

## **“POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL CONSUMO PROBLEMÁTICO DE ESTUPEFACIENTES Y DISMINUCIÓN DE LA VIOLENCIA. ¿DERECHO PENAL O POLÍTICAS SOCIALES INTEGRALES?”**

***Mateo Caruana***

AUTOR: Dr. Mateo Caruana. Abogado por la Universidad Nacional de Rosario. Especializando en la carrera de “Especialización en Magistratura”, en la Universidad Católica Argentina. Desde el año 2017, empleado de la Cámara Federal de Apelaciones de la ciudad de Rosario, realizando tareas en la competencia penal.

### **RESUMEN:**

¿Los municipios tienen capacidad de generar políticas que reduzcan los índices de violencia o sólo son privativas de otros estamentos del estado?

El presente trabajo tiene por fin responder este interrogante, exponiendo algunas herramientas que pueden plasmarse en políticas públicas, que ayuden a disminuir la violencia que desencadena el pequeño comercio de estupefacientes, reconocido como el “narcomenudeo”.

Para ello, hay que pensar en un trabajo de despliegue territorial estatal que aborde el consumo problemático de sustancias psicoactivas con políticas sanitarias, educativas y sociales y la generación de oportunidades en las poblaciones que están vulnerables.

Así, los municipios y sus estructuras tienen posibilidades de aportar a la disminución de los índices de violencia.

Hacer hincapié en la demanda de estupefacientes, mediante políticas públicas preventivas que se desarrollen integral e interdisciplinariamente en todos los territorios de las ciudades, son instrumentos con los que los municipios pueden aportar al debate de la seguridad pública.

En esta presentación, se plasmará una experiencia rosarina que consiste en una política pública amplia, denominada “Nueva Oportunidad”.

### **Municipios. ¿Nuevos o Viejos actores en el debate de la violencia?**

Podemos hablar de tres etapas de los municipios en materia de abordaje de la violencia y conflictividad. La primera, puede decirse una denominarse “pasiva” u “observadora”. Es decir, los encargados de los ejecutivos municipales son conscientes del problema, pero no abordan políticas para ello (falta de herramientas - falta de creatividad - falta de decisión política). Simplemente, funcionan como canales de comunicación de los reclamos de los vecinos hacia los gobiernos provinciales y nacionales. Cabe decir que esta etapa, los ciudadanos de un municipio tampoco le exigían al intendente respuestas frente a la conflictividad.

Una segunda etapa, que podría denominarse de “colaboración” o “cooperación”, aportando presupuesto y recursos humanos a políticas y programas de gobiernos provinciales o nacionales. Sin embargo, aún no hay una autonomía en la decisión y conducción de políticas públicas para la problemática.

Y finalmente, la etapa actual. La disconformidad social, hoy le exige al representante más cercano, respuestas. Parte de una base en que los ejecutivos locales se ven interpelados por la sociedad, y su falta de respuesta, podría acarrear problemas electorales y políticos.

### **Ahora bien, ¿Los municipios pueden generar políticas de seguridad o políticas que disminuyan la violencia?**

Las políticas orientadas al crimen organizado (narcotráfico, tráfico de armas, trata) están dentro de las facultades del gobierno nacional. Las provincias tienen a su cargo las policías y el abordaje directo de otras formas criminales como agresiones hacia las personas y robos. Los gobiernos locales pueden intervenir solo en tratar de prevenir la violencia favoreciendo la cohesión social y un clima de convivencia pacífica

Así, para entender y comprender cuál es el rol que los Municipios y Gobiernos Locales, que a través de sus representantes e instituciones pueden tener en materia de seguridad y violencia, resulta preciso el marco ideológico o el paradigma sobre el cual aquellos van a situarse.

Esto importa, laminarmente, una decisión política para desplegar, en función de ella, todo un conjunto de acciones sobre el territorio.

