

# **Barreras de acceso a los servicios públicos en la población usuaria de drogas. La perspectiva y las propuestas de los trabajadores de la salud.**

Pawlowicz, María Pía.

Cita:

Pawlowicz, María Pía (2010). *Barreras de acceso a los servicios públicos en la población usuaria de drogas. La perspectiva y las propuestas de los trabajadores de la salud. En Aportes para una nueva política de drogas*:. Buenos Aires: Intercambios Asociación Civil – Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/maria.pia.pawlowicz/122>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/pgap/sK8>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.  
Para ver una copia de esta licencia, visite  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>.

*Acta Académica* es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. *Acta Académica* fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

# Aportes para una nueva política de drogas V y VI Conferencia Nacional sobre Políticas de Drogas

Graciela Touzé y Paula Goltzman  
COMPILADORAS



**intercambios**

Asociación civil para el estudio y atención  
de problemas relacionados con las drogas



*Universidad de Buenos Aires  
Facultad de Ciencias Sociales*

Aportes para una nueva política de drogas : V y VI Conferencia Nacional sobre Políticas de Drogas  
compilado por Graciela Dora Touzé y Paula Marcela Goltzman. - 1a ed. - Buenos Aires : Intercambios Asociación Civil; Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, 2010.  
318 p. ; 24x16 cm.

ISBN 978-987-98893-6-7

I. Políticas Públicas. 2. Salud Pública. 3. Drogas. I. Touzé, Graciela Dora, comp. II. Goltzman, Paula Marcela, comp.  
CDD 320.6

Fecha de catalogación: 18/05/2010

Autor: Graciela Touzé y Paula Goltzman (compiladoras)

Edición técnica: Silvina García Guevara

Diseño gráfico y diagramación: Diego Bennett

Diseño de tapa: Javier Basevich

Intercambios Asociación Civil

Corrientes 2548 2º D (1046) Ciudad de Buenos Aires, Argentina

Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires

Marcelo T. de Alvear 2230 (1122), Ciudad de Buenos Aires, Argentina

ISBN: 978-987-98893-6-7

Primera edición

500 ejemplares impresos

© Intercambios Asociación Civil - Facultad de Ciencias Sociales,  
Universidad de Buenos Aires

Queda hecho el depósito que establece la Ley 11.723

Libro de edición argentina

No se permite la reproducción parcial o total, el almacenamiento, el alquiler, la transmisión o la transformación de este libro, en cualquier forma o por cualquier medio, sea electrónico o mecánico, mediante fotocopias, digitalización y otros métodos, sin el permiso previo y escrito del editor. Su infracción está penada por las leyes 11.723 y 25.446.

Los contenidos de las presentaciones incluidas en esta publicación son de exclusiva responsabilidad de sus autores.

## Agradecimientos

A todos los autores de las ponencias reunidas en esta publicación, por sus inestimables aportes y su disposición al debate.

Al Comité Organizador de las Conferencias Nacionales: Alberto Calabrese, Horacio Cattani, Pablo Cymerman, María Felicitas Elías, Silvia Faraone, María Pfa Pawlowicz, Diana Rossi, Graciela Touzé y Mercedes Weissenbacher, por su compromiso permanente.

A todas las instituciones que apoyaron la realización de las Conferencias Nacionales:

La Comisión de Prevención de Adicciones y Control del Narcotráfico de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, que cedió su Salón Auditorio. El Fondo para la Investigación Científica y Tecnológica de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnología, de la Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación, y el Proyecto RLA/ARG/04/H78 "Fortalecimiento de los programas municipales de prevención del abuso de drogas y del VIH/sida en los países del Cono Sur" – ONUDD/Gobierno Nacional, que colaboraron financieramente con la organización de la V Conferencia Nacional sobre Políticas de Drogas.

El Programa Global sobre Políticas de Drogas del Open Society Institute, que colaboró financieramente con la organización de la VI Conferencia Nacional sobre Políticas de Drogas.

La Oficina Regional para Brasil y el Cono Sur de la Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito, por apoyar la participación de panelistas extranjeros.

