestatal preexistentes. Desde la década de 1990, las llamadas “comunidades terapéuticas” han sido beneficiadas con subsidios por cada individuo que recibiesen derivado de SEDRONAR. Tal como argumenta Levin (2013), la delegación del tratamiento en estos actores llegó a elevarse como la principal estrategia de intervención de la dependencia. Se trata de espacios asistenciales mayoritariamente residenciales, dedicados con exclusividad a problemas vinculados al uso de sustancias y legalmente encabezadas por un médico psiquiatra (SEDRONAR y MSAS, 1997). Es decir, las “comunidades terapéuticas”, en términos del nuevo marco regulatorio, poseían las características propias de un centro de “internación monovalente”.

Así, los lineamientos establecidos por la Ley Nacional de Salud Mental anclados en la noción de “atención comunitaria” pautaban el cierre o reconversión de este tipo de instancias de asistencia, lo cual generó la necesidad de articular la política pública con otros sectores. La responsabilidad de auditar los servicios prestados por estas organizaciones y administrar las transferencias económicas estuvo históricamente a cargo de la DNAR y sus homólogas predecesoras. Tal como señalaba Puente Olivera:

Hasta entonces lo único que existía era la derivación a comunidades terapéuticas. Ese trabajo que hacía la SEDRONAR entra en conflicto con la Ley de Salud Mental, porque eran instituciones monovalentes (Puente Olivera, entrevista personal, 19/08/2019).

Así, el nuevo marco regulatorio generó las condiciones de oportunidad para la diversificación de las organizaciones habilitadas para incluir a las adicciones en sus dominios de agencia. Resultaron favorecidos, de esta manera, actores sociales cuya intervención en esta arena de políticas públicas tuviese un mayor grado de concordancia con las exhortaciones de la Ley Nacional de Salud Mental. La pertenencia a la comunidad y la inserción territorial se tornaban en capacidades que calificaban a actores sociales para obtener financiamiento en el marco de CAAC. Respecto de esto, en retrospectiva, el exsecretario Molina expresaba:

¿A quién subsidiaba la SEDRONAR? A las comunidades terapéuticas, por chico internado. ¿Qué pasaba con esos movimientos sociales, con las Iglesias, los pastores, con las ONGs que trabajaban con adictos sin recursos? (...) Nos interesaba que tuviesen presencia en el barrio. (...) Entonces el Estado apoyaba a aquel que ya estaba trabajando (Molina, entrevista personal, 01/08/2019).

En paralelo, resulta preciso recordar que la obtención de tales puntos de acceso en SEDRONAR fue respaldada por las destrezas y credenciales acumuladas por las organizaciones eclesiales a lo largo de su trayectoria de intervención territorialmente anclada en poblaciones en situación de pobreza. Como se mencionó con anterioridad, la detentación de territorialidad se ha convertido en una preocupación central de las instancias estatales dedicadas a las políticas públicas en materia de adicciones. Consecuentemente se ha tornado, también, en un valioso capital de los actores sociales para la obtención de reconocimientos institucionales. Así aludía Puente Olivera al reconocimiento de la localización del problema hacia el interior del dominio de agencia de los actores en cuestión:

El pueblo ya se ha organizado para enfrentar el problema del consumo en los barrios. Esos modos de organización social nos interpelan y nos dicen que ellos llegan a lugares que nosotros no (Puente Olivera, entrevista personal, 19/08/2019).

De esta manera, el acceso inicial a las autoridades de SEDRONAR y la posterior instauración del programa CAAC resultaron de un proceso de interacciones dinamizado por factores sociales e institucionales externos, tales como la creciente influencia general Iglesia Católica, la consolidación de la territorialidad como fuerza determinante de las relaciones socioestatales y el establecimiento de una nueva legislación en materia de salud mental. Ahora bien, aunque fue durante el gobierno de Cristina Fernández que las organizaciones eclesiales concretaron el primer evento de institucionalización de sus intereses, sería con posterioridad al “giro” ideológico en el gobierno que estos actores conseguirían –en conjunto con los movimientos sociales que se incorporarían al programa– multiplicar y jerarquizar sus puntos de inserción en SEDRONAR. Esta continuidad del proceso se analiza en el siguiente apartado.

IV. Institucionalización acentuada durante el “giro a la derecha”

En diciembre de 2015, el líder de la coalición Cambiemos, Mauricio Macri, asumió la presidencia de la Nación. Se trató de un hecho que, al implicar el triunfo de un candidato relativamente desvinculado de los partidos tradicionales e identificado con orientaciones ideológicas cercanas a la centroderecha, fue concebido como un giro importante en la política local. Específicamente, en relación con el que le antecedía, el nuevo gobierno pretendió extender un discurso refundacional que preveía la ruptura con las principales líneas de acción sostenidas en el pasado en múltiples áreas de la acción estatal (Vommaro y Gené, 2017).

En este sentido, Argentina entraba en sintonía con la tendencia regional que parecía poner en entredicho el dominio de las experiencias gubernamentales representativas del “giro a la izquierda” (Modonesi, 2015; Schapiro, 2018). Si los mandatos de tendencia progresista habían auspiciado la institucionalización de demandas e intereses de los sectores sociales movilizadas (Cortés, 2008; Gómez, 2010; Longa, 2019), la irrupción de un gobierno de signo ideológico contrario parecía suponer un resultado opuesto, especialmente desfavorable para los movimientos

sociales, más aún frente al legado histórico de recortes fiscales y reducción estatal que ha caracterizado a las administraciones guiadas bajo esta orientación política (Comminetti, 1994; Rangel y Garmedina, 2012).

Los eventos que a continuación se revisan para el caso de la arena de políticas públicas en materia de prevención y asistencia de las adicciones se desarrollan a contramano de esta conjetura. Aunque la creación del programa CAAC resultó de interacciones socioestatales promovidas por sectores de la Iglesia Católica, tras su institucionalización, otros actores sociales decidieron capitalizar aquella estructura de oportunidad a su favor. Así, movimientos sociales que poseían una trayectoria de intervención en torno al asunto comenzaron también a suscribir convenios para la transferencia de recursos económicos y a participar activamente, en conjunto con las organizaciones ligadas a la Iglesia Católica, en la construcción de nuevos encajes institucionales funcionales a dicho programa.