Si uno piensa en un paradigma donde la cuestión de la seguridad pública es entregada a las cúpulas policiales y a las instituciones de violencia estatal, y solo al Derecho Penal, puede concluirse que la gran mayoría de los municipios no tienen herramientas para afrontar esta materia. En este sentido, son escasas las experiencias de policías municipales, que aun así no han resuelto el conflicto.

En cambio, si la conceptualización del problema consiste en definir que una política de seguridad pública es el conjunto de estrategias e intervenciones públicas implementadas por diferentes actores estatales y sociales -públicos o privados- a los efectos específicos de abordar y resolver riesgos y conflictos, concretos o previsibles, de carácter violento y/o delictivo, que lesionen los derechos y las libertades de las personas en un determinado ámbito espaciotemporal (Sain, 2017) las estructuras estatales locales tienen herramientas para ayudar a disminuir la violencia.

En ese marco, entiendo que el trabajo desde Salud Pública, Desarrollo Social, Economía, sobre los cuales los municipios poseen presupuesto y decisión, puede trabajarse en la formulación de políticas públicas que tiendan a disminuir la violencia.

Fundamentalmente, a través de políticas sanitarias, principalmente de reducción de daños, que tiendan, por un lado, a disminuir el consumo de drogas que se reproduce en toda la sociedad (sectores altos, medios y bajos).

Por otro, ya con políticas sociales más amplias, y no solo desde el campo de la Salud, para generar un marco de oportunidades en aquellos sectores más bajos que encuentran en la economía delictual y en el pequeño comercio de estupefaciente, una forma de sustentar sus medios de vida.

### **Salud Pública. Consumos. Reducción de Daños.**

Diría que el primer gran problema es el de poder precisar cuál es nuestro problema: cuál es o son la o las situaciones que generan conflicto para las personas y para nuestras comunidades y sobre las cuales queremos intervenir. Porque no todos los consumos de sustancias producen los mismos efectos, no todas las personas están en condiciones de desarrollar una adicción, no todos los consumos de drogas terminan siendo problemáticos.

Partimos de un mundo en el que el consumo ocupa un lugar central en nuestras sociedades. Un mundo en el que el consumo es un espacio de diferenciación, pero también un espacio de encuentro y comunicación. Hechos sociales como salir a comer, concurrir a un cine o ir de compras son prácticas de consumo vinculadas con la sociabilidad, tanto para incluidos como para excluidos. “Consumir es intercambiar significados” dice García Cancilini.

Nuestras sociedades definen a sus miembros a partir de su capacidad de consumir; promueven la adquisición competitiva de riqueza, como signo de estatus y prestigio dentro de un grupo social. De esta forma, las *presiones sociales* generan un clima de reproducción de un sistema que *vive por, para y desde* el consumo.

Es en estos marcos sociales que debemos ubicar las problematizaciones en torno a los consumos y lo primordial es que situemos en un contexto los problemas vinculados al consumo. Partir de que lo determinante no es el producto (la sustancia), sino la relación entre ese producto y el modo de vida en que se inscribe. Es decir, las drogas no existen como algo independiente de las variadas y diferenciadas formas de su uso

Hablar de Consumo Problemático y no de Adicciones es todo un paradigma novedoso en los últimos años, donde lo que se busca es dar respuestas más precisas en el vínculo consumidor-sustancia. Ello, partiendo de la base que no se puede seguir hablando de droga en singular, las sustancias son muchas (marihuana, pasta base, drogas de síntesis, alcohol, tabaco, cocaína, entre otras), tampoco se puede hablar de un uso homogéneo (ritualistas, recreativos, para mejorar el rendimiento, por ejemplo); sus efectos y consecuencias son variados y su tratamiento y acompañamiento en estos procesos también debe ser específico.

