



**FLACSO**  
MÉXICO

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES  
SEDE ACADÉMICA DE MÉXICO

Maestría en Ciencias Sociales  
XXII Promoción  
2018-2020

## **Interacciones socioestatales y presupuesto público**

El caso de las políticas públicas de reducción de la demanda de sustancias psicoactivas en Argentina (2013-2018)

Tesis que para obtener el grado de Maestro en Ciencias Sociales

### **Presenta**

Lic. Fausto Gabriel Ferreyra

### **Directoras de tesis**

Dra. Mariela Mosqueira  
Dra. Marcela Torres Wong

### **Lectores**

Dra. Gisela Zaremborg  
Mto. Santiago Cunial

**Seminario de tesis:** Procesos de Sociología Política

**Línea de investigación:** Instituciones, Políticas Públicas y Acción Colectiva

Ciudad de México, agosto de 2020

Esta investigación se realizó gracias a la beca otorgada por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT)

## **Resumen**

Esta tesis investiga acerca del modo en que las interacciones socioestatales inciden sobre la asignación del presupuesto público. Se busca explicar el crecimiento inusual atravesado, entre 2013 y 2018, por el gasto de la actual Secretaría de Políticas Integrales sobre Drogas (SEDRONAR), dependencia nacional argentina dedicada a la política de reducción de la demanda de sustancias psicoactivas. Para ésto se adoptó una perspectiva de sociología política relacional anclada en la teoría de encajes institucionales y se desarrolló un método analítico procesual. Se condujeron entrevistas a funcionarios y referentes de organizaciones de la sociedad civil en paralelo a una examinación exhaustiva de múltiples fuentes documentales. El estudio demuestra que el crecimiento presupuestario de la dependencia fue consecuencia de la prolongación temporal de un cúmulo de vinculaciones socioestatales que, siendo en ciertas ocasiones promovidas por actores sociales (vinculados a la Iglesia Católica y a movimientos sociales) y en otras activadas por los propios actores estatales, derivaron en instituciones que demandaron mayores recursos. Se concluye que aunque la administración de los recursos públicos se encuentra formalmente monopolizada por el Estado, la porosidad constitutiva de éste la torna un asunto sujeto a la interacción de intereses y capacidades tanto de actores estatales como sociales.

**Palabras clave:** presupuesto público, interacción socioestatal, encajes institucionales, rastreo de proceso, sociología política, políticas públicas, drogas, movimientos sociales, Iglesia Católica, SEDRONAR

## **Abstract**

This thesis investigates how state-civil society interactions have a bearing on budgeting. It seeks to explain the unusual growth occurred between 2013 and 2018 in the expense of SEDRONAR, the national agency responsible for drug demand reduction. In order to achieve this goal the study adopts a political sociology perspective based on institutional fit theory and deploys process tracing method for data analysis. Semi-structured interviews were carried out with public servants and representatives of civil society organizations in parallel with an exhaustive examination of documentary sources. The research shows that the increase in the agency's budget was the result of a cluster of state-civil society relations that, being promoted on certain occasions by social actors (related with the Catholic Church and social movements) and on others activated by the state actors themselves, led to institutional arrangements that demanded greater resources. Thus, it is concluded that although the administration of public resources is formally monopolized by the State, the porosity of the latter makes it a matter conditioned by the interaction of interests and capacities of both state and civil society actors.

**Key words:** budgeting, state-civil society interactions, institutional fit, process tracing, political sociology, public policy, drugs, social movements, Catholic Church, SEDRONAR

### Agradecimientos

Esta tesis no hubiese sido posible sin las nociones incorporadas y los intercambios realizados en el transcurso del seminario de Procesos de Sociología Política. Me siento profundamente agradecido con Gisela, Cecilia y Marcela, coordinadoras de aquel espacio, por su edificante insistencia, lectura minuciosa y comentarios siempre enriquecedores. Doy las gracias también a mis compañeros de seminario, cuyos aportes fueron un insumo insoslayable para el presente trabajo. Agradezco, asimismo, a Mariela por acompañarme en el desarrollo de este proyecto.

Mi reconocimiento a la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México, y al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, por darme la oportunidad de recorrer este camino de formación intelectual y crecimiento académico. De la misma manera, va mi gratitud hacia los y las docentes de la facultad, por su dedicación y amable cercanía, como también a sus trabajadores por generar las condiciones necesarias y brindar su afecto.

Quiero agradecer, además, a mis compañeros y compañeras de maestría. Especialmente a aquellos con los que, en poco tiempo, nos hicimos conocidos de siempre.

De igual modo, estoy en deuda con todos aquellos entrevistados y entrevistadas que cedieron tiempo de sus labores para compartirme sus interpretaciones y experiencias.

Va mi eterna gratitud hacia mi familia, por el apoyo en la distancia.

Por último, pero sobre todo, sólo agradecimiento y cariño a Agus, mi compañera en este viaje.

## Índice

Introducción.....	1
1. El presupuesto público y el caso de SEDRONAR.....	1
1.1. La expansión presupuestaria.....	3
2. El proceso presupuestario argentino.....	6
3. Argumento y estructura del trabajo.....	11
I. Enfoque teórico: una propuesta procesual y relacional.....	15
1. Explicar el presupuesto: un estado del arte.....	15
2. El presupuesto público desde la sociología política.....	18
2.1. Encajes institucionales.....	19
2.2. Capacidades de actores estatales y sociales: la cuestión de la agencia.....	22
2.3. Dimensiones de las capacidades.....	25
3. Breves precisiones metodológicas.....	29
II. Exigencias legales y demandas sociales en la arena de políticas de reducción de la demanda de sustancias psicoactivas en Argentina.....	35
1. Sobre las capacidades territoriales: LNSM y PNSM.....	36
2. Por mayores capacidades organizacionales: la Iglesia Católica argentina.....	41
III. Institucionalización auto-amplificada rumbo a SEDRONAR: actores estatales en busca de capacidades sociales (2002-2015).....	46
1. Encajes institucionales en el Poder Ejecutivo provincial (2002-2007).....	50
2. El encaje como producto del interés estatal: institucionalización en el Poder Ejecutivo nacional (2008-2013).....	56
3. El encaje como producto del interés estatal: la ocupación de cargos públicos.....	61
4. Acceso al Poder Ejecutivo: presupuesto y capacidades estatales.....	69
IV. Institucionalización auto-amplificada en SEDRONAR: actores sociales en busca de recursos estatales (2014-2018).....	75
1. Institucionalización inicial durante el “giro a la izquierda”: el programa CAAC (2014- 2015).....	77
2. Institucionalización incremental durante el “giro a la derecha” (2015-2018).....	83
2.1. La diversificación de los actores: el encaje de los movimientos sociales.....	86
2.2. De lo social al Estado: el CAIPPA y la Escuela de CAAC.....	91



2.3. Acceso al Poder Legislativo: presupuesto público y capacidades.....	97
A modo de cierre.....	107
Referencias.....	114
Anexo I: Gráficas y Tablas.....	135
Anexo II: Entrevistas.....	142

## Introducción

### 1. El presupuesto público y el caso de SEDRONAR

El presente trabajo investiga acerca del modo en que la interacción entre actores sociales y estatales incide en la asignación de recursos hacia el interior de la organización burocrática del Estado. Mientras que en la literatura sobre presupuesto y gasto público predominan conceptualizaciones que limitan sus definiciones al terreno experto de la administración pública o los conciben como fenómenos cuya discusión y resolución se ciñen a los contornos institucionales del Estado, en las líneas que siguen se propone captarlos desde el prisma de la sociología política relacional. A través del mismo se observa que si bien la recaudación y administración de los recursos públicos se encuentra formalmente monopolizada por el Estado, la porosidad constitutiva de este último la torna, en la práctica, un asunto sujeto a la interacción de intereses, posicionamientos y capacidades tanto de actores estatales como sociales.

Más específicamente, esta tesis centra su atención en la dependencia nacional argentina dedicada a la política de reducción de la demanda de sustancias psicoactivas<sup>1</sup>: la actual Secretaría de Políticas Integrales sobre Drogas (SEDRONAR). El estudio pretende explicar por qué a partir de 2014, a pesar de haber visto reducidas sus funciones, y en un contexto en que las mediciones oficiales evidenciaban un descenso en la demanda de sustancias, SEDRONAR atravesó un proceso de crecimiento presupuestario ampliamente superior al resto de las dependencias pertenecientes a la Administración Pública Nacional (APN). Resulta llamativo que dicha tendencia se mantuviera hasta 2018, extendiéndose durante dos gobiernos con signos ideológicos opuestos como los fueron el de Cristina Fernández de Kirchner (2011-2015) y el de Mauricio Macri (2015-2019). Si bien la permanencia de políticas públicas o decisiones puede ser un fenómeno relativamente usual en otros contextos, ello no es así para el caso argentino en el que frecuentemente los cambios de

---

<sup>1</sup> Con este término, de uso generalizado en el ámbito estatal, se hace referencia a las políticas públicas, tanto de índole preventivo como asistencial, que tienen por objetivo disminuir el consumo o abuso de sustancias psicoactivas. Estas últimas son entendidas como aquellos químicos, legales o ilegales, que al ser ingeridos afectan el sistema nervioso central y son de especial interés para el mencionado tipo de políticas públicas.

partido en el gobierno llevan al desmantelamiento de agencias y programas constituidas en administraciones anteriores.

Responder a este interrogante resulta pertinente principalmente por dos razones: una de carácter conceptual y otra de índole empírica. En lo que concierne a la primera, aunque se cuenta con una extensa literatura, proveniente de diversas corrientes teóricas, sobre las interacciones entre Estado y sociedad civil<sup>2</sup>, poco aún se ha explorado en torno a la manera en que las mismas intervienen o afectan la asignación de recursos económicos que sucede dentro de la administración del Estado. A su vez, la mayoría de dichas propuestas tienden a asumir que las concreciones institucionales que impactan sobre ésta y otras esferas del quehacer estatal responden a la incidencia, presión o iniciativa de actores de la sociedad civil. Sin embargo, en este trabajo se demostrará que los actores estatales también poseen incentivos importantes para procurar o facilitar la institucionalización de intereses de grupos sociales en el andamiaje del Estado.

En paralelo, este abordaje permitirá dar cuenta de los efectos positivos de la institucionalización, no sólo para el Estado en términos de incorporación de nuevas capacidades sino también para los actores sociales que incrementan su dominio para la agencia. Tal consideración lleva a matizar las perspectivas especializadas en las vinculaciones entre el Estado y la sociedad civil organizada, particularmente aquellas preocupadas por los movimientos sociales, que tienden a igualar la institucionalización con la cooptación o la desmovilización. A su vez, el similar comportamiento mantenido por el fenómeno que se busca explicar (el incremento presupuestario), y su vinculación con la obtención de resultados favorables para los actores sociales a lo largo de gobiernos de signos ideológicos opuestos habilita la exploración de lecturas menos deterministas en torno a las rupturas suscitadas a partir de los giros políticos que atravesaron la región en los últimos años.

En relación al aporte empírico de la investigación, estudiar el caso de SEDRONAR gana relevancia al tratarse de la dependencia nacional dedicada exclusivamente a la reducción de

---

<sup>2</sup> Entre estas se encuentran las perspectivas pluralistas, neocorporativistas, de movimientos sociales y de encajes institucionales. Para una revisión y comparación de ellas, ver Gurza Lavalle *et al.*, 2019.

la demanda de sustancias con mayor jerarquía de América Latina<sup>3</sup>. Como lo ilustra la Tabla I, en la región, la amplia mayoría de las jurisdicciones homólogas concentran la intervención simultánea sobre el tráfico y el uso de sustancias. Si bien, por otra parte, existen también organismos, de naturaleza variada, dedicados solamente a ésta última cuestión, ninguno de ellos depende directamente del Jefe de Estado, como lo hace SEDRONAR. Incluso países con tasas de prevalencia de consumo de sustancias similares a las de Argentina, como Uruguay y Chile<sup>4</sup>, carecen de una dependencia de alta jerarquía abocada únicamente a su prevención y tratamiento. En este sentido, SEDRONAR constituye un caso atípico respecto a los modos en que los gobiernos nacionales han organizado su estructura burocrática para hacer frente a esta problemática. Aunque esta investigación no explicará cabalmente tal atipicidad, busca proveer elementos para comenzar a comprenderla.

### 1.1. La expansión presupuestaria

En el año 2014 el decreto presidencial N° 48 (Presidencia de la Nación, 14/01/2014) eliminó la “lucha contra el narcotráfico” de las funciones propias de SEDRONAR<sup>5</sup>, traspasando dichas funciones al Ministerio de Seguridad. Así, su jurisdicción quedaría contraída a la reducción de la demanda. A pesar de haber achicado sus competencias, a partir de allí este organismo iniciaría un acelerado proceso de crecimiento presupuestario. Sí se compara su participación sobre la totalidad del presupuesto en 2018 con la de 2013 se observa un incremento de 114%. Como muestra la Tabla II, en comparación con el resto de las dependencias de rango ministerial, fue la que más creció en su incidencia presupuestaria durante este período<sup>6</sup>. De tal manera, teniendo en cuenta que para estos años el promedio de

---

3 Esto fue así hasta el 11 de diciembre de 2019 cuando, tras la asunción del gobierno de Alberto Fernández, la dependencia fue transferida a la órbita de la Jefatura de Gabinete.

4 Según datos de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas, estos tres países presentan niveles de prevalencia de consumo similares de alcohol, tabaco y sustancias ilegales (CICAD, 2019)

5 La Secretaría, hasta el año 2016, continuó teniendo injerencia en la regulación de lo que se ha llamado “precursores químicos”, es decir, aquellos productos químicos utilizados, generalmente por la industria farmacéutica, que por sus características o componentes podrían servir de base o ser utilizados en la elaboración de sustancias reguladas y que, por tal motivo, merecen una fiscalización especial.

6 Este dato, como todos los presentados en este apartado aluden al crédito total asignado en cada año, el cual difiere del monto establecido en las leyes de presupuesto, llamado crédito inicial.

dicha variación para todas las carteras ministeriales de la APN argentina fue de -16,4%<sup>7</sup>, SEDRONAR se torna en un caso extremo (Seawright & Gerring, 2008) en lo que respecta a la asignación de recursos, por lo que merece ser estudiado.

En los años que cubre este estudio se encuentran comprendidos dos gobiernos, los de Cristina Fernández de Kirchner (2011-2015) y Mauricio Macri (2015-2019). Dadas las acentuadas diferencias que presentan, tanto en términos ideológicos como en lo que respecta a su discurso sobre el manejo de la APN, resulta destacable que en ambas gestiones SEDRONAR haya sido la dependencia con mayor incremento en su participación en el presupuesto, tal como se evidencia en la Tablas III y IV. Si se toman en consideración los presupuestos administrados por el gobierno de Fernández de Kirchner en este periodo, entre 2011 y 2015 la proporción de recursos asignadas a SEDRONAR subió en 145%. Posteriormente, durante el mandato de Macri, comparado con 2016 las partidas alocadas a la dependencia en 2018 fueron superiores en 37,7%. La prolongación del proceso de expansión presupuestaria sobre estos dos mandatos, brinda indicios para ponderar la posible incidencia de factores externos al gobierno en el fenómeno.

El Gráfico I, por su parte, exhibe la tasa de variación interanual de la incidencia de SEDRONAR en la totalidad del presupuesto para este periodo. Como se observa, con excepción de los años 2015 y 2016, dicho indicador se mantiene siempre por encima de la media de la distribución de datos respecto a todas las jurisdicciones de rango ministerial. Estos dos años, precisamente, son los únicos en que la participación de la dependencia sufre una caída interanual: de 5,3% y 23%, respectivamente.

En este punto es importante advertir que la participación de esta secretaría en la totalidad del presupuesto de la APN, a pesar de haber aumentado de manera atípica, es baja para todo el período si se la confronta con el resto de la dependencias ministeriales. Pasó de representar el 0,018% del gasto público en 2013, a ser el 0,038% en 2018, año en que obtuvo su máximo nivel de participación. Así, para todos los años es la penúltima dependencia con menor relevancia presupuestaria. Si bien es admisible suponer que esta posición de SEDRONAR haya aumentado la probabilidad de su dilatación sobre la

---

<sup>7</sup> Esta tendencia negativa responde principalmente al incremento de la porción de recursos públicos destinados a afrontar la deuda pública

totalidad del presupuesto, es determinante identificar los actores, relaciones y mecanismos concretos que lo causaron.

Por otro lado, en paralelo a conocer los cambios sucedidos en las porciones representadas por SEDRONAR sobre todo el presupuesto de la APN, es importante considerar también las asignaciones recibidas en términos reales. En este sentido, los recursos asignados a SEDRONAR en 2018 fueron superiores en 104,7% a los que recibió en 2013<sup>8</sup>. Al analizar su fluctuación, nuevamente, a nivel interanual, se evidencia que los años de crecimiento real son sólo 2014 y 2017 (131% y 30%). En cambio las partidas recibidas descendieron en 2015, 2016 y 2018 (4%, 19% y 11%, respectivamente). Estas tendencias quedan plasmadas en el Gráfico II. De esta manera, al margen del año 2018, los aumentos en la participación presupuestaria de SEDRONAR coinciden con incrementos reales en los recursos asignados. En este sentido, el proceso de expansión presupuestaria de SEDRONAR sobre la totalidad, dependiendo de la coyuntura, combina crecimientos reales con capacidad de resistencia a ajustes generalizados sobre la administración pública.

Durante este periodo de crecimiento presupuestario iniciado en 2014, tres secretarios condujeron la gestión de SEDRONAR. Dos lo hicieron durante del gobierno de Fernández y el restante bajo el mandato de Macri. El primero, que ocupó el cargo entre noviembre de 2013 y mayo de 2015, fue el sacerdote Juan Carlos Molina. El segundo, el abogado Gabriel Lerner, lo reemplazó de mayo a diciembre de dicho año. Finalmente, Roberto Moro, estadista y magister en Prevención y Asistencia de la Drogadependencia, se hizo del puesto durante el gobierno de Macri. Dada la longitud temporal de sus mandatos así como la pertinencia de éstos para dar cuenta de la variación en la variable dependiente, la tesis se concentra en la primera y en la última de dichas gestiones.

Aunque inicialmente podría suponerse que este proceso de expansión presupuestaria de SEDRONAR constituyó una respuesta gubernamental al incremento del uso de sustancias, las cifras oficiales no sustentan completamente esta conjetura. Por un lado, el incremento del presupuesto de la dependencia antecedió a la realización de estudios epidemiológicos

---

<sup>8</sup> Este dato alude al crédito final, es decir, el monto presupuestario total que una entidad recibe en un año. Si bien éste será tomado como referencia a lo largo de la tesis es menester señalar que también es indicativo del presupuesto ejecutado -es decir, aquel gasto ya comprometido para el pago-, ya que el mismo se mantiene por encima del 90% durante todo el período..

que relevasen el estado de situación del problema. Los datos más recientes sobre prevalencia mensual de consumo<sup>9</sup> disponibles en 2014 (cuando SEDRONAR percibe el mayor incremento de sus partidas) son del año 2011. Adicionalmente, tal como se observa en la Tabla V, la información allí provista contrastada con la de 2010 evidencia aumentos menores en sólo tres de las siete sustancias medidas.

En cambio, los valores de 2017 sí muestran ascensos significativos, sobre todo en el consumo de marihuana y cocaína. Es decir, el incremento del consumo de sustancias psicoactivas no constituye una constante en los años de mayor aumento de las partidas de SEDRONAR, por lo tanto, no lo explica totalmente. Lo mismo sugiere la invariabilidad o incluso descenso presupuestario de otras dependencias nacionales con competencia en la reducción de la demanda de estas sustancias. En 2018 el ex Centro Nacional de Reeducción Social (CENARESO)<sup>10</sup>, en tendencia contraria a SEDRONAR, se vio afectado con una caída de -16,5% respecto a 2014<sup>11</sup>.

## 2. El proceso presupuestario argentino

Previo a revisar explicaciones o plantear posibles hipótesis que den cuenta de este fenómeno, es necesario tener en claro el sistema por medio del cual los recursos económicos son asignados a las dependencias de la APN, los arreglos institucionales orientadores y los actores estatales determinantes. Con este fin, en el presente apartado se exponen las características del proceso presupuestario argentino. En primer lugar, se revisan las normas y procedimientos formales que guían el proceso de preparación, sanción y ejecución del presupuesto. Esto se hará en base a la normativa pertinente y manuales publicados por la Oficina Nacional de Presupuesto (ONP, 2017). Posteriormente, se finaliza

---

<sup>9</sup>Las medidas de prevalencia indican el porcentaje de consumidores de sustancias sobre el total de una población. Un consumidor se define como tal, en este caso, si hizo uso de la sustancia en el último mes.

<sup>10</sup> Se trata de un organismo descentralizado del entonces Ministerio de Salud, dedicado a la capacitación y asistencia en materia de consumo de sustancias psicoactivas.

<sup>11</sup> La evidencia disponible tampoco permite suponer que haya operado un criterio de eficiencia por el cual las autoridades gubernamentales hayan decidido aumentar las partidas de SEDRONAR en base a los resultados positivos obtenidos por las políticas públicas hasta entonces aplicadas por la dependencia.

considerando someramente algunas de las reglas y patrones informales que la literatura ha identificado como relevantes en la institucionalidad presupuestaria argentina.

El presupuesto público ha sido definido de numerosas maneras: un instrumento para la coordinación de recursos escasos (Olsen, 1970), una herramienta para su asignación (Scartascini & Stein, 2010) o la expresión financiera de propósitos humanos (Wildavsky, 2002). Sin embargo, desde una conceptualización acotada a la administración pública, el presupuesto público es entendido, ante todo, como un acto ejecutivo y legislativo condensado en un documento que sirve de instrumento para la programación administrativa y ejercicio del gobierno (ONP, 2017). En esta acepción, el presupuesto prevé la disponibilidad de recursos, asigna tareas a las jurisdicciones<sup>12</sup> y entidades<sup>13</sup> que componen la APN<sup>14</sup> y divide el gasto entre ellas para concretarlas. El crédito público es distribuido en función de programas, es decir, de categorías programáticas a cargo de las jurisdicciones y entidades, los cuales buscan producir bienes y servicios durante un período establecido. Este plan económico y administrativo debe ser elaborado anualmente por el Poder Ejecutivo, quien además lo ejecuta, a la vez que ratificado por medio de su sanción en forma de ley y supervisado por el Legislativo. Las que siguen constituyen las cuatro etapas que componen al proceso presupuestario: elaboración, aprobación legislativa, ejecución y control. Las instituciones formales que en Argentina que lo rigen son la Constitución Nacional y la ley de Administración Financiera N° 24.156 de 1992 y sus modificatorias.

Como se mencionó, en la primera etapa, la propuesta debe ser elaborada y aprobada hacia el interior del gabinete de ministros. En esta etapa inicial interpretan un papel relevante el Jefe de Gabinete de ministros, el Ministerio de Economía (o de Hacienda, dependiendo la nominación vigente) y Presidencia de la Nación (jurisdicción en donde fungen el Jefe de Estado y sus secretarios). En dicho ministerio se encuentran dos dependencias medulares en la fiscalización de la elaboración del proyecto: la Secretaría de Finanzas y la ONP. Los ocupantes de estos cargos son designados directamente por el presidente del mismo modo

---

12 Pueden ser “institucionales” (Poder Judicial, Legislativo, Ministerios y secretarías) o “administrativo-financieras” (Servicios de la Deuda Pública y Obligaciones a Cargo del Tesoro) (ONP, 2017).

13 Es toda organización pública con personería jurídica y patrimonio propio (ONP, 2017).

14 También lo hace respecto a entes públicos excluidos de la APN, como las empresas y sociedades del Estado.

que está facultado para apartarlos. De allí emana su capacidad de control formal sobre esta etapa del proceso.

Hacia el interior de esta rama del gobierno, el mismo se inicia con la preparación, por parte de cada unidad estatal perteneciente a la APN (ministerios, secretarías, organismos descentralizados, entre otros), de su propio proyecto presupuestario en base a los límites preestablecidos por la ONP<sup>15</sup>. Establecidos los montos, la ONP luego los recibe de manera coordinada, indica las fuentes de financiamiento e introduce las modificaciones que estima pertinentes para luego remitirlo al Jefe de Gabinete quien está facultado por la Constitución para ingresarlo al Congreso Nacional.

Por su parte, en el Poder Legislativo, el diseño institucional que orienta el proceso en cuestión tiene sus cimientos en las Comisiones de Presupuesto y Hacienda que poseen ambas cámaras. Hacia los últimos meses del año corriente, el proyecto ingresa por la comisión de la cámara baja y, durante su tratamiento, pueden asistir o ser interpelados miembros del Poder Ejecutivo para dar explicaciones sobre su contenido. Concluida la deliberación tiene lugar la votación y pasa a la cámara. De ser aprobado en esta instancia el proyecto se traslada al Senado para darse la misma secuencia. La capacidad de introducir modificaciones en el tratamiento legislativo se encuentran limitadas por la ley de Administración Financiera a la posibilidad de ampliar el gasto siempre que se indique la fuente de financiamiento. Finalmente, es pertinente agregar que además de estas atribuciones ligadas específicamente a la generación de un plan presupuestario anual para la APN consensuado con el Poder Ejecutivo, el Congreso Nacional posee funciones exclusivas en materia de recaudación y gasto. Entre ellas: legislar en materia aduanera, imponer contribuciones, instituir regímenes de co-participación, tutelar el pago de la deuda externa, entre otras.

El presidente se encuentra facultado para vetar general o parcialmente el proyecto sancionado por el Congreso. En este último caso, deja sin efecto las modificaciones introducidas en el debate legislativo aprobándose la propuesta ejecutiva inicial. Sin

---

<sup>15</sup>Además de éstas, el proyecto de presupuesto incluye partidas no asignables a la APN, como aquellas orientadas a solventar servicios de deuda y transferir fondos a provincias y municipios (OPN, 2017)

embargo, es importante aclarar que, originalmente, la ley de Administración Financiera no facultaba al ejecutivo para modificar los montos totales presupuestados. Sin embargo, la ley 26.124 aprobada en agosto de 2006 introdujo una modificación normativa ampliando las facultades del Jefe de Gabinete en la restructuración de los fondos totales aprobados por el Congreso Nacional. Aunque con limitaciones, esta prerrogativa ejecutiva continuó vigente durante el periodo bajo estudio incrementando la concentración del poder de decisión sobre el proceso presupuestario en el presidente.

Una vez promulgada la ley de presupuesto inicia su etapa de ejecución. La ONP diseña los instrumentos administrativos para asignar las partidas a las entidades y jurisdicciones para nuevamente remitirlo a la Jefatura de Gabinete para su autorización final. Con posterioridad, es la propia ONP la que distribuye los recursos públicos entre las entidades de la APN. Posteriormente, el control sobre el proceso de ejecución presupuestaria remite nuevamente a la relación entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo. En principio, a mediados del año presupuestario corriente la ONP debe enviar un informe a aquel primero dando cuenta del estado actual de dicho proceso. Además, el Congreso Nacional cuenta con un órgano permanente de control externo sobre las cuentas públicas: la Auditoría General de la Nación. Según establece la Constitución, su presidente es designado por la oposición con mayor número de legisladores y su función es asistir técnicamente los legisladores en la fiscalización de la administración pública.

Consideradas las propiedades formales del proceso presupuestario argentino, resta realizar algunas menciones sobre aquellas conductas o procedimientos que escapan a dicho marco pero que algunos trabajos identifican como recurrentes en la realidad de su funcionamiento. Abuelafia *et al* (2010) señalan la existencia numerosas instituciones informales que tienen presencia en distintas etapas del proceso, siendo algunas especialmente pertinentes para este trabajo. Una es la relevancia de la figura del Jefe de Gabinete en el momento de elaboración del proyecto. No sólo por la definición y manejo de los aspectos centrales del presupuesto, tal como lo habilita la normativa, sino también en el arbitraje sobre las discrepancias que suceden entre los ministros y secretarios en la competencia por recursos escasos.