La preeminente gravitación del territorio como fuerza decisiva en los procesos políticos y sociales, así como el reposicionamiento de la Iglesia Católica tras la designación de Bergoglio como Sumo Pontífice, actualizaron las históricas coincidencias entre religión y política. Elementos y representaciones del credo católico pasaron a ocupar espacios relevantes en la intervención pública de algunos movimientos sociales (Giménez Béliveau y Carbonelli, 2017), así como entre sus referentes comenzó a extenderse una superposición entre el activismo político y el religioso (Giménez Béliveau y Carbonelli, 2018). En parte, esto responde a que la operación de las variables mencionadas, en complementación con el devenir propio de la estructura socioeconómica en años recientes, condujo a la intensificación de intereses comunes.

Como ya se mencionó, aunque con legados históricos y aptitudes diferenciales, tanto actores religiosos como movimientos sociales comparten actualmente espacios sociales de inserción, una modalidad de intervención territorializada que intermedia con instancias estatales, así como la pretensión de captar recursos públicos en función de expandirla (Mallimaci y Esquivel, 2014). Lejos de llevar esto a una inevitable competencia, como se muestra a continuación, emergen escenarios oportunos para la interacción cooperativa. Se trata de una colaboración estratégica que no solo fortalece la capacidad de intervención territorial de los actores, sino que también potencia perdurablemente sus posibilidades de inserción institucional en el Estado.

El siguiente apartado analiza el modo en que, en un contexto aparentemente adverso, el Hogar de Cristo y los movimientos sociales lograron incrementar su nivel de incidencia institucional en el Estado. De manera más específica, echa luz sobre la existencia de interacciones socioestatales alejadas de repertorios únicamente contenciosos y, en gran medida, desarrolladas por canales institucionales que profundizaron el proceso autoamplificado de diversificación y multiplicación de los encajes detentados por estos actores en SEDRONAR.

Antes de avanzar sobre el análisis de este proceso, es importante reparar en una importante consecuencia de la reavivada influencia de la Iglesia Católica en la arena de políticas públicas en materia de adicciones. Por un lado, el sucesor

del sacerdote Molina frente a la Secretaría también contaba con un trasfondo de vinculaciones con la Iglesia. Roberto Moro se había desempeñado como subsecretario de Salud Mental y Abordaje de las Adicciones en la capital de la provincia de La Pampa entre los años 2007 y 2015. En dicho período, coincidió con Mario Poli, quien servía como obispo en aquella ciudad y, posteriormente, reemplazaría a Bergoglio como arzobispo de la Ciudad de Buenos Aires. De acuerdo con fuentes periodísticas, Poli habría solicitado al Poder Ejecutivo la designación de Moro en SEDRONAR (Verbitsky, 13/12/2015).

Por otra parte, la perduración de la renovada capacidad de la jerarquía eclesial se vería también reflejada en la permanencia de Puente Olivera en su cargo. Este hecho, en tanto se trató del único funcionario superior que mantuvo su posición, es indicativo, además, de la decisión gubernamental de dar continuidad al CAAC, el cual estaba a su cargo. Bajo la nueva gestión, no solo se preservaría el programa, sino que adquiriría un espacio central, tanto en materia presupuestaria como política.

Del territorio al Estado: el CAIPPA y la Escuela de CAAC

La implementación del programa CAAC, aunque multiplicó los puntos de acceso de los actores sociales en SEDRONAR, constituyó un encaje de baja verticalidad, en tanto desde su operatividad formal los actores no contaban con competencias para subordinar instancias institucionales inferiores. El proceso incremental de institucionalización de los intereses de organizaciones ligadas a la Iglesia Católica y los movimientos sociales beneficiados por las transferencias del CAAC tendría como elementos cruciales, entonces, dos eventos posteriores. Por un lado, en enero de 2017, se creó el Consejo para el Abordaje Integral de las Políticas Públicas en Adicciones en contextos de alta vulnerabilidad (CAIPPA), un consejo gestor socioestatal para la formulación de propuestas de distinta naturaleza que, de manera no vinculante, servirían para guiar las intervenciones de SEDRONAR en aquel sector poblacional.

Simultáneamente, se impulsó el programa Escuela de Formación de CAAC. Entre sus funciones se encontraría el otorgamiento de subsidios a los actores sociales con un convenio vigente en el marco del CAAC para que asesorasen a organizaciones aspirantes con el fin de que se pudiesen adecuar a sus exigencias mínimas. Este fue un encaje de especial relevancia, en tanto otorgaba a los actores sociales la posibilidad de gestionar la incorporación de nuevos centros al CAAC. A continuación, se describen las características adoptadas por cada política a fin de evidenciar que resultan eventos indicativos de un proceso autoamplificado de institucionalización de los intereses de estos actores sociales en SEDRONAR. A través de este proceso, organizaciones eclesiales y movimientos sociales ampliarían y fortalecerían sus competencias, y asegurarían la sedimentación de las políticas en materia de adicciones en sus respectivos dominios de agencia.

A mediados de 2016, iniciarían una serie de protestas paralelas encabezadas por representantes del Hogar de Cristo y los movimientos sociales. En un marco donde reflotaban iniciativas legislativas que buscaban, en aquellos casos donde existiese

una necesidad terapéutica, remover el consumo de ciertas drogas ilegales de las conductas penalizadas por el Estado¹², representantes de los “curas villeros” ofrecieron una conferencia pública en donde exigieron la declaración de un estado de “emergencia nacional en adicciones”. Allí expresaban el rechazo a “las políticas liberales que reclaman el derecho de cultivar, tener o consumir drogas” y exhortaban el fortalecimiento de las intervenciones estatales en materia de adicciones (AICA, 06/11/2016).

Poco después, los mismos referentes de aquel sector de la Iglesia Católica mantuvieron una reunión con el secretario Moro. Se comunicaba que el propósito del encuentro era “avanzar en el fortalecimiento del trabajo articulado” y se reconocía que la reunión se concretaba tras la demanda interpuesta por la Iglesia (SEDRONAR, 10/11/2016). Un mes después de este evento, el Poder Ejecutivo decretaría la “emergencia nacional en adicciones”. Por este medio, sin mayores precisiones, el presidente instruyó a SEDRONAR para que “elabore, ponga en vigencia, e implemente acciones destinadas a hacer frente a la emergencia” (Presidencia de la Nación, 07/12/2016). Esta normativa fungiría como un encaje contextual de las interacciones socioestatales producidas en el marco del programa CAAC, al incrementar las posibilidades de inserción institucional de los actores sociales involucrados.