A la Honorable Cámara de Senadores de la Nación, a la Honorable Cámara de Diputados de la Nación y a la Legislatura del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que declararon de interés legislativo las Conferencias Nacionales.

A todas las instituciones que otorgaron su auspicio o adhesión a las Conferencias Nacionales:

Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación Argentina; Ministerio del Interior; Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto; Ministerio de Salud de la Nación Argentina; Ministerio de Desarrollo Social de la Nación Argentina; Procuración General de la

Nación Argentina, Ministerio Público Fiscal; Ministerio Público de la Defensa, Defensoría General de la Nación; Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico (SEDRO-NAR); Secretaría de Derechos Humanos, Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación Argentina; Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo, Ministerio del Interior; Subsecretaría de Servicios de Salud, Ministerio de Salud del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (ONUDD); Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/sida (ONUSIDA); Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud (OPS/OMS).

Facultad de Ciencias Sociales y Facultad de Psicología de la Universidad de Buenos Aires.

Asociación de Fiscales y Funcionarios Nacionales (AFFUN); Federación de Organizaciones No Gubernamentales de la Argentina para la prevención y el tratamiento de abuso de drogas (FONGA); Fundación de Estudios para la Justicia (FUNDEJUS).

Asociación Internacional de Reducción de Daños (IHRA); Transnational Institute (TNI).

# Índice

## Introducción

*Graciela Touzé y Paula Goltzman*..... 11

## Contexto socio cultural del fenómeno de las drogas

Presentación

*Gonzalo Ralón*..... 15

El contexto es el fenómeno: procesos de despolitización de los usos de drogas en la Argentina

*Mario Pecheny*..... 17

Vulnerabilidades, turbulencias y posibilidades

*Graciela Zaldúa*..... 23

Educación y políticas de Estado: de la escala macrosocial a lo singular de la experiencia educativa

*Gabriela Diker*..... 31

Un método posible de análisis de la complejidad del fenómeno drogas

*Alicia Stolkiner*..... 39

Notas sobre el fenómeno de las drogas y el ámbito educativo

*Daniel Korinfeld*..... 47

Los sentidos de la práctica del uso de drogas “desde afuera” y desde la perspectiva del “nativo”

*Pablo Alabarces*..... 55

Construcción de sentidos en el campo de las políticas sociales

*Patricia Digillo*..... 61

El problema de “La Droga”. Un acercamiento a la sustancia del asunto

*Sebastián Basalo*..... 69

## Argumentos para un debate sobre políticas de drogas

Presentación

*Pablo Cymerman*..... 77

El cambio de paradigma no tiene marcha atrás

*Anibal Fernández*..... 79

¿Legislar para qué? Sentidos y desafíos de la legislación actual

*Juan Héctor Sylvestre Begnis*..... 85

El ocaso de la política del flagelo

*Leonardo Gorbacz*..... 89

La polaridad del discurso: entre la autonomía y la heteronomía

*Samuel Cabanchik*..... 95

|  |     |
|--|-----|
| Derecho al consumo de sustancias. La perspectiva del usuario |     |
| <i>Edith Moreno</i> .....                                    | 99  |
| Informe crítico sobre la política de drogas en Brasil        |     |
| <i>Dènis Petuco y Regina Bueno</i> .....                     | 103 |

## Legislación sobre drogas: de la letra escrita a su aplicación

|  |     |
|--|-----|
| Presentación   |     |
| <i>Alejandro Corda</i> .....   | 111 |
| Necesidad de actualizar y reformular la legislación sobre drogas   |     |
| <i>Horacio R. Cattani</i> .....  | 113 |
| Jurisprudencia en materia de penalización de la tenencia de estupefacientes  |     |
| <i>Graciela Giannettasio</i> .....   | 119 |
| Política legislativa y política criminal: colisiones técnico-políticas en el escenario actual                                    |     |
| <i>Mónica Cuñarro</i> .....  | 123 |
| Funcionamiento y fracaso del sistema penal federal en el tema drogas   |     |
| <i>Carlos Alberto Rivolo</i> .....   | 129 |
| Impacto de la ley de desfederalización en materia de estupefacientes en la provincia de Buenos Aires. Rol del Ministerio Público |     |
| <i>María del Carmen Falbo</i> .....  | 133 |
| Proceso de modificación a la ley de drogas en Brasil   |     |
| <i>Maurides de Melo Ribeiro</i> .....  | 139 |