Por otra parte, respecto a la etapa de ejecución, los autores señalan que los límites legalmente establecidos sobre la capacidad del Poder Ejecutivo de alterar los montos totales del gasto público son generalmente sorteados por medio de Decretos de Necesidad y Urgencia<sup>16</sup> y la administración discrecional del sistema de cuotas que habilita la ley de Administración Financiera para asignar los recursos a las jurisdicciones. En este sentido, Jones (2001) argumenta que el poder real ostentado por el presidente y el Jefe de Gabinete en el proceso trastoca el procedimiento formal haciendo del ejecutivo el escenario real de deliberación, donde incluso participan los legisladores con antelación a ser discutido el proyecto presupuestario en el Congreso.

De este repaso de las instituciones que rigen la planificación y asignación de recursos hacia el interior de la organización estatal quedan identificados los actores estatales influyentes. En primer lugar, debido a su capacidad de veto y elaboración legislativa, así como también por el estricto control que detenta sobre el gabinete de ministros, el presidente constituye un actor con poder de decisión sobre la totalidad del proceso. Por su parte, el Jefe de ministros es el actor con mayor dominio sobre la administración presupuestaria formal (en términos de asignación y actualización de los créditos) así como también ha sido considerado como un articulador de intereses hacia adentro del gabinete. La importancia de los ministros y secretarios también debe ser tenida en cuenta siempre que movilizan exigencias jurisdiccionales en la competencia presupuestaria. Por último, los legisladores, especialmente aquellos que integran las comisiones decisorias en materia presupuestaria, aunque con capacidad limitada frente al Poder Ejecutivo, constituye actores con cierta capacidad de influencia en la definición de la repartición de recursos. Con la consideración de estas reglas y actores estatales relevantes, resta conocer cómo actores sociales logran incidir o generan nuevas instituciones, formales e informales, con impacto en la repartición de recursos entre las jurisdicciones de la APN.

---

<sup>16</sup> En Argentina, además de emitir decretos administrativos y reglamentarios, el presidente cuenta con la posibilidad de sancionar, “por razones de necesidad y urgencia”, decretos con rango de ley.

### 3. Argumento y estructura del trabajo

Este estudio aduce que la variación presupuestaria en SEDRONAR respondió a la formulación de políticas públicas que resultaron de la institucionalización de intereses y posicionamientos de actores sociales en la dependencia. Dichas políticas procuraron aumentar su capacidad territorial especialmente en zonas socialmente marginadas. Dicho incremento se expresó en la multiplicación de los espacios donde: regían sus posicionamientos, disponía de personal propio o mantenía vinculaciones con actores locales. Para dar cuenta de la emergencia de estas intervenciones estatales resulta necesario adoptar un prisma relacional que aborde los procesos de interacción y consecuente mutua constitución entre actores estatales y sociales. Las especificidades de este enfoque teórico y los conceptos centrales del mismo, así como las perspectivas alternativas y sus limitaciones para el uso que ocupa a esta investigación serán explicados en el Capítulo II.

De esta manera es posible identificar dos secuencias de eventos que derivan en el incremento de las partidas de SEDRONAR en dos períodos distintos: 2013-2015 y 2015-2018. Cada etapa de crecimiento presupuestario, a su vez, tiene lugar durante dos gobiernos diferentes: el de Cristina Fernández de Kirchner (2011-2015) y el de Mauricio Macri (2015-2018). Estas secuencias de interacción socioestatal involucran una relación temporal y causal específica entre capacidades estatales y sociales, instituciones que reflejan intereses y posicionamientos de actores sociales y políticas públicas orientadas al territorio demandantes de partidas presupuestarias. Paralelamente, dichos procesos exhiben el desarrollo de una institucionalización auto-amplificada de los actores sociales en el andamiaje estatal. En otras palabras, se trata de secuencias donde la consecución de un logro institucional genera las condiciones para la obtención de otros de mayor jerarquía.

Se argumenta que dichos procesos tienen su inicio en el segundo mandato presidencial de Fernández de Kirchner. Fue entonces cuando reformas sobre el marco legal que regulaba las intervenciones estatales en materia de prevención y asistencia del consumo de sustancias psicoactivas y actores sociales con autoridad en esta arena de política pública demandaron incrementar las capacidades detentadas allí por el Estado nacional. Frente a la necesidad de adecuarse a las nuevas exigencias legales y sociales, es que las autoridades

públicas procurarían la institucionalización, en SEDRONAR, de intereses y posicionamientos de actores sociales que ostentaban las capacidades requeridas para dilatar las poseídas por el Estado en dicha arena. Estas condiciones necesarias iniciales se revisan brevemente en el Capítulo II.

Consecuentemente, miembros de la Fundación Valdocco, liderada por el sacerdote Juan Carlos Molina, que detentaban contactos con funcionarios jerárquicos del Poder Ejecutivo nacional externos a SEDRONAR<sup>17</sup>, consiguieron ocupar cargos jerárquicos en dicha dependencia nacional. Esto constituyó el desenlace de un proceso auto-amplificado de institucionalización de intereses y posicionamientos que dilató su poder de agencia y reconocimiento en la arena de políticas públicas de reducción de la demanda de sustancias. Así, se analiza una secuencia de institucionalización que se desarrolla de modo incremental -es decir, con una inserción institucional cada vez más diversa y jerarquizada- hasta la incorporación de Molina y otros integrantes de su fundación a la gestión de SEDRONAR. Desde allí encabezaron la elaboración del programa Recuperar Inclusión, una política pública que pretendió intervenir sobre poblaciones marginales a partir del incremento de la capacidad territorial de la dependencia. Si bien, gran parte de la literatura reciente preocupada por las vinculaciones entre el Estado y la sociedad civil organizada ha enfatizado sobre la agencia y capacidades de los actores sociales para dar cuenta de su inserción institucional, aquí se resalta el papel desempeñado por los intereses de actores estatales en estos procesos.

La aplicación del programa demandó la multiplicación de los vínculos que la secretaría poseía con actores locales y el incremento del personal disponible a nivel local. Es decir, la expansión territorial exigió una dilatación de las capacidades relacionales de SEDRONAR, específicamente en término de relaciones con actores sociales y estatales locales a la vez que fue necesario aumentar las capacidades organizacionales de la secretaría en lo relativo a recursos humanos. Este cúmulo de decisiones requirió que se incrementasen los recursos financieros asignados a la secretaría, lo cual fue logrado por la nueva gestión en base a vínculos personales preexistentes con miembros del Poder Ejecutivo depositarios de

---

<sup>17</sup> Es decir, sedimentados en otras dependencias pertenecientes al andamiaje del Estado Nacional.

facultades en materia presupuestaria. Este proceso que da cuenta la variación de las partidas de SEDRONAR durante el período 2013-2015 es analizado en el Capítulo III.

Finalmente, en el cuarto capítulo se analiza el proceso auto-amplificado de institucionalización de intereses de organizaciones eclesiales y movimientos sociales hacia el interior de SEDRONAR. Esta secuencia de multiplicación y jerarquización incremental de logros institucionales se distingue de la anterior por tres motivos. En primer lugar se desarrolla al interior la dependencia, es decir, los logros institucionales conseguidos por dichos actores se ciñen a la estructura burocrática de SEDRONAR. Fue durante el último gobierno de Fernández de Kirchner que, favorecidos por el contexto y reconocidos por su experiencia de intervención frente al problema, estos actores sociales consiguieron la consolidación del programa de subsidios Casas de Atención y Acompañamiento Comunitario (CAAC). Sin embargo, será a partir del “giro a la derecha” representado por el ascenso del gobierno de Mauricio Macri en diciembre de 2015 que dichos actores protagonizarán una secuencia de institucionalización incremental de sus de puntos de acceso en el andamiaje de la dependencia.

En segundo lugar, los actores estatales, su agencia y capacidades, no desempeñarían un papel tan fundamental en el desarrollo de la trayectoria de eventos, como en el periodo anterior. Más bien, la inserción institucional en SEDRONAR estaría movilizadora centralmente por los repertorio de acción de los actores sociales: protestas, cabildo, entre otras. Así, la institucionalización incremental se materializará en la diversificación de los actores sociales subsidiados, la creación de una interfaz socioestatal donde los actores sociales obtuvieron reconocimiento para participar en la co-gestión de políticas públicas, la aprobación de un nuevo programa de subsidios que facilitase la multiplicación de los centros beneficiados bajo el CAAC y el consecuente incremento efectivo del número de dichos espacios asistenciales.

En tercer lugar, a diferencia del proceso anterior, el incremento presupuestario de SEDRONAR en el período 2015-2018 no tuvo como condición fundamental la institucionalización previa en el Poder Ejecutivo, sino que se logró a partir de los puntos de acceso detentados por los actores sociales en el Legislativo. El recorrido de estos eventos

permite vislumbrar el modo en que la institucionalización ascendente surtió efectos positivos sobre las capacidades tanto de actores sociales como estatales, especialmente en sus dimensiones relacional y territorial.

## I. Enfoque teórico: una propuesta procesual y relacional

### 1. Explicar el presupuesto: un estado del arte

De antemano, es importante resaltar que no se han encontrado estudios que reparen o busquen abordar la pregunta particular que preocupa a este trabajo. Por lo tanto, la revisión que se presenta explora los criterios o factores que han sido considerados relevantes en la definición, elaboración y asignación del presupuesto público con el fin de ponderar diferentes explicaciones para el caso de SEDRONAR. La literatura que rastrea las variables que movilizan la asignación del presupuesto hacia el interior la organización estatal pueden ser encuadradas en dos grandes enfoques que se abordan a continuación.

En primer lugar, uno *normativo-económico* de la administración pública según el cual, en tanto parte inherente de la política fiscal, el presupuesto es comprendido como un proceso de identificación de ingresos, definición de prioridades y asignación de recursos públicos en base a criterios técnicos y económicos. El politólogo V.O Key inauguró formalmente esta preocupación sobre asignación de recursos escasos al preguntarse: On what basis shall it be decided to allocate x dollars to activity A instead of activity B? (1940: 1138). Se entiende que su planificación centralizada, tal como sucede en algunos sistemas presidencialistas, permite el sometimiento de las unidades gubernamentales a funciones coherentes (Gianakis & McCue 2002). Desde esta visión, sus propósitos son satisfacer las necesidades públicas, proveer ajustes para redistribuir el ingreso y contribuir a la estabilización política y económica (Musgrave, 1989).

Aquí, las características que adopten los componentes del presupuesto dependen exclusivamente del criterio técnico, tornándose las instancias de toma de decisión en espacios insensibles a las injerencias externas. Adoptada esta visión normativa se torna inevitable desestimar la incidencia efectiva de variables políticas y sociales en la definición presupuestaria. Los supuestos de coherencia organizacional y planificación racional oscurecen las potenciales interacciones entre actores estatales y sociales que afectan la

configuración que adoptan los instrumentos de distribución de recursos públicos. Si se utiliza el lente de esta propuesta para analizar el caso de SEDRONAR emergen dos complicaciones. En primer lugar, la adopción de una postura normativa obstaculizaría la búsqueda de variables explicativas. Por otro lado, la evidencia disponible haría dificultoso comprender las razones que motivarían el incremento presupuestario de una dependencia luego de haberle sido reducidas sus funciones o de existir un contexto social en donde el problema que busca atender no ha sido medurado con precisión o exhibe signos de disminución.

Por su parte, el prisma la *elección racional*, principalmente en su desarrollo en Estados Unidos, presenta un interés de largo aliento sobre el presupuesto público, específicamente en lo que refiere a la toma de decisiones sobre el gasto. Esta literatura comprende a la asignación del presupuesto como la colocación del gasto público para la producción de beneficios. Adoptando, bajo esta perspectiva, un visión particular de la democracia, Downs (1957) consideraba que “the government increases its spending until the vote gain of the marginal dollar spent equals the vote loss of the marginal dollar of financing” (p. 69). Es decir, en vigencia de la regla de la mayoría, los decisores políticos definen el monto y la distribución del gasto a partir de un criterio de maximización de votos.

Ciertos trabajos que recuperan el supuesto de racionalidad en conceptualizaciones que incorporan con mayor centralidad la relevancia de las normas que la constriñen buscaron abordar la dinámica del proceso presupuestario (*budgeting*). Respecto al ámbito burocrático, en coherencia con lo ya dicho, se ha señalado que el mismo comportamiento auto-interesado llevaría a los funcionarios públicos de las dependencias estatales a buscar persistentemente el incremento de sus partidas (Niskanen, 1971). Se ha destacado que estos imperativos conducentes a la obtención de beneficios políticos personales o sectoriales suelen ser matizadas, en los procesos de toma de decisiones, por consideraciones económicas y políticas generales, y condicionamientos del contexto (Thurmaier, 1995).

Estos estudios se encuentran vinculados por una caracterización del proceso como un escenario de negociación entre intereses en conflicto o sobre recursos escasos. Además, comparten una concepción de las instituciones como arreglos esencialmente formales y

concuerdan en centrar el foco analítico exclusivamente en las dinámicas que suceden al interior de la organización estatal. En este marco, la operación de reglas y procedimientos externos a las instituciones políticas formales sólo ha sido considerada tangencialmente para explicar la definición de premisas que subyacen en las decisiones que toman los funcionarios involucrados en la elaboración del presupuesto, derivada del anclaje sociocultural de la burocrática pública (Padgett, 1981).

Por tal motivo, los análisis aquí presentados prestan poca o nula atención a la influencia de actores sociales concretos en los procesos presupuestarios. Tienden a soslayar la capacidad de éstos para incidir en las en diferentes instancias de la organización burocrática del Estado, conseguir logros institucionales específicos y orientarlo a su favor. El supuesto de racionalidad, especialmente en su acepción electoral, desconoce la influencia de interacciones entre representantes de ambas esferas (estatal y social) que terminan tomando decisiones o dirimiendo tensiones en función de otros factores. En el caso de SEDRONAR, por ejemplo, fueron numerosas las instancias en que el desarrollo de una serie de repertorios de interacción entre actores sociales y estatales -particularmente vínculos interpersonales o protestas seguidas por negociaciones informales- redundaron en actualizaciones presupuestaria para la dependencia.

Una excepción a este panorama instala el arreglo conceptual propuesto por Aaron Wildavsky (2002). Si bien coincide con que el supuesto de que los funcionarios buscan maximizar los recursos disponibles en sus dependencias en un escenario agonístico, llama la atención también sobre la relevancia de actores externos a la organización estatal en su consecución:

Every agency wants more money (...) Clientele groups, on whom an agency depends for support, judge the agency by how much it does for them. The more clients receive, the larger they grow, and the more they can help the agency. In order to grow larger, moreover, agencies and clientele often seek to expand their coalitions by including more beneficiaries and increasing the funds they receive (Wildavsky, 2002: 12).

Esta idea merece varias consideraciones. Aquí es pertinente hacer un comentario teórico general y otros dos a la luz del caso que compete a la presente investigación, aunque estrechamente vinculado a aquel primero. Respecto a éste, es importante considerar que la citada afirmación, como todas aquellas amparadas por el prisma de la *elección racional*, concibe a las entidades sociales como autosuficientes y, por tanto, con cualidades preexistentes a las relaciones en las que se encuentran inmersas. En relación a lo estipulado por Wildavsky, sería importante considerar las maneras en que las características adoptadas por la relación entre “agencias” y “beneficiarios” modifica las acciones e intereses adoptados cada uno de ellos.

Relacionado a esto, el caso de SEDRONAR demuestra que el establecimiento de límites rígidos entre “agencia” y “beneficiarios”, oscurece procesos que disipan la separación formal entre ellas y tienen incidencia sobre las decisiones inherentes a la asignación de recursos. Por ejemplo, actores estatales han ocupado cargos jerárquicos en la dependencia o impulsado la institucionalización de políticas en gran medida gestionadas por ellos mismos. Por otro lado, la conceptualización de este autor supone que los beneficios que resultan del intercambio entre los actores estatales y sociales son exclusivamente económicos. Como se argumentará, el caso aquí estudiado evidencia que los actores estatales también obtienen utilidades en términos de capacidades de distinto tipo por medio de su vinculación con actores sociales, al igual que viceversa. Por tanto, si bien estas perspectivas proveen herramientas conceptuales y referencias relevantes, las mismas resultan insuficientes para explicar el fenómeno que ocupa al presente trabajo.

## 2. El presupuesto público desde la sociología política

Planteada la incógnita e indicada su pertinencia respecto al conocimiento existente, resta definir la perspectiva a partir de la cual se le dará respuesta. Se supone que resulta infecundo personificar al Estado como si se tratase de una forma de organización homogénea y racional (Das y Poole, 2004). En cambio, abordarlo desde una mirada relacional que tome en consideración tanto su complejidad interna, como también la

diversidad de interacciones que sus referentes mantienen con actores externos a sus contornos formales (Hevia de la Jara, 2009), permite iluminar un campo de fuerzas que impacta sobre los diversos posicionamientos<sup>18</sup> y decisiones que allí se producen. Esto implica comprender a la transformación y delimitación de competencias, configuración de posturas y conducción de intervenciones que se suscitan en la organización estatal en tanto productos de dinámicas e interacciones recíprocamente constitutivas mantenidas a lo largo del tiempo con actores de la sociedad civil (Gurza Lavalle y Szwako, 2015). En este apartado se diagrama un enfoque conceptual anclado en este prisma y estructurado sobre dos conceptos centrales: encajes institucionales y, a partir de ellos, capacidades estatales y sociales. En base a los mismos será posible definir un lente relacional y procesual para entender al presupuesto público.

### 2.1. Encajes institucionales

En coherencia con lo dicho recién, los contornos y arreglos institucionales de la administración pública deben ser concebidos, no sólo como un factor contextual, sino en tanto construcciones que suceden en procesos históricos de interacción entre instancias estatales y actores sociales (movimientos sociales, organizaciones de la sociedad civil, etc.). Este enfoque apunta a superar posiciones deterministas que colocan un peso explicativo excesivo en el Estado o, en cambio, en la sociedad civil para dar cuenta de los fenómenos socio-políticos. Así, continuando la preocupación por conceptualizar la interacción entre los movimientos sociales y el Estado por fuera de las perspectivas que la conciben exclusivamente en clave contenciosa, Gurza Lavalle *et al.* (2019) apuntan que allí conviven también vinculaciones cooperativas, estratégicas y mutuamente determinantes. Una consideración que en paralelo, como ellos sugieren, abona a un entendimiento de las relaciones entre Estado y sociedad alejados de la dicotomía y el sustancialismo que, con sus distinciones, subyacen en los enfoques pluralistas y neo-corporativistas.

---

<sup>18</sup>Según Oszlak y O'Donnell (1995: 116) se trata de una postura frente a un problema basada en una conceptualización y caracterización de sus “verdaderos términos”, teorías sobre su aparición, vinculación con otros asuntos, concepciones sobre su solución y los medios pertinente para lograrla.

El proceso interactivo, señalan, tiene el potencial de hacer surgir instituciones públicas que condensen intereses y valores (o, en los términos aquí planteados, posicionamientos) 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 *institucionalización*, noción que, como aducen los autores, habilita un entendimiento diacrónico y procesual de la aparición y sedimentación de las instituciones, es decir, aquellas normas formales e informales que terminan orientando futuras interacciones. Debido a la relevancia explicativa de la temporalidad, este enfoque encuentra asidero en formulaciones conceptuales del neo-institucionalismo histórico.

Así, sensibles a las propuestas teóricas de Theda Skocpol, los autores denominan *encajes institucionales* a los puntos de acceso consolidados en el andamiaje del Estado a partir de los procesos de interacción socioestatales. Los mismos pueden cobrar formas de relevancia y perdurabilidad variadas, extendiéndose 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 variando dependiendo del tipo de institución en cuestión, los encajes suelen adquirir carácter público, pudiendo redundar en beneficios no excluyentes. A su vez, esgrimen los autores, las condiciones y dinámicas endógenas a 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.

Según los autores citados, es posible identificar tres dimensiones de variación de los encajes institucionales. Primero, estos evidencian empíricamente diferenciaciones horizontales, es decir distinciones en cuanto al tipo de institucionalización que representa

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 inferiores. Por último, estos ganan particularidad en la configuración entre las dos dimensiones previas. Es del arreglo de éstas de donde emergen los *dominios de agencia* de los actores sociales, favoreciendo de manera perdurable sus capacidades de acción (intervenir, demandar, representar, gestionar, decidir) en un dominio específico por medio de la obtención de reconocimiento, acceso a recursos y autoridad. Su actuación en dicho ámbito le confiere aptitudes tanto para retroalimentar procesos de institucionalización en curso como para consolidarse como interventor capacitado en determinadas arenas de política pública.

Cabe remarcar, nuevamente, que desde la perspectiva de Gurza Lavalle *et al.* (2019) la ocupación de cargos hacia el interior de la administración pública por parte de actores sociales constituye también un encaje institucional. Esto siempre que sea producto de un procesos de interacción socioestatal y posibilite que los actores incorporados a la burocracia pública consigan orientar el accionar estatal de acuerdo a sus intereses y valores (Gurza Lavalle *et al.*, 2019: 50). En este sentido, se han elaborado propuestas conceptuales que pretenden dar cuenta de la emergencia de una forma específica de ejercer la función pública como resultado de estos procesos de interacción entre actores estatales y, específicamente, movimientos sociales. Estudios recientes en Brasil (Abers *et al.*, 2014), Argentina (Perelmiter, 2016) y México (Zaremborg & Guzmán Lucero, 2019) han detectado el desarrollo de este fenómeno caracterizado por el ingreso de actores sociales a la administración con la finalidad de trasladar allí sus intereses y posicionamientos sobre determinados asuntos públicos. Dichos fenómenos han cobrado caracterizaciones conceptuales diversas, abarcando los llamados fenómenos de activismo institucional, trayectorias múltiples o autoridad práctica. De tal manera, a la asignación de cargos suele anteceder también procesos de interacción socioestatales mutuamente constituyentes donde se forjan objetivos, posicionamientos y modalidades de intervenir sobre un problema.

## 2.2. Capacidades de actores estatales y sociales: la cuestión de la agencia

Gurza Lavalle *et al* (2019: 53) entienden que existen factores endógenos a los procesos de interacción socioestatales, denominados *mecanismos*, que condicionan su desenlace a la vez que resultan de éstos. Señalan tres tipos posibles que pueden surtir su efecto de manera aislada o combinada en las secuencias de institucionalización alterando su probabilidad de ocurrencia y éxito: institucionales, relacionales y sociales.

El primero refiere a las características de las instituciones intervinientes en los procesos de emergencia de encajes. En este punto, especialmente, incorporan las capacidades estatales como variable de los procesos sociopolíticos al aducir que estas conforman un elemento fundamental y de consecuencia trascendente en la dinámica de la institucionalización. Según ellos, este elemento opera como constreñimiento contextual y genera oportunidades que determinan el desarrollo de los procesos de interacción socioestatal y sus consecuencias en términos de institucionalización. Adicionalmente, argumentan que la instalación de intereses o, en los términos aquí empleados, posicionamientos de actores sociales tiende a incrementar las competencias de la organización estatal. Es decir, entienden que el grado de capacidad que ésta presenta en una esfera de política específica funciona como referencia en la modulación de la práctica de actores sociales, en simultáneo a que la interacción orientada a la institucionalización entre estos tiene un efecto estructurante sobre las capacidades del Estado.

Por otra parte, los mecanismos restantes hacen referencia a propiedades que analíticamente pueden ser entendidas como poseídas por los actores sociales. Los relacionales aluden al sistema de vínculos formales e informales (redes de activismo, alianzas) en los que estos se insertan, mientras que los sociales corresponden a las competencias organizacionales (repertorios, recursos, experiencia) que ostentan. Al igual que en el caso de las capacidades, las características asumidas por los mecanismos relacionales y sociales afectan las probabilidades de construcción de encajes a la vez que varían en función de procesos de institucionalización preexistentes.

Ahora bien, el primero de los mecanismos aquí apuntados es el único que alude a aspectos o condiciones propias de la organización estatal. Sin embargo, su definición repara sólo en el del grado de apertura que el Estado presenta para la inserción de los intereses y valores de actores sociales sin contemplar en la misma medida las posibilidades de agencia de los actores estatales. De esta manera, a partir de esta revisión conceptual ofrecida por los autores sobre los factores que inciden en el desarrollo de los procesos de interacción socioestatal es posible divisar la vigencia de un prisma que tiende a subestimar la aptitud de los actores estatales para la agencia y participación activa, e incluso en relación a acciones de iniciación o producción de encajes, en los procesos de institucionalización. En este marco, las capacidades estatales tienden a quedar reducidas a información detentada por los actores sociales en el desarrollo de sus estrategias de inserción institucional:

A nosso ver, portanto, a noção de capacidades estatais merece entrar conceitualmente para o panteão dos fatores que pesam nas equações, cálculos e interações que animam movimentos sociais, seus resultados institucionais e suas análises (Gurza Lavalle et al., 2019: 67).

Teniendo esto en cuenta, y alternando la perspectiva establecida por Gurza Lavalle *et al* (2019) se sugiere adicionalmente que las capacidades de los actores sociales en alguna arena de intervención sirven también de criterio para los actores estatales en la proyección de vinculaciones con ellos. En otros términos, se entiende que las autoridades públicas también toman en consideración el conjunto de competencias detentada por organizaciones de la sociedad civil para promover encajes y, por ende, la institucionalización de los intereses o posicionamientos sostenidos por dichas organizaciones. Los repertorios de interacción que signaron la emergencia de encajes institucionales en la arena de políticas de reducción de la demanda de sustancias durante parte del período bajo estudio requieren de la incorporación de esta consideración para su entendimiento.

Esto en tanto se prevé que la producción de dichos encajes tendría un efecto expansivo sobre capacidades estatales antes insuficientes o inexistentes en alguna arena de política pública específica. Es decir, las capacidades de actores sociales se erigen como una referencia para autoridades, funcionarios públicos y dependencias gubernamentales una vez

advertidas las deficiencias para la intervención estatal respecto a un asunto o en una arena de política pública en particular. Así, nuevas exigencias o problemas sociales pueden despertar la necesidad estatal de incorporación de destrezas o experiencia de actores sociales. En esta lógica que invierte tanto el origen de la agencia como los intereses que a través de ella se movilizan, los actores sociales se tornan pasibles de moldeos y transformaciones por iniciativa estatal: sus recursos económicos ampliados, sus saberes profundizados, sus redes multiplicadas, etc.

Ahora bien, la proyección y agencia de actores estatales en pos de la incorporación institucionalizada de los intereses y posicionamientos de actores sociales, de igual manera que se encuentran limitados éstos últimos según la propuesta de Gurza Lavalle *et al* (2019), estará condicionada por sus propias capacidades. Las competencias dominadas por actores estatales, sean estos funcionarios o unidades, en materia de vinculaciones con actores del ámbito estatal y social o de disposición de recursos económicos y materiales, por ejemplo, como se constata en las interacciones estudiadas más adelante, también constriñen sus posibilidades de favorecer la producción o multiplicación de encajes en el andamiaje estatal.

En suma, este aporte pretende dotar a los actores estatales y sociales de una similar aptitud para la agencia en la concepción y desarrollo de los procesos de interacción que deriva en la emergencia de encajes institucionales. De allí que se vuelve pertinente referir a “capacidades de actores estatales” antes que simplemente “del Estado”. No sólo esta clarificación permite aludir a la heterogeneidad interna de la organización estatal, sino que también habilita un entendimiento que empareje la posibilidad de agenciar de las entidades involucradas en dicha interacción. Se trata de una comprensión que, aunque insuficientemente enfatizada en la propuesta de Gurza Lavalle *et al* (2019), ampara el reforzamiento del prisma relacional allí tendido sobre los procesos de formación de las instituciones. Con este propósito, como se verá a continuación, es que se propone utilizar un mismo marco conceptual para caracterizar a las capacidades de actores sociales y estatales.

### 2.3. Dimensiones de las capacidades

Previo a esto, es importante destacar que los autores no ofrecen una definición suficientemente sistemática de la noción de capacidades como tampoco realizan una diferenciación conceptual de sus distintas expresiones o reparan con detenimiento en los factores que la nutren. Por el contrario, centran su reflexión teórica en la acepción estatal de las capacidades, pero sin presentar lineamientos claros para sistematizar las distintas dimensiones del concepto (Gurza Lavalle *et al*, 2019: 57), lo cual torna dificultoso, en este aspecto, hacer de su análisis un faro para la presente investigación. De la misma manera, en la ciencia política y la sociología política en general la discusión en torno a este concepto ha tendido a centrar su foco sobre el Estado. Abers *et al* (2016) presentan una revisión del desarrollo teórico sobre las capacidades estatales e identifican tres criterios típicos, no excluyentes y generalmente interrelacionados, tradicionalmente usados para su medición. A continuación se toma como referencia general dicho trabajo para presentar las dimensiones constitutivas de las capacidades estatales, la cuales en este trabajo servirán también para abordar analíticamente a aquellas poseídas por actores sociales.