Concomitantemente, los movimientos sociales convocarían a manifestaciones en la sede central de SEDRONAR (Red Puentes, 09/06/2016). Además de reclamar por el desfinanciamiento del programa CAAC y el atraso en las transferencias de los centros ya registrados, los actores sociales exigían la apertura de “una mesa para que las organizaciones sociales” puedan “discutir las políticas de la Secretaría” (CTEP, 24/08/2016). Esta iniciativa de los actores de la sociedad civil para jerarquizar su inserción institucional en la estructura de SEDRONAR se moldearía posteriormente en interacciones socioestatales de menor expresión contenciosa. Una integrante de un movimiento social explica la creación del CAIPPA de la siguiente manera:

Porque el Consejo se crea durante la gestión de Moro, pero por presión de las organizaciones. No nos invitaron de la SEDRONAR, surgió desde las organizaciones, (...) a través de negociaciones, hubo muchas reuniones (C. B., integrante de Red Puentes en MPLD, entrevista personal, 02/08/2019).

El proceso autoamplificado de institucionalización de los actores sociales se desarrolló en mutua constitución con el incremento en sus competencias. La diversificación del conjunto de organizaciones receptoras de subsidios del programa CAAC representada en la inserción de los movimientos sociales redundó en un progresivo robustecimiento de su red de colaboración. De la consolidación de esta urdimbre de relaciones emergió el objetivo de potenciar la inserción de los actores sociales en SEDRONAR. Así lo describe el referente de los Hogares de Cristo:

Cuando aparece Moro ya existía un diálogo informal. Cuando se sumaron las organizaciones [movimientos sociales], y decidimos organizarnos con objetivos comunes, decidimos que había que formalizar ese diálogo (S. R., integrante de Hogar de Cristo, entrevista personal, 14/08/2019).

De acuerdo con la normativa, solo las organizaciones receptoras de transferencia bajo el programa CAAC podrían participar del consejo. Así, esta interfaz reforzó la inclusión de este ámbito de política pública en los dominios de agencia de dichos actores a partir del reconocimiento oficial de sus capacidades. Por un lado, de aquellas acumuladas a lo largo de sus trayectorias de intervención en poblaciones en situación de pobreza, las cuales habían pasado a ser sostenidas e, incluso, potenciadas por el financiamiento del programa CAAC. El reconocimiento estatal de estas competencias se expresaba como justificación de la decisión gubernamental en la legislación de creación del consejo en tanto se consideraba

que las CAAC constituyen una herramienta importante para la atención y contención de los sujetos en las zonas más vulnerables y desprotegidas, por lo que deviene necesario alcanzar niveles óptimos de articulación por parte de este Organismo (SEDRONAR, 20/01/2017).

De la misma manera, al prever los requisitos que debían reunir los actores con pretensión de desempeñarse en el consejo, el nuevo arreglo institucional concedió legitimidad para la participación en la interacción socioestatal con base en la territorialidad de las organizaciones peticionarias. La disposición extendida de infraestructura y el reconocimiento a nivel local se tornaron en competencias habilitantes para la incorporación al encaje. Esto se evidencia en el hecho de que la norma exigió la consideración del nivel “afianzamiento en la comunidad en que se desempeña, el alcance territorial e impacto de su intervención, la cantidad de servicios o prestaciones que ofrece” el actor social a fin de evaluar su integración al CAIPPA (SEDRONAR, 20/01/2017). La territorialidad como competencia que habilita la participación también era compartida entre las organizaciones subsidiadas por el programa CAAC:

Uno de los objetivos del Consejo es la idea de [que] nosotros somos las organizaciones que estamos todos los días en el territorio haciéndonos cargo y acompañando a muchas personas que tienen esta problemática, entonces queremos poder pensar las políticas públicas que se van a aplicar para estos sectores, en este caso, los sectores populares (C. B., integrante de Red Puentes en MPLD, entrevista personal, 08/08/2019).

Así, el consejo era presentado como un “espacio de diálogo e intercambio de buenas prácticas”, tanto con las autoridades como entre los actores sociales mismos (SEDRONAR, 20/01/2017). Pese a ello, asumía un carácter no vinculante; las prerrogativas concedidas al consejo quedaban amplificadas bajo cierta inespecificidad de sus objetivos. Estos objetivos se resumían como “la elaboración de procesos, manuales, prácticas e intervenciones, unificación de criterios y conceptos” (SEDRONAR, 20/01/2017). En otras palabras, se trataba de una diversidad de facultades que cedían espacio para que los actores sociales pudiesen orientar la actuación de SEDRONAR con base en sus intereses frente al problema de las adicciones, incluso, más allá del programa CAAC. De allí que la conformación del CAIPPA no solo redundó en una natural diversificación del cúmulo de puntos de

acceso de los actores sociales en la dependencia, sino que representaba la producción de un encaje de inédita verticalidad jerárquica en tanto formalizaba un nuevo terreno para la incidencia con posibilidades de extenderse sobre mayores ámbitos de actuación de SEDRONAR.

Es relevante destacar que formalmente no existían menciones sobre el modo en que el CAIPPA sería convocado, su período de permanencia o dinámica de funcionamiento. Tampoco se hizo referencia a qué funcionarios públicos la integrarían. Sin embargo, de acuerdo con un informante, era recurrente la participación del secretario Moro y otras autoridades de la dependencia (C. B., integrante de Red Puentes en MPLD, entrevista personal, 02/08/2019). En tal caso, las decisiones fruto de la interacción socioestatal allí dinamizada poseían una alta proyección jerárquica hacia el interior de la dependencia. Incluso, de acuerdo con algunos actores sociales, la verticalidad del encaje permitía establecer vinculaciones con instancias institucionales de similar altura en otras esferas del Estado nacional. Así, el CAIPPA podía fortalecer la estructura de oportunidad de las organizaciones subsidiadas más allá de los contornos de SEDRONAR: “Durante un tiempo tuvo una fluidez, y siempre considerando que al formar parte la SEDRONAR de Presidencia tenés acceso a otros Ministerios, eso es una ventaja” (S. R., integrante de Hogar de Cristo, entrevista personal, 14/08/2019).

El mismo día en que se formalizaba la existencia del CAIPPA, la gestión de Moro emitía la Resolución N° 17 de creación del programa de Escuela de Formación de las CAAC (EF-CAAC), encaje que representa el último evento de institucionalización. La norma preveía la celebración de convenios de subsidios con las organizaciones sociales incorporadas al CAAC con el propósito de que generasen instancias de formación y capacitación de su personal. Esto se daba con el fin de que todos los centros de atención operativos en el contexto del programa CAAC estuviesen guiados bajo un enfoque común sobre el problema.