Frente a esta pluralidad de cuestiones, la acción de nuestras sociedades ha tendido a concentrarse en un único camino: la utilización irreflexiva del derecho penal, muchas veces traducida en la proliferación de nuevos delitos, el aumento de las penas y el encarcelamiento indiscriminado de infractores a la ley. Estas respuestas pueden generar transitorias sensaciones de alivio en la sociedad, pero no resuelven el problema de los consumos problemáticos. Su utilización no sólo no ataca las causas del problema, sino que desgasta al aparato judicial en cuanto a su operatividad y, lo que es más importante, frente a la comunidad, que puede llegar a valorar su actuación como poco eficiente, ante la percepción de que su reiterada intervención no logra acabar con los problemas que pretende resolver.

Por ello, se debe imponer la necesidad de políticas integrales.

En este contexto, es que puede pensarse en la estrategia que los municipios pueden llevar adelante a través de políticas de reducción de daños.

Cabe decir que el enfoque de reducción de daños ha sido malinterpretado y maltratado por quienes ven el problema de las drogas sin sus matices. No se trata de “enseñar a drogarse” o de “facilitar” el consumo de drogas, sino de aceptar la realidad de que existe un amplio sector de ciudadanos que deciden consumir drogas en su intimidad, más allá de lo que establezcan las leyes, a los cuales el Estado no debe invisibilizar ni criminalizar, sino acompañar, con el objetivo de minimizar los daños para sí y para terceros que implican esas prácticas.

Es decir, entender que el fenómeno del consumo es complejo, multifacético, y que es parte de la realidad de nuestro mundo, y elige minimizar los riesgos y los daños asociados al consumo de los usuarios en lugar de ignorarlos o perseguirlos, sin que esto implique – de ninguna manera- restarle importancia al real peligro asociado al uso de sustancias psicoactivas.

No se trata de una serie de intervenciones taxativas, sino como un conjunto de principios, cuya clave consiste en un enfoque basado en los valores del pragmatismo y el humanismo, que asume que el uso de sustancias psicoactivas es parte de la sociedad y, por lo tanto, resulta fundamental reducir los daños de su uso mediante estrategias que sean costo-efectivas y tengan solidez científica. (Caja, 2022)

Es decir, frente a un paradigma del “Prohibicionismo” se contraponen el de “Reducción de Daños”.

Por ello, la brújula de la política debe ser encontrar un equilibrio para evitar las consecuencias negativas del consumo problemático de sustancias y, a la vez, no caer en

la falsa quimera de un mundo sin drogas (el consumo de drogas es en parte una realidad inevitable para nuestras sociedades de consumo). Corremos de un pensamiento polarizado “blanco-negro” o “bueno-malo” sobre el consumidor de sustancias, que termina traducándose en el diseño de políticas públicas signadas por la estigmatización y persecución de los consumidores.

Por eso, ¿Qué herramientas pueden pensarse en este punto? la creación de centros de tratamiento de baja exigencia donde puedan participar en actividades terapéuticas y educativas personas no del todo motivadas a abandonar los consumos; el fortalecimiento de intervenciones sociales que favorezcan contextos más seguros, en los que los usuarios puedan consumir con menos riesgos de contagio de enfermedades infecciosas; el establecimiento de marcos regulatorios menos punitivos para el uso personal de la marihuana; políticas que estimulen el reconocimiento de derechos y el acceso a programas protectores a familias en vulnerabilidad social expuestas a consumos de mayor riesgo (por ejemplo, el caso del paco).

### **Herramientas Sociales. Plan de Rosario, Nueva Oportunidad.**

Bien, por un lado, desarrolle previamente los lineamientos o marcos conceptuales sobre las políticas tendientes a trabajar sobre el consumo problemático de sustancias que pueden darse desde las Administraciones locales. Ellas, desde una mirada de la Salud Pública, conocedora del problema, y no desde el campo del Derecho Penal, que nada tiene, ni nada ha hecho pese a su perseverancia, para aportar a este debate.

Ahora bien, también los municipios tienen, a mi entender, herramientas para trabajar sobre la pequeña oferta de estupefacientes.