En su primera acepción, la capacidad estatal ha sido ponderada en función de las relaciones que el Estado mantiene con otro tipo actores, especialmente para la disposición de medios en función de conseguir los fines que se propone. Reconociendo la importancia de no emparentar autonomía con aislamiento, Peter Evans (2003[1992]) introdujo el concepto de *embedded autonomy* para destacar la importancia de la inserción social del Estado. El concepto alude a la contribución que prestan los actores externos al Estado a la dilatación de sus recursos y aptitudes. Este aspecto se emparenta con el concepto de poder infraestructural propuesto por Michael Mann: “the capacity of state to actually penetrate civil society, and implment political decisions throughout the realm” (2003[1984]: 54).

Para ambos, la red en la que se inserta la organización estatal se torna crucial en tanto provee información para la toma de decisiones y brinda medios para su ejecución. Actualizando esta línea algunas indagaciones como las conducidas por Taraborrelli (2015) y Coelho Pires & Ávile Gomide (2016) promueven la noción de capacidades “relacionales” o “político-relacionales” para captar la habilidad del Estado para incluir en los procesos de

políticas públicas a actores sociales que faciliten el desarrollo de planes gubernamentales. Así, esta vertiente de pensamiento avanza en la relevancia de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, aunque cuidando el papel predominante que supuestamente interpreta aquel primero, en tanto actor autosuficiente, en la dinámica de interacción.

El traslado de esta connotación de la capacidad para examinar organizaciones no estatales ha sido considerada en algunas conceptualizaciones. Misener & Doherty (2009) entienden a la “capacidad de red” como la habilidad para tejer relaciones (con clientes, beneficiarios, el gobierno y otras organizaciones). De la misma manera que en la definición provista para el Estado, dichas relaciones se tornan valiosas para la organización en tanto proveen información, conocimientos, experiencia y otros posibles vínculos.

La conceptualización de Peter Evans antes aludida trae a colación un segundo criterio para la valoración de las capacidades del Estado: la profesionalización de su cuerpo administrativo. La trascendencia de la reunión de los atributos típicos de la profesión burocrática moderna se remonta a los escritos de Max Weber (1991). Apoyados en este prisma, estudios como los de Evans & Rauch (1999), Françoise Dreyfus (2012) Cingolani, Thomsson & Crombrughe (2015) y Barbara Geddes (2015[1996]) reparan de distinto modo en los efectos estructurantes que tiene sobre las capacidades de la organización estatal la existencia de burocracias eficientes, independientes del poder político, debidamente regladas de manera jerárquica por normas escritas y compuestas por funcionarios surgidos de carreras basadas en el mérito. En un registro enfocado en las relaciones “intraburocráticas”, y preocupado por la heterogeneidad contradictoria propia del ámbito estatal, Oscar Oszlak (2015[1980]) ha señalado la pertinencia de una acepción de la capacidad que considere la aptitud del aparato estatal para coordinar el funcionamiento de cada una de sus subunidades en los procesos de implementación de políticas. Más allá de las distinciones, bajo esta connotación la determinación de las capacidades se realiza con hincapié en el poder de funcionamiento organizacional y la disposición de los medios humanos y administrativos adecuados para la ejecución de decisiones.

En este sentido pueden rastrearse algunas definiciones que intentan captar este tipo de capacidad en actores sociales. Eisinger (2002), por ejemplo, utiliza la noción de

“capacidades organizacionales” para referirse a los atributos que permiten a un actor colectivo alcanzar sus objetivos. Entre ellos identifica la presencia de liderazgo, personal idóneo, experiencia, recursos económicos y un cierto nivel de institucionalización de sus prácticas. Misener & Doherty a estos agregan la “capacidad de procesamiento”, definiéndola como: “the ability of an organization to deploy or rely on organizational elements related to day-to-day operations” (2009: 463). Con esos elementos hacen referencia a manuales, tecnología, cultura interna, entre otros.

Como se observa, el tramo final de la definición de poder infraestructural presentada por Mann advierte un criterio adicional para medir la capacidad estatal: el dominio espacial. Tal como argumenta Vom Hau (2008), esta pauta interpreta la aptitud del Estado en función de su nivel de presencia territorial hacia el interior de los límites que reclama. Condición que requiere de la disposición de una infraestructura material y organizacional suficiente. En estos términos Jeffrey Herbst se plantea la incógnita que guía su comprensión de la construcción de los Estados africanos: “how to broadcast power over sparsely settled lands?” (2014: 3). Preocupación que es retomada también por Guillermo O’Donnell (1993) al centrarse en las consecuencias políticas y sociales del alcance irregular del orden estatal sobre el territorio que detenta. A tono con el cuestionamiento de la imagen de un Estado homogéneo y coherente, Abers *et al* (2016) complementan la caracterización de las disparidades en esta dimensión revelando que no sólo existen variaciones en los niveles de penetración territorial sino que, además, estas capacidades son ostentadas de manera despareja entre actores estatales, repercutiendo en las relaciones existentes entre ellos.

Esta dimensión de la idea de capacidad estatal ha despertado menos discusiones en la teorización del ámbito no estatal. Robert Sack (1980: 167), sin embargo, ofrece una reflexión sobre la “territorialidad” de las organizaciones que no distingue entre estatales o sociales. Según el autor, éstas pueden encontrarse ligadas al espacio de dos maneras. Por un lado, están insertas en él. Por el otro, suelen afirmar el ejercicio de cierta influencia o poder sobre dicho espacio. Mientras que la primera relación con el territorio suele ser patrimonio de la mayoría de las organizaciones, la segunda es sustentada sólo por algunas. Esta reivindicación de la territorialidad, señala Sack, puede institucionalizarse bajo distintas

formas: los límites políticos del Estado-nación, los derechos de propiedad, reconocimiento social, etc. Traducido a los intereses de la presente investigación, la territorialidad remite a cierta capacidad de influir sobre un espacio y reclamar un reconocimiento de ello. De allí que la aptitud territorial, en tanto competencia de generar y detentar presencia en espacios geográficos y sociales específicos y contar con destrezas para intervenir en ellos constituye un criterio relevante a la hora de conceptualizar la capacidad de actores sociales.

Siguiendo a Soifer & vom Hau (2008) en su apreciación sobre la discusión en torno a las capacidades del Estado, lejos están los criterios mencionados de presentar una mutua incompatibilidad a la vez que su vinculación no puede reducirse a una mera agregación. Por el contrario, estos autores advierten la existencia de relaciones causales bidireccionales, por ejemplo, entre profesionalización de la burocracia estatal y dilatación de sus capacidades de alcance territorial. Del mismo modo, señalan que el establecimiento de lazos entre actores sociales y estatales constituye un factor determinante para la extensión espacial de estos últimos.

Con esto en mente, se comprende que las capacidades estatales como las competencias detentadas por actores sociales son multidimensionales y se encuentran íntimamente interrelacionadas. En su complejidad funcionan como contexto y resultado de los procesos de interacción socioestatales. En este último sentido, las capacidades de ambos actores se ven sujetas a variaciones en función de los tipos de interacciones que entre ellos son establecidas y la emergencia de nuevas sedimentaciones institucionales. De allí se comprende que ninguna de las acepciones tratadas hasta aquí refleja una capacidad sustantivamente estatal o social. Las redes, los medios administrativos y organizativos disponibles para el logro de metas, así como la competencia territorial de actores estatales y sociales se determinan a lo largo de las interacciones de mutua constitución que entre ellos sostienen a la vez que condicionan sus resultados en términos de institucionalización.

### 3. Breves precisiones metodológicas

En base a lo planteado hasta aquí, debe comprenderse a SEDRONAR como un caso. Es decir, representa una instancia histórica delimitada de una clase de fenómeno (George & Bennett, 2004). El que ocupa específicamente a esta investigación, nuevamente, es la asignación de recursos hacia el interior de la administración pública y el modo que en que las interacciones entre actores estatales y sociales logran o no incidir en ella. Ahora bien, se entiende que este caso está constituido por una extensión temporal desagregada en eventos ordenados, en otras palabras: secuencias (Falleti & Mahoney, 2015). Las que aquí interesan explicar son las secuencias de interacción socioestatal y su impacto sobre variación presupuestaria de SEDRONAR entre los años 2013 y 2018.

Retomando a Seawright & Gerring (2008), la selección de un caso para ser estudiado a profundidad debe respaldarse en la posición que el mismo ocupa respecto a la población de interés. Entre la variedad de métodos que los autores ofrecen se encuentra aquel que busca seleccionar un caso dado el valor inusual que exhibe en una variable de interés. Un caso se considera extremo cuando se ubica alejado de la media de una distribución dada de observaciones. Como apuntan los autores, en este marco, es dicho valor lo que torna valioso al caso y justifica su estudio. Por lo tanto, una elección de este tipo, como es la que guió a esta investigación, se realiza en función de la variable dependiente.

Si bien un estudio conducido bajo este método posee serias complicaciones para informar acerca de la población a la que pertenece el caso a indagar, el conjunto de casos que la componen y las variaciones que los mismos presentan sirven como un punto de referencia que disminuye el riesgo de un análisis sesgado. Por ejemplo, si se advierte que la causa sugerida para explicar la tendencia incremental de la variable dependiente en el caso seleccionado (en referencia a esta tesis, SEDRONAR) afecta también a un caso (otra dependencia de rango ministerial) que atravesó una trayectoria negativa en la misma variable, es probable que dicha hipótesis deba ser revisada. Paralelamente, una investigación de esta clase se vuelve un terreno propicio para explorar posibles causas del

resultado de la variable dependiente como para discutir explicaciones deterministas (Seawright & Gerring, 2008:301).

Dicho esto, la investigación se condujo por medio del rastreo de proceso (Collier, 2011). Como ya se mencionó, el método lleva a desagregar a los casos en secuencias de eventos. Estos mismos siempre pueden ser descompuestos en unidades menores a la misma vez que suelen encontrarse superpuestos con otros. A pesar de concentrarse 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 estos les otorgan sentido, condicionan sus efectos causales e incluso pueden desencadenar una serie de eventos con resultados específicos (Falleti & Mahoney, 2015). A partir del análisis, será necesario explicar, en base al enfoque teórico, los eventos más significativos en la producción del resultado de la variable dependiente como también el modo en que se encuentran causalmente unidos. Por último, principios pragmáticos como la disponibilidad de información y, más importante aún, el respaldo provisto por la evidencia recolectada sobre el argumento explicativo -especialmente de cara a hipótesis alternativas-, conceden criterios para establecer límites en la regresión hacia eventos pasados así como en su subdivisión interna (Bennett, 2008).

De acuerdo con Falleti & Mahoney, un proceso es “a particular type of sequence in which the temporally ordered events belong to a single coherent mode of activity” (2015: 214). Es decir, en tanto unidad analítica, los procesos guardan cierta congruencia respecto al 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 éstas, aluden a los *procesos auto-reproductivos*, donde la orientación de los eventos iniciales condicionan la dirección de los siguientes en el mismo sentido. Esta clase de procesos pueden desarrollarse de distintas maneras, manteniendo, reduciendo o acrecentando el resultado de la consecución causal de eventos. Este último subtipo es denominado como *proceso auto-amplificado*, a través del mismo el impulso de los eventos iniciales movilizan la secuencia en un sentido incremental, profundizando o expandiendo la tendencia original de la secuencia (Falleti & Mahoney, 2015). Como se

verá, las secuencias de la interacción socioestatal a ser analizadas en los capítulos siguientes corresponden a esta clase de procesos.

Por otra parte, es importante considerar que el análisis de procesos es un método que implica el desarrollo del estudio de caso en profundidad. En este sentido, su utilización habilitará tanto la contrastación de la hipótesis de trabajo como también la exploración de posibles desarrollos teóricos. Esto responde a que, como señalan George & Bennett (2004), este tipo de metodología enfocada en los casos posee importantes ventajas para estos propósitos. Por un lado, permite conseguir altos grados de validez en la identificación y medición de los indicadores que pretenden informar a las variables de interés. En segundo lugar, por medio de la inmersión profunda en los eventos del caso, torna propicio el descubrimiento de nuevas variables no contempladas de antemano. De la misma manera, dicho factor favorece la observación detallada de los mecanismos causales a través de los cuales la variable independiente afecta la dependiente. Finalmente, este tipo de estudio, y en particular el orientado por el análisis de procesos, genera las condiciones para un correcto manejo de relaciones causales complejas.

Sin embargo, a pesar de estas ventajas, los estudios de casos en profundidad poseen limitaciones relevantes que deben ser tenidas en cuenta. Continuando lo apuntado por George & Bennett (2004), entre estas se encuentra la reducida capacidad de producir conclusiones que estimen con precisión el valor que debe asumir la variable independiente para producir el resultado que se estudia o que puedan ser generalizables a otros casos (de todo modos, ésto último no constituye una pretensión de los estudios de caso). Más bien, argumentan los autores, la facultad de esta clase de estudios se constriñe a la identificación de condiciones necesarias y suficientes para la viabilidad explicativa de las teorías y la valoración de sí una variable independiente determinada incidió o no en la alteración de la dependiente.

Por lo considerado hasta aquí, la evidencia empírica recolectada en el trabajo de campo se comprendió como parte de una secuencia temporal de eventos. El análisis documental y las entrevistas fungieron como herramientas centrales para la recopilación de información. En cuanto al primer aspecto, se relevaron leyes, decretos nacionales y provinciales,

resoluciones ministeriales, documentos y comunicados oficiales, versiones taquigráficas de sesiones parlamentarias, discursos de funcionarios, artículos de prensa, portales de internet y distintas redes sociales digitales<sup>19</sup>. Posteriormente, las fuentes consideradas pertinentes fueron volcadas a una base de datos donde se ordenaron cronológicamente consignando para cada documento las siguientes dimensiones, siempre que fuese posible: fecha, tipo de fuente, lugar de publicación, actores estatales involucrados, actores sociales involucrados, acción, actor que realiza la acción, finalidad y resultado. Esto con el fin de comenzar a reconstruir sistemáticamente el proceso temporal de interacción entre actores sociales y estatales, e identificar la subsecuente generación de encajes institucionales que de allí derivaron.

Del mismo modo, para capturar la variación en la variable dependiente se revisó la legislación presupuestaria y los informes de ejecución publicados por las dependencias competentes<sup>20</sup>. Para calcular la variación real del presupuesto de la dependencia y los rubros que lo componen se estimó la tasa de inflación acumulada interanual a lo largo del período 2013-2018, tomando aquel primero como año base. Con dicha información fue posible ponderar las variaciones interanuales en valores constantes. Esto se hizo a partir de los datos del Índice de Precios al Consumidor de la Ciudad de Buenos Aires publicados por la Dirección General de Estadísticas y Censos (DGEC, 2020).

---

19 Además de varios pedidos de acceso a la información pública, se realizaron búsquedas manuales o por palabras claves en los siguientes sitios de internet gubernamentales: Boletín Oficial de la República ([www.boletinoficial.gob.ar](http://www.boletinoficial.gob.ar)), Boletín Oficial de la provincia de Santa Cruz ([www.santacruz.gob.ar/boletin-oficial](http://www.santacruz.gob.ar/boletin-oficial)), Boletín Oficial de la provincia de Chaco ([www.chaco.gob.ar/boficial/boletin](http://www.chaco.gob.ar/boficial/boletin)), Cámara de Diputados de la Nación ([www.diputados.gov.ar](http://www.diputados.gov.ar)), SEDRONAR ([www.sedronar.gov.ar](http://www.sedronar.gov.ar)), Información legislativa y documental ([www.infoleg.gov.ar](http://www.infoleg.gov.ar)) y Casa Rosada ([www.casariosada.gob.ar](http://www.casariosada.gob.ar)). En cuanto al relevamiento de la prensa se exploraron del mismo modo los sitios de La Nación ([www.lanacion.com.ar](http://www.lanacion.com.ar)), Página 12 ([www.pagina12.com.ar](http://www.pagina12.com.ar)), Ámbito Financiero ([www.ambito.com.ar](http://www.ambito.com.ar)), Infobae ([www.infobae.com](http://www.infobae.com)), Télam ([www.telam.com.ar](http://www.telam.com.ar)), Norte ([www.diarionorte.com](http://www.diarionorte.com)), entre otros. También se buscó información en sitios vinculados a actores sociales relevantes: Agencia Informativa Católica Argentina ([www.aica.org](http://www.aica.org)), Cáritas Argentina ([www.caritas.org.ar](http://www.caritas.org.ar)), Fundación Valdocco ([www.valdocco.org.ar](http://www.valdocco.org.ar)), Movimiento de Trabajadores Excluidos ([www.mteargentina.org.ar](http://www.mteargentina.org.ar)), Confederación de Trabajadores de la Economía Popular ([www.ctepargentina.org.ar](http://www.ctepargentina.org.ar)) y otros. Por último, se siguió el mismo criterio en la recolección de evidencia a través las redes digitales Facebook, Twitter y YouTube.

20 Toda la información reunida en este sentido fue recuperada de los sitios de la Oficina Nacional del Presupuesto (<https://www.minhacienda.gob.ar/onp/presupuestos/presupuestos>) y Presupuesto Abierto ([www.presupuestoabierto.gob.ar](http://www.presupuestoabierto.gob.ar)), ambas dependiente del Ministerio de Hacienda de la Nación

Ante sus limitaciones, la técnica de relevamiento documental fue complementada con la realización de entrevistas semi-estructuradas. Siguiendo a Tansey (2007), el análisis de secuencia exige obtener información sobre eventos y procesos específicos. Según el autor, las entrevistas constituyen una fuente de datos relevante, útil para: 1) corroborar información, 2) dar con variables omitidas, 3) recolectar percepciones sobre el proceso y obtener precisiones sobre los mecanismos causales pertinentes y 4) revelar los debates y decisiones que yacen detrás de los eventos. Teniendo esto en cuenta, los cuestionarios realizados fueron modificados -además de acuerdo a los intereses particulares en torno al entrevistado- en función de la delimitación de eventos y reconstrucción del proceso en cuestión.

De allí es que, en ausencia de la pretensión de producir resultados generalizables, el muestreo de actores estatales y sociales se realizó de manera no aleatoria, identificando aquellos que resultaron determinantes para el proceso de interés. En esta investigación la muestra se seleccionó de manera intencional seguido de su ampliación a través de la técnica de “bola de nieve”, es decir, solicitando a los entrevistados que sugieran otras personas relevantes en los eventos que preocupan a la investigación.

La identificación de figuras clave para el objeto de estudio comenzó con una división teóricamente fundamentada entre actores estatales y sociales. En cuanto a los actores estatales se ubicó a aquellos que hayan ocupado cargos jerárquicos en las dependencias nacionales con jurisdicción sobre la arena de políticas públicas de reducción de la demanda de sustancias psicoactivas durante el periodo de interés (secretarios, directores nacionales, directores, etc.), para luego solicitarles que sugirieran nuevos posibles sujetos relevantes que pudiesen reportar acerca del proceso que se investiga. Respecto a los actores sociales se elaboraron subcategorías que los agrupen en base a sus características comunes de organización y práctica política (movimientos sociales, organizaciones eclesiales y fundaciones). Posteriormente se identificó a actores decisivos de cada una de ellas para ser entrevistados y desarrollar allí la técnica de bola de nieve. En ambos casos dicha técnica se extendió hasta alcanzar la saturación. Específicamente, en ambos casos, lo que se buscó fue

reconstruir las interacciones socioestatales pertinentes para el proceso bajo estudio como también los encajes institucionales que de ellas emergieron.

Con base en estos criterios técnicos en agosto de 2019 se realizaron doce entrevistas en la Ciudad de Buenos Aires, Argentina. De éstas, ocho fueron a funcionarios públicos que ocuparon cargos en dependencias nacionales con injerencia en el campo de políticas públicas en cuestión entre los años 2013 y 2018<sup>21</sup>. Por otro lado, cuatro fueron dirigidas a referentes de distintos actores sociales colectivos, en ambos casos también ligados a la problemática<sup>22</sup>.

Contempladas las especificidades estas consideraciones metodológicas y el abordaje teórico anteriormente descrito, se entiende que resultan los más adecuados para explicar la expansión presupuestaria de SEDRONAR. De allí que se torna pertinente, nuevamente, entender a la asignación presupuestaria como el resultado institucional de un proceso de interacciones socioestatales donde, producto de la presencia o ausencia de capacidades de los actores sociales y estatales involucrados, surgen encajes institucionales que surten un efecto positivo sobre estas últimas. En la Tabla VI se diagrama la operacionalización de los conceptos mencionados. Tal como se destacó esto implica incorporar el factor temporal y la sucesión de eventos en la reconstrucción del efecto de la variable independiente sobre la dependiente.

---

21 En cuanto a SEDRONAR, se concretaron entrevistas con un ex secretario y tres directores nacionales entonces en funciones. También se logró entrevistar a la antigua directora de CENARESO así como al director y una coordinadora de la Dirección nacional de Salud Mental y Adicciones del Ministerio de Salud de la Nación. Estas fueron complementadas con dos entrevistas previas que se hicieron entre 2016 y 2017 con el mencionado secretario de SEDRONAR.

22 Entre estos actores se encuentran el Movimiento Popular La Dignidad, la Federación de Organizaciones no Gubernamentales de la Argentina para la Prevención y el Tratamiento de Abuso de Drogas, organizaciones eclesiales, entre otros.

## **II. Exigencias legales y demandas sociales en la arena de políticas de reducción de la demanda de sustancias psicoactivas en Argentina**

Las interacciones socioestatales y políticas públicas que hicieron de SEDRONAR un caso extremo en materia presupuestaria tuvieron como condición de posibilidad, por un lado, la emergencia de nuevos arreglos institucionales que exigieron la dilatación de las capacidades territoriales de las dependencias estatales intervinientes en materia de “salud mental” y, por otra parte, demandas sociales que instaron incrementar sus capacidades organizacionales para reducir el consumo de sustancias psicoactivas en las poblaciones en situación de pobreza. Estos nuevos requerimientos y peticiones se canalizaron por medio de puntos de acceso en el Estado que posibilitarían la producción de aquellos que se analizarán en los siguientes capítulos.

Así, en primer lugar, se repasan los aspectos claves de la ley nacional de Salud Mental (LNSM) y el Plan Nacional de Salud Mental (PNSM) aprobados, respectivamente, en 2010 y 2013. En convivencia superpuesta con la legislación que penaliza las actividades que circundan el uso de sustancias psicoactivas (consumo, tenencia, etc.), el novedoso marco legal lo redefinió como un problema de “salud mental”. A partir de allí desplegó un conjunto de exhortaciones en torno al abordaje estatal de la cuestión que exigió la expansión de sus capacidades territoriales en dicha arena de política pública en general y respecto al consumo de sustancias en particular.

En segundo lugar, en adición a la exigencia de mayores capacidades territoriales en materia de “salud mental”, la aparición de nuevos encajes institucionales en SEDRONAR que auspiciarían el aumento de sus partidas tuvo como condición necesaria la emergencia de demandas sociales en la arena de políticas públicas de reducción de la demanda de sustancias. La Iglesia Católica argentina, actor social con un importante dominio de agencia en dicha arena, inició una serie de interpelaciones a autoridades estatales y partidarias llamando la atención sobre el agravamiento del problema, especialmente entre la población en situación de pobreza. De allí es que exigiese aumentar las capacidades organizacionales de dependencias responsables, principalmente en términos de multiplicación de programas

de acción y mayor disponibilidad de recursos humanos y económicos, para afrontar el problema. La designación de su máximo referente, Jorge Bergoglio, como Sumo Pontífice en la Ciudad del Vaticano en 2013 potenciaría las capacidades relacionales de la Iglesia local. Particularmente, en su habilidad de establecer relaciones con las más altas autoridades gubernamentales y hacer efectivos sus intereses a través de ellas.

### 1. Sobre las capacidades territoriales: LNSM y PNSM

En sintonía con la postura dominante a nivel global, las instituciones argentinas abocadas a la regulación de la demanda de sustancias psicoactivas han estado, con pocas excepciones históricas, preponderantemente circunscriptas al ámbito penal. Desde las primeras décadas del siglo XX<sup>23</sup>, el modelo de fiscalización basado en la prohibición de una porción determinada de dichos químicos criminalizó las acciones relativas a su uso. La institucionalidad vigente en la actualidad se encuentra orientada por la Ley N° 23.737 sancionada en 1989. Su esencia, sin subvertir el espíritu de la leyes que la precedieron en la materia<sup>24</sup>, fue la simple multiplicación y el agravamiento de las sanciones referidas a la producción, el financiamiento, la comercialización, tenencia y uso de sustancias ilegales. Bajo esta normativa, quedaría ratificado un marco de gestión pública de sustancias psicoactivas donde la conducta del consumidor permanece bajo el alcance del derecho penal.

En el mismo año fue creada SEDRONAR por medio del decreto N° 271 en 1989 (Presidencia de la Nación, 19/07/1989), bajo el rótulo de Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y Lucha contra el Narcotráfico. Originalmente debía asesorar al presidente “en la programación y en la coordinación de la lucha contra el tráfico ilícito y el uso indebido de drogas, estupefacientes y sustancias psicotrópicas”. En otros términos, la reducción de la oferta y demanda de sustancias psicoactivas, específicamente

---

23 En 1923 y 1925, respectivamente, fueron sancionadas las leyes N° 11.309 y N° 11.331. Las misma inauguraron una persistente, y globalmente expandida, estrategia estatal de regulación del mercado de sustancias psicoactivas a partir de la penalización de sus conductas relacionadas (cfr. Ferreyra, 2019).

24 Además de las sancionadas en la década de 1920, fueron aprobadas otras que actualizaron su espíritu en función de las exigencias del contexto. Estas fueron las leyes N° 17.567 (1968) y N° 20.771 (1974).

aquellas ilegalizadas, constituía su competencia específica. Este ordenamiento burocrático se fundaba en la convicción de que existía una mutua determinación entre la circulación de sustancias y su consumo, la cual obligaba a que ambas cuestiones sean tratadas de manera coordinada por el mismo organismo público<sup>25</sup>.

No obstante, existe un consenso en la bibliografía especializada sobre el advenimiento, con el nuevo siglo, de cambios importantes en los posicionamientos dominantes sobre el problema. Se aduce que, tanto a nivel nacional como internacional, comenzaron a emerger posturas críticas al marco institucional vigente sobre la regulación de la oferta y demanda de sustancias controladas. Respecto a Argentina, distintos autores señalan el surgimiento de “un nuevo paradigma” (Vázquez, 2014), detectan “resistencias a la matriz prohibicionista-abstencionista” (Corda *et al.*, 2014) y perciben “vientos de cambio” (Corbelle, 2016). Estos diagnósticos apuntan a que una diversidad de actores estatales y sociales estarían produciendo reformas sobre las normativas y modalidades de intervención sanitarias a la vez que poniendo en entredicho la vigencia de las instituciones penales en la arena de políticas públicas en materia de consumo sustancias psicoactivas. Una tendencia que, con variaciones, ha sido advertida también en otros países de la región: Brasil (Machado & Carneiro Miranda, 2007), Uruguay (Romaní Gerner, 2015), Colombia (Ramírez, 2015), Chile (TNI, 2012), entre otros.

La LNSM fue sancionada a fines de 2010. Fruto de la incidencia legislativa de organismos internacionales y asociaciones de profesionales<sup>26</sup>, forma parte del contexto de reconfiguración institucional en la materia detectado por la literatura existente. Entre sus principales consecuencias en el plano normativo se encuentra el PNSM, aprobado tres años después, el cual traduce el espíritu de la LNSM en lineamientos concretos para su efectiva ejecución. Sin revocar la penalización dispuesta por las instituciones preexistentes, el novedoso marco legal superpuso un posicionamiento alternativo para el abordaje estatal del consumo de sustancias psicoactivas.