Más allá de los lineamientos formales, según los informantes, la EF-CAAC resultó de la demanda de los actores sociales por estructurar un marco institucional que habilitase a los actores sociales a asistir a centros de atención en funcionamiento que aspiraban a cumplir las exigencias para registrarse en el programa CAAC. Se trataba de un reclamo que, al hacerse operativo, redundó en la intervención de los actores sociales en la generación de las condiciones para la expansión del conjunto de centros receptores del subsidio:

Respecto a la Escuela de CAACs, que fue un logro del consejo de las organizaciones, es que nosotros le pedimos a la SEDRONAR que queremos acompañar el proceso de ingreso de nuevas sedes. ¿Cómo? Queremos la Escuela, que tiene un presupuesto asignado que se utiliza para sueldos y viáticos, para acompañar a las sedes que quieren ingresar. (...) Y ahí empezábamos a incidir en los procesos de decisión en relación al ingreso de las sedes al programa (C. B., integrante Red Puentes en MPLD, entrevista personal, 02/08/2019).

En este sentido, auspiciados por transferencias de recursos públicos, los actores sociales iniciaron un proceso de reunión de capacidades tendientes a orientar la actuación del Estado a su favor. Por ende, sus competencias se verían reforzadas a partir de la multiplicación de sus líneas de acción. Es decir, ya no solo intervenían en la arena de políticas públicas de adicciones por medio de acciones preventivas y asistenciales territorialmente ancladas en sectores poblacionales en situación de pobreza, sino que también lo comenzarían a hacer a través de la cooperación con otros actores con voluntad de incorporarse a la estructura de oportunidad por ellos generada. De esto es evidencia, por ejemplo, la elaboración del *Manual administrativo para el convenio con SEDRONAR* (CAIPPA, 2019), donde se resumían los “pasos” a seguir para recibir asesoría por parte de los actores efectores del programa EF-CAAC y el modo en que se realizaría. El testimonio de un informante sobre el funcionamiento del programa EF-CAAC arroja luces sobre estas capacidades adquiridas:

Entonces la sede [que busca recibir el subsidio CAAC] hace un informe de cómo trabaja el tema, y las organizaciones luego van. No solamente sus compañeros de la organización, sino [que] puede ser de cualquiera de las organizaciones. Entonces eso llega a la mesa de la Escuela, y se evalúa lo que le falta para llegar a la auditoría inicial, que es la herramienta de la SEDRONAR que evalúa su ingreso al programa (C. B., integrante de Red Puentes en MPLD, entrevista personal, 02/08/2019).

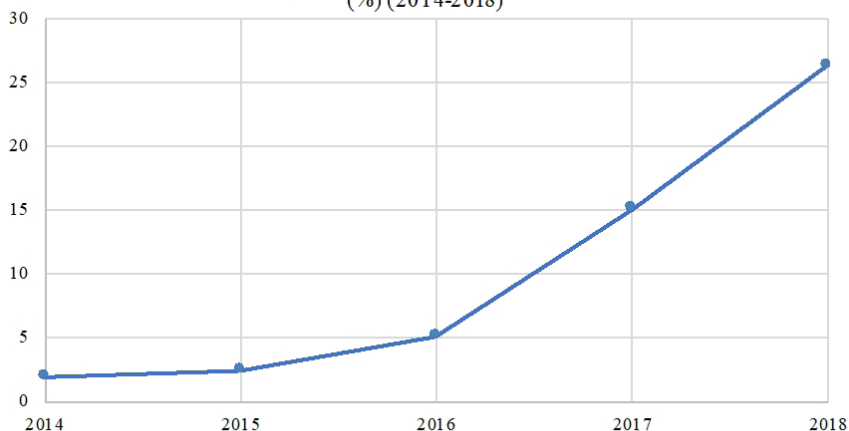
Por otra parte, la urdimbre de vinculaciones de los actores atravesaría un incremento siempre que a partir del EF-CAAC fuera posible expandir la red de colaboración. A su vez, esta capacidad de coordinación tendría un efecto constituyente sobre aquella de los actores sociales asistidos en tanto que resultaban favorecidas de una estructura dedicada a socializar un repertorio de información y experiencias acumuladas sobre la obtención de beneficios en este segmento particular del Estado. Estos conocimientos también circulaban por medio de dicho Manual. Allí se detallaban, entre otras cuestiones, el modo en que debía solicitarse el subsidio CAAC, la documentación requerida, los requisitos mínimos a cumplir y el procedimiento para rendir los gastos ante la dependencia una vez lograda la inserción al programa.

De esta manera, el proceso autoamplificado hasta aquí reconstruido evidencia la trayectoria incremental trazada con cada evento de institucionalización. A través de ellos, los actores sociales multiplicaron, a la vez que jerarquizaron, sus niveles de inserción en la estructura de SEDRONAR y, de allí, consolidaron al problema de las adicciones en sus dominios de agencia. Como se ha visto, esto sucedió con el desarrollo complementario de repertorios contenciosos y colaborativos, tendientes a la canalización institucional de las demandas sociales. El Hogar de Cristo y los movimientos sociales incrementaron sus posibilidades de éxito a raíz de la renovada centralidad política de la territorialidad, la vigencia de una nueva legislación nacional en materia de adicciones y el refuerzo de la capacidad de incidencia de la Iglesia Católica. De allí que dichos actores consiguieron profundizar sus puntos de acceso en el Estado, incluso en un contexto gubernamental desfavorable.

El CAAC a través del “giro” ideológico

En este último subapartado, se analizan los resultados del proceso de institucionalización aquí abordado, específicamente en términos de transferencias de recursos en el marco del programa CAAC. Mientras que la secuencia de encajes revisada es evidencia de su creciente relevancia política, el aumento de su participación sobre el gasto de SEDRONAR demuestra su centralidad incremental en materia presupuestaria. En este sentido, la proporción del presupuesto final de la dependencia destinado al financiamiento del CAAC se elevó de un valor cercano al 2% en 2014 al 26,3% en 2018.¹³ Esto se observa en la Gráfica I. Es necesario advertir que, a lo largo de dicho período, las partidas de SEDRONAR transitaron una tendencia irregular, que oscilaba entre marcados aumentos y disminuciones menores interanuales. Es decir, la expansión presupuestaria del programa sucedió de la combinación de crecimientos consonantes con el presupuesto de la Secretaría y resistencias a ajustes generalizados sobre dicho presupuesto.