## Problemas de salud y políticas socio-sanitarias

|  |     |
|--|-----|
| Presentación   |     |
| <i>Diana Rossi</i> .....   | 143 |
| Uso de drogas y problemas de salud   |     |
| <i>Marcelo E. Vila</i> .....   | 145 |
| Los usuarios de drogas y el riesgo de transmisión del VIH  |     |
| <i>Ana María Mendes Diz</i> .....  | 153 |
| Políticas públicas desde el Área de Salud Comunitaria del Ministerio de Salud de la Nación                                     |     |
| <i>Aldo Dománico</i> .....   | 161 |
| Políticas públicas en adicciones. Secretaría de Programación de la Prevención de las Adicciones y Lucha contra el Narcotráfico |     |
| <i>Alejandro Gregori</i> .....   | 165 |
| “Abriendo Caminos”, experiencia de trabajo desde el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación                               |     |
| <i>Laura Inés Lonatti</i> .....  | 171 |
| Intervenciones desde la Subsecretaría de Adicciones de la provincia de Buenos Aires  |     |
| <i>Patricia Segovia</i> .....  | 175 |

|   |     |
|---|-----|
| Políticas públicas desde la Subsecretaría de Atención a las Adicciones de la provincia de Buenos Aires                    |     |
| <i>Alfredo Macrade</i> .....  | 181 |
| La ley como política pública. Ley 2318/07   |     |
| <i>Lidia Saya</i> .....   | 185 |
| Políticas públicas en la cuestión del acceso a la atención. La experiencia desde el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires |     |
| <i>Gracia Nüesch</i> .....  | 189 |
| La estrategia de reducción de daños asociados al uso de drogas y el VIH/sida. Una experiencia local                       |     |
| <i>Claudia Petracca</i> .....   | 195 |
| Políticas Públicas en VIH/sida. El Municipio de Rosario   |     |
| <i>Damián Lavarello</i> .....   | 203 |

## Dispositivos asistenciales

|   |     |
|---|-----|
| Presentación  |     |
| <i>Araceli Galante</i> .....  | 209 |
| De la tensión de la guerra contra las drogas a la construcción de ciudadanías   |     |
| <i>Roberto Gallinal</i> .....   | 211 |
| Bioética y derechos humanos en dispositivos asistenciales   |     |
| <i>Patricia Sorokin</i> .....   | 217 |
| El modelo argentino de comunidad terapéutica. Origen y actualidad   |     |
| <i>Rubén González</i> .....   | 227 |
| Intervención militante y movilización comunitaria   |     |
| <i>Alexis Medina</i> .....  | 233 |
| Construyendo entre todos una alternativa de respuesta. La experiencia de la Consejería “Mézclate Conmigo”   |     |
| <i>Alicia Salman</i> .....  | 235 |
| La experiencia de trabajo del Centro de Día “La otra base de Encuentro”   |     |
| <i>Eduardo Bogliano</i> .....   | 239 |
| La comunidad terapéutica y los desafíos actuales  |     |
| <i>Fabián Chiosso</i> .....   | 243 |
| Intervención comunitaria en reducción de daños. La experiencia de trabajo de Intercambios   |     |
| <i>Julia Recchi</i> .....   | 249 |
| Barreras de acceso a los servicios públicos de salud en la población usuaria de drogas. La perspectiva y las propuestas de los trabajadores de la salud |     |
| <i>María Pía Pawlowicz</i> .....  | 253 |