El conocido “narcomenudeo” que se lleva adelante en los barrios marginales de las ciudades, encuentra en jóvenes de escasos recursos, trabajadores tiempo completo, que exponen su vida en función de un salario mínimo al lado de las ganancias o ventajas económicas del producto que ofrecen.

No es casualidad que, en el año 2021, el 59,8% de los homicidios se dieron en el marco de economías ilegales/organización criminal y que el 60% de los homicidios totales tuvieron a jóvenes de entre 15 a 29 años como víctimas.<sup>1</sup>

Jóvenes que, por un lado, difícilmente acceden a la escolaridad. Para ellos, acceder y sostener un recorrido al interior de las instituciones educativas, tal como funcionan tradicionalmente, se ha vuelto extremadamente dificultoso, lo que se traduce en altos grados de expulsión y abandono. Es decir, un sistema educativo que no puntualiza en situaciones de violencia que muchas veces se dan en la propia institución. Cuando la escuela podría funcionar como una referencia estatal para recibir y abordar estas temáticas, muchas veces se presenta como una institución burocratizada, con herramientas tradicionales, atomizada.

Por otra parte, el acceso a un trabajo por tiempo indeterminado, rodeado de protecciones de distintas seguridades, como un salario digno, aporte jubilatorio y obra social, se ha vuelto para estas y estos jóvenes una ilusión, con relación a la acumulación de las experiencias de desempleo de larga duración de sus padres e, incluso, sus abuelos.

Es en ese contexto social, donde la oferta “laboral” de dedicarse al pequeño comercio de estupefacientes florece y se presenta en estos sectores sociales, jóvenes con escasos recursos, no como una manera de pertenecer a una organización delictiva, sino como una fuente de ingreso para satisfacer necesidades básicas y acceso a distintos bienes.

---

<sup>1</sup> Ver Reporte Anual de Homicidios realizado por el Observatorio de Seguridad Pública de la Provincia de Santa Fe.(  
Link: <https://www.santafe.gob.ar/ms/osp/wp-content/uploads/sites/46/2022/01/2021-Homicidios-anual.pdf>)

Es decir, en palabras de Esteban Rodríguez Alzueta, *“Los ilegalismos plebeyos prosperan en sociedades desiguales, con economías deprimidas, donde la comunidad se encuentra bastante fragmentada o desorganizada socialmente y desarticulada políticamente, y donde los barrios carecen de una adecuada infraestructura y equipamiento urbano. Todas estas desventajas estructurales y crónicas suelen ser la mejor tierra fértil para que se expandan determinados ilegalismos, toda vez que algunos de sus habitantes referencian a estos mercados como la oportunidad de resolver o encarar problemas materiales concretos.*

*Estamos pensando en la comercialización, guarda, fraccionamiento y distribución de drogas ilegalizadas, pero también en la participación en el robo y desguace de autos para estoquear los desarmaderos o el mercado de autopartes informales, en la reducción de objetos robados, la ocupación y reventa de tierras y la conformación de un mercado inmobiliario informal, en la venta de armas flojita de papeles, en las apuestas en torno al fútbol amateur, en los múltiples servicios que las hinchadas ofrecen a los grandes clubes de fútbol.”* (Alzueta, 2021)

Entonces, es en este contexto, donde se necesita la presencia de equipos territoriales locales, que, a partir del conocimiento de las situaciones puntuales, puedan generar políticas para intervenir en el conflicto.