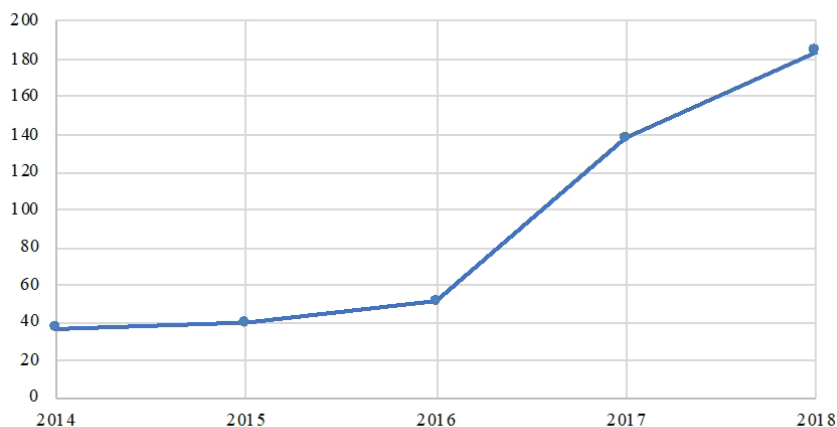
Gráfica I. Incidencia presupuestaria del programa CAAC en SEDRONAR (%) (2014-2018)



Fuente: elaboración propia en base a DNCF-SEDONAR (2019) y Presupuesto Abierto (2020).

Consecuentemente, el número de centros subsidiados por el programa también se vio afectado por una curva ascendente. Como muestra la Gráfica II, pasaron de ser 37 en 2014 a 184 en 2018, es decir, aumentaron cerca de 400%. Se torna importante notar que el incremento más acentuado de estas variables se dio en los años 2017 y 2018. En otros términos, la dimensión del programa CAAC tuvo su mayor dilatación en el contexto del denominado “giro a la derecha”. De esta expansión resultarían beneficiados tanto el Hogar de Cristo como los distintos movimientos sociales. Se trata de un hecho que, nuevamente, no solo es indicativo de la profundización de esta política pública más allá del cambio de signo ideológico en el gobierno, sino que advierte sobre la obtención de resultados favorables por parte de los actores sociales en un contexto político aparentemente adverso.

Gráfica II. Número acumulado de centros CAAC (2014-2018)



Fuente: elaboración propia en base a SEDRONAR (2019).

Durante los últimos años del ciclo progresista, las organizaciones eclesiales concentraron la mayor parte de las transferencias. El protagonismo del Hogar de Cristo en las interacciones que llevaron a la creación del programa CAAC tuvo su correlato en la asignación de transferencias. Para 2015, el 47,5% de los centros de asistencia con convenio pertenecía a aquella red. Además, dichas organizaciones habían sido beneficiadas con el primer grupo de subsidios entregados, dato que ratifica su centralidad en la aparición del programa. A partir del “giro a la derecha”, el número de subsidios recibidos por estas organizaciones continuaría creciendo en términos absolutos, y ascendería de 19 “casas” subsidiadas en 2015 a 46 en 2018 (SEDRONAR, 2019). Sin embargo, disminuiría su peso relativo, al pasar a representar el 28% de la totalidad de los centros financiados. No obstante esto, los actores eclesiales se mantendrían como los principales beneficiarios del programa.

En lo que respecta a los movimientos sociales, durante el tramo final del último gobierno de Fernández de Kirchner solo el MPLD y el MTE consiguieron concretar, en el marco del programa CAAC, convenios para seis centros bajo su administración. Entonces representaban apenas el 15% de los espacios asistenciales subsidiados. La totalidad de estos convenios fueron concretados en 2014, mientras que en el año siguiente no lograron incrementar el número de subsidios recibidos. Por el contrario, en el marco del “giro a la derecha”, en lo que parecería ser un contexto político desfavorable, los movimientos sociales beneficiados por el CAAC se diversificarían a la vez que aumentarían sus centros subsidiados. Entonces se añadieron al programa el ME y la CCC, que obtuvieron, cada uno, recursos para trece “centros barriales”. Por su parte, el MPLD pasaría a recibir subsidios para diecisiete espacios de atención, mientras que el MTE lo lograría para veinte. Este proceso de diversificación y aumento de la inserción de los actores sociales revisados en SEDRONAR se resume en la Tabla I.

Tabla I. Número de centros CAAC (2014-2018). Por actor social y gobierno			
Actor social	Cristina Fernández (2014-2015)	Mauricio Macri (2016-2018)	TOTAL
Hogar de Cristo/Cáritas	19	45	64
MPLD/Red Puentes	3	17	20
MTE/Vientos de Libertad	3	20	23
ME/Casa Pueblo	0	13	13
CCC/Ni un pibe menos por la droga	0	13	13
Otros ¹⁴	15	36	51
TOTAL	40	144	184

Fuente: elaboración propia en base a SEDRONAR (2019).

De esta manera, el proceso de institucionalización autoamplificado revisado en este artículo tuvo su coherente correlato en el volumen de transferencias concedidas por el programa CAAC. El programa solo perduró tras la alternancia presidencial, sino que se expandió en el contexto de un gobierno que parecía presentarse como desfavorable al incremento del gasto público o impermeable a las demandas de los actores sociales involucrados. En esta consolidación del CAAC, llama especialmente la atención que los movimientos sociales, actores con un alto grado de inserción institucional –y, en algunos casos, de sintonía ideológica con el gobierno– durante el ciclo progresista, consiguieran mayores beneficios en el marco del “giro” a la derecha.

A modo de cierre

El análisis precedente reveló que el programa CAAC debe ser comprendido como producto de un proceso autoamplificado de institucionalización trascendente a las alternancias gubernamentales y con efectos mutuamente constituyentes, tanto sobre el Estado como respecto de los actores sociales involucrados. Si bien dicha política pública se creó durante el denominado “giro a la izquierda” con base en el acceso a autoridades gubernamentales detentado por las organizaciones ligadas a la Iglesia Católica, fue en el marco de la inclinación de la conducción del Estado hacia la derecha que estas organizaciones y los movimientos sociales iniciaron una acentuada inserción institucional en SEDRONAR, que aumentaron el número y jerarquía de los encajes detentados.