## Política internacional y sistema de Naciones Unidas

|   |     |
|---|-----|
| Presentación  |     |
| <i>Marcela Vitarelli Batista</i> .....  | 263 |
| Drogas, democracia y derechos humanos en América Latina   |     |
| <i>Coletta Youngers</i> .....   | 265 |
| Geopolítica regional del narcotráfico y las políticas antidrogas  |     |
| <i>Ricardo Soberón Garrido</i> .....  | 277 |
| Uruguay: promotor en Naciones Unidas de un enfoque integrado de los derechos humanos con la política mundial de drogas  |     |
| <i>Milton Romani Gerner</i> .....   | 289 |
| El rol de la Cancillería en la problemática de las drogas   |     |
| <i>Ricardo Alberto Di Lelle</i> .....   | 297 |
| Más allá del 2008. La sociedad civil y la revisión de las metas de UNGASS   |     |
| <i>Graciela Touzé</i> .....   | 301 |
| Evaluación de las metas de UNGASS. Dificultades en torno a los sistemas de información existentes y a los criterios de evaluación de las políticas en materia de drogas |     |
| <i>Mariana Souto Zabaleta</i> .....   | 309 |

## Introducción

Desde su primera edición en el año 2003, las Conferencias Nacionales sobre Políticas de Drogas, organizadas anualmente en el Salón Auditorio de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina, sostienen el objetivo de propiciar un debate social informado, basado en evidencias científicas, a fin de contribuir a la consolidación de una opinión pública favorable a políticas de drogas alternativas a las perspectivas predominantemente punitivas.

Este objetivo responde a que, durante demasiado tiempo, hemos visto cómo los prejuicios, los dogmas y el engañoso sentido común han hecho que la investigación rigurosa no sea siempre tenida en cuenta en el diseño y la planificación de las políticas. Todo ello ha tenido como consecuencia la aplicación de políticas que fracasan, incluso en sus propios términos, aumentando así los problemas que pretenden resolver. Hemos constatado que las políticas de drogas han potenciado una construcción estigmatizante, centrándose en las categorías de delito y enfermedad, ocultando así las profundas raíces sociales del problema y consolidando procesos de criminalización y medicalización, que han acarreado tanto sufrimiento.

Creemos poder afirmar, sin temor a equivocarnos, que el debate sobre las políticas de drogas se ha instalado en la Argentina. El tema ocupa la agenda pública, convoca a los más altos funcionarios de los tres poderes de gobierno, salta desde los titulares de los medios de comunicación, circula por todo el entramado social. Pero el hecho de que el debate esté instalado no nos exime de exigir que se lleve adelante sobre la base de evidencias científicas y en el marco del más pleno respeto por los derechos humanos, ni nos releva de seguir contribuyendo a la concreción de políticas, planes y programas acordes a las necesidades.

Por ello, esta publicación, resultado del esfuerzo conjunto de Intercambios Asociación Civil y el proyecto de investigación UBACyT S044 "Políticas estatales de control de drogas e instituciones sanitarias de atención para usuarios de drogas" con sede en la Carrera de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, pretende mantener vivo y estimular este debate, aportando orientaciones concretas para la acción. El libro reúne las ponencias de un reconocido grupo de expertos, nacionales e internacionales, que participaron de la V y VI Conferencia Nacional sobre Políticas de Drogas, que tuvieron lugar en 2007 y 2008, respectivamente, en la Ciudad de Buenos Aires. Las presentaciones fueron especialmente preparadas por los panelistas o tomadas de las desgrabaciones de sus exposiciones, y han sido organizadas por ejes temáticos.