A decir de Binder, *“Es usual que los municipios tengan herramientas suficientes para la intervención en diversas facetas de la vida social. Ellos suelen contar con áreas de desarrollo o asistencia social, que les permiten llevar adelante diversos programas, ya sea financiados directamente por los recursos financieros municipales o recibiendo aportes de otras instancias gubernamentales. Es cierto que estas herramientas, sociales, culturales e, incluso, económicas, no están pensadas para cumplir funciones de seguridad, pero en tanto influyen en la conflictividad de base, que se encuentra tras todo problema de violencia o delito, puede ser focalizados o coordinados para cumplir funciones de prevención de la violencia. Es decir que, con una adecuada focalización o integración, el municipio cuenta también con una suficiente batería de herramientas para la prevención de ciertos conflictos o la violencia dentro de ellos.”* (Binder, 2016)

Claro está que, para ello, es necesario un Municipio cuyas dependencias no actúen aisladamente. Pensar que sólo desde una Secretaría o una Dirección municipal se va poder abordar el problema, puede conducir a fracasos. Así, la fragmentación o desorganización del Estado Municipal flexibiliza y genera oportunidades en las organizaciones criminales.

La incapacidad para actuar multiangencialmente, articuladamente entre todas las áreas, fundamentalmente sociales, de un municipio, aumenta el poder de penetración de las organizaciones criminales.

### Ahora bien, ¿Cuáles son las posibilidades de un municipio para encarar este problema?

Primeramente, entiendo que el Estado municipal sólo no puede. Pero debe encontrar en las organizaciones sociales, un aliado principal para generar vínculos cercanos con las personas. Hay una competencia entre la organización y la violencia por la sencilla razón que una de las finalidades -tanto de la organización como la violencia- es la misma: la obtención de reconocimiento entre la gente en el barrio. Tanto la violencia como la participación en una organización otorgan poder y jerarquía social. De modo que, a mayor organización popular en un barrio menor es el margen que tienen las violencias para producir reconocimiento (Alzueta R. , 2022).

Por lo tanto, fortalecer las relaciones con las organizaciones barriales y las instituciones intermedias (Por ej: Comedores Comunitarios) es una estrategia que los municipios deben desarrollar para lograr cercanía y representatividad social.

En Rosario, desde el año 2013 se lleva adelante un programa denominado “Nueva Oportunidad”, el cual parte de reconocer la profundidad de la violencia altamente lesiva en las dinámicas de marginación de económica. Así, se creó una política de intervención transversal, donde operan agentes de distintas Secretarías del municipio (Desarrollo Social, Cultura y Salud Pública), pero con una fuerte vinculación con las organizaciones sociales.

En ese marco, este programa apunta a luchar contra la reproducción de la marginación económica y social y de la violencia asociada a ella, contribuyendo a construir transformaciones sociales, persiguiendo la realización efectiva de los derechos, el desbloqueo de oportunidades y la autonomía y el empoderamiento, generando modos alternativos de relaciones e identidades sociales, contra la opresión y la subordinación, sobre la base de los valores de la igualdad, la solidaridad y la justicia social.

Para ello, fundamentalmente, se ha valido de distintas herramientas, como ser:

- . “Trayectos pedagógicos” en tanto procesos de aprendizaje ligados al mundo del trabajo.
- . “Terceros tiempos” en tanto espacios de debate y reflexión.
- . Un “acompañamiento” constante, tanto a nivel individual como colectivo, por parte de los referentes de cada grupo.
- . Becas como incentivo a la participación y contribución a la satisfacción de necesidades.
- . Unidades Productivas, en tanto mecanismos alternativos de relación con el mundo del trabajo y de producción de ingresos.
- . Experiencias laborales en empresas y cooperativas apoyadas estatalmente.
- . Experiencias de participación en “ferias”, como espacios de comercialización de bienes y servicios.
- . Instancias de trabajo con jóvenes privados de su libertad y con quienes que han pasado recientemente por dichas experiencias.<sup>2</sup>

## **CONCLUSION.**

En el presente trabajo se han intentado esbozar algunas ideas que puedan aportar al debate de la disminución de la violencia y la conflictividad social, que pueden llevarse a cabo desde las estructuras locales y cercanas, como son los municipios.