Esta inserción se expresó, fundamentalmente, a partir de la emergencia del CAIPPA y de la llamada Escuela de CAAC, que resultaron encajes representativos de eventos a partir de los cuales los actores sociales acrecentaron sus posibilidades para incidir en la elaboración de políticas públicas y sedimentaron la inclusión de las adicciones en sus dominios de agencia. De la concreción de estos logros

institucionales, el Hogar de Cristo y los movimientos sociales orientaron a su favor las decisiones tomadas desde SEDRONAR. Consistió en grado creciente de institucionalización de intereses que tuvo como principal resultado el ascenso del volumen de recursos transferidos a los centros enmarcados en el CAAC.

Aunque este proceso estuvo dinamizado por el ejercicio de repertorios contenciosos y colaborativos por parte de los actores sociales involucrados, fue posible identificar tres factores que favorecieron su desarrollo. Por un lado, es posible observar la nueva centralidad del territorio en la dinámica de las vinculaciones socioestatales. Esto llevó al apuntalamiento de la territorialidad como capacidad habilitante para la intervención en la prevención y asistencia de las adicciones. La presencia física, influencia y reconocimiento en las zonas geográficas pobladas por los sectores sociales en situación de pobreza pasaron a operar como condiciones importantes en la incorporación de dicho asunto en los dominios de agencia de los actores sociales que pretenden participar en su solución.

En segundo lugar, se reparó en los efectos positivos que deparó sobre esta secuencia de interacción socioestatal la existencia de una nueva legislación nacional sobre salud mental. El principio rector de “atención comunitaria”, estrechamente vinculado a lo antes mencionado, reposicionó la relevancia de los actores de la sociedad civil con arraigo y experiencia de intervención en los espacios poblacionales destinatarios de las políticas públicas en la materia. De tal manera, dispuso una estructura de oportunidad ventajosa para la construcción de encajes institucionales y la inclusión de las adicciones en los dominios de agencia de los actores sociales examinados en este artículo.

Por último, es imprescindible reparar en el efecto positivo surtido por la revitalizada influencia política de la Iglesia Católica sobre este proceso y sus resultados. Este factor religioso operó principalmente en el arreglo de los estratos superiores de SEDRONAR, e hizo más permeable su estructura institucional a los intereses de actores –como Hogar de Cristo y los movimientos sociales– preocupados por la atención de las adicciones en los sectores poblacionales en situación de pobreza. De tal manera, actualizó la intersección entre religión y política, al impulsar posicionamientos y modalidades de interacción social y socioestatal cuyas consecuencias específicas sobre las políticas públicas relativas al consumo de drogas exigen aún mayores indagaciones.

Referencias

1. La definición de esta noción lejos está de ser evidente o unívoca entre los múltiples y variados actores que concurren en nombre de solucionar el fenómeno que intenta comprender. Incluso, no existe consenso en torno a la conveniencia de su uso por sobre otras nominaciones. Aquí se adopta en tanto es la que con mayor recurrencia se presenta en las fuentes y alocuciones de los informantes. Se optó por prescindir del uso de comillas por razones expositivas. En términos generales, se entiende que “las adicciones” remiten a aquellos consumos individuales (predominantemente de drogas legalizadas e ilegalizadas) que son, de distinto modo, socialmente problematizados. Es decir, con base en lo planteado por Oszlak y O'Donnell (1995), se trata de individuos o grupos que identifican el asunto como un problema, definen sus contornos, teorizan sobre sus causas y consecuencias, demandan su reconocimiento

y elaboran estrategias para su resolución.

2. Bajo la denominación de Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico, fue creada en 1989 en el ámbito de Presidencia de la Nación. Su objetivo consistiría en controlar la oferta y demanda de drogas ilegalizadas. Entre 2014 y 2017, aquellas funciones ligadas a la “lucha contra el narcotráfico” fueron transferidas al Ministerio de Seguridad de la Nación (Ferreyra, 2019). En este último año, adoptó su actual nominación.

3. Es decir, a aquellos de especialidad única, como los manicomios y neuropsiquiátricos.

4. En términos del Plan Nacional de Salud Mental, “comprende los recursos existentes en la comunidad que no poseen certificación y/o acreditación oficial relativa a la formación y/o desempeño de prácticas en el sector Salud” (Ministerio de Salud, 2013: 58). Líderes religiosos, referentes de movimientos sociales u otro tipo de actores locales constituyen ejemplos apropiados de este tipo de “recursos humanos”.

5. Previamente un núcleo informal de coordinación de sacerdotes que asentaban su actividad pastoral en las villas de emergencia, hoy posee reconocimiento institucional como vicaría.

6. Si bien no existe un consenso claro en torno a la composición de esta sustancia, suele ser asociada a un producto obtenido en la fase intermedia de preparación de clorhidrato de cocaína, mixturado con otros químicos e impurezas (OAD, 2007).

7. Es una organización que depende de la Conferencia Episcopal Argentina por medio de la Comisión Episcopal para Cáritas. Se define como un “organismo de la Iglesia que coordina la obra caritativa oficial de la misma” (Cáritas Argentina, 2020).

8. Para una síntesis de los recorridos históricos de estos movimientos sociales ver Ferreyra (2020).

9. Hasta entonces, el cargo era ejercido por un secretario interino.

10. Aunque formalmente funcionario de la Iglesia, Molina no respondía a su engranaje organizacional. Al momento de su designación, lo antecedía un extenso derrotero de intervención en materia de adicciones desde una fundación católica cercana al kirchnerismo. Para un análisis más detallado de su trayectoria y las líneas centrales de su gestión en SEDRONAR ver Ferreyra (2019).

11. Hermana del expresidente, fue Ministra de Desarrollo Social de la Nación entre 2003 y 2015.

12. En noviembre de 2016, comenzó el debate parlamentario en torno a la legalización del uso medicinal del cannabis para usos terapéuticos y científicos.

13. Solo se dispone de información hasta este año.

14. Bajo esta categoría se conglera una diversa y, en términos generales, desarticulada serie de actores sociales (asociaciones civiles, fundaciones, clubes de barrio, entre otros) que no pertenecen a las estructuras organizacionales de los aquí analizados.

Bibliografía

Algranti, J. y Mosqueira, M. (2018). Sociogénesis de los dispositivos evangélicos de “rehabilitación” de usuarios de drogas en Argentina. *Salud colectiva*, 14(2), 305-322.