---

25 Para una revisión más detallada del proceso histórico que derivó en la creación de SEDRONAR ver Ferreyra (2019).

26 Para un análisis detenido de este proceso de interacción socioestatal consultar Ferreyra (2019).

Esta legislación, al identificar a las “adicciones” como un “problema de salud mental” se torna en el marco institucional inmediato de las intervenciones que se ejecutaron desde SEDRONAR durante el período bajo estudio. Más aún, los lineamientos establecidos por la LNSM y el PNSM, específicamente respecto a la expansión espacial de los servicios asistenciales existentes en la materia, demandaron la dilatación de las capacidades territoriales de las dependencias estatales facultadas en esta arena de políticas públicas. Por esto, sin pretensión de retomar las discusiones especializadas respecto a los fundamentos “científicos” del contenido de estas normas, su vinculación más o menos cercana con los llamados “movimientos de reforma psiquiátrica” o en torno a los dilemas que han obstaculizado su correcta aplicación<sup>27</sup>, a continuación se analizan los aspectos más importantes de esta legislación a fin de iluminar los procesos socio-políticos que ocupan a esta investigación.

El pilar elemental de la LNSM se condensa en el principio de “des-institucionalización” (MSN, 2013: 15), es decir, en la extinción de “manicomios, neuropsiquiátricos o instituciones de internación monovalentes<sup>28</sup>”, quedando en la norma expresamente prohibida su creación a la vez que se exige la sustitución progresiva de los existentes por “dispositivos alternativos” (LNSM, art. 27). A partir de allí se erige un edificio institucional atravesado por tres nociones que resultan claves para comprender el marco normativo que regía en la arena de políticas públicas en materia de consumo de sustancias psicoactivas durante el período de estudio.

En primer lugar, la nueva institucionalidad procuró ampliar el conjunto de actores autorizados para intervenir en frente al problema que regula. En este sentido son centrales la “interdisciplinariedad” prevista para los cargos de “conducción y gestión de los servicios y las instituciones” (LNSM, art. 13) y, también, la “intersectorialidad” del abordaje (LNSM, art. 9). De este modo, la “salud mental” se convertía en competencia de profesiones no médicas (entre ellas, como especifica el artículo decimotercero, la psicología, el trabajo social, la enfermería y la terapia ocupacional) como también de

---

27 Estos temas son abordados por Alberdi (2012), Weber Suardiaz (2014), Gorbacz (2015), entre otros.

28 Monovalentes son aquellos centros asistenciales dedicados exclusivamente al tratamiento de una afección o problema, en este caso, la “salud mental”.

actores tradicionalmente ajenos a asuntos relativos a la salud (dependencias estatales u organizaciones de la sociedad civil vinculadas al campo del trabajo, la educación, la cultura, etc.).

En segunda instancia, la LNSM propuso como eje de la intervención estatal la “atención en salud mental comunitaria” (LNSM, art. 11). Es decir, aquella fundada en el desarrollo del “proceso de atención” por “fuera del ámbito de internación hospitalario” y orientado al “reforzamiento, restitución o promoción de los lazos sociales” (LNSM, art. 9). Este punto se articula con lo dicho en el párrafo precedente, ya que “la comunidad” no se reduce a un simple espacio donde tiene lugar la intervención ajena del experto, sino que, por el contrario, la misma se eleva como un reservorio de actores diversos con facultades que habilitan su intervención en la cuestión. De tal modo es que “la comunidad” se ubica como parte fundamental de un marco normativo que pretende ampliar el espectro de actores con autoridad de injerencia o dominio de agencia frente al asunto problematizado. Ejemplo de esto es que, en lo específicamente refiere al uso de sustancias, el PNSM propusiera entre sus objetivos “que en el 100% de las mesas intersectoriales para la prevención de las adicciones en las que participe el Estado Nacional se promueva la incorporación de actores sociales (...)” (MSN, 2013: 46).

Esto se encuentra fuertemente conectado con la revalorización explícita de los “condicionantes contextuales” a la hora de explicar y atender el asunto en cuestión. A este punto hace referencia el nuevo marco normativo cuando, haciendo hincapié en anclaje disciplinar del modelo de atención que se pretende transformar, afirma que: “el supuesto ideológico e institucionalizante de la psiquiatría de lógicas manicomiales separa un objeto ficticio, la enfermedad, de la integralidad de las personas y del tejido histórico-social en el que advinieron como tales” (MSN, 2013: 14). A partir de ahí es que dicha reformulación de la definición del asunto problematizado, que incrementó la variedad de factores pertinentes para su atención dilató, en consecuencia, el número de actores estatales y sociales autorizados para realizar intervenciones frente a la “salud mental”.

Por lo dicho, este principio orientador de la acción estatal en la arena de política pública de “salud mental” a su vez exigía una extensión de los servicios de atención a los espacios

comunitarios. De allí que el PNSM se propusiera “(...) el incremento de los recursos asignados a servicios polivalentes y comunitarios, para contribuir a la creación, conformación y sostenimiento de los efectores de la red de servicios de Salud Mental con base comunitaria” en función de “el desarrollo de acciones territoriales al alcance de toda la población” (MSN, 2013: 23). Esta expansión de infraestructura y recursos humanos exigidas con vistas a incrementar la capacidad territorial de unidades estatales intervinientes en el campo general de la “salud mental” será fundamental para comprender las interacciones socioestatales ocurridas en la arena específica de políticas públicas en materia de consumo de sustancias psicoactivas. La necesidad de las autoridades gubernamentales de adecuar la intervención estatal en la materia a la novedosa legislación, como se verá, propiciaría que procurasen la institucionalización de intereses y posicionamientos de actores sociales en SEDRONAR.

Como se evidenciará posteriormente con mayor claridad, el marco institucional diagramado por la LNSM y el PNSM requeriría alterar el modo de intervenir en materia de reducción de la demanda de sustancias históricamente sostenido por la secretaría. Siguiendo a lo dicho por Levin (2013: 25), la principal “estrategia de tratamiento” hasta entonces impulsada por el organismo había sido la delegación de esa actividad a las denominadas “comunidades terapéuticas”. Éstas, previo a la aplicación de un sistema de admisión por parte de SEDRONAR, recibían a las personas derivadas, percibiendo una transferencia económica por cada una de ellas. Se trata de espacios asistenciales mayoritariamente residenciales, dedicados con exclusividad a problemas vinculados al uso de sustancias y legalmente encabezadas por un médico psiquiatra (Resolución Conjunta N° 160 & N° 3, 1995). Es decir, las “comunidades terapéuticas”, en términos del nuevo marco regulatorio, poseían las características propias de un centro de “internación monovalente”. De allí que su funcionamiento se desarrollaba distante de las nociones centrales de “interdisciplinariedad”, “intersectorialidad” y “atención comunitaria” establecidas por la LNSM y el PNSM. Una situación que no sólo forzaba la adecuación de las “comunidades terapéuticas”, sino que generaba una estructura de oportunidad para la inserción de intereses de nuevos actores sociales en las unidades estatales intervinientes sobre el problema.

## 2. Por mayores capacidades organizacionales: la Iglesia Católica argentina

Históricamente entre los actores estatales y sociales involucrados en la arena de políticas públicas en materia de consumo sustancias psicoactivas en Argentina, mantuvo cierta permanencia la noción de que los estratos jóvenes constituyen el grupo social mayormente afectado por el asunto. En paralelo, la bibliografía existente permite advertir, en el avance del siglo XX, una variación en las ideas sobre el anclaje socioeconómico de dicha población objetivo. Mientras que en la década de 1920 el problema era comúnmente situado en el extremo social más elevado (Sánchez Antelo, 2012), a mediados de siglo la discusión pública lo pasó a percibir mayormente diseminado entre las clases medias (Manzano, 2014a). En cambio, a partir de la transición democrática fue en los segmentos socioeconómicos más bajos donde, desde el Estado y la sociedad civil, comenzó a ser problematizado con mayor intensidad el uso de sustancias (Ferreira, 2019).

Junto con la educación, la pobreza constituye una de las arenas de política pública en donde la Iglesia Católica argentina ha sabido detentar con mayor persistencia su dominio de agencia. Impulsada por una relación originaria y mutuamente constitutiva entre el Estado nacional y la Iglesia local -en la que la provisión de recursos económicos y jurídicos fueron normalmente intercambiados por un respaldo legitimador- la asistencia y la caridad se erigieron hacia inicios del siglo XX como uno de los pilares fundamentales de la expansión de ésta última sobre el campo social (Mallimaci & Esquivel, 2013). De tal manera, si bien la intervención inespecífica sobre problemas relativos al uso de sustancias psicoactivas integró tradicionalmente la oferta asistencial de la organización, fue con la recuperación del orden democrático que se multiplicaron sus centros de atención específica del asunto (Güelman & Azparren, 2017), proceso homólogo al que atravesaron también otras organizaciones religiosas (Algranti & Mosqueira, 2018). De tal manera, la Iglesia Católica se iría consolidando como un actor social con un alto grado de reconocimiento de las autoridades gubernamentales en la intervención en la intersección entre el consumo de sustancias y la pobreza.

Según Mallimaci y Esquivel (2013), en la era democrática el nivel de afinidad o enfrentamiento entre los diferentes gobiernos y la Iglesia Católica estuvo marcada por el margen concedido a la cúpula de la organización religiosa sobre espacios de la vida social que entendía de su natural incumbencia. En este sentido, si bien ciertas concesiones que signan el histórico tratamiento diferencial recibido por la Iglesia permanecieron inmutables, los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández (2003-2015) encontraron múltiples puntos de desacuerdo con su conducción, trastocando el modo tradicional de relacionarse ella con el Estado. Así, la promoción estatal de derechos sexuales, reproductivos y de género resultaron, durante gran parte de los gobiernos kirchneristas, en una “colisión entre el poder político y el poder eclesiástico” (Esquivel, 2013).

Sin embargo, en marzo de 2013, un evento imprevisto y de singular importancia abriría la oportunidad para una posible reconfiguración de este vínculo. Entonces, Jorge Bergoglio, ex presidente de la Conferencia Episcopal Argentina (CEA)<sup>29</sup> y arzobispo de la ciudad de Buenos Aires<sup>30</sup>, fue designado Papa. De acuerdo con Mallimaci (2013), la elevación del máximo representante de la Iglesia Católica local a este puesto de poder global auguraba la revitalización de la influencia del catolicismo en la Argentina. No tanto en la esfera de las creencias religiosas, sino más bien en su capacidad de relacionarse con actores relevantes de la política y el Estado. Esto se explicaba, en parte, por la renovada rentabilidad que ofrecía el “aura legitimador” de la Iglesia Católica a través de la figura papal a los actores pertenecientes al escenario político argentino (Esquivel, 2017). De allí que el Sumo Pontífice mantuviera, al poco tiempo de haber asumido, numerosos encuentros con autoridades públicas y referentes políticos. Entre ellos, con múltiples representantes de diversos partidos políticos (*Perfil*, 26/05/2013; *La Capital*, 23/05/2013), de asociaciones civiles (*Clarín*, 29/06/2013) y movimientos sociales (*Télam*, 20/08/2013).

Más relevante aún para el argumento aquí planteado, el flamante Papa sostuvo varias reuniones con la presidente Fernández de Kirchner y otros miembros del Poder Ejecutivo y

---

29 Se trata de un órgano colectivo permanente de la Iglesia Católica argentina que congrega a todos los obispos y arzobispos del país. Desde su Asamblea Plenaria y distintas comisiones se toman decisiones internas y elaboran pronunciamientos públicos.

30 Es el funcionario del clero que tiene a su cargo una jurisdicción territorial de la Iglesia Católica (diócesis), pero que por la relevancia de dicho espacio goza de un estatus mayor al de obispo.

Legislativo, en marzo y julio de 2013. A estas le sucederían cinco reuniones formales más entre la mandataria y el Papa (*La Nación*, 26/02/2016). Luego de un extendido período de distanciamiento personal expresado en la preferencia de evitar encuentros públicos (*La Nación*, 14/03/2013), la multiplicación de las instancias de encuentro entre ambas figuras se vuelve indicativo tanto de una reconfiguración de voluntades políticas, así como también de un incremento de las capacidades relacionales de la Iglesia Católica local. Aspecto que no sólo se evidencia en el número de reuniones, sino también en un reconocido aumento de la habilidad de dicha organización para hacer operar sus intereses y posicionamientos en una multiplicidad de ámbitos a través de la máxima autoridad gubernamental (Yussef, 2013). Como se verá inmediatamente, y se evidencia también a lo largo del presente trabajo, esta renovada capacidad se expresaría particularmente en la arena de políticas de reducción de la demanda de sustancias psicoactivas.

En la primera visita a América Latina luego de su designación, el Papa asistió a la inauguración de un centro de atención para consumidores de sustancias en Río de Janeiro, Brasil. Allí, en un acto que buscaba evidenciar la preocupación y el compromiso de la Iglesia Católica frente a la problemática, el Sumo Pontífice expresaba sus consideraciones respecto al estado de situación del asunto y las modalidades de abordaje estatal existentes en la región. En un contexto en que, como ya se mencionó, algunos Estados decidían adoptar modelos de gestión de sustancias ilegalizadas distanciados de la respuesta penal, la autoridad eclesial reclamaba el despliegue de medidas centradas en la reducción de la demanda. En sus exhortaciones, la atención del asunto en los sectores sociales en situación de pobreza y la identificación de ésta como un factor desencadenante del mismo ocupaba un lugar primordial. Entonces afirmaba:

No es la liberalización del consumo de drogas, como se está discutiendo en varias partes de América Latina, lo que podrá reducir la propagación y la influencia de la dependencia química. Es preciso afrontar los problemas que están a la base de su uso, promoviendo una mayor justicia (...), acompañando a los necesitados (ACI, 2013).

Estos posicionamientos de la máxima autoridad de la Iglesia Católica tendrían repercusión en el ámbito político argentino. La CEA también hizo de la oferta y demanda de sustancias psicoactivas un elemento central de sus acciones y discursos públicos. En un contexto electoral como el abierto en el año 2013, la Iglesia supo potenciar el histórico dominio de agencia por ella detentado en aquella arena. Entonces fue que, como ha advertido Cunial (2016: 238), canalizando sus posicionamientos por medio la nueva relación entablada entre el Papa y el Poder Ejecutivo, fue capaz de bloquear proyectos legislativos que, en sintonía con las reformas que acontecían a nivel regional, buscaban remover el consumo de sustancias ilegalizadas de las conductas prohibidas por el Estado.

En este marco, la Iglesia local inició una serie de interpelaciones a las autoridades gubernamentales exigiendo el reforzamiento de las capacidades organizacionales de los actores estatales responsables en la intervención sobre la circulación y uso de sustancias, particularmente aquellas ilegalizadas, en las poblaciones en situación de pobreza. El 7 de noviembre de dicho año, la Asamblea Plenaria de la CEA emitió un comunicado titulado “El drama de la droga y el narcotráfico” (AICA, 07/11/2013). Por un lado, el documento presentaba un diagnóstico de la situación de la venta y consumo de sustancias ilegales en el país y sus consecuencias sociales, principalmente entre la población joven. A su vez, exhibía los esfuerzos realizados desde diferentes instancias de la Iglesia en materia asistencial frente a problemas relativos al consumo de sustancias. En adición a estas consideraciones, allí se reclamaba un conjunto de “medidas urgentes” por parte del Estado nacional. Entre ellas resulta relevante la que exigió la reposición del liderazgo en SEDRONAR. Como se anticipó, desde marzo de 2013, la dirección de la dependencia estaba siendo ejercida por un secretario interino<sup>31</sup>. Por tal motivo, entre las demandas de la Iglesia Católica se encontraba la designación de un nuevo funcionario en el cargo.

Posteriormente, en diciembre del mismo año, una de las comisiones de la CEA reunió a representantes de numerosos partidos políticos para que suscribiesen a un conjunto de lineamientos en la materia con el objetivo de “consensuar caminos que permitan enfrentar

---

31 Luego de que el entonces secretario, Rafael Bielsa, renunciara en marzo de 2013 para asumir la representación estatal en una empresa de aeropuertos, el cargo estaba siendo ocupado por el interino Salvador Postiglioni (*Página 12*, 20/03/2013).

esta verdadera emergencia social” (AICA, 19/12/2013). El documento celebrado exhortaba la multiplicación de medidas educativas y sanitarias que desalentasen el consumo de sustancias, así como también la provisión de mayor asistencia económica a las organizaciones dedicadas a la prevención y asistencia de los mismos. A su vez, aludía especialmente a la necesidad de generar políticas públicas que revertieran la situación de “exclusión social” de los sectores jóvenes como condición para una atención satisfactoria del problema (AICA, 19/12/2013). Es decir, estas demandas de alta resonancia pública y alcance político resaltaban la necesidad de aumentar los programas de acción estatal y los recursos públicos disponibles para la intervención en materia de reducción de la demanda de sustancias entre la población en situación de pobreza.

Como se observa, las interpelaciones a las autoridades públicas y representantes partidarios, iniciadas tras la elevación de Bergoglio a Sumo Pontífice en 2013 hicieron hincapié en la necesidad de fortalecer las capacidades organizacionales detentadas por los organismos estatales competentes para enfrentar los problemas relativos a la oferta y demanda de sustancias psicoactivas, con especial énfasis en la población en situación de pobreza, sector donde la Iglesia Católica detenta un histórico dominio de agencia. De esto es indicativo la exigencia de renovar el liderazgo en la dependencia nacional encargada del problema, así como también el pedido por la multiplicación de programas de acción y mayor disponibilidad de recursos. Estas demandas sociales por mayores competencias de la organización estatal resultan determinantes también para comprender las transformaciones que atravesaría SEDRONAR en materia presupuestaria.

### **III. Institucionalización auto-amplificada rumbo a SEDRONAR: actores estatales en busca de capacidades sociales (2002-2015)**

Como se anticipó, en sintonía con las necesidades emergentes, el incremento de las partidas de SEDRONAR respondió al objetivo de financiar políticas públicas que incrementasen la capacidad territorial de la dependencia entre la población en situación de pobreza. Esto es, asegurar la presencia sostenida de sus posicionamientos en materia de reducción de la demanda de sustancias psicoactivas y disponer de recursos humanos propios en zonas geográficas donde previamente no poseía. Una decisión que, aquí se argumenta, requirió del incremento de las relaciones mantenidas con actores locales sociales y la incorporación de mayor cantidad de personal. La ejecución de estas políticas tuvo como condición necesaria la dilatación de capacidades exigidas por los marcos legales y actores sociales descritos en el capítulo previo.

El programa de mayor relevancia que encarnó estos propósitos fue “Recuperar Inclusión”. El convenio para su ejecución se concretó en diciembre de 2013, días después de ser designado el sacerdote Juan Carlos Molina a cargo del organismo. La trayectoria de interacciones socioestatales que ostentaba Molina, principalmente a través de su Fundación, se erige como un factor explicativo de su nombramiento a la vez que permite comprenderlo como el más vertical de una secuencia incremental de multiplicación y jerarquización de encajes institucionales. Se argumentará que la necesidad de mayores capacidades estatales demandada durante aquel año motivó que autoridades gubernamentales tomaran como referencia la capacidad territorial y organizacional acumulada por el sacerdote y su organización durante aquella secuencia para procurar su inserción en la función pública.

Como se verá, en gran medida la acumulación de estas distintas competencias por parte de Molina y su Fundación -las cuales luego legitimarían su nombramiento- estuvo auspiciada por recursos públicos y dinamizada por vínculos personales con funcionarios públicos. En otros términos, la capacidad organizacional y relacional detentada por ciertos actores estatales constituyó una condición necesaria para que el sacerdote se erigiese como un actor con dominio de agencia para insertarse en SEDRONAR. En tanto que las políticas públicas

ejecutadas por su gestión finalmente tonificaron las capacidades estatales frente al problema de la demanda de sustancias, las líneas que siguen revelan con precisión las características adoptadas por un proceso de íntima mutua constitución socioestatal. Éste, a su vez, provee elementos para comprender los rasgos asumidos por dichas políticas.

En este sentido, el capítulo pretende contribuir al conocimiento existente sobre las dinámicas socioestatales durante el período kirchnerista. A pesar de importantes variaciones en los caminos por los que transitó la construcción política y el asentamiento de su legitimidad, durante las gestiones kirchneristas que gobernaron entre 2003 y 2015 ocupó un rol central la apertura del aparato estatal a la participación de distintos sectores de la sociedad civil organizada. El triunfo electoral de Néstor Kirchner en 2003, luego de la deserción de su contrincante en la segunda vuelta electoral, colocó ante las extendidas consecuencias económicas, sociales y políticas de la crisis de 2001 a un presidente con limitado apoyo popular y carente de arraigo en los sectores movilizados.

Esta debilidad de origen, que se complementaba con la marginalidad del nuevo mandatario dentro del partido peronista, tuvo como contraparte la confección de un amplio soporte social. Tanto en el transcurso de su gobierno como en el presidido por su esposa Cristina Fernández a partir de 2007, dicho soporte estuvo solidificado duraderamente por buena parte de los movimientos sociales, transitoriamente por la amplitud de los sindicatos y finalmente con base en la fortaleza propia de las organizaciones de jóvenes militantes (Sidicaro, 2011; Pérez & Natalucci, 2012; Retamozo & Trujillo, 2019).

De tal manera, en lo que refiere a las interacciones socioestatales, la amplia mayoría del conocimiento actual sobre el periodo abunda sobre el modo en que el contexto de renovada permeabilidad estatal operó sobre las vinculaciones protagonizadas por esta clase de organizaciones. Así, se ha destacado el modo en que los movimientos sociales, por distintos medios (gestión de programas, ocupación de cargos, etc), se institucionalizaron en la estructura estatal (cfr. Cortés, 2008; Massetti, 2010; Natalucci, 2012; Longa, 2018). Algunos estudios se enfocaron en las interacciones derivadas del reposicionamiento de los sindicatos como intermediarios entre el Estado y los trabajadores a la vez que remarcan la integración de sus demandas a la agenda gubernamental (cfr. Natalucci, 2013; Marticornea,

2015; Retamozo & Morris, 2015). Finalmente, otros trabajos abordan la centralidad política adquirida por los movimientos de jóvenes surgidos hacia el último gobierno kirchnerista, en especial como consecuencia del despliegue de un activismo íntimamente articulado, e incluso superpuesto, con instancias e intervenciones estatales (cfr. Vázquez & Vommaro, 2012; Vázquez, 2013; Kriger, 2017).

Si bien esta literatura ha aportado nociones relevantes para la comprensión de la renovada accesibilidad institucional instaurada en aquellos años, no se ha atendido con profundidad cómo la misma afectó las vinculaciones, en algunos casos preexistentes, establecidas con otro tipo de actores del ámbito de la sociedad civil. Esto resulta pertinente, más aún, cuando logra advertirse que del establecimiento de relaciones con dicha clase de actores sociales surgieron dinámicas de mutua constitución con implicaciones trascendentes en la formación de posicionamientos gubernamentales y elaboración de políticas públicas frente a problemáticas específicas. En congruencia con estas consideraciones, en lo que sigue se analiza el proceso auto-amplificado de institucionalización de los intereses y posicionamientos del sacerdote y su fundación por auspicio de actores estatales. Para esto se desagrega la exposición en cuatro apartados.

En el primero se reconstruyen los primeros encajes consolidados a favor de la Fundación Pibes de la Patagonia en la provincia de Santa Cruz, emprendimiento organizacional de Molina, en el sur de Argentina. Se argumenta que el primero y más determinante de éstos fue el canal de comunicación establecido entre él y la entonces Ministra de Asuntos Sociales de la provincia, Alicia Kirchner. Dicho acceso a una autoridad del Estado dilató el dominio de agencia del emprendimiento del sacerdote, posibilitando la sedimentación de su financiamiento a través de fondos públicos. A partir de allí, iniciaría el aumento de la capacidad territorial y organizacional de la fundación en tanto multiplicó su inserción en distintas zonas de la provincia y diversificó el conjunto de intervenciones que integraban su repertorio de acción. En este sentido, el incremento de las competencias y destrezas de este actor social estuvo movilizadas por las capacidades organizacionales del Estado provincial, específicamente en términos de recursos económicos.

Los dos siguientes pretenden dar cuenta del modo en que la emergencia de posteriores encajes respondió al interés y agencia de actores estatales, los cuales procuraban institucionalizar las capacidades de Molina y su Fundación en la estructura del Estado. Así, en el segundo apartado se coloca bajo análisis la consecuencia más relevante de la elevación de estas interacciones socioestatales al ámbito nacional. La asunción de Alicia Kirchner como Ministra de Desarrollo Social de la Nación en 2003 expandió la estructura de oportunidad de la Fundación de Molina, entonces red denominada como Valdocco. En este plano se anticipa la secuencia de eventos que posteriormente conduciría a su nombramiento en SEDRONAR. En 2008, la necesidad de las autoridades gubernamentales nacionales de atender una situación de “crisis humanitaria” en la provincia de Chaco, en el noreste argentino, posibilitó la expansión territorial de la organización liderada por Molina. En este punto, nuevamente, los recursos financieros del Estado resultaron una condición de posibilidad para el fortalecimiento de las capacidades del sacerdote y su fundación. A partir de aquella instancia él establecería una relación personal con el entonces gobernador, Jorge Capitanich. Este nuevo punto de acceso en el Estado provincial se tornaría en una pieza fundamental de la configuración de encajes que, frente a nuevas necesidades estatales, auspiciaría el arribo de Molina a la función pública.

Las demandas de la Iglesia Católica argentina repasadas en el Capítulo II constituyeron una de las condiciones que operaron a favor de la ocupación de cargos públicos por parte del sacerdote y otros integrantes de su Fundación. Sin embargo, antes de fungir como un encaje de alta verticalidad de la institución religiosa, Molina desarrolló políticas públicas inspiradas en intereses y posicionamientos que primaron en la interacción de la Fundación Valdocco con diferentes instancias estatales. El programa Recuperar Inclusión (ReIn) fue un plan que buscó aumentar la capacidad territorial de SEDRONAR por medio de la creación de “dispositivos” preventivos y asistenciales en sectores marginados que asegurasen la presencia de sus posicionamientos en espacios donde éstos previamente no regían. La ocupación de cargos públicos en SEDRONAR por iniciativa de actores estatales y la consecuente institucionalización de sus posicionamientos evidenciada en las características asumidas por el ReIn son abordados en la tercera sección.

Finalmente, en el último subtítulo se describe el modo en que las vinculaciones existentes entre Molina y autoridades estatales facultadas en materia presupuestaria fueron funcionales para el incremento de las partidas de SEDRONAR durante su gestión. A partir del análisis de documentos presupuestarios se divisan los fines específicos para los que dichos recursos fueron asignados. Los mismos permiten observar que el aumento de las capacidades organizacionales (contratación de mayor cantidad de personal) y relacionales (vinculación con actores estatales y sociales locales) de la secretaría constituyeron una condición necesaria para aumentar su competencia territorial. Así, el proceso de interacción socioestatal que produjo el aumento de las capacidades del emprendimiento organizacional del sacerdote proseguiría, con su incorporación a la función pública, con el incremento de las capacidades estatales de la dependencia nacional.

### 1. Encajes institucionales en el Poder Ejecutivo provincial (2002-2007)

En Argentina, distintas organizaciones de la sociedad civil han ocupado históricamente un rol importante en la atención de distintos problemas sociales. Como se han ocupado de destacar diferentes investigaciones (Testa, 2016; Cerdá, 2015; Golbert, 2010), asociaciones, fundaciones, ONGs, entre otras, constituyen un conglomerado relevante de actores sociales con una larga tradición de intervención sobre una amplia variedad de asuntos: la salud y la enfermedad, la educación, la niñez y la pobreza. Con el retorno de la democracia, pero fundamentalmente tras el desmantelamiento de la política social sucedido con el avance del modelo neoliberal, tuvo lugar una multiplicación de este tipo de organizaciones. En este escenario, el Estado prosiguió con su tradicional rol de principal proveedor de recursos mientras que las mismas, además de dedicarse a suplir sus deficiencias, se constituyeron en importantes interlocutores y consultores con conocimientos fundados en la proximidad cotidiana con los asuntos a resolver y, especialmente, con los sectores sociales en situación de pobreza (Forni y Vergilio Leite, 2006: 216).