Así, esas ideas se concluyen, por un lado, en una fuerte política de Salud Pública basada en el paradigma de “Reducción de Daños”, para abordar los consumos problemáticos. Para ello, partir de la base de que las drogas existen, su consumo es parte de una lógica de consumo en la que vive la sociedad actual, y que las políticas prohibicionistas y negacionistas no han tenido buenos resultados. Por eso, una mirada desde esta perspectiva permitirá disminuir los riesgos individuales que las sustancias psicoactivas conllevan, como así también el daño a terceros que puedan producir.

Por otra parte, se han expuesto una serie de consideraciones en materia de intervenciones multiagenciales que los municipios pueden llevar adelante con el fin de generar oportunidades en las poblaciones que están vulnerables y que se presentan como una población en donde el narcotráfico y narcomenudeo encuentra mano de obra accesible a sus intereses.

Principalmente, aquellos jóvenes que no se encuentran escolarizados, donde acceder a un trabajo formal no está en las posibilidades conocidas, éstos encuentran en el pequeño comercio de estupefacientes, una forma de subsistir y de representación cultural.

Para ello, un municipio con fuerte presencia estatal, de equipos territoriales e intersectoriales, que se relacione con las organizaciones sociales de los barrios que

---

<sup>2</sup> Informe Nueva Oportunidad, año 2019 elaborado por la Secretaría de Desarrollo Social, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Santa Fe.

tiendan puentes hacia aquellos sectores más vulnerables, son herramientas que los ejecutivos locales tienen para aportar al debate de la violencia, con el fin de pacificar sus territorios.

La experiencia del “Nueva Oportunidad” que se lleva a cabo en la ciudad de Rosario es una política para hacer foco, y exportar a aquellos lugares donde la violencia es el condicionante principal de las relaciones sociales.

Todo ello, importa claramente, primero, un marco ideológico y un paradigma conceptual desde donde analizar el problema de la seguridad, en el cual creo que no es sólo desde una mirada policial y militar para la solución de ello, sino desde un abordaje más complejo, que interpele a todas las instituciones estatales a trabajar en la búsqueda de resultados que permitan no eliminar el delito, sino disminuir los niveles de violencia.

## **BIBLIOGRAFIA:**

### Sitios web:

- <http://revistabordes.unpaz.edu.ar/drogas-afrontar-la-complejidad/>
- [https://www.eldiario.es/euskadi/blogs/viento-del-norte/posmodernidad-consumo-miedo-ciudadania\\_132\\_5158701.html](https://www.eldiario.es/euskadi/blogs/viento-del-norte/posmodernidad-consumo-miedo-ciudadania_132_5158701.html)
- <https://www.youtube.com/watch?v=mgFp-JmLvHY&t=1522s>
- <https://www.youtube.com/watch?v=Mr3RZllpC1Q>
- <https://www.youtube.com/watch?v=7dDaShRWRnE&t=2622s>
- <https://www.youtube.com/watch?v=0sDzVRqEfyQ&t=535s>

### Libros:

- Binder, A. (2009). El control de la criminalidad en una sociedad democrática. Ideas para una discusión conceptual. En G. Kessler, *Seguridad y ciudadanía: nuevos paradigmas, reforma policial y políticas innovadoras*. Buenos Aires: Edhasa.
- Binder, A. (2015). *Análisis político criminal. Bases metodológicas para una política criminal minimalista y democrática*. Buenos Aires: Astrea.
- Dewey, M. (2015). *El orden clandestino. Política, fuerzas de seguridad y mercados ilegales en la Argentina*. Buenos Aires: Katz Editores.
- El gato y la caja. (2022) . “*Un libro sobre Drogas*”.Buenos Aires: El Gato y la caja editores.
- Sain, M. (2017). *Por qué preferimos no ver la inseguridad (aunque digamos lo contrario)*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno.
- Zygmunt B. (2007) *Vida de Consumo*.Buenos Aires. Fondo de Cultura Económica.