Ameigeiras, A. (2020). Religión, migración y desigualdad en la periferia urbana del Gran Buenos Aires. En V. Giménez Béliveau (Comp.), *La religión ante los problemas sociales. Espiritualidad, poder y sociabilidad en América Latina* (pp. 259-282). Buenos Aires, Argentina: CLACSO.

Azparren, A. L. (2020). La dimensión territorial y religiosa en el abordaje de los consumos de drogas. El programa Hogar de Cristo en villas de la ciudad de Buenos Aires, Argentina. *Cultura y Droga*, 25(29), 63-88.

Collier, D. (2011). Understanding process tracing. *PS: Political Science & Politics*, 44(4), 823-830.

Cominetti, R. (1994). Ajuste fiscal y gasto social. *Revista de la CEPAL*, 54, 47-60.

Cortés, M. (2008). *Movimientos sociales y Estado en Argentina: entre la autonomía y la institucionalidad. Informe final del concurso: Gobiernos progresistas en la era neoliberal: estructuras de poder y concepciones sobre el desarrollo en América Latina y el Caribe*. Programa Regional de Becas CLACSO. <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/2008/gobpro/cortes.pdf>.

Delamata, G. (Comp.) (2005). *Ciudadanía y Territorio. Las relaciones políticas de las nuevas identidades sociales*. Buenos Aires, Argentina: Espacio.

Delfini, M. y Pichetti, V. (2004). De la fábrica al barrio y del barrio a las calles. Desempleo y

- construcción de identidades en los sectores populares desocupados del conurbano bonaerense. En O. Battistini (Comp.) *El trabajo frente al espejo. Continuidades y rupturas en los procesos de construcción identitaria de los trabajadores* (pp. 260-290). Buenos Aires, Argentina: Prometeo.
- Esquivel, J. C. (2000). *Iglesia Católica, política y sociedad: un estudio de las relaciones entre la elite eclesial argentina, el Estado y la sociedad en perspectiva histórica*, Informe final del concurso Democracia, derechos sociales y equidad; y Estado, política y conflictos sociales. CLACSO.
- Esquivel, J. C. (2017). “Con la brújula de Francisco”: El Pacto de Padua como construcción político-religiosa en la Argentina pos-kirchnerista. *Sociedad y religión*, 27(48), 12-37.
- Falleti, T. y Mahoney, J. (2015). The comparative sequential method. J. Mahoney y K. Thelen (Eds.), *Advances in Comparative-Historical Analysis* (pp. 211-239). Nueva York, Estados Unidos: Cambridge University Press.
- Ferreira, F. G. (2017). El PRI como norma: “salud mental” y “exclusión social”. En G. G. Ferreira, *El Programa Recuperar Inclusión. Normativa, procesos burocráticos y experiencia estatal en la gestión de Juan Carlos Molina en la SEDRONAR (2013-2015)* [Tesis de licenciatura inédita]. Universidad Nacional de Quilmes, Argentina.
- Ferreira, F. G. (2019). *De la programación al territorio: el plan Recuperar Inclusión durante la gestión de Juan Carlos Molina en SEDRONAR*. Quilmes, Argentina: Universidad Nacional de Quilmes.
- Ferreira, F. G. (2020). *Interacciones socioestatales y presupuesto público: el caso de las políticas públicas de reducción de la oferta y demanda de sustancias psicoactivas en Argentina (2013-2018)* [Tesis de maestría inédita]. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) - sede México.
- George, A. y Bennett, A. (2004). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Nueva York, Estados Unidos: Cambridge University Press.
- Giménez Beliveau, V. y Esquivel, J. C. (1996). Las creencias en los barrios, o un rastreo de las identidades religiosas en los sectores populares urbanos del Gran Buenos Aires. *Sociedad y Religión*, 14/15, 58-71.
- Giménez Béliveau, V. y Carbonelli, M. (2017). Movilización política, memoria y simbología religiosa: San Cayetano y los movimientos sociales en Argentina. *Revista latinoamericana de investigación crítica*, 6, 51-70.
- Giménez Béliveau, V. y Carbonelli, M. (2018). Militando a Francisco. Territorio, compromisos y orientación institucional del activismo político y religioso en la Argentina contemporánea. *Anfora*, 25(45), 167-196.
- Gurza Lavalle, A.; Carlos, E.; Dowbor, M. y Szwako, J. (2019). Movimentos sociais, institucionalização e domínios de agência. En A. Gurza Lavalle, E. Carlos, M. Dowbor y J. Szwako (Orgs.), *Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição* (pp. 21-88). Río de Janeiro, Brasil: EdUERJ.
- Gómez, M. (2010). Acerca del protagonismo político y la participación estatal de los movimientos sociales populares: juicio al paradigma normal de análisis. En A. Massti, E. Villanueva y M. Gómez (Comps.), *Movilizaciones, protesta e identidades políticas en la Argentina del Bicentenario* (pp. 65-96). Buenos Aires, Argentina: Nueva Trilce.
- Levin, L. (2013). Pastores, psicólogos y psiquiatras. Disputas en los tratamientos públicos para adictos en la Argentina, 1970-2005. *Eä Journal*, 5(1), 1-48.
- Longa, F. (2019). *Historia del Movimiento Evita: La organización social que entró al Estado sin abandonar la calle*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI.
- Mallimaci, F. (2004). Las relaciones entre religión y política: Una mirada sociológica e histórica. *Encrucijadas*, 27, 1-5.
- Mallimaci, F. (2015). *El mito de la Argentina laica*. Buenos Aires, Argentina: Capital Intelectual.
- Mallimaci, F. y Esquivel, J. C. (2014). La contribución de la política y el Estado en la construcción del poder religioso. *Revista Argentina de Ciencia Política*, 17(9), 71-89.
- Modonesi, M. (2015). Fin de la hegemonía progresista y giro regresivo en América Latina. Una contribución gramsciana al debate sobre el fin de ciclo. *Viento Sur*, 142, 23-30.
- O'Donnell, G. (1993). Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una

perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas. *Desarrollo Económico*, 130, 163-184.

Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Redes: revista de estudios sociales de la ciencia*, 2(4), 99-128.

Perelmiter, L. (2016). *Burocracia plebeya. La trastienda de la asistencia social en el Estado Argentino*. San Martín, Argentina: UNSAM.

Premat, S. (2012). *Curas villeros: De Mugica al Padre Pepe. Historias de lucha y esperanza*. Buenos Aires, Argentina: Sudamericana.