En dicho contexto es que se inscribe el inicio del emprendimiento del sacerdote Juan Carlos Molina, en la provincia de Santa Cruz durante la gobernación del futuro presidente Néstor

Kirchner<sup>32</sup>. Tras su ordenamiento como cura en la provincia de Buenos Aires, allí había sido encomendado en el año 2000 para desempeñarse como vicario parroquial en la localidad de Caleta Olivia. Además de realizar su labor levítica, consistente en asistir al párroco en el ofrecimiento de misas y bautismos, al sacerdote le fue encomendado administrar el oratorio local. Se trata de un espacio pedagógico y recreativo destinado a niños y jóvenes pertenecientes a los sectores vulnerables y de larga tradición en la congregación salesiana<sup>33</sup>, de la cual Molina era miembro profeso (Molina, entrevista personal, 29/06/2016).

Tradicionalmente, dicha congregación se ha caracterizado por dedicarse a la realización de obras y servicios para niños y adolescentes de estratos socioeconómicos bajos, brindando educación escolar y formación para el trabajo (Pierini, 2013). De allí que la pertenencia a esta congregación implica, en primera instancia, la obtención de una formación especializada para el trabajo religioso. En el caso de Molina, en adición a la realización de estudios en teología, su formación sacerdotal constó de la obtención del título de profesor en educación. En este sentido, el desarrollo de la labor salesiana conlleva necesariamente la acumulación de una experiencia en la intervención pedagógica sobre poblaciones jóvenes.

La misma inicia en el proceso de formación del sacerdote, en la etapa denominada “tirocinio”, una instancia de trabajo en donde se ponen en práctica los conocimientos adquiridos en la instrucción previa en espacios educativos o recreativos juveniles (Molina, entrevista personal, 29/06/2016). Las destrezas reunidas en este trayecto fueron las que también se pusieron en desarrollo a partir del arribo de Molina al oratorio de la localidad santacruceña. En este nuevo escenario la aplicación de aquellos conocimientos comenzaría a operar para favorecer la consecución de una expertise localmente anclada, desplegando sus habilidades en función de atender las necesidades del territorio.

---

32 Néstor Kirchner ejerció la gobernación de la provincia durante tres mandatos consecutivos, entre 1991 y 2003. Durante todo este período Alicia Kirchner se mantuvo al frente del Ministerio de Asuntos Sociales.

33 Fundada por Juan Melchor Bosco (1815-1888), italiano de procedencia campesina, la congregación surgió imbuida de las preocupaciones católicas por las profundas transformaciones sociales sucedidas en Europa producto de la Revolución Industrial. Luego de su aprobación por parte del poder papal en 1858, la congregación se expandiría a escala global llegando a la Argentina a fines de siglo XIX (Pierini, 2013).

Ahora bien, en su vinculación con los núcleos jerárquicos de esta entidad religiosa, como también con sus mecanismos de interacción internos, Molina entiende que siempre predominaron desacuerdos respecto a múltiples áreas de la vida institucional y política: “soy sacerdote, pero en disenso. Me peleo mucho con los obispos” (entrevista personal, 29/06/2016). Allí radica, según él, uno de los motivos que explican el surgimiento de su fundación. No obstante, vale resaltar, las creencias, credenciales y destrezas adquiridas en dicho campo de ningún modo fueron claudicadas en esta mudanza desde la institución clerical a la organización de la sociedad civil.

Parte de aquella disconformidad, argumenta Molina, surgía de la falta de intervención de la Iglesia en las áreas problemáticas que aquejaban a ciertos segmentos específicos de las poblaciones juveniles en situación de pobreza, en sus palabras: “(...) los *pibes* más complicados. *Pibes* chorros, *pibes* presos, con problema de drogas.” (entrevista personal, 13/02/2017). Según comprende, ganar incidencia allí requería una expansión territorial que la organización clerical no estaba dispuesta a realizar. Fue esta circunstancia la que, en parte, propició el inicio de su emprendimiento:

“(...) empiezo la Fundación. En ese galpón, al margen de la Iglesia. Porque en ese momento la Iglesia no quería trabajar con esos *pibes*, estaba muy centrada en los colegios. No se querían meter en una zona nueva (...). Estaba armado de tal manera que los *pibes* más complejos no llegaban. Entonces tenés que salir al territorio” (entrevista personal, 13/02/2017).

Más allá de estas condiciones que emergían del entorno organizacional de la Iglesia, el apartamiento de Molina de sus funciones ministeriales y la construcción de su propio emprendimiento necesitó un factor adicional: su relación con Alicia Kirchner. Ministra de Asuntos Sociales de la provincia bajo el gobierno de su hermano, fue ella quien, comenta el sacerdote, le sugirió al crear una fundación (entrevista personal, 13/02/2017). De acuerdo con su testimonio, el vínculo se originó en un encuentro, en cierta medida protocolar, convocado por la propia ministra. Fue allí que Molina generó la oportunidad para la obtención de un beneficio y el establecimiento de una relación sedimentada en el tiempo a partir de la exhibición de su objetivo organizacional y los medios requeridos para alcanzarlo.

Un encaje que de allí en más se caracterizaría por auspiciar las condiciones materiales para el desarrollo de las intervenciones conducidas por la fundación del sacerdote, asegurando así la atención de problemáticas sociales sensibles para representantes estatales de la provincia. Así recuerda él aquel evento:

Ya habíamos encontrado un galpón y ya venía planeando de armar un centro para los *pibes* ahí, porque en frente había un barrio muy difícil. (...) Pero no tenía vidrios, gas, nada. Entonces viene Alicia y me pide la audiencia, la recibo (...) Venía a *tantear* quien era yo en realidad. Termina de hablar y le digo: ‘Necesito que venga a conocer un lugar’. (...) Y nos fuimos del (...) centro hasta la costanera donde estaba el galpón. Entramos, y nunca me voy a olvidar de este gesto, (...) me dice: ‘¿que necesitas para acá?’. Le dije: ‘los vidrios, el gas, arreglar los baños’. Bueno, a la semana yo tenía el gas, el vidrio y demás. Y ahí empecé a trabajar con los Kirchner” (entrevista personal, 13/02/2017).

En este hecho recordado por Molina, en primer lugar, ya se observa en operación lo que sería de allí en más su principal capital para la obtención de utilidades en el Estado que favorezcan su desarrollo organizacional: la capacidad para mantener una presencia establecida en territorios socialmente marginados. En la narración, la propuesta de intervención de Molina es la que permite, en cierto sentido, suprimir la distancia entre la autoridad provincial y aquella población objetivo.

A su vez, el modo en que se desarrolló el encuentro según Molina revela las capacidades relacionales de ambos actores. Por un lado, el sacerdote logra capitalizar el encuentro en función de producir beneficios para su organización mientras que, por el otro, la ministra se muestra dispuesta a romper el trato protocolar para establecer un vínculo con un actor social. Paralelamente es importante destacar la caracterización que el testimonio presenta sobre la relación socioestatal futura que aquel evento propició. Se trata, como se verá, de un vínculo de coordinación estratégica que redundará en la transferencia de recursos públicos. El reconocimiento de la existencia de una relación de cooperación entre el sacerdote y la ministra es importante para descartar explicaciones contenciosas sobre los resultados de los repertorios de interacción que se describen más adelante.

En agosto de 2002, por decisión del ejecutivo provincial, aquel espacio que sería coordinado por el sacerdote recibió una transferencia económica con el objetivo de financiar dicho acondicionamiento infraestructural para el desarrollo de actividades en un amplio abanico de rubros: “talleres de carpintería, panadería, agricultura, carpintería metálica, cerámica, costura, música, apoyo escolar, comedores y deportes” (PESC, 14/08/2002). De tal manera los encajes obtenidos redundaron, para el emprendimiento de Molina, en un crecimiento de sus capacidades organizacionales, específicamente en cuanto a la disponibilidad de recursos económicos y materiales para la consecución de sus fines. A su vez, la capacidad para la vinculación con actores estatales que revela la concesión de aquellos recursos encuentra respaldo también en una disposición legislativa del mismo año, presentada por el oficialismo, a través de la cual la cámara de diputados provincial declaró de interés al incipiente proyecto de Molina (PLSC, 10/10/2002). Del mismo modo, al año siguiente, su organización ganaría reconocimiento legal a partir de la concesión de su personería jurídica bajo el nombre de “Fundación Pibes de la Patagonia” (IPJ, 08/08/2003).

Para entonces, Néstor Kirchner había renunciado al ejecutivo provincial para asumir la Presidencia de la Nación (2003-2007). Su hermana se integró al gobierno nacional encabezando el Ministerio de Desarrollo Social, cargo que ocuparía hasta el 2015<sup>34</sup>. Mientras tanto, la organización fundada por Molina -quien seguía manteniendo un estrecho vínculo con la ahora ministra nacional<sup>35</sup>- continuaba pluralizando y jerarquizando sus instancias de inserción en el Estado santacruceño, particularmente a fin de dilatar su capacidad territorial y organizacional. Las mismas era comúnmente formalizadas en convenios de cooperación o aportes públicos no reintegrables.

Dos normativas ilustran este repertorio de interacción socioestatal. Por un lado, en noviembre del mismo año la Fundación celebró un acuerdo con la Subsecretaría de Obras Públicas provincial para el reacondicionamiento de un inmueble en la localidad de Pico

---

34 Su gestión se vería interrumpida sólo por unos meses cuando, en 2005, la ministra renunció para asumir brevemente como senadora nacional por la provincia de Santa Cruz.

35 Además de ser reconocido así por Molina, existen algunos eventos que permiten corroborar que su relación con Alicia Kirchner se mantuvo estrecha a pesar de su ascenso al gobierno nacional. Entre estos, por ejemplo, la intermediación del sacerdote en un conflicto gremial en Santa Cruz cuando Alicia Kirchner fungía como senadora nacional (*La Nación*, 11/02/2006) o su presencia durante una agresión pública de la que fue víctima la ministra en la misma provincia en 2007 (*Clarín*, 13/05/2007).

Truncado, próximo a Caleta Olivia, con el objetivo de que allí comience a funcionar una nueva sede de la organización (PESC, 06/02/2004). Posteriormente, en mayo de 2006 fue beneficiada por una transferencia económica destinada a adecuar y equipar un espacio donde comenzaría a dictar talleres en la capital de la provincia, Río Gallegos (PESC, 18/05/2006).

A su vez, la institucionalización de su financiamiento parcial a través de fondos públicos se manifestaba en resultados que le permitían a la Fundación potenciar la capacidad organizacional de los establecimientos con los que ya contaba. A modo de ejemplo, hacia diciembre de 2003 entabló un acuerdo con el Consejo Provincial de Educación, el Ministerio de Asuntos Sociales y una empresa privada para desarrollar un programa de formación de jóvenes para su inserción en la industria textil (PESC, 18/02/2004). En 2007, luego, concretó un nuevo convenio con la Subsecretaría de Obras Públicas para ampliar la estructura edilicia de su sede en Caleta Olivia (PESC, 20/02/2007). Esta secuencia de multiplicación de los repertorios y áreas de intervención de la Fundación como consecuencia de la interacción socioestatal es así recordada por Molina:

“Primero era ‘hacemos una merienda’, después un taller, después estar en la calle de noche porque los *pibes* (...), después los fines de semana...y se fue armando como una bola. (...) Entonces lo primero que hice fue abrir una cuenta en el banco (...). Toda la plata que empieza a entrar la uso para arreglar el centro juvenil. (...) Y de ahí todos los subsidios que pedíamos iban a la cuenta de la fundación. Subsidio es taller de alfajores, que tengamos madera, taller de costura, conseguir la comida.” (entrevista personal, 13/02/2017).

Los encajes institucionales tendientes a incrementar las capacidades territoriales y organizacionales de la Fundación en Santa Cruz fueron generados entre 2002 y 2008. Considerando los convenios de cooperación y la transferencia directa de recursos económicos es posible contabilizar ocho de éstos a lo largo del período (Tabla VII). Los mismos revelan la sedimentación de un patrón de interacción entre el Estado local y el emprendimiento del sacerdote Molina que moldeó una política específica de canalización de fondos del sector público a la organización de la sociedad civil. Así, los encajes

institucionales entonces concretados y las capacidades organizacionales estatales -en términos de recursos económicos- que a través de ellos se movilizaron, posibilitarían la adquisición de las competencias que posteriormente, en el marco de la aparición de necesidades estatales, se tornarían en una referencia para los actores estatales. Estos, primero, auspiciarían una nueva expansión territorial de la Fundación liderada por Molina y, luego, favorecerían su incorporación a la gestión pública.

## 2. El encaje como producto del interés estatal: institucionalización en el Poder Ejecutivo nacional (2008-2013)

A mediados del año 2007, cuando Alicia Kirchner llevaba más de cuatro años al frente del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, la Defensoría del Pueblo de la Nación impuso una demanda judicial con el Estado Nacional y la provincia de Chaco a raíz de la “situación de emergencia extrema” en la que se encontraban los habitantes de las comunidades indígenas tobas radicadas en la zona del Impenetrable chaqueño<sup>36</sup>. Ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación solicitó “que se los condene a que garanticen a dichas comunidades una real y efectiva calidad de vida digna” y satisfagan los derechos básicos previstos por la Constitución Nacional y los tratados internacionales (CSJN, 2007: 4.139). En dicho marco es que Molina inscribe el asentamiento de la nueva sede de su Fundación en el noroeste argentino (entrevista personal, 29/06/2016). Una traslación que exenta de las necesidades políticas y capacidades organizacionales del Estado nacional resultaría difícil figurar.

En este sentido, el proceso auto-amplificado de institucionalización hasta aquí tratado redundó en una fuerte expansión del ámbito territorial de injerencia de la Fundación. La dilatación de esta capacidad específica propició la generación de nuevos encajes en la estructura estatal en tanto incremento la posibilidad de establecer relaciones con sus representantes. La intervención de la organización de Molina, con apoyo del Estado, en un asunto priorizado por las autoridades gubernamentales generó un escenario de oportunidad

---

<sup>36</sup> Se trata de un bosque nativo ubicado al noroeste de la provincia.

para la vinculación con el gobernador de la provincia de destino, Jorge Capitanich<sup>37</sup>. Como se verá, el nexo que el sacerdote y el gobernador tejieron a partir de la inserción de la Fundación en Chaco como también las credenciales adquiridas allí por el primero resultaran fundamental para explicar su designación frente a SEDRONAR.

De este modo, los eventos que se describen en este apartado constatan cómo la emergencia de un problema relevante para las autoridades públicas generan una coyuntura fértil para la obtención de beneficios estatales por parte de actores sociales. Sin embargo, en dicho marco, la efectivización de logros institucionales que aumenten la capacidad de actores sociales y, por consiguiente, de agencias estatales no depende, como entienden Gurza Lavalle *et al.* (2019), solamente de que aquellos primeros desarrollen una práctica estratégica informada por la insolvencia del Estado en una arena de política pública específica. Sino que también la aptitud detentada por actores sociales orienta las motivaciones de actores estatales para, en base a las necesidades que forman parte de su agenda, originar, profundizar o transformar los vínculos institucionales tendidos con ellos. En estas situaciones, a su vez, las capacidades detentadas por actores estatales se tornan en elementos que condicionan las posibilidades de una vinculación exitosa con actores sociales.

El caso de la interacción mantenida entre la organización de Molina y diferentes instancias estatales es ilustrativo de este punto. La mencionada demanda contra el Estado nacional produjo la necesidad de atender una situación que requería, por sus características, de la participación de actores con competencia para insertarse en nuevos territorios en función de asistir a poblaciones marginadas. Dicha necesidad constituye una condición necesaria para conjeturar que las autoridades gubernamentales podrían tener algún incentivo para producir o ahondar de un modo específico su relación con algún actor social habilitado frente al problema. En este escenario la capacidad que había demostrado la Fundación del sacerdote para extender su emprendimiento sobre nuevos espacios geográficos y ofrecer asistencia a poblaciones marginadas la tornaban en un actor apto para la intervención.

---

<sup>37</sup> La de Capitanich es una figura de larga trayectoria dentro del Partido Justicialista y la función pública. Para el momento en cuestión ya había estado a cargo del Ministerio de Economía de la Nación (2001) y fungido como senador nacional (2001-2007). Ocupaba el Poder Ejecutivo de Chaco desde el 2007.

Adicionalmente, es importante considerar que la atención de la intimación de la justicia recayó en el Ministerio de Desarrollo Social conducido por Alicia Kirchner. En su acervo de capacidades ella contaba con una vinculación preexistente con Molina, incrementado las posibilidades de auspiciar la producción de un encaje que le sea favorable a éste último, a la misma vez que fortalezca las competencias estatales para atender el problema en cuestión. La suposición de que la conjunción de estos elementos provocarían que actores estatales con poder de decisión procurasen institucionalizar la intervención de la Fundación en el asunto es revalidada por el recuerdo del Molina:

(...) y hay una denuncia que le habían hecho al gobierno anterior, por abandono de persona, y estaba en la Corte Suprema, y el Estado tenía la obligación de atender el Impenetrable Chaqueño. Entonces un día me dice Kirchner: ‘Habla con Alicia porque te va a pedir algo’. Me pide ir a trabajar, a armar algo en el Impenetrable Chaqueño (...) (Molina, entrevista personal, 29/09/2016).

De la misma manera, las capacidades organizacionales disponibles a actores del Estado nacional y provincial en materia de recursos financieros serían también determinantes en la institucionalización de la actuación de la organización encabezada por Molina. Según consta en el Boletín Oficial de Chaco, a principios de noviembre de 2008 la Dirección de Personerías Jurídicas de la provincia aprobaba la inscripción en su registro de la Fundación Valdocco (Disposición Interna 492, 11/11/2008). Bajo ese nombre había sido previamente asentada una organización de la sociedad civil en Santa Cruz, en la que el sacerdote Molina había comparecido como fundador. Según él, la expansión de la organización por fuera del territorio patagónico fue la que obligó a modificar su nombre (entrevista personal, 29/06/2016). Rápidamente, al día siguiente de ser formalizada su existencia en la provincia del noreste argentino, la Fundación fue beneficiada con una transferencia económica proporcional a la tarea que le era encomendada por un valor de AR\$1.500.000<sup>38</sup>.

Los recursos provenían del Tesoro Nacional a través del Ministerio del Interior de la Nación, quien los traspasó al Ministerio de Desarrollo Social y Derechos Humanos de la

---

<sup>38</sup> Tomando como referencia la serie histórica de cotizaciones producida por el Banco Central de la República (cambio minorista) se trata de un monto entonces equivalente a \$439.882,69 dólares estadounidenses (BCRA, 2019).

provincia y, posteriormente, éste último a la Fundación. Según el documento oficial, el subsidio era cedido a fin de que la organización dirigida por Molina realizara la “construcción y mantenimiento de un centro educativo, deportivo, incluyendo comedor, cocina, talleres, pabellones para los alumnos y personal, viviendas para el personal” en la localidad de Comandancia Frías, en el norte de la provincia. Con este propósito, el Estado local cedió allí en comodato un terreno a favor de la fundación (PEC, 12/11/2008). A estas concesiones destinadas a la nueva instancia de intervención de Valdocco se sumarían en septiembre del año siguiente una subvención -también financiada por el gobierno nacional- de un valor de AR\$860.000<sup>39</sup> para la construcción de un pabellón para alumnos (PEC, 08/09/2009) y otra en 2012 por AR\$1.084.736,92<sup>40</sup> provenientes de fondos provinciales con el fin de desarrollar un plan de abastecimiento de agua para las instalaciones (PEC, 07/06/2012). Respecto a estas transferencias es importante resaltar la comparecencia de Darío Garribia como apoderado general de la Fundación, puesto que luego ocuparía un cargo jerárquico durante la gestión de Molina en SEDRONAR.

Mientras tanto, en marzo de 2009, la ministra Alicia Kirchner había encabezado, acompañada del gobernador de Chaco Jorge Capitanich y el sacerdote Molina, la ceremonia inaugural de la nueva sede de Valdocco, presentada como una intervención auspiciada por los gobiernos nacional y provincial (*Norte*, 01/03/2009). La mayúscula envergadura del proyecto se correspondió con las responsabilidades asumidas. Como puede apreciarse a través de sus publicaciones, la Fundación montó su flamante complejo sobre un extenso terreno ubicado en el monte chaqueño. Seis son las largas edificaciones con techos a dos aguas y amplias galerías que se disponen ordenadamente alejadas de un imponente cobertizo de chapa destinado a cubrir actividades deportivas. Maquinaria agrícola, vehículos de transporte y batanes de agua pueden vislumbrarse entre los instrumentos incorporados por la fundación para la intervención (Fundación Valdocco, 2010).

Dada la cantidad de personas en “situación de riesgo”, en adición a la multiplicidad de necesidades a satisfacer, la Fundación concentró un conjunto de servicios y acciones que

<sup>39</sup> Aproximadamente \$223.376,6 dólares estadounidenses. Conversión realizada con base en datos del BCRA (2019)

<sup>40</sup> Monto cercano a \$242.128,7 dólares estadounidenses. Conversión realizada con base en datos del BCRA (2019)

incrementaron sensiblemente su capacidad como organización en aquel territorio. Por un lado, aunque desde ya con una dimensión mayor que en la de la Patagonia, continuó realizando actividades de capacitación, recreación y deporte, como también atendiendo urgencias básicas como la alimentación. En este sentido, en su flamante sede contaría con comedor, panadería, huerta, apiario, sala de faena, radio y gimnasio (Fundación Valdocco, 2010).

Pero paralelamente dilató su espectro de intervenciones incorporando, entre otras, un “centro educativo” donde ofrecería instrucción pre-escolar y primaria bilingüe, y secundaria y técnica. A su vez este contaría con un “centro de estudios terciarios” con cinco “tecnicaturas sociales”. Según uno de los folletos, en el año 2010, a este espacio educativo asistían unos 300 alumnos. Una innovación organizacional a la que se agregaron otras, como la instauración de un “centro de salud” integralmente equipado, con capacidad de otorgar atención clínica, neonatológica y odontológica. La instalación de una antena telefónica celular, red de agua potable y cloacal son otros de los beneficios antes ausentes que trajo aparejado el asentamiento de Valdocco en el lugar (Fundación Valdocco, 2010).

En este mismo año la capacidad de intervención de Valdocco en territorio chaqueño gozaría un nuevo incremento. Entonces el Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de la provincia entregó gratuitamente, en la localidad de Vedia, las instalaciones donde había funcionado una escuela primaria con vista a que la Fundación instalase “una Casa Terapéutica y un Hogar” (PEC, 29/04/2010). Este constituye un hito relevante en el proceso que derivaría en la asunción de Molina en SEDRONAR ya que allí comenzó a funcionar la primera sede de la Fundación especializada en la atención a jóvenes consumidores de sustancias psicoactivas. Así, en el espacio se ofrecería asistencia terapéutica, talleres de formación en oficios y actividades recreativas. Al encontrarse ya operando, en marzo de 2012, Capitanich y Molina visitaron juntos las instalaciones del nuevo centro (Fundación Valdocco, 2012). Para entonces, entre el gobernador y el sacerdote había cobrado forma un cercano vínculo personal, incluso de mayor densidad que los que Molina mantenía con las autoridades nacionales. De esta manera interpreta él aquella relación:

“Y ahí empieza mi relación con Capitanich. Más religioso que los Kirchner, por lo tanto empiezo a tener una relación de cura, acompañarlo en cuestiones personales, en calidad de confesor, entonces empiezo a tener una relación muy estrecha con él.” (Molina, entrevista personal, 29/09/2016).

De este modo, el proceso auto-amplificado de institucionalización transitado por el sacerdote redundó, primero, en la generación de un encaje de alta verticalidad como lo fue su acceso a Alicia Kirchner. En segunda instancia, el mismo llevó a la obtención de un plural espectro de encajes que sedimentaron una política de transferencia de recursos públicos a su favor y que, a su vez, posibilitaron la acumulación de una serie de capacidades territoriales y organizacionales determinantes para la producción de futuros puntos de acceso en el Estado. La consolidación de este dominio de agencia auspició posteriormente el nexos con Capitanich. Un último encaje de alta verticalidad importante para explicar su designación en SEDRONAR a partir del nombramiento del gobernador de Chaco como Jefe de Gabinete de Ministros de la Nación a fines de 2013.

En este proceso de institucionalización incremental de los intereses y posicionamientos del sacerdote por promoción de actores estatales, interpretaron un papel crucial las capacidades territoriales y organizacionales de la Fundación. Las aptitudes para radicarse en un espacio y realizar allí intervenciones, como las destrezas acumuladas en la arena de políticas asistenciales dirigidas a la juventud marginada capacitaron a Molina y otros miembros de su organización para ocupar cargos jerárquicos en el Estado. Un hecho que se concretaría a partir de la necesidad gubernamental de dilatar las capacidades estatales instalada por las exigencias legales y demandas sociales repasadas en el capítulo anterior.

### 3. El encaje como producto del interés estatal: la ocupación de cargos públicos

Tras ser designado Jorge Bergolio como Papa en 2013 no sólo mantuvo encuentros con la presidente, sino que, siendo de especial interés para el caso, tuvo también una reunión en mayo de dicho año con el gobernador de Chaco, Jorge Capitanich (*La Nación*, 22/05/2013).

Esto un mes después de que recibiera al propio sacerdote Juan Carlos Molina en la Ciudad del Vaticano, donde, según éste último publicó en su cuenta personal de Twitter, le expresó su respaldo por el trabajo que venía realizando: “‘metete en todos lados, aunque te critiquen’ me dijo!” (Molina, 2013). Si bien no puede asumirse que en estos encuentros los actores involucrados hayan intercambiado intereses o posicionamientos concernientes a la arena de políticas públicas en materia de consumo de sustancias o que los mismos constituyesen una condición necesaria para explicar la designación del sacerdote Molina en SEDRONAR, se torna relevante resaltar las vinculaciones personales que ellos evidencian.

Con las relaciones descritas de trasfondo, en noviembre de 2013, la CEA emitía el documento antes mencionado donde exigía la reposición del liderazgo en SEDRONAR (AICA, 2013). La interpelación a las autoridades gubernamentales tenía lugar días después la derrota sufrida por el oficialismo en distritos claves<sup>41</sup> durante las elecciones legislativas ese año. El 20 de noviembre de 2013 la presidente Fernández de Kirchner formalizaba varios cambios en su gabinete ministerial (*Télam*, 20/11/2013). Entre los nuevos miembros del gobierno se encontraba Jorge Capitanich, que fue nombrado entonces Jefe de Gabinete de Ministros. Las motivaciones tras la designación no fueron anunciadas públicamente. Sin embargo, existieron especulaciones en torno a las mismas: la intención del Poder Ejecutivo de conceder a los gobernadores oficialistas un representante en el gobierno nacional (*El Cronista*, 19/11/2013) o incluso la proyección del entonces gobernador de Chaco como posible candidato hacia las elecciones presidenciales de 2015 (*Perfil*, 20/11/2013). Más allá de las causas, la ocupación del puesto colocó a Capitanich en un espacio de alta relevancia política y, como se detalló en el Capítulo I, con amplias facultades en la elaboración y administración del presupuesto público.

Nueve días después de ser nombrado, en una conferencia ante la prensa, el flamante Jefe de Gabinete comunicaba la designación del sacerdote Juan Carlos Molina como secretario de SEDRONAR. La “experiencia en el trabajo territorial” y la “amplia vocación de servicio hacia los más pobres”, según Capitanich, eran algunas de las destrezas de Molina que lo habilitaban a ejercer el cargo que le era asignado en el marco de lo que era presentado como

---

41 Entre ellos la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe.

una “nueva estrategia de desarrollo” de la secretaría. Para Capitanich aquellas cualidades, que efectivamente contrastaban con el legado de una dependencia históricamente encabezada por abogados y, en menor medida, profesionales de la salud<sup>42</sup>; dotaban al sacerdote de idoneidad para “trabajar desde una óptica absolutamente diferente con respecto al tema de la drogadicción” (TV Pública Argentina, 29/11/2013).

En esta alocución explicativa de la decisión gubernamental no sólo resalta la referencia a capacidades acumuladas por el sacerdote a través de la movilización de recursos públicos, sino que allí se evidencia que las relaciones preexistentes ostentadas por el actor estatal fueron funcionales a la producción de éste último encaje de alta verticalidad. Así, se vislumbra cómo las competencias dominadas por actores estatales, en materia de vinculaciones con actores del ámbito social y disposición de recursos económicos generan condiciones positivas en los procesos de institucionalización de intereses y posicionamiento de actores sociales en el andamiaje estatal.