En primer lugar, el análisis del contexto sociocultural que, desde múltiples

perspectivas, permite una mejor comprensión del sentido y significación del fenómeno de las drogas. Fenómeno que por global no debe hacernos perder de vista los particulares escenarios territoriales en los que se despliega. Luego el debate se anima con una diversidad de argumentos, tantos como diversos son los actores sociales que convoca; no obstante, una idea fuerza recorre los textos: la crisis de los paradigmas. Los marcos normativos son sujetos a revisión por varios autores que afirman la necesidad de su reformulación, a la vista de los resultados de la aplicación de las leyes de drogas. Los problemas de salud y las políticas socio-sanitarias son abordados por investigadores y funcionarios nacionales, provinciales y de distintos municipios, que desde el ámbito ejecutivo y legislativo, y desde los sectores Salud, Desarrollo Social, atención a drogas y al VIH/sida, han encarado diversas respuestas. La experiencia de distintos dispositivos asistenciales amplía la mirada sobre la expresión del fenómeno drogas en los territorios, e interpela las mediaciones de las políticas en el ámbito local, poniendo, además, en discusión el respeto de los principios bioéticos y los derechos humanos al interior de estos dispositivos. Por último, se abordan el complejo fenómeno del narcotráfico desde una perspectiva regional y las consecuencias de las políticas de la Organización de las Naciones Unidas y de la Organización de los Estados Americanos, en particular el impacto de iniciativas como el Plan Colombia y el Plan Mérida. Asimismo, se detalla el proceso de evaluación de las metas de la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas (UNGASS, United Nations General Assembly Special Session) de 1998 sobre el problema mundial de las drogas, que condujo a la Reunión de Alto Nivel realizada en Viena en marzo de 2009.

Esta publicación apunta a fortalecer una agenda de trabajo que contemple los siguientes aspectos:

- ┌ En primer lugar, ampliar los puntos de vista del análisis del problema en una perspectiva interdisciplinaria, reconocer su complejidad en los múltiples contextos y redefinir las terminologías, los argumentos y las intervenciones.
- ┌ En segundo término, y considerando la compleja interacción entre las cuestiones de salud, la dimensión legal y las condiciones socio-económicas y políticas, instar al trabajo multisectorial entre distintas áreas del gobierno con la participación de la academia, la sociedad civil y los propios usuarios de drogas.
- ┌ En tercer lugar, y teniendo en cuenta las barreras producto del deterioro de las condiciones de supervivencia y desamparo de los mínimos derechos de los usuarios que viven en condiciones de pobreza, articular propuestas que combinen la despenalización de la tenencia de drogas para uso personal con sistemas de protección social, dado el problema de la superposición entre la criminalización de los usuarios de drogas y sectores empobrecidos y vulnerables en contextos sociales de crisis.
- ┌ En cuarto lugar, y entendiendo que la salud es una cuestión indisoluble del respeto de los derechos humanos fundamentales, desarrollar políticas

para la atención integral de la salud de los usuarios y usuarias de drogas, así como la diversificación de la oferta de cuidados para quienes utilizan drogas. Esto, necesariamente, debe conllevar el incremento de los recursos y las prioridades para la reducción de la demanda, incluyendo una amplia gama de acciones que abarquen prevención, tratamiento, rehabilitación, reducción de daños e integración social, en el marco de programas de inclusión social que reduzcan la pobreza y la marginación que se enlazan al problema de las drogas. Asimismo, insistir en la definitiva incorporación de las estrategias de reducción de daños al repertorio de intervenciones preventivas y asistenciales promovidas por las políticas públicas, así como en la necesidad y pertinencia de vincular las estrategias de reducción de daños a otros problemas sanitarios y de salud, y no exclusivamente al VIH/sida.

Esperamos que este libro contribuya a repensar los modelos regulatorios y ayude a identificar políticas que protejan el orden público, la salud pública y los derechos humanos, garantizando la vigencia de estos valores para todos los ciudadanos. Tenemos la certeza de que debemos continuar con los esfuerzos en el control de las drogas, pero es necesario preguntarnos qué clase de esfuerzos y en qué combinación tendrán el mayor impacto positivo en su uso problemático, y en el tipo, gravedad y distribución de los daños. La persecución a los usuarios de drogas, persecución que por otra parte se aplica en forma desigual recayendo particularmente sobre los sectores pobres, dificulta su acceso al cuidado de la salud y los somete a intolerables situaciones de discriminación.

*Graciela Touzé y Paula Goltzman*

---

Graciela Touzé es presidenta de Intercambios Asociación Civil. Co-directora del Proyecto UBACyT 5044, "Políticas estatales de control de drogas e instituciones sanitarias de atención para usuarios de drogas", Carrera de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

---

Paula Goltzman es coordinadora del Área de Intervención de Intercambios Asociación Civil e investigadora del Proyecto UBACyT 5044, "Políticas estatales de control de drogas e instituciones sanitarias de atención para usuarios de drogas", Carrera de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

---