Rangel, R. y Garmendia, E. (2012). El Consenso de Washington: la instauración de las políticas neoliberales en América Latina. *Política y cultura*, 37, 35-64.

Retamozo, M. y Di Bastiano, R. (2017). Los movimientos sociales en Argentina. Ciclos de movilización durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner 2003-2015. *Cuadernos del CENDES*, 34(95), 117-153.

Romero, G. (2020). Actores religiosos en las políticas sociales en Argentina en el siglo XXI: las mutaciones históricas de una lógica "subsidiaria". *Revista SAAP*, 14(1), 157-179.

Rossi, F. (2017). *The Poor's Struggle for Political Incorporation: The Piquetero Movement in Argentina*. Nueva York, Estados Unidos: Cambridge University Press.

Rossi, F. (2019). Conceptualising and tracing the increased territorialisation of politics: insights from Argentina. *Third World Quarterly*, 40(4), 815-837.

Sack, R. (1980). *Conceptions of Space in Social Thought*. Londres, Reino Unido: Macmillan International Higher Education.

Sack, R. (1983). Human territoriality: a theory. *Annals of the Association of American Geographers*, 73(1), 55-74.

Schapiro, M. (2018). América del Sur: ¿todo vuelve? *Nueva Sociedad*, 275, 4-13.

Svampa, M. (2008). Argentina: una cartografía de las resistencias (2003-2008). Entre las luchas por la inclusión y las discusiones sobre el modelo de desarrollo. *Observatorio Social de América Latina*, 24, 17-44.

Thompson, A. y Campetella, A. (1995). *El tercer sector en la historia argentina*, Buenos Aires, Argentina: CEDES.

Vommaro, G. (2017). Política popular en tiempos de economías postindustriales: trabajo territorial y economía moral en la Argentina reciente. *Revista Pós Ciências Sociais*, 14(27), 77-98.

Vommaro, G. y Gené, M. (2017). Argentina: el año de Cambiemos. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 37(2), 231-254.

Fuentes

Agencia Informativa Católica Argentina (AICA). (07 de abril de 2014). La Iglesia alerta: ante las drogas, preocupación y compromiso. <http://www.aica.org/11420-la-iglesia-alerta-ante-las-drogas-preocupacion-compromiso.html>

Agencia Informativa Católica Argentina (AICA) (06 de noviembre de 2016). La Pastoral de Drogadependencia pide que se declare la emergencia nacional en adicciones. <http://www.aica.org/25938-la-pastoral-de-drogadependencia-pide-que-se-declare-emergencia-nacional.html>

Blasco, L. (06 de junio de 2018). Soplan Vientos de Libertad para superar las adicciones. *Ladran Sancho*. <https://ladransanchoweb.com.ar/soplan-vientos-de-libertad-para-superar-las-adicciones/>

Cáritas Argentina (2020). Quiénes somos. <https://www.caritas.org.ar/quienes-somos/>

Casa Rosada (01 de septiembre de 2014). La Presidenta lanzó un programa de casas de atención y acompañamiento terapéutico contra las adicciones <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/archivo/27875-la-presidenta-lanzo-un-programa-de-casas-de-atencion-y-acompanamiento-terapeutico-contras-las-adicciones>

Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP) (24 agosto de 2016). No dar respuestas es ser cómplice del narcotráfico. <https://ctepargentina.org/no-dar-respuestas-complice-del-narcotrafico/>

Consejo para el Abordaje Integral de Políticas Públicas en Adicciones en Contextos de Alta

Vulnerabilidad (CAIPPA) (2019). *Manual Administrativo para el convenio con SEDRONAR como CAAC*. <https://redcaacs.org.ar/escuela/materialdeconsulta/>

Dirección Nacional de Contabilidad y Finanzas de SEDRONAR (DNCF-SEDRONAR) (2019). Presupuesto asignado al Eje CAAC. Por año en pesos corrientes. [Correo electrónico.]

Hogar de Cristo (2020). Qué es la FGHC. <https://hogardecristo.org.ar/about-us/que-es-lafghc/>

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

Observatorio Argentino de Drogas (OAD) (2007). Aspectos cualitativos del consumo de pasta base de cocaína/paco. SEDRONAR.

Verbitsky, H. (13 de diciembre de 2015). El arte del Nomeacuerdo. *Página/12*. <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-288182-2015-12-13.html>

Presidencia de la Nación (07 de diciembre de 2016). Emergencia Nacional en materia de adicciones. Decreto N° 1249. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/265000-269999/268777/norma.htm>

Presupuesto Abierto (2020). ¿Quién gasta? <https://www.presupuestoabierto.gob.ar/sici/quien-gasta>

Red Puentes [@RedPuentes] (09 de junio de 2016). Ahora acampando en SEDRONAR [Publicación de Facebook]. <https://www.facebook.com/RedPuentes/posts/1564179803876281>

Secretaría de Políticas Integrales sobre Drogas (SEDRONAR) (2019). Registro de CAAC/ Resolución 266/14. Recuperado a partir de solicitud de acceso a la información pública realizado el 13 de marzo de 2019, Expediente N° EX2019-69495784-APN-DNAIP#AAIP.

Secretaría de Políticas Integrales sobre Drogas (SEDRONAR) (20 de enero de 2017). Resolución N° 15 - E/2017. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/270000-274999/271213/norma.htm>

Secretaría de Políticas Integrales sobre Drogas (SEDRONAR) (10 de noviembre de 2016). En SEDRONAR, Moro y Stanley se reunieron con el padre Pepe y el padre Charly. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/en-sedronar-moro-y-stanley-se-reunieron-con-el-padre-pepe-y-el-padre-charly>

Secretaría de Políticas Integrales sobre Drogas (SEDRONAR) (19 de agosto de 2014). Resolución N° 266/2014. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/230000-234999/233617/norma.htm>

Secretaría de Políticas Integrales sobre Drogas (SEDRONAR) y Ministerio de Salud y Acción Social (MSAS) (11 de junio de 1997). Resolución Conjunta 361/97 y 153/97. http://cicad.oas.org/fortalecimiento_institucional/Legislations/PDF/AR/resolucion_conjunta_361-97.pdf

Recibido: 26/06/21. Aceptado: 14/10/21.

Fausto Gabriel Ferreyra, "Institucionalización incremental a través del "giro ideológico". La Iglesia Católica y los movimientos sociales en la política pública de adicciones en Argentina". Revista Temas y Debates. ISSN 1666-0714, año 26, número 44, julio-diciembre 2022, pp. 109-135.