Así, del proceso incremental -en términos de multiplicación y jerarquización de encajes- hasta aquí analizado emergió un último punto de acceso favorable a Molina y su organización: la ocupación de cargos en la estructura estatal. Las competencias adquiridas por él y su organización a lo largo del proceso de interacción socioestatal descrito sirvieron de referencia para que actores estatales promovieran su sedimentación bajo la forma de un encaje en SEDRONAR con vistas a expandir las capacidades del organismo. La preponderancia de los intereses y agencia de actores estatales en la producción de este último encaje se evidencia en el hecho de que resultó de una solicitud de los funcionarios del Ejecutivo constreñidos bajo un contexto social y político específico. En la interacción previa, la capacidad acumulada por actores estatales en cuanto a relaciones con los actores sociales en cuestión y la disponibilidad de recursos económicos para financiar sus intervenciones fue funcional a la iniciativa de institucionalización iniciada por aquellos primeros. La valoración de Molina sobre su designación abona este argumento:

---

<sup>42</sup> Previo a Molina hubo ocho Secretarios titulares entre los cuales hubo cuatro abogados, un médico psiquiatra, un farmacéutico, un odontólogo y un economista.

Por algo me piden que vaya, y yo sabía adónde apuntaban porque sabían de mi [trabajo] de 15 años. Entonces mi relación con Alicia [Kirchner], (...) con *Coqui* [Jorge Capitanich]. (...) de ahí es que a Cristina [Fernández de Kirchner] le surge ofrecerme la SEDRONAR. (...) Lo que ella me pide: “Hacé pastoral en la SEDRONAR (...). Hacé de pastor, de cura, metete a trabajar con los pobres”. Estaba muy candente el tema de que los pibes más pobres se drogaban (Molina, entrevista personal, 29/06/2016).

En tanto, como ya se mencionó, existía una relación distante entre Molina y la Iglesia Católica, no es posible afirmar que su designación haya representado la emergencia de un encaje favorable a la organización católica en SEDRONAR. Incluso altos representantes de Iglesia la desvincularon públicamente de la decisión gubernamental. El hecho de que asumía el cargo “ni en nombre ni en representación de la Iglesia Católica” y su poca gravitación en el entramado organizacional eclesial caracterizaron las apreciaciones episcopales difundidas por los medios de comunicación (*La Nación*, 30/11/2013). A pesar de esto, con las demandas eclesiales sobre el agravamiento del problema del consumo de sustancias psicoactivas entre la población en situación de pobreza como trasfondo inmediato, el nombramiento de un sacerdote a cargo de la dependencia nacional encargada del asunto debe ser entendido como una respuesta gubernamental a las mismas. De hecho, miembros de la CEA fueron invitados y presenciaron la asunción de Molina (AICA, 05/12/2013) como también, posteriormente, en una reunión con la presidente declararon estar conformes con la decisión (AICA, 13/12/2013).

Así, a través de la gestión pública la Fundación encabezada por el sacerdote consiguió sedimentar sus intereses y posicionamientos sobre el consumo de sustancias psicoactivas en el andamiaje de aquel organismo. A su asunción como secretario de Estado le siguió el nombramiento de Darío Garribia, apoderado de la Fundación Valdocco, como Subsecretario de Coordinación Administrativa. Teniendo en cuenta el fenómeno que se busca explicar, este encaje particular revierte una singular importancia ya que dicha subunidad de SEDRONAR tenía entre sus objetivos “la gestión económica, financiera, patrimonial, de infraestructura (...)” de la secretaría así como también debía “entender en materia de

administración y gestión de recursos humanos (...)” (Presidencia de la Nación, 2014). Resulta elocuente que entre las subsecretarías existentes, sólo la competente en materia presupuestaria haya sido ocupada por un miembro de la organización de Molina.

En las dos subsecretarías restantes, la de Capacitación, Prevención y Asistencia y la de Abordaje Territorial<sup>43</sup>, si bien no fueron cubiertas por integrantes de la Fundación, los nombramientos evidencian la influencia del proceso de interacción socioestatal aquí analizado en la conformación de la nueva gestión. Esto debido a que en dichos puestos fueron designados funcionarios<sup>44</sup> provenientes de diferentes áreas del Ministerio de Desarrollo Social, dirigido por Alicia Kirchner. Lo mismo puede decirse respecto a quienes fueron colocados al frente de gran parte de las direcciones nacionales, direcciones y coordinaciones de la dependencia. Sin embargo, las funciones más cercanas al secretario fueron reservadas para miembros de la Fundación. Por ejemplo, un coordinador de la fundación, quien fue nombrado como Jefe de gabinete de asesores (Molina, entrevista personal, 01/08/2019).

En diciembre de 2013, SEDRONAR junto al Ministerio de Planificación Federal y el Ministerio de Salud acordaron la implementación del programa Recuperar Inclusión (ReIn). En el documento firmado por los representantes de dichas dependencias el plan era definido como una intervención cuyo principal objetivo se centraría en la generación “mecanismos de contención para aquellas personas que atraviesan situaciones de consumo problemático (...) en el marco de lo establecido por el Plan Nacional de Salud Mental” a partir de la “consolidación de núcleos de prevención, capacitación y asistencia de las adicciones”. Estas acciones, según se estipulaba, deberían desarrollarse en poblaciones “en situación de exclusión social” (SEDRONAR, 2013: 4-5).

La definición de la población destinataria como “excluida” lejos estuvo de ser de una focalización deliberada sobre un sector social en particular. Por el contrario, encontraba asidero en una perspectiva que, inspirada por la valorización de los “elementos contextuales” propuesto por la LNSM y el PNSM, estableció que, al menos en los casos a

---

43 Su nombre completo fue Subsecretaría de Diseño, monitoreo y evaluación de abordaje territorial, relaciones internacionales y control de precursores químicos.

44 Se trata de Carlos Jacomet y Sonia Aiscar, respectivamente.

atender por el Programa, “las adicciones responden a situaciones de exclusión social” (SEDRONAR, 2013: 5). A su vez, encontraban coherencia con las demandas sociales ya revisadas. De tal modo, atender dichos condicionantes sociales se tornaba imperioso en pos de resolver la cuestión específica de las “adicciones”.

En sintonía con la normativa vigente, la modalidad de abordaje propuesta por el programa buscaría consolidar la “red de asistencia territorial” a partir de la promoción de la articulación entre las diversas instituciones presentes en cada espacio local (hospitales generales, fundaciones, instituciones religiosas, deportivas y culturales) en adición a la creación de nuevos establecimientos públicos (SEDRONAR, 2013: 19). ReIn fue anunciado públicamente, en marzo del año siguiente, en un acto encabezado por la presidente acompañada por parte importante de su gabinete. Según allí se comunicaba, para los dos años siguientes en los que el programa estaría vigente, se preveía la creación de dos tipos de centros: las Casas Educativas Terapéuticas (CET) y los Centros Preventivos Locales de Adicciones (CePLA). Un video institucional entonces transmitido informaba que los primeros serían “dispositivos” abocados a “mitigar el consumo de alcohol y drogas promoviendo el acceso a la salud, la educación y el trabajo”, mientras que los segundos fungirían como “espacios de encuentro, recreación, prevención y contención” dedicados a impedir su aparición. Según se comunicaba, serían construidos 40 y 150, respectivamente.

Los mismos, en coherencia con el material programático, serían “distribuidos por todo el país, emplazados estratégicamente en las zonas de mayor vulnerabilidad social”. El desarrollo de los centros se realizaría en convenio con actores sociales y estatales locales (movimientos sociales, ONGs, iglesias y gobiernos provinciales y municipales) quienes tendrían bajo su responsabilidad la gestión general del espacio (Casa Rosada, 31/03/2014). En coordinación con éstos, SEDRONAR proveería los fondos necesarios para la construcción y adecuación de los mismos. Paralelamente, estaría a su cargo el diseño del organigrama, la determinación la modalidad de abordaje, y la capacitación del personal allí incorporado<sup>45</sup> (SEDRONAR, 17/02/2014). Estos últimos aspectos resultan cruciales para sostener que la secretaría vería dilatadas sus capacidades territoriales en términos de

---

45 Entre estos estarían el personal jerárquico (director, vice director y coordinador), administrativos, profesionales de la salud, docentes referentes de las áreas deportivas, recepción y formación, entre otros.

multiplicación de los espacios en donde contaría con funcionarios propios y tendrían vigencia sus posicionamientos respecto al problema.

De esta manera, el sacerdote Molina se ubicaba al frente de un programa de alta visibilidad pública e importante significado político que, además, sedimentaba en la estructura normativa y programática del Estado Nacional un cúmulo de valores y visiones propias sobre el problema que debía atender. Retomando lo señalado en un estudio previo (Ferreyra, 2019), esto se evidencia al observar un boletín de la Fundación Valdocco en el cual se lee la siguiente descripción de uno de sus establecimientos localizados en la provincia de Chaco: “La Casa Educativa Terapéutica (CET) se creó para adolescentes y jóvenes del noreste con problemas de adicciones (...) siendo nuestro objetivo contribuir a la transformación y a la creación de proyectos de vida saludables” (Fundación Valdocco, 2013). Rápidamente se advierte la analogía, uno de los “dispositivos territoriales” creados en el marco del programa ReIn durante la gestión del sacerdote llevó el mismo nombre que aquellos que pertenecían a la Fundación. Una traslación de título que sirve de indicio de la institucionalización en SEDRONAR de posicionamientos sostenidos por la organización liderada por Molina. Más aún cuando para el propio ex secretario entre amabas, “en cuanto a los grandes conceptos no habría diferencias.” (Molina, entrevista personal, 13/02/2017).

Según las publicaciones de Valdocco, sus establecimientos estarían guiados a partir de cuatro “ejes” determinantes de su funcionamiento. En primera instancia debía adoptar la forma de “una casa que recibe”, es decir, ser espacios abiertos y amables que emulen en el trato y la dinámica una especie de sensibilidad hogareña. Segundo, se preveía que fueran “una escuela que prepara para la vida”, una instancia signada por la incorporación tanto de conocimientos formales como de valores entendidos esenciales para el desarrollo individual. “Un patio para estar con amigos” era el tercer “eje”, a partir del mismo se pretendía disponer que los establecimientos otorguen un lugar central a la habilitación de espacios destinados al encuentro y esparcimiento de sus destinatarios. Por último, las unidades de la Fundación tenían que configurar “un lugar de encuentro con Jesús”, esto es procurar la vigencia de creencias católicas en el desarrollo del tratamiento (Fundación Valdocco, 2013).

Por su parte, para las CET de la SEDRONAR también se previeron principios fundantes de su funcionamiento. Así, en los Manuales -instrumentos prescriptivos distribuidos al personal de los dispositivos- se diagramaron cinco “dimensiones” constitutivas de las Casas estatales. El último de los “ejes” de Valdocco mencionados, aquel cargado de significaciones religiosas, fue el único que no perduró tras la adaptación de la modalidad de asistencia de la Fundación al escenario estatal en el marco del programa ReIn. El resto fueron íntegramente incorporadas a la concepción de la política pública, en adición a otros dos: “terapia” y “capacitación” (SEDRONAR, 2014).

En esta diagramación inicial del contenido del programa, sin necesidad de adentrarse en mayores especificidades de su diseño o implementación, se evidencia que el mismo constituyó una instancia más de la secuencia incremental de sedimentación más o menos perdurable de los intereses, valores o posicionamientos del emprendimiento organizacional de Molina en el andamiaje institucional del Estado. A través del proceso de interacción socioestatal hasta aquí descrito fue que la Fundación del sacerdote desarrolló los principios y visiones sobre las problemáticas relacionadas al consumo de sustancias que en esta instancia final se condensaron en la planificación de políticas públicas a partir de la ocupación de cargos.

Dicha institucionalización fue posible debido a que las demandas legales y sociales repasadas en el capítulo anterior generaron una serie de incentivos en el ámbito estatal para la incorporación de Molina en SEDRONAR. Por un lado, en un contexto de dilatación de su capacidad de incidencia, los reclamos de la Iglesia Católica no sólo motivaron la designación de un actor con experiencia de trabajo en el sector poblacional que dicha organización identificaba como el más afectado por el problema del consumo de sustancias, sino que estimularon la decisión gubernamental de insertar en la función pública a un ex miembro del clero. Por otra parte, el nuevo arreglo institucional en materia de salud mental materializado en la LNSM y el PNSM, respaldó el nombramiento del sacerdote en tanto detentaba las competencias necesarias para conducir la expansión territorial de la dependencia, proyección que tuvo su concreción más evidente en el programa ReIn. Dichas condiciones convergieron en la designación de Molina movilizadas a través de las

vinculaciones socioestatales pretéritas ya revisadas, las cuales aseguraron la inserción en el Estado de un actor social con afinidades personales con las autoridades gubernamentales de turno. A continuación se analiza el efecto de este proceso sobre las partidas presupuestarias de SEDRONAR.

#### 4. Acceso al Poder Ejecutivo: presupuesto y capacidades estatales

El acondicionamiento presupuestario resultó una prioridad en el marco de la nueva gestión. Al día siguiente de su asunción, Molina se reunió con Capitanich para definir los recursos económicos con los que contaría SEDRONAR en función de los objetivos programados (*Infobae*, 30/11/2013). Facultado por las normas que regulan la administración presupuestaria, el Jefe de Gabinete dispuso la transferencia de las nuevas partidas en junio de 2014 “con el objeto de atender al Programa ‘Recuperar Inclusión’” (JDG, 23/06/2014). A esta se agregaría otras cuatro modificaciones presupuestarias a lo largo del año en curso<sup>46</sup>. El monto total concedido por medio de estas adecuaciones condujo a un aumento del presupuesto de la secretaria de 130% respecto al crédito final asignado en 2013. Alrededor del 70% de dichos recursos estuvieron expresamente destinados a solventar al el programa ReIn. Resulta llamativo que esto sucediera con posterioridad a la sanción del decreto N° 48, a través del cual la Subsecretaría de Control de Sustancias Psicoactivas fue transferida al dominio del Ministerio de Seguridad, quedando las funciones de SEDRONAR reducidas a la mitad<sup>47</sup>.

Paralelamente, es importante considerar las finalidades específicas para las cuales se introdujeron dichas actualizaciones a las partidas de SEDRONAR, pues permiten vislumbrar las capacidades de la dependencia que debieron ser reforzadas en el marco de

46 Decisiones Administrativas N°511, N°837, N°1171 y N°1214 del 2014.

47 Esto debe ser comprendido como parte del proceso de reconfiguración de los posicionamientos dominantes en esta arena de política pública reseñado en el capítulo anterior. En este sentido, dicha mutación organizacional fue presentado por el discurso gubernamental como una de las tantas consecuencias dinamizadas por un “cambio de paradigma”. A partir del mismo la persecución penal sobre los consumidores sería reemplazada por una intervención estatal afectiva y territorialmente cercana, atenta a los condicionamientos socioeconómicos que propiciaban la emergencia de problemas relativos al uso de sustancias. Para un análisis más detenido de la codificación discursiva hilvanada por la gestión de Molina sobre estas transformaciones ver Ferreyra (2019).

ReIn. De las mismas, por un lado, y en coherencia con el contexto inicial de desarrollo de infraestructura para el emplazamiento de los nuevos centros, un 56% se adjudicó con el propósito de realizar transferencias para financiar gastos de capital. Es decir, para la adquisición de equipamiento, construcción de instalaciones, remodelaciones, etc. Estas transferencias serían realizadas tanto a organizaciones sin fines de lucro (beneficiados con 23% del mencionado aumento) como también a gobiernos provinciales, municipales y universidades (receptores del restante 33%)<sup>48</sup>. En términos reales, la recepción de recursos elevó el presupuesto asignado a este tipo de gastos en un porcentaje superior al 6.300% en comparación con 2013<sup>49</sup>.

Esto responde al papel desempeñado por actores sociales y estatales locales en el despliegue del programa. El aumento exponencial en las partidas cedidas a actores sociales y estatales locales durante la gestión de Molina revela la existencia de vinculaciones previamente reducidas o inexistentes. Ahora bien, este incremento en la capacidad relacional de la dependencia constituía un medio necesario para extender su alcance territorial. El nexo entablado con actores sociales y estatales por medio de la entrega de recursos ganaba sentido en tanto estos contaban con capacidades localmente ancladas, facilitando la penetración de SEDRONAR en dichos espacios. En marco de un posicionamiento que resaltaba la relevancia de los factores contextuales, especialmente ligados a la marginalidad social, en la explicación del problema que se debía atender, la intervención de aquellos actores se tornaban imperiosa. Así lo entendía Molina cuando hacía alusión a ellos:

Eran muy importantes en (..) los CePLA. (...) Porque tenían una territorialidad donde nosotros no llegábamos. (...) En los lugares más complejos estaban ellos. (...). ¿La enfermedad donde esta? En el barrio, en la escuela, en que no hay agua o luz. Vos tenes que recuperar ese entorno. ¿Quién lo hace? El que tiene

---

48 Es importante notar que, generalmente, estas transferencias no eran monetarias, sino que se efectuaban por medio de la cesión de los inmuebles construidos o infraestructura adquirida.

49 En 2013, al igual que en años previos, no se otorgaron partidas a SEDRONAR para efectuar transferencias para gastos de capital a actores estatales locales. Sólo destinados a organizaciones sin fines de lucro se asignaron 2,02 millones de pesos argentinos. En cambio, el crédito final real en 2014 para ambos sectores fue 129,3 millones. Estimación propia con base en datos de Presupuesto Abierto (2019).

trabajo en el lugar: los municipios, las ONG, las iglesias (Molina, entrevista personal, 01/08/2019).

Por otra parte, 18% de la actualización estuvo destinada a solventar gastos en personal contratado<sup>50</sup>. Esto representó un aumento real de 61% en dicho objeto respecto al gasto previsto por el presupuesto final de 2013<sup>51</sup>. Este fortalecimiento de la capacidad organizacional de SEDRONAR a través de incremento de su cuerpo de funcionarios estuvo también estrechamente conectado al proceso de extensión territorial. Dicha pretensión demandó la disposición de una estructura burocrática pasible de atender las diferentes aristas de la nueva modalidad de intervención de la secretaría. Por un lado, se produjo un agrandamiento de su organigrama. Tuvo lugar una dilatación de la esfera más alta de la jerarquía burocrática, multiplicándose los cargos de conducción de diez a treinta y tres. En este sentido, en su nivel superior, además de mantener el mismo número de subsecretarías a pesar de la reducción de funciones, se sumaron una Dirección Nacional y un Dirección adicionales a su estructura. A su vez, en el inferior, el número de coordinaciones pasó de siete a veintiuno. Entre estas cabe destacar las ocho coordinaciones creadas en la mencionada Subsecretaria de Abordaje Territorial. Cada una con competencia sobre una región del país, tenían como propósito la realización de intervenciones conjuntas y la organización de instancias de interacción con organizaciones civiles y municipios. Esto es, desarrollar las capacidades relacionales y territoriales de la dependencia. (SEDRONAR, 01/10/2012, 09/05/2014).

Por otra parte, en tanto que el personal incorporado en los CET y CePLA sería financiados por SEDRONAR, este compromiso incrementaría la demanda de partidas al entrar en funcionamiento mayor número dichos centros. Así, los recursos humanos a disposición de la secretaría también serían fuertemente expandidos durante 2015. Evidencia de esto es el nuevo incremento de 61% en gastos en personal contratado en relación a 2014<sup>52</sup>. A esto se

---

50 La expresión “contratado” refiere a que el personal no forma parte de la planta permanente de la secretaría.

51 En este rubro el presupuesto ascendió, en valores reales, de 35,1 millones de pesos argentinos a 56,6. Estimación propia con base en datos de Presupuesto Abierto (2019).

52 En valores reales, este gasto pasó de 45,1 millones de pesos argentino a 91,19. Estimación propia con base en datos de Presupuesto Abierto (2019).

debe agregar las transferencias en concepto de “becas”<sup>53</sup>, modalidad a través de la cual se comenzó a remunerar las nuevas contrataciones de personal en los dispositivos. En 2015 el presupuesto de este rubro creció por encima de 5.200% en relación a 2014<sup>54</sup>. La fuerte expansión del cuerpo de funcionarios que pasó a disponer la dependencia a nivel local resulta un indicador relevante del incremento de su capacidad territorial.

Finalmente, también es relevante tener en cuenta que 5%<sup>55</sup> de la aludida actualización de partidas de 2014 se destinó a financiar pasajes y viáticos del personal de la secretaría. Puesto en contraste con lo presupuestado bajo este concepto durante el año previo, en 2014 tuvo lugar un incremento real de 357%<sup>56</sup>. Nuevamente, se trata de un indicio que informa sobre la relevancia que adquirió la proyección territorial, en este caso del elenco de funcionarios, durante la gestión de Molina.

Concretada la cesión de los recursos y puesto en desarrollo el programa ReIn, en septiembre de 2014 Capitanich y el flamante secretario de SEDRONAR inauguraban en conjunto la primera CET del país en la provincia de Santa Fe (SEDRONAR, 24/09/2014). Aquella presencia -algo inhabitual para la figura de Jefe de Gabinete-, como también la garantización de fondos públicos necesarios, vuelven a remarcar la relevancia de la interacción socioestatal pretérita, y el vínculo personal allí forjado entre ambos actores, en la concepción y ejecución del programa ReIn. Un nexo que, de acuerdo con Molina, resultó crucial para disponer de los recursos económicos en función de agilizar el despliegue del programa. Al ser consultado sobre las gestiones que debió afrontar para reunir el presupuesto necesario para el ReIn, el ex secretario comentaba:

A ver, las relaciones personales en las políticas públicas son muy importantes.

Yo tenía relación con Alicia [Kirchner], (...) a Capitanich que trabajamos en el

---

53 Alegando la necesidad de facilitar la aplicación del programa ReIn, este régimen de remuneración al personal se aprobó en marzo de 2015 por medio de la Resolución N°60. Según Molina la adopción de esta forma de contratación se debió a limitaciones administrativas a la formalización de los nuevos funcionarios (Molina, entrevista personal, 13/02/2017).

54 Las asignaciones en el rubro aumentaron de 800 mil pesos argentino a 43 millones. Estimación propia con base en datos de Presupuesto Abierto (2019).

55 El restante 21% de la actualización total se distribuyó en proporciones menores en distintos rubros. Estimación propia con base en datos de Presupuesto Abierto (2019).

56 Los créditos de este rubro en 2013 fueron de 2,4 millones de pesos argentinos, mientras que al año siguiente se elevaron a 10,8. Estimación propia con base en datos de Presupuesto Abierto (2019).

Impenetrable, eso a vos te permite... (...) Entonces cuando en las políticas sociales hay buena energía entre los actores... cuando es un simple funcionario cuesta más. Esto es muy importante en política (Molina, entrevista personal, 01/08/2019).

La existencia de este lazo personal y su incidencia en términos presupuestarios resultaría difícil de comprender desde el enfoque *normativo-económico* revisado en el primer capítulo. No sólo el factor que en este caso impacta sobre la asignación de recursos públicos es ajeno al proceso exclusivamente técnico, sino que el mismo encuentra su origen en interacciones que exceden los límites formales del Estado. A similar dificultad se enfrentaría al considerar las demandas sociales y exigencias legales que aquí motivaron, inicialmente, la variación presupuestaria de SEDRONAR. Por su parte, aunque puede asumirse cierta relevancia explicativa del contexto electoral entonces vigente, la perspectiva de la *elección racional* sería incapaz de incorporar el peso causal de los procesos socioestatales aquí revisados y su resultado mutuamente constituyente sobre los actores estatales y sociales involucrados. Particularmente resultaría inadecuada la propuesta de Wildavsky (2002), que establece límites rígidos entre Estado y sociedad civil y supone que los beneficios repartidos entre ellos son sólo de naturaleza económica. Como se ha argumentado, las interacciones socioestatales evidencian una disipación de los contornos de ambos espacios caracterizado particularmente por sus efectos recíprocos, no sólo sobre la disposición recursos económicos, sino también de capacidades.

Según las memorias de SEDRONAR, para fines de 2014, existían 48 CET y 50 CePLA distribuidos por las distintas regiones del territorio nacional (JDG, 01/03/2016). De tal manera, la dependencia aumentaba en nuevos espacios geográficos y sociales el número de funcionarios disponibles y el alcance de sus posicionamientos y modalidades de intervención. Así, en el desenlace del proceso de institucionalización incremental hasta aquí revisado se evidencia con mayor fuerza su carácter mutuamente constituyente. Las competencias adquiridas por Molina y su organización bajo auspicio estatal sirvieron al diseño de un programa tendiente a ampliar las capacidades territoriales de la dependencia nacional con competencia en la arena de políticas públicas de reducción de la demanda de

sustancias psicoactivas. Para eso resultó necesario reforzar las capacidades relacionales y organizacionales de SEDRONAR, lo cual requirió el sensible incremento presupuestario hasta aquí revisado. Como se argumentó, esto fue propiciado por la emergencia de demandas legales y sociales que instalaron la necesidad gubernamental de incrementar las capacidades estatales en esta arena de políticas públicas específica.

En mayo de 2015 Molina presentó su renuncia, sin alegar razones públicamente. Durante el transcurso de su gestión en dicho año la dependencia a su cargo no había recibido nuevas actualizaciones presupuestarias. Sin tampoco ofrecer mayores explicaciones, Capitanich había abandonado su puesto en febrero. En este año, las partidas reales disponibles para SEDRONAR disminuirían 4%. Si bien, como se mencionó, las partidas previstas para afrontar gastos en personal habían aumentado, las destinadas a transferencias para pagos de capital presentaron una disminución de 76%<sup>57</sup>. Esto a pesar de que para entonces sólo se habían creado poco más de la mitad de los centros originalmente anunciados. Con el cambio de gestión, la inauguración de nuevos CET o CePLA se vería seriamente mermada.

En paralelo, la participación de SEDRONAR en la totalidad del presupuesto de la administración pública nacional sufriría una reducción de 5,3%, cayendo por debajo de la variación interanual media de todas las unidades ministeriales del sector. La covariación entre la reducción de los recursos económicos asignados a SEDRONAR y la ausencia del proceso de interacción socioestatal condensado en el vínculo entre el sacerdote y el Jefe de Gabinete permite conjeturar sobre su peso causal respecto al incremento presupuestario de la dependencia durante el período de estudio.

---

<sup>57</sup> Pasando, en valores reales, de 103,17 millones de pesos argentinos en 2014 a 24,26 en 2015. Estimación propia con base en datos de Presupuesto Abierto (2019).

#### **IV. Institucionalización auto-amplificada en SEDRONAR: actores sociales en busca de recursos estatales (2014-2018)**

Luego de la instalación en 2013, por impulso de las exigencias legales y sociales anteriormente revisadas, de la necesidad gubernamental de expandir las capacidades del Estado nacional en la arena de políticas públicas que ocupa a este trabajo, otro ex sacerdote pasó a ocupar un cargo jerárquico en el entramado organizacional de SEDRONAR: Ignacio Puente Olivera. Al año siguiente, desde la Dirección Nacional de Asistencia y Reinserción Social por Adicciones (DNAR), gestionó la creación del programa de subsidios a organizaciones de la sociedad civil “Casas de Atención y Acompañamiento Comunitario” (CAAC).

Originalmente impulsado por referentes de la Vicaría episcopal para la pastoral de villas de emergencia<sup>58</sup>, popularmente conocidos como “curas villeros<sup>59</sup>”, durante la gestión de Juan Carlos Molina el programa no contó con mayor protagonismo político o presupuestario. Sin embargo, tras la asunción de Mauricio Macri como presidente y la posterior designación de Roberto Moro al frente de SEDRONAR en diciembre de 2015, CAAC se tornaría en una política pública central en ambas dimensiones de la dependencia. Fue allí que los actores sociales receptores del subsidio protagonizarían un proceso auto-amplificado de institucionalización de sus intereses y posicionamientos en SEDRONAR. Es decir, retomando a Falleti & Mahoney (2015), una secuencia en la que los eventos, en este caso de institucionalización, promueven la concurrencia de otros que profundizan o expanden su tendencia inicial.

Como se anticipó este proceso de institucionalización incremental de los logros conseguidos por los actores sociales tiene su origen en SEDRONAR. A diferencia de la secuencia de eventos del período anterior, este aumento de la verticalidad y pluralidad de los encajes -en términos de Gurza *et al* (2019)- no se extiende en el Poder Ejecutivo más allá de la estructura burocrática de la dependencia. En cambio, dichos actores sociales sí

---

58 Se denomina vicaría a una de las subdivisiones de índole territorial o temática dentro de una diócesis o archidiócesis.

59 Esto por desarrollar su labor ministerial en las “villas”, asentamientos informales generalmente ubicados en centros urbanos que sufren múltiples carencias en términos ordenamiento urbano, servicios públicos y propiedad legal del suelo.

desplegarán mecanismos de incidencia para producir encajes a través del Poder Legislativo. En suma, en este capítulo se revisan los eventos más determinantes de dicha secuencia a través de la cual tanto los actores sociales como actores estatales reforzarían sus capacidades de intervención sobre la demanda de sustancias psicoactivas a partir del aumento de las partidas presupuestarias asignadas a SEDRONAR entre 2015 y 2018.

El primer apartado analiza las interacciones socioestatales que promovieron la creación del programa CAAC durante el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner y las características asumidas por el mismo. Allí es posible advertir el peso explicativo de las exigencias legales y demandas sociales que emergieron en esta arena de política pública a la vez que se evidencia la incidencia activa de organizaciones eclesiales favorecidas por dicho contexto.

En el segundo se aborda la acelerada multiplicación y jerarquización de los encajes institucionales detentados por el conjunto de los actores sociales en el contexto del “giro a la derecha”. Se repasan los rasgos de los logros institucionales que, de manera más significativa, dilataron el dominio de agencia de los actores sociales involucrados en el CAAC. Inicialmente, se analiza la diversificación del universo de organizaciones subsidiadas a partir de la incorporación de distintos movimientos sociales al programa CAAC. Luego, se explora la emergencia del Consejo para el Abordaje Integral de las Políticas Públicas en Adicciones en contextos de alta vulnerabilidad, una interfaz socioestatal permanente que habilitaría la intervención de los actores sociales en la orientación de la política pública. Como consecuencia de lo anterior, se describe la creación del programa Escuela de CAAC, a partir del cual se conformó una instancia de confluencia entre actores estatales y sociales para la asistencia formativa y económica de organizaciones que buscasen reunir los requerimientos para incorporarse al programa CAAC.

Finalmente se examina el modo en que los actores sociales propiciaron el incremento presupuestario de SEDRONAR. A diferencia de las interacciones repasadas en el capítulo anterior, el Poder Legislativo se constituiría como un actor determinante en la asignación de recursos. Ésto debido, principalmente, al escaso poder de incidencia de la nueva gestión en

el ámbito presupuestario. Las organizaciones eclesiales y movimientos sociales desplegarían, consecuentemente, repertorios contenciosos y de acceso a autoridades legislativas con la finalidad de conseguir financiamiento para el programa CAAC. En esta instancia fue crucial la ostentación de cargos representativos por parte de movimientos sociales. Estos aspectos permiten delinear horizontes para la extensión del alcance analítico del enfoque de encajes institucionales utilizado en la presente tesis. A su vez, se analiza el impacto de estas interacciones socioestatales y el consecuente incremento presupuestario de SEDRONAR, tanto sobre sus capacidades estatales como la de los actores sociales que lo auspiciaron.

Así, distinto de lo examinado en el capítulo previo, el proceso auto-amplificado de institucionalización de los posicionamientos de los actores sociales -en este caso movimientos sociales y organizaciones eclesiales- no estuvo movilizado principalmente por los intereses y la agencia desplegada por actores estatales. Interesa remarcar aquí, por el contrario, que fueron los intereses y la agencia de los actores sociales los elementos fundamentales detrás de la producción de los encajes que se analizan a continuación.

### 1. Institucionalización inicial durante el “giro a la izquierda” : el programa CAAC (2014-2015)

En septiembre de 2014 la presidente Fernández de Kirchner encabezó un nuevo acto público donde, acompañada de Jorge Capitanich y Juan Carlos Molina, comunicaba la celebración de un convenio entre SEDRONAR, Cáritas Argentina<sup>60</sup> y los “curas villeros”. El objetivo del mismo, según anunció, sería asistir financieramente a estas organizaciones 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

---

<sup>60</sup> Es una organización que depende de la CEA 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, 2019).

existentes en los territorios en los que habitan” dichos sectores poblacionales a través de transferencias económicas no reintegrables a centros de atención. El monto del subsidio variaría en función de la complejidad de las prestaciones y servicios ofrecidos por cada centro (SEDRONAR, 19/08/2014). En suma, se trató de la obtención de un encaje de, relativamente, baja verticalidad, en tanto desde la operatividad formal del mismo los actores no contaban con competencias para subordinar instancias institucionales inferiores. Sin embargo, como se verá, su consolidación dilataría el dominio de agencia de los actores sociales, acrecentando sus posibilidades de generar nuevos puntos de acceso en el Estado.

Esta política pública, a su vez, encontró asidero en los lineamientos rectores de la LSNM y el PNSM repasados en el Capítulo II. 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. En este sentido, CAAC exigió que los centros dispongan de presencia y reconocimiento entre la población local. Por otra parte, la “intersectorialidad” se vió reflejada en el imperativo de vinculación con actores estatales y sociales locales dedicados a asuntos pertinentes para el abordaje de problemas relativos al uso de sustancias psicoactivas: educación, trabajo, deporte, etc. Finalmente, la noción de “interdisciplinariedad” cobró forma en los requisitos sobre el personal de los centros: médico, operador socio-terapéutico, psicólogo, profesores, entre otros. Con estas disposiciones la ejecución y control del plan quedó a cargo de la DNAR de SEDRONAR (SEDRONAR, 19/08/2014).

Como se anticipó, a ese cargo había arribado el ex sacerdote Ignacio Puente Olivera tras la designación de Molina. Luego de haber abandonado la labor ministerial, Olivera acumulaba 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 Kirchner mientras fungía como personal del Ministerio de Desarrollo Social. Fue cuando allí se desempeñaba en un programa focalizado en el problema del consumo de sustancias en las “villas” que le fue propuesto su acenso a la Dirección de SEDRONAR. Según Olivera, la mudanza respondió directamente a la conversión del entonces cardenal Bergoglio, con quien el mantenía una estrecha relación, en Sumo Pontífice: “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).

Ahora bien, la celebración de los convenios con las organizaciones eclesiales en el marco del programa CAAC no sólo se explica por la trayectoria religiosa de Olivera como tampoco únicamente a partir de demandas públicas de la Iglesia. Sino que, en el marco de la dilatación de su capacidad relacional, referentes de la misma cumplieron entonces un rol activo en la concreción de dicha política pública. Al ser consultado sobre qué organizaciones habían promovido el inicio de CAAC, Olivera recordaba: “La Iglesia Católica. Con el padre Charly y Pepe [referentes de los “curas villeros”]. Ellos vienen a plantear la necesidad de encontrar una vinculación con el Estado, de financiamiento” (Ignacio 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 entre ambas entidades (AICA, 07/04/2014). Así, fue el acceso a autoridades públicas la que, de manera inmediata, dinamizó la institucionalización de un modo de financiamiento favorable a los actores sociales. En otros términos, un encaje generó las condiciones de dominio de agencia que posibilitaron el inicio la secuencia de jerarquización incremental subsiguiente.

En paralelo, resulta preciso tener en consideración que la obtención de estos puntos de acceso en SEDRONAR fue respaldada por las capacidades acumuladas por los actores eclesiales a lo largo de su trayectoria de intervención localmente anclada en poblaciones en situación de pobreza. Esto se tornaba en un activo de especial dotación de legitimidad en un contexto en que, por un lado, la Iglesia Católica demandaba reforzar las capacidades estatales para la reducción de la demanda de sustancias entre aquellos sectores y, por el otro, la LNSM y el PNSM resaltaban la importancia de dilatar sus competencias territoriales, multiplicando los servicios asistenciales disponibles y consolidando vínculos con actores “comunitarios”. Así aludía Puente Olivera al reconocimiento de la autoridad de estos actores en este terreno:

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. Y de ahí nosotros los interpelamos también. (...) De esa interpelación mutua nace una política pública que son los CAAC. (Ignacio Puente Olivera, entrevista personal, 19/08/2019)

Esta concreción institucional de actores ligados a la Iglesia Católica, a su vez, fue facilitada por modalidades de interacción socioestatal preexistentes. Como se mencionó anteriormente, desde la década de 1990, las llamadas “comunidades terapéuticas” fueron beneficiadas con subsidios por cada individuo que recibiesen derivado de SEDRONAR. 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. Los lineamientos establecidos por la LNSM y el PNSM, como se explicó en el Capítulo II, 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. 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 receptoras de subsidios de la dependencia. Actores sociales cuya intervención en la arena de políticas de reducción de la demanda de sustancias tuviese un mayor grado de concordancia con las exhortaciones de la LNSM y el PNSM resultaron favorecidos. La pertenencia a la comunidad, una inserción local permanente y la posesión de experiencia en la intervención a nivel local se tornaban en capacidades que habilitaban a actores sociales para la obtención de financiamiento en el marco de CAAC:

¿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).

A pesar de haber logrado entonces encajarse, durante la gestión del sacerdote Molina en SEDRONAR el programa CAAC contó con una baja relevancia presupuestaria. Los fondos demandados por programas prioritarios para la conducción de la secretaría, como el ReIn, minimizarían su expansión. Entre 2014 y 2015 fueron celebrados convenios con 40 centros asistenciales (SEDRONAR, 2019a). Para este último año las partidas destinadas a la ejecución del CAAC apenas llegaron a representar 2,4% de la totalidad del presupuesto de la dependencia<sup>61</sup>.

Para entonces el 57,5% de los centros de asistencia con convenio pertenecía a organizaciones eclesiales. Estas habían sido beneficiados con los primeros 20 centros, dato que evidencia su protagonismo en la aparición del programa. Por otra parte, sólo el 15% eran gestionados por movimientos sociales (SEDRONAR, 2019a). Sin embargo, a partir del “giro a la derecha”, aunque continuarían creciendo en términos absolutos<sup>62</sup>, la proporción de transferencia cedidas a las organizaciones eclesiales sufriría una disminución: pasaría a representar 35% de los centros financiados. En cambio, como se verá más adelante, tanto el número como la proporción de centros subsidiados bajo administración de movimientos sociales aumentaría sensiblemente en paralelo a que se multiplicarían la diversidad de organizaciones de este tipo favorecidas por el programa CAAC.

Las interacciones socioestatales que derivaron en la construcción de estos puntos de acceso estuvieron abonadas por el marco de apertura institucional aludido en el capítulo anterior. Dicho aspecto, en convivencia con otros señalados por la literatura -como la renovada centralidad del Estado como ente regulador del mercado y el conflicto social (Moreira, 2007), la recurrencia de discursos estatales reivindicativos de la igualdad, la soberanía y el

---

61 De acuerdo a la información provista por un informante de la dirección administrativa de SEDRONAR, el presupuesto asignado al programa CAAC en 2015 fue 13.31 millones de pesos argentinos (A.R., entrevista personal, funcionaria de la Dirección de Contabilidad, 30/08/2019), mientras que el presupuesto final de la secretaría equivalió a 541,54 millones. Estimación propia con base en datos de Presupuesto Abierto (2019).

62 Creciendo de 19 en 2015 a 50 “casas” subsidiadas en 2018 (SEDRONAR, 2019a).

cuestionamiento del *status quo* (Arditi, 2009), políticas tendientes a la disminución de la desigualdad (López-Calva & Lustig, 2010), entre otros-, han caracterizado a las experiencias gubernamentales que irrumpieron en América Latina con el advenimiento del nuevo siglo.

Fue entonces que las capacidades reunidas por distinto tipo de actores sociales encontraron canales institucionales efectivos para influir en las decisiones estatales (Cortés, 2008; Stoessel, 2014). En parte esto respondió, también, a una reconstituido interés y competencia estatal para incorporar a su estructura a distintos exponentes y posicionamientos de la sociedad civil movilizada, tal como se argumentó en el capítulo anterior para el caso argentino en particular, al igual que han sostenido otros estudios en referencia a la región en general (Ferro, Natalucci & Tatagiba, *En prensa*, en Natalucci, 2018). Así, en Argentina, la participación en coaliciones electorales, instancias de co-gestión de programas sociales y la inserción en la gestión pública constituyeron mecanismos recurrentes en la sedimentación institucional de diferentes actores sociales, aunque especialmente de los movimientos sociales (Gómez, 2010; Gradín, 2014; Lozano, 2015; Perelmiter, 2016).

Si bien resulta necesario tener en claro las serias dificultades existentes para catalogar homogéneamente al conjunto de nuevos gobiernos como “de izquierda” (Cantamutto, 2013), se reconoce que esta renovada permeabilidad y modalidad de intervención del Estado expresó una reorientación política que atravesó a gran parte de los países de la región, hecho que ha llevado a numerosos académicos<sup>63</sup> a hablar de un “giro a la izquierda”. Como se verá, si bien dicho escenario generó condiciones propicias para una institucionalización de la articulación socioestatal, su transformación a partir de la culminación del ciclo político descrito no produjo resultados únicamente regresivos en este aspecto. El análisis del proceso de interacción que ocupa a este capítulo y sus efectos progresivos en términos institucionales exhibe evidencia que aconseja revisar lecturas unívocas sobre las vinculaciones socioestatales a partir del llamado “giro a la derecha”.

---

63 Además de los citados, Santander (2009), Levisky & Roberts (2011), Paramio (2013), entre muchos otros.

## 2. Institucionalización incremental durante el “giro a la derecha” (2015-2018)

En diciembre de 2015 el líder de la coalición Cambiemos, Mauricio Macri, asumió la presidencia de la Nación. Un hecho que, al implicar el triunfo de un candidato relativamente desvinculado de los partidos tradicionales e identificado con orientaciones ideológicas cercanas a la “centro derecha”, era concebido como un giro importante en la política local. Específicamente respecto al que le antecedió, 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 & Gené, 2017: 232). 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).

Existe un consenso suficientemente extendido en torno a que los gobiernos orientados hacia la derecha suelen introducir recortes fiscales. La experiencia histórica de América Latina indica que los ciclos políticos de este cuño ideológico – generalmente guiados por exhortaciones internacionales- conducen a privatizaciones, el desmantelamiento de programas sociales y la disminución general del gasto (Cominetti, 1994; Huber & Stephens, 2000; Rangel & Garmedina, 2012). Sin embargo, retomando lo planteado por Niedzwiecki & Pribble (2017), los recientes triunfos electorales de candidatos asociados a esta tendencia ideológica no se han traducido automáticamente en ajustes abruptos como en las décadas de 1980 y 1990. Las autoras sugieren que, principalmente, las políticas públicas legadas por las administraciones del “giro a la izquierda” y la presencia de oposiciones consolidadas (legislativas, electorales y contenciosas) ha tornado más costoso la introducción de rebajas fiscales contundentes. Esto llevó a algunos gobiernos representativos del “giro a la derecha” a optar por la reducción pasiva, el mantenimiento o, incluso, la expansión del gasto público en materia de protección social (Niedzwiecki & Pribble, 2017).

Los eventos que se revisan para el caso de la arena de políticas pública de reducción de la demanda de sustancias psicoactivas en Argentina abonan a esta conjetura. Sin embargo, antes de reparar únicamente en el peso explicativo del legado en materia de política pública y la fortaleza de la oposición, el siguiente apartado resalta el papel desempeñado por los

actores sociales. Más específicamente, echa luz sobre la existencia de interacciones socioestatales alejadas de repertorios únicamente contenciosos y, en gran medida, desarrolladas por canales institucionales que tuvieron como resultado la expansión o morigeración de la reducción del gasto público frente al problema en cuestión. El proceso auto-amplificado de diversificación y multiplicación de los encajes detentados por organizaciones eclesiales y movimientos sociales que se examina a continuación permite explicar las variaciones presupuestarias atravesadas por SEDRONAR.

Antes de avanzar sobre estos aspectos es importante considerar la relevancia contextual permanente de la influencia de la Iglesia Católica local en dicha arena de política pública, más allá del cambio de ciclo político. En principio, el efecto positivo que la elevación del entonces cardenal Bergoglio a Sumo Pontífice había surtido sobre las capacidades de la Iglesia Católica local continuaría teniendo repercusiones sobre la organización y funcionamiento de SEDRONAR. 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 que, posteriormente, reemplazaría a Bergoglio como cardenal y arzobispo de la Ciudad de Buenos Aires tras su nombramiento en 2013. De acuerdo con fuentes periodística aquel primero habría solicitado al Poder Ejecutivo la designación de Moro en SEDRONAR (*Página 12*, 13/12/2015).

Por otra parte, la perduración de la renovada capacidad de la Iglesia se vería también reflejada en la permanencia de Puente Olivera en su cargo. Este hecho, en tanto que se trató del único funcionario jerárquico 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 sólo se preservaría el programa, sino que adquiriría un espacio central, tanto en materia presupuestaria como política.

Para esto resultó fundamental el dominio de agencia detentado por la Iglesia Católica en general y por los “curas villeros” en particular a partir de su institucionalización de sus

intereses en el programa CAAC. En un marco donde reflataban iniciativas legislativas que buscaban, en aquellos casos donde existiese una necesidad terapéutica, remover el consumo de ciertas sustancias ilegales de las conductas penalizadas por el Estado<sup>64</sup>, 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 reducción de la demanda de dichas sustancias. Incluso insertaron reclamos específicos en materia de gasto público al señalar la asimetría existente entre el financiamiento entonces destinado a este tipo de políticas en comparación con las de control de la oferta: “basta comparar el presupuesto del Ministerio de Seguridad con el de la SEDRONAR para comprender la desproporción de la que estamos hablando” (AICA, 06/11/2016).

Poco después de esta manifestación, lo 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 reconocía que se concretaba tras la demanda hecha por la Iglesia (SEDRONAR, 10/11/2016). Un mes después de este evento, el Poder Ejecutivo decretaría la “emergencia nacional en adicciones”, fundamentando formalmente la decisión en información epidemiológica proveniente de estudios realizados por organizaciones dependientes de la CEA. Por este medio 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).

Sin embargo, el instrumento normativo no prescribía mecanismos concretos para su aplicación (Presidencia de la Nación, 07/12/2016). Por tal motivo, el establecimiento de este estado de excepción en la arena de políticas públicas de reducción de la demanda de sustancias psicoactivas no parece haber conducido, de manera directa y por su simple sanción, a la actualización del presupuesto de SEDRONAR. Por el contrario, la evidencia sugiere que las interacciones sostenidas entre los actores sociales y miembros del Poder

---

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

Legislativo fueron decisivas sobre la asignación de recursos a la dependencia. No obstante, la vigencia de dicha emergencia debe ser comprendida como un recurso más de la configuración de encajes estructurada por dichos actores, la cual facilitó la orientación de las decisiones estatales a su favor.

### 2.1. La diversificación de los actores: el encaje de los movimientos sociales

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, hacia fines de 2014 movimientos sociales<sup>65</sup> que poseían una trayectoria de intervención en materia de reducción de la demanda de sustancias psicoactivas comenzaron también a suscribir a convenios para la transferencia de recursos económicos. Entre estos se encontraban los siguientes: Corriente Clasista y Combativa (CCC), Movimiento Evita (ME), Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE) y Movimiento Popular La Dignidad (MPLD). Antes de avanzar sobre la inserción de estos actores en el programa CAAC es importante reparar brevemente en sus trayectorias organizacionales y de vinculaciones con instancias institucionales.

La emergencia de colectivos organizados de desocupados fue uno de los resultados sociales más novedosos de las políticas de liberalización económica iniciadas en 1970 y profundizadas durante 1990 en Argentina. 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 & Pichetti, 2004). Aquellas incipientes experiencias caracterizadas por la realización de protestas y cortes de rutas se consolidarían, por su alcance, complejidad organizativa e interlocución con el Estado, como uno de los principales actores de la política local (Svampa & Pereyra, 2004). De estas expresiones en

---

65 Si bien se reconoce que existen discusiones en torno al concepto, aquí se utiliza en base a que los actores colectivos que ocupan al trabajo han sido definidos de esta manera por los estudios previos que se repasan a continuación.

principio atomizadas abrevarían los grandes movimientos de alcance nacional surgidos entre finales del siglo XX y los albores del XXI.

El ME surgió en 2004 ensamblado por un conjunto heterogéneo de colectivos de desocupados que mantenían un importante trabajo territorial entre los sectores poblacionales en situación de pobreza. Se considera que éstos inicialmente se caracterizaron por el despliegue de actividades de organización política local, administración de cooperativas y confrontación con el Estado para la recepción de transferencias económicas (Soto, 2018). Estudios apuntan que aunque en principio la asunción Néstor Kirchner no alteró este patrón de interacción, posteriormente los repertorios contenciosos cederían espacio para el desarrollo paralelo de una vinculación más estrecha e institucionalizada. Dicho proceso estaría dinamizado por el afianzamiento de una identificación ideológica con el gobierno donde el peronismo fungía como aglutinante (Natalucci, 2012). Expresión de esto ha sido la participación en instancias de cooperación socioestatales, la temprana incorporación de varios de sus referentes a puestos jerárquicos en el Estado nacional y la posterior incursión partidaria para la ocupación de cargos legislativos (Longa, 2018).

Distinta fue la posición política adoptada por la CCC ante el “giro a la izquierda”. Creada durante la década del ‘90 bajo el impulso de ideales marxistas, originalmente se propuso operar como una organización tendiente a la sindicalización de la cada vez más amplia masa de desocupados. En este sentido, se ha señalado que este movimiento mantuvo mayor distancia con el Estado durante el período kirchnerista, restringiendo predominantemente sus interacciones al registro contencioso para la canalización de recursos a su favor (Iglesias, 2012).

También nutrido de las experiencias de organización generada a partir de la expulsión de trabajadores del mercado laboral emergió el MPLD (Czernikier *et al*, 2018). De la misma manera, este movimiento social ha ganado complejidad organizativa y multiplicado sus arenas de intervención hacia emprendimientos productivos, centros educativos, etc (Palumbo, 2014), proceso durante el cual también decidió incursionar en el ámbito electoral (*Página 12*, 13/07/2017). A diferencia de los anteriores, el MTE surge anclado en reclamos

por el reconocimiento de derechos laborales de los recolectores informales de residuos de la Ciudad de Buenos Aires. En sus inicios esto marcó a la organización con un perfil fuertemente sectorial y localmente arraigado, el cual luego iría virando hacia una lógica más amplia de construcción política en articulación con otros movimientos (Martos, 2020). En este camino también se dedicó al desarrollo de proyectos auto-gestivos con base en la demanda de recursos públicos (MTE, 2020). Tanto el MPLD como el MTE mantuvieron una importante oposición a los gobiernos kirchneristas (Martos, 2020).

Finalmente, es importante considerar que, con excepción de la CCC, estas organizaciones protagonizaron en el año 2011 la creación de la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP) (Martos, 2020). Como se anticipó en el repaso de cada caso, las consecuencias sociales y económicas de las políticas neoliberales tuvieron como respuesta de los colectivos la complementación de la acción contenciosa con emprendimientos organizacionales relativas a actividades productivas y servicios asistenciales. La reivindicación de una forma alternativa de ordenar el proceso y las relaciones de producción entre los expulsados del mercado de trabajo (o flexibilizados por él) se tornó en un polo oportuno para la consolidación identitaria y la coordinación organizacional dinamizada a fuerza de la noción de “economía popular” (Icaza & Tiribia, 2003; Natalucci, 2016). Así, la CTEP fue fundada con la vocación de construir un espacio para la representación gremial de aquella fuerza de trabajo, principalmente frente al Estado, y la consecuente restitución de sus derechos laborales. En paralelo, la Confederación generó un conjunto de innovaciones organizacionales que afianzaron los lazos de coordinación entre los movimientos que allí confluyen (Bruno, Cohelo & Palumbo, 2017; Muñoz & Villar, 2017).

Como se mencionó, la literatura existente señala que el contexto político abierto en 2003 asentó condiciones propicias para una diversificada inserción institucional de la mayoría de estos actores colectivos. Esto logra advertirse, en cierta medida, también en la arena de políticas de reducción de la demanda de sustancias psicoactivas, aunque con resultados desiguales e incipientes. Durante el último gobierno de Fernández de Kirchner sólo 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 éstos fueron concretados en 2014, mientras que en el año siguiente no lograron incrementar el número de subsidios recibidos (SEDRONAR, 2019a).

Desde ya, los convenios logrados necesitaron de la existencia y operación efectiva del programa CAAC. Un encaje cuya concreción, como se mostró en el apartado anterior, estuvo alentada por las demandas de los “curas villeros” y favorecida por el revitalizado dominio de agencia de la organización eclesial a partir del nombramiento de Bergoglio como Papa. En otro términos, estos primeros puntos de acceso que habilitaban la canalización de fondos públicos a dichos movimientos sociales surgieron a partir del aprovechamiento de la estructura de oportunidad abierta por los actores ligados a la Iglesia Católica. La advertencia de esta condición por parte de los movimientos sociales se desprende de la siguiente respuesta de una integrante del MPLD al ser consultada sobre las razones que motivaron el inicio de las interacciones con SEDRONAR:

Se dio una movilización a la SEDRONAR exigiendo que se hagan cargo de una problemática que teníamos tanto nosotros como el Movimiento de Trabajadores Excluidos. (...) No se si hubo una razón, había un contexto en que ese programa [CAAC] ya existía. Tenía convenios con sectores de la Iglesia Católica (C.B, integrante de la Red Puentes en MPLD, entrevista personal, 02/08/2019).

En este sentido, es imprescindible también reparar en las capacidades acumuladas por estos movimientos sociales para explicar su incorporación al CAAC. No sólo, como permite entrever la entrevistada y estudios previos (Martos, 2020), capacidades de vinculación con otros actores y despliegue de repertorios contenciosos coordinados, sino también en cuanto a competencias ligadas a la experiencia en la intervención localmente asentada en poblaciones en situación de pobreza, y particularmente en lo que respecta a la atención del uso de sustancias. De este forma, la temprana adscripción del MPLD y MTE al programa, así, cobra sentido a la luz de su extendida trayectoria en la asistencia frente a los problemas relativos al uso de sustancias. 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, 2018). Más recientemente, cada uno de estos movimientos, incurriría en innovaciones organizacionales al crear ramas especializadas en la problemática en 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”. 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”.

Ahora bien, aunque la sedimentación de los primeros puntos de acceso al financiamiento estatal se dio durante los últimos años del mandato de Fernández de Kirchner, y bajo la gestión de Juan Carlos Molina en SEDRONAR, sería en el marco del “giro a la derecha” que los movimientos sociales beneficiados por el CAAC se diversificarían a la vez que aumentarían en número sus encajes. Entonces se añadieron al programa el ME y la CCC, obteniendo, 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. De tal manera, los movimientos sociales elevaron su nivel de participación en el programa, percibiendo en 2018 cerca del 44% de las transferencias entregadas por el programa CAAC (SEDRONAR, 2019a). Este acelerado proceso de diversificación y aumento de la inserción de estos actores sociales en SEDRONAR se resume en la Tabla VIII.

Desde ya, el programa tuvo una corta vigencia durante el gobierno de Fernández de Kirchner, motivo evidente detrás del reducido número de subsidios entregados a los movimientos sociales durante aquel período. El tiempo resulta un factor clave en los procesos de institucionalización, condicionados por la circulación de información, acumulación de conocimientos, afianzamiento de redes, etc. No obstante, continúa llamando la atención que en el contexto de un gobierno con orientaciones políticas desfavorables para los movimientos sociales éstos hayan logrado incrementar su nivel de inserción en la estructura estatal. Más aún en el caso de aquellos actores, como el ME, con un alto grado de identificación ideológica con la administración previa. Nuevamente, este

hecho advierte sobre la necesidad de prescindir de definiciones monótonas sobre el comportamiento de los nuevos gobiernos inclinados a la derecha. Por el contrario, se vuelve pertinente examinar las particularidades que adoptan las decisiones estatales en cada arena de política pública.

A la hora de identificar causas de este fenómeno en la dinámica propia de la arena de reducción de la demanda de sustancias se torna elemental considerar el campo de oportunidad que aseguró la constante influencia de la Iglesia Católica, incluso luego del triunfo electoral de Macri. La declaración del estado de emergencia en la materia constituyó un recurso institucional que favorecería la construcción de nuevos encajes. Con todo, para comprender la vinculación entre este nuevo amparo normativo y la multiplicación de logros obtenidos por los movimientos sociales y las organizaciones eclesiales en el marco del CAAC resulta necesario atender a las interacciones socioestatales concretas que garantizaron la disponibilidad de recursos presupuestarios y su relación con el Poder Legislativo. Este análisis se presenta más adelante. Previamente es pertinente señalar que el proceso auto-amplificado de institucionalización de los intereses de los actores sociales no se limitó a la diversificación del tipo de organizaciones beneficiadas y el crecimiento de subsidios obtenidos. Sino que, en paralelo, movimientos sociales y organizaciones eclesiales supieron estructurar nuevas instancias formales de interacción socioestatal para incidir en la orientación política de SEDRONAR.

## 2.2. De lo social al Estado: el CAIPPA y la Escuela de CAAC

Este proceso incremental de institucionalización de los intereses de sectores de la Iglesia Católica y los movimientos sociales beneficiados por las transferencias del CAAC tendría como elemento crucial la obtención de dos encajes adicionales hacia el interior de SEDRONAR en enero de 2017. Por un lado, 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.

Por otro, impulsaron el programa Escuela de Formación de CAAC. Entre sus funciones se encontraba 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 generar la incorporación de nuevos centros a CAAC y, por ende, dilatar su dominio de agencia. A continuación se describen las características adoptadas por cada programa a fin de evidenciar que resultan eventos indicativos de un proceso auto-amplificado de institucionalización de los intereses de estos actores sociales en SEDRONAR.

Es necesario comprender el surgimiento del CAIPPA como producto de una secuencia de interacciones socioestatales caracterizada por la activación de repertorios contenciosos por parte de los actores sociales y la posterior respuesta de actores estatales a partir de la convocatoria a reuniones informales. En junio de 2016, iniciarían una serie de protestas convocadas en la sede central de SEDRONAR que se extenderían hasta agosto de dicho año (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 iría moldeando 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 la Red Puentes en MPLD, entrevista personal, 02/08/2019).

El proceso auto-amplificado de institucionalización de los actores sociales se desarrolló en mutua constitución con el incremento en sus capacidades. La diversificación del conjunto de organizaciones receptoras de subsidios del programa CAAC que se revisó anteriormente

redundó en una progresiva dilatación de sus respectivas competencias relacionales. En este sentido, el aumento del número efectivo de vínculos ostentados por cada una de ellas fungió como una condición de posibilidad para la aparición del CAIPPA. De la consolidación de esta urdimbre de relaciones es que emergió el objetivo de potenciar el dominio de agencia de los actores sociales en SEDRONAR. Así lo describe el referente de una organización eclesial:

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, miembro de una organización eclesial, entrevista personal, 14/08/2019).

De acuerdo a la normativa, sólo las organizaciones receptoras de transferencia bajo el programa CAAC podrían participar del consejo. Así esta interfaz surtió un efecto positivo sobre los dominios de agencia de dichos actores en ésta arena de política pública a partir del reconocimiento oficial de sus capacidades. Por un lado, de aquellas capacidades organizacionales 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 capacidades 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 debía 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 capacidad territorial 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 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 capacidad territorial 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 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 la 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). De esta manera, el consejo reunía las características típicas de lo que Hevia de la Jara (2009: 56) denomina “interfaz socioestatal”. Una instancia (en este caso, formal) de conflicto y negociación donde confluyen intencionalmente actores del Estado y la sociedad civil, individuales o colectivos, para intercambiar información, recursos, etc. con la finalidad de elaborar propuestas que incidan en la elaboración de políticas públicas.

Aunque asumía un carácter no vinculante, las prerrogativas concedidas al consejo quedaban amplificadas bajo cierta inespecificidad de sus objetivos. Estos se resumían como “la elaboración de procesos, manuales, prácticas e intervenciones, unificación de criterios y conceptos” (SEDRONAR, 20/01/2017). En otras palabras, una diversidad de prerrogativas que cedían espacio para que los actores sociales pudiesen orientar la actuación de SEDRONAR con base en sus intereses y posicionamientos frente al problema del consumo de sustancias, incluso, más allá del programa CAAC. De allí que la conformación del CAIPPA no sólo 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 dominios de actuación de SEDRONAR.

Es relevante destacar que formalmente no existen menciones sobre el modo en que el CAIPPA sería convocado, su período de permanencia o dinámica de funcionamiento. Tampoco se hace referencia a qué funcionarios públicos la integraría. Sin embargo, de acuerdo a un informante, la participación del secretario Moro y otras autoridades de alta jerarquía era rutinaria (C.B, integrante de la 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 a algunos actores sociales, la verticalidad del encaje permitía establecer vinculaciones con instancias institucionales de similar altura en otras arenas 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 tenes acceso a otros ministerios, eso es una ventaja” (S.R, miembro de una organización eclesial, entrevista peronal, 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). 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 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 del consumo de sustancias psicoactivas. 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 asistir a centros de atención en funcionamiento que aspiraban a cumplir las exigencias para registrarse en el programa CAAC. 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 CAAC:

Respecto a la Escuela de CAACs, que fue un logro del consejo de las organizaciones, es que nosotros le pedimos a la SEDRONAR es que queremos acompañar el proceso de ingreso de nuevas sedes. ¿Cómo? Queremos que la

Escuela, que tiene un presupuesto asignado, que se utiliza para sueldos y viáticos para acompañar a las sedes que quieren ingresar (sic.). (...) Y ahí empezábamos a incidir en los procesos de decisión en relación al ingreso de las sedes al programa (C.B, integrante de la 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 un lado, en términos organizacionales, sus competencias se verían reforzadas a partir de la multiplicación de sus líneas de acción. Es decir, ya no sólo intervenían en la arena de políticas de reducción de la demanda de sustancias por medio de acciones preventivas y asistenciales 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 ésta 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 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 la Red Puentes en MPLD, entrevista personal, 02/08/2019).

Por otra parte, las capacidades relacionales de los actores atravesarían un incremento siempre que a partir de las partidas asignadas al EF-CAAC era posible expandir la red de colaboración. A su vez, estas capacidades tendrían un efecto constituyente sobre aquellas de los actores sociales asistidos en tanto que resultaban beneficiados de una urdimbre de

relaciones dedicada a socializar un repertorio de información y experiencias acumuladas sobre la producción de encajes 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 auto-amplificado hasta aquí reconstruido evidencia la trayectoria incremental trazada con cada evento de institucionalización. A través de ellos los actores sociales fueron multiplicando a la vez que jerarquizando sus niveles de inserción en la estructura de SEDRONAR. Como se ha visto y se profundizará en el siguiente apartado, a su vez, esto ha sucedido con el desarrollo complementario de repertorios contenciosos y de cooperación o negociación, particularmente por parte de los movimientos sociales. Estos aspectos en su conjunto llevan a cuestionar la existencia de una vinculación automática entre institucionalización y desmovilización o cooptación, tal como supone cierta bibliografía especializada en dicho tipo de actores sociales<sup>66</sup>.

Dicho esto, las instancias de incidencia repasadas, constitutivas del proceso de institucionalización incremental de los movimientos sociales y las organizaciones eclesiales en el Estado a partir del “giro a la derecha”, demandaron en gran medida la disponibilidad de recursos públicos. A pesar del alto nivel de inserción en la dependencia, los mismos no se garantizaron principalmente a partir del acceso a sus funcionarios jerárquicos. Como se verá en la siguiente sección, los repertorios desarrollados por estos actores en vinculación con el Poder Legislativo son decisivos para explicar el incremento presupuestario de SEDRONAR.

### 2.3. Acceso al Poder Legislativo: presupuesto público y capacidades

A diferencia del proceso analizado en el capítulo precedente, los incrementos en las partidas presupuestarias de SEDRONAR no resultaron de actualizaciones dispuestas por el Jefe de

<sup>66</sup> Esta interpretación ha predominado recientemente en los análisis de las relaciones socioestatales durante el denominado “giro a la izquierda” en América Latina (cfr. Svampa 2008; De la Torre, 2010; Modonesi, 2012), pero poseen una larga trayectoria en el pensamiento de la sociología política (cfr. Tarrow, 1997; McAdam, Tarrow & Tilly, 2001).

Gabinete. Por el contrario, los mismos fueron decididos en las discusiones de las leyes de presupuesto en el Poder Legislativo. Las organizaciones eclesiales y los movimientos sociales desplegaron en simultáneo la acción directa en combinación con prácticas de cabildeo a fin de que se reconocieran aumentos de recursos orientados específicamente al financiamiento del programa CAAC. Así se observa, en sintonía con el análisis pretérito y lo apuntado por estudios recientes (Abers *et al*, 2014), que para incidir en el terreno estatal los repertorios de los actores sociales articulan una heterogénea gama de recursos que oscilan entre los formatos contenciosos y otros más cooperativos o de negociación.

Pero, adicionalmente, es importante considerar que ciertos actores sociales bajo estudio -particularmente, los movimientos sociales- además de encabezar esta clase de repertorios variados en su vinculación con el Poder Legislativo, se han incorporado al ámbito de la representación electoral llegando, incluso, a ocupar bancas en el Congreso Nacional. De tal manera, parece ser que ésta, aunque insuficientemente abordada por la literatura especializada, debe ser añadida al conjunto de acciones que las organizaciones deciden ejecutar con el objetivo de orientar a las instituciones de acuerdo con sus intereses o posicionamientos. Con todo esto, y en tanto que el enfoque de encajes institucionales utilizado en la presente tesis centra su atención en las vinculaciones entre los actores sociales y el Poder Ejecutivo, el siguiente subapartado plantea consideraciones que permitan extender sus alcances analíticos en futuras investigaciones.

En una visita protocolar a uno de los centros de atención gestionado por un movimiento social en junio de 2016, el secretario Moro recibió una serie de demandas que pretendían visibilizar los problemas de financiamiento que estos actores enfrentaban bajo los montos de las transferencias entonces vigentes en el programa CAAC (Vientos de Libertad, 16/06/2016). El clima de creciente insatisfacción entre los actores sociales beneficiarios condujo a la realización de manifestaciones y actividades callejeras. En ese mismo mes, la mayoría de los movimientos sociales incorporadas en el CAAC y los “curas villeros” protagonizaron una jornada de protesta en la Ciudad de Buenos Aires. La misma se hacía en ocasión del lanzamiento público de una campaña de visibilización del problema de uso de sustancias en los sectores jóvenes de la población. En esta nueva exhibición de

coordinación estratégica entre los actores uno de los reclamos centrales fue el incremento del presupuesto de SEDRONAR (*La Capital*, 28/06/2016).

Concomitantemente, los actores sociales desplegaron prácticas de cabildeo para acrecentar las partidas previstas para el año presupuestario entrante. El proyecto de presupuesto para 2017 enviado por el Poder Ejecutivo al Congreso Nacional -el primero elaborado por la gestión de Macri- estipulaba un descenso real de 5% en los recursos disponibles para SEDRONAR en comparación con el crédito final del año anterior<sup>67</sup> (ONP, 2019). No obstante, en el debate parlamentario se incorporaron créditos presupuestarios adicionales a los gastos originalmente propuestos. Allí se concedió un incremento presupuestario a la dependencia, específicamente destinados a financiar el programa CAAC (Ley 27.341, 2016: art.16). En conjunto con posteriores actualizaciones menores, propiciaría un aumento real cercano al 30% de su crédito final<sup>68</sup>.

Esta modificación legislativa sobre el gasto público se introdujo durante los debates en la Comisión de Presupuesto y Hacienda, en la Cámara de Diputados. En octubre de 2016, el parlamentario Alejandro Abraham, miembro del bloque del Frente para la Victoria (FPV)<sup>69</sup> y entonces presidente de la Comisión de Prevención de Adicciones y Control del Narcotráfico (CPACN), pedía la palabra en función de: “hacer aportes que nos piden desde la sociedad civil y las organizaciones (...) [ya] que he recibido bastantes pedidos respecto de los fondos que se le asignan a la SEDRONAR” (HCDN, 27/10/2016). La permeabilidad de esta instancia estatal de administración del presupuesto a los intereses de los actores sociales se plasmaba particularmente en el requerimiento de un arreglo normativo que asegurase que la actualización de los recursos sea dirigida a su programa de interés, anulando posibles interferencias deliberadas de otras autoridades públicas del Poder Ejecutivo. En este sentido, haciendo alusión a los centros subsidiados por el programa CAAC, el diputado consideraba que:

---

67 En valores constantes el presupuesto disminuiría de 249,34 a 237,34 millones de pesos argentinos. Estimación propia con base en datos de Presupuesto Abierto (2019).

68 Aumentaría de 249,24 a 323,61 de pesos argentinos. Estimación propia con base en datos de Presupuesto Abierto (2019).

69 Coalición a través de la cual el kirchnerismo ejerció el gobierno, donde convergían el Partido Justicialista y otros partidos afines a la tradición ideológica peronista.

“esto debería quedar en una partida de afectación específica dentro de la SEDRONAR para que no sea derivado a otro tipo de gastos y estas casas de atención puedan tener un funcionamiento correcto” (HCDN, 27/10/2016).

Si bien los fondos finalmente asignados fueron menores a los solicitados en aquella intervención parlamentaria, queda evidenciada la institucionalización de los intereses de los actores sociales en cuestión en la ley de presupuesto finalmente sancionada. Además de influir a través del cabildeo, es importante considerar que en aquel momento algunos movimientos sociales contaban con representación parlamentaria. Por ejemplo, el ME contaba con al menos seis diputados concentrados en un bloque parlamentario propio<sup>70</sup>. Si bien no se dispone de evidencia que demuestre que éstos operaron para concretar el aumento presupuestario de SEDRONAR, sí existen elementos que habilitan vislumbrar su intervención activa frente al problema del consumo de sustancias psicoactivas. Por un lado, la información relevada permite saber que entonces al menos tres de los diputados del ME integraban la CPACN de la cámara baja<sup>71</sup> (HCDN, 2016). Por otra parte, en agosto de 2016 varios de ellos se reunieron con el secretario Moro en ocasión del lanzamiento de una iniciativa para crear una red nacional de coordinación y apoyo parlamentario en materia de reducción de la demanda de sustancias (*Parlamentario*, 03/08/2016).

Como se apuntó en el subtítulo anterior, a principios de 2017, algunos meses después de incidir positivamente en el terreno legislativo, estos mismos actores sociales lograrían multiplicar y jerarquizar sus puntos de acceso institucional en SEDRONAR. Éstos se formalizarían en dos instancias consolidadas, útiles para orientar la actuación de la secretaría de acuerdo a sus intereses y posicionamientos: el CAIPPA y el programa Escuela de CAAC. De tal modo, la ley de presupuesto aprobada para dicho año, un encaje institucional, en cierto sentido, externo a la estructura formal de SEDRONAR no sólo resulta relevante por sus consecuencias en términos de asignación de recursos económicos. Por el contrario, es posible conjeturar que su concreción tuvo implicaciones también

---

70 Denominado Peronismo para la Victoria, estaba integrado por los diputados Leonardo Grosso, Andrés Guzmán, Lucila De Ponti, Remo Carlotto, Araceli Ferreyra y Silvia Horne (*Clarín*, 23/06/2016).

71 Se trata de Leonardo Grosso, Andrés Guzmán y Lucila De Ponti.

respecto al grado de apertura de la secretaría a la sedimentación de intereses de los actores sociales que lo propiciaron.

Durante 2017 las interacciones entre los actores sociales vinculados al CAAC y representantes del Poder Legislativo continuarían a un ritmo intensificado con la finalidad mantener o jerarquizar los encajes institucionales obtenidos hasta entonces. En primera instancia, referentes de las organizaciones eclesiales mantuvieron un encuentro con diputados ligados a la CPACN con el objetivo de solicitar que impulsasen la elevación a rango de ley la emergencia nacional en adicciones decretada por el presidente el año previo (AICA, 16/02/2017). El ascenso vertical de dicho encaje, de haber prosperado la iniciativa, probablemente hubiese dilatado en dimensiones importantes el dominio de agencia de estos actores sociales, facilitando la futura orientación de decisiones estatales. Posteriormente, exhibiendo las licencias conferidas por ser integrantes del CAIPPA, distintos representantes de movimientos sociales y organizaciones eclesiales intercambiaron experiencias y posicionamientos con diputados de un amplio abanico de partidos políticos (NCN, 08/09/2017).

La discusión parlamentaria en torno a los fondos económicos que se asignarían a SEDRONAR para 2018 transcurrió por un camino similar al año anterior. El proyecto de ley enviado por el Poder Ejecutivo contemplaba una caída real cercana al 22% en el crédito de la dependencia<sup>72</sup> (ONP, 2019). Nuevamente, en el tratamiento legislativo se incorporaron partidas complementarias, específicamente orientadas al funcionamiento del programa CAAC. En dicha ocasión la actualización condujo a que, en valores constantes, el presupuesto de SEDRONAR cayese sólo un 10% en 2018<sup>73</sup>. Un resultado no menor al considerar que, en el contexto de una fuerte crisis económica, la inflación acumulada de dicho año rondaría el 45% (DGEC, 2020).

A diferencia de lo sucedido el año previo, esta adecuación de recursos para el programa CAAC no fue solicitada en la Comisión de Presupuesto y Hacienda, ni en encuentros previos en la CPACN de la cámara baja. En cambio, fue en una sesión extraordinaria en el

---

72 Se planificaba que disminuyera de 323,61 a 250 millones de pesos argentinos.

73 Pasaría de 323,61 a 285,47 millones de pesos argentinos, en valores constantes. Estimación propia con base en datos de Presupuesto Abierto (2019).

recinto donde se propuso la modificación. De manera similar, en dicha instancia los actores incidieron a través del contacto con los diputados en combinación con la intervención directa de los miembros de los movimientos sociales que ocupan cargos representativos en el Congreso Nacional, un activo que resultó crucial para incidir en esta etapa del tratamiento legislativo. En su alocución, la diputada De Ponti, integrante del ME, relataba la trayectoria del programa CAAC y requería la introducción de una reforma presupuestaria para su financiamiento:

Ha sido una experiencia muy satisfactoria, que está creciendo, pero este presupuesto recorta las posibilidades de que se siga desarrollando. Voy a solicitar que en este artículo específico consideremos la posibilidad de una modificación. Aquí se encuentran presentes representantes de estos centros de acompañamiento terapéutico que necesitan que este presupuesto les otorgue las partidas necesarias para poder seguir desarrollando esta tarea (HCDN, 21/12/2017: 115)

Al igual que otros movimientos sociales que establecieron alianzas electorales con el FPV el ME pudo integrarse paulatinamente a las listas para cargos legislativos (Longa, 2019). De acuerdo al autor citado, aunque inicialmente sus referentes comenzaron compitiendo en instancias subnacionales y ubicados en puestos marginales, posteriormente fueron incorporados como candidatos a diputado nacional en las últimas elecciones que se celebraron durante dicho ciclo político: en los años 2011, 2013 y 2015.

Con base en los comicios de estos años, el ME consiguió colocar -como se dijo- a seis de sus referentes en el Congreso Nacional en representación de distintas provincias. Esto debe comprenderse en el marco de un repertorio de acciones colectivas en que la participación electoral operaba como una estrategia más entre otras (Natalucci, 2012) A su vez es importante considerar que dicha incursión en el terreno de la representación electoral se desarrolló en paralelo, en alianza con otros sectores desde 2008, a la intervención en la pugna interna por la conducción del Partido Justicialista, llegando a ocupar cargos jerárquicos algunos dirigentes del movimiento (Rocca Rivarola, 2009). Desde ya, resultaría

difícil comprender esta estrecha vinculación partidaria sin reparar en la profunda identificación ideológica y ligazón histórica del ME con el peronismo (Longa, 2016).

Tal como se desprende del discurso antes citado, los actores sociales coordinados asistieron a la sesión, donde consiguieron el respaldo de legisladores de distinta pertenencia partidaria a fin de que respaldasen la propuesta. De acuerdo a la perspectiva del referente de una organización eclesial en este punto fue fundamental el cúmulo de vinculaciones pretéritas con las que contaban los actores sociales hacia el interior del Poder Legislativo. No sólo porque garantizaba el acceso personal, sino en tanto que a través de ellas se había consolidado un determinado dominio de agencia en base al reconocimiento de la experiencia y trayectoria de intervención poseída frente al problema:

Eso se logró yendo al Congreso, diputado por diputado, y decirle lo que necesitábamos. Como son funcionarios con los que tenemos contacto y conocen lo que hacemos, con los ojos cerrados ganamos esta plata en el Congreso. Fue una cosa informal total, así directamente en los pasillos (S.R, miembro de una organización eclesial, entrevista personal, 14/08/2019).

De este modo, a partir de la ejecución coordinada de estas distintas modalidades de interacción socioestatal y la ocupación de cargos representativos en el Congreso, los actores sociales consiguieron institucionalizar sus intereses en materia de financiamiento. Ahora bien, la decisión de operar en este terreno a través del Poder Legislativo, como lo evidencian los vínculos personales y la existencia del CAIPPA, no respondió a falta de acceso a autoridades superiores en SEDRONAR. En cambio, según los actores sociales, sí se debió a que éstas carecían de influencia para poder recurrir a vinculaciones hacia el interior del Ejecutivo para demandar mayor presupuesto para la dependencia, como sí sucedió en el caso del proceso analizado en el Capítulo III. Así, lo reconocía el miembro de la misma organización eclesial:

Hablábamos [sobre el aumento del presupuesto], pero Moro no es un funcionario de peso en el gobierno. Otros son esos funcionarios. Él no tiene incidencia, nos decía que no podía hacer eso. Por lo que había que ir al

Congreso para pedir este apoyo (S.R, integrante de una organización eclesial, entrevista peronal, 14/08/2019).

Por medio de estos repertorios el programa CAAC se montaría en una senda de importante crecimiento. En materia presupuestaria, en valores constantes, en 2018 su crédito asignado aumentaría por encima de 890% respecto a 2015<sup>74</sup>. En términos relativos a la totalidad de partidas de SEDRONAR, los recursos destinados a CAAC incrementaron de 2,4% a 26,3% durante el mismo período. Estos datos son relevantes en la medida en que, al comparar el presupuesto de la dependencia para ambos años, en 2018 se observa una caída cercana a 8% en relación a 2015<sup>75</sup>. Es decir, a pesar de una caída generalizada en el financiamiento de la dependencia, los recursos del programa continuaron aumentado.

Igual tendencia resalta al relevar los gastos de SEDRONAR presupuestados por finalidad. Si bien el dato contempla gastos destinados a otros programas de similar naturaleza, las transferencias al sector privado bajo el concepto de “ayudas sociales” -es decir, subsidios y otro tipo de auxilios- transitaron una fuerte amplificación. A partir de un aumento, en valores constantes de 116%<sup>76</sup>, dicho rubro pasó de representar el 18,8% del presupuesto total de la dependencia en 2015 a 44,1% en 2018. En paralelo, el número de centros subsidiados tendría una expansión acorde. En 2015 se encontraban vigentes 40 convenios con espacios de atención administrados por organizaciones eclesiales y movimientos sociales, mientras que en 2018 ascendieron a 184. Es decir, un incremento de 360%.

Estos datos sirven de indicadores para ponderar el efecto de las interacciones socioestatales hasta aquí analizadas sobre las capacidades de SEDRONAR. En principio, con base en esta dilatación del número de centros de atención a los cuales transfería recursos económicos, así como en la diversificación de los actores sociales que los gestionaban, es posible afirmar que la dependencia vio fortalecida su capacidad relacional, en términos de la cantidad de vínculos que detentaba con otros actores, en este caso, de la sociedad civil. Al

---

74 En 2015 fue de 7,6 millones de pesos argentinos, mientras que durante 2018 ascendió a 75,3 millones (SEDRONAR, 2019a).

75 En términos reales, el presupuesto total de SEDRONAR pasó de 309,2 en 2015 a 285,4 millones de pesos argentinos en 2018. Estimación propia con base en datos de Presupuesto Abierto (2019).

76 Variando de 58,1 a 126,1 millones de pesos argentinos de 2015 a 2018. Estimación propia con base en datos de Presupuesto Abierto (2019).

mismo tiempo, en tanto que dichos actores desarrollaban sus intervenciones sobre el problema a nivel local, es admisible suponer que el establecimiento de dichas relaciones surtió un efecto positivo sobre las competencias territoriales de la secretaría. Como lo evidencia la Imagen I, entre 2015 y 2018 estos centros no sólo se multiplicaron en densidad, sino también en extensión territorial a nivel nacional.

A pesar de que a lo largo de todo el período estudiado se mantuvo constante la preocupación gubernamental por la proyección de políticas de atención territorial de los problemas relativos a la demanda de sustancias psicoactivas en zonas habitadas por poblaciones en situación de pobreza -a tono con las demandas sociales y las nuevas exigencias legales revisadas-, en lo recién apuntado radica una de las diferencias fundamentales del incremento presupuestario de la secretaría durante el gobierno de Macri en comparación con el sucedido en el gobierno de Fernández de Kirchner. El fortalecimiento de esta dimensión particular de las capacidades de SEDRONAR no sucedió con base en una expansión de la planta del personal disponible a nivel local, aspecto revelado en el sensible descenso de 43% en gastos de personal contratado sufrido en 2018 contrastado con el año 2015<sup>77</sup>. Por el contrario, el desarrollo de éste tipo de políticas públicas se concentró en el aumento y estrechamiento de los vínculos sostenidos con actores sociales con gravitación en dicho terreno.

A partir de lo señalado hasta aquí en torno a las vinculaciones mantenidas entre los actores sociales y el Poder Legislativo es posible identificar algunas implicaciones teóricas generales y otras especialmente pertinentes para el enfoque de encajes institucionales que sirve de prisma para esta tesis. En lo que respecta al registro de las interacciones socioestatales, se evidencia, en primer lugar, la trascendencia en términos institucionales de aquellas no circunscriptas al ámbito del Poder Ejecutivo, instancia en que el mencionado enfoque, en concordancia con parte de la literatura especializada en movimientos sociales, ha puesto un énfasis preponderante<sup>78</sup>. A partir del redireccionamiento de esta perspectiva al

---

77 Bajando de 91,2 a 51,9 en millones de pesos, en valores constantes. Estimación propia con base en datos de Presupuesto Abierto (2019).

78 Ejemplos de esto pueden ser encontrados en varios estudios de casos, especialmente en Brasil (Abers *et al*, 2014; Gurza Lavalle *et al*, 2019), Argentina (Mauro & Rossi, 2011; Perelmiter, 2016) y Ecuador (Ramírez Gallegos, 2011).

ámbito legislativo se logra captar los procesos socioestatales detrás de las decisiones que se toman en el mismo.

Aquí se reveló la secuencia de vinculaciones entre actores sociales y estatales, los resultados beneficiosos para ellos en términos de sedimentación institucional incremental y dilatación de capacidades. En este proceso resultó crucial la interacción de los actores sociales con el ámbito legislativo para la producción de encajes con impacto directo sobre la asignación de recursos económicos: los artículos de las leyes de presupuesto que dispusieron el aumento del financiamiento del programa CAAC. Este aspecto lleva a matizar lecturas sobre el gasto público que reparan exclusivamente en la vigencia de criterios de planificación administrativa, como podría comprender el marco conceptual *normativo-económico* a la vez que permite eludir la reducción de las decisiones de los legisladores al registro de la estrategia electoral, como podría suponer el enfoque de la *elección racional*.

Por otra parte, cabe hacer referencia a las posibilidades explicativas de la propuesta de encajes frente a la inclusión de la participación electoral al repertorio de acciones de los actores de la sociedad civil organizada, particularmente los movimientos sociales. Para el caso revisado en este subapartado, se indicó la importancia de las vinculaciones ideológicas y organizacionales existentes entre dichos actores y el sistema de partidos políticos. En este sentido, si bien resulta difícil codificar la ocupación de una banca en el Congreso nacional como un encaje, dado que llevaría a una superposición irreconciliable entre el terreno de la interacción socioestatal y aquel de la democracia representativa, resulta interesante preguntarse si dicho logro responde a un proceso de institucionalización pretérito acontecido hacia el interior de algún partido político específico (o en el sistema de partidos en general). En otros términos, reconsiderar en este aspecto al Estado como única instancia en la que se producen encajes habilita a reparar también en las estructuras partidarias como espacios en los que actores sociales procuran sedimentar sus intereses y posicionamientos, particularmente con vistas a participar de la disputa electoral y, a partir de allí, incidir sobre la orientación general del Estado<sup>79</sup>.

---

<sup>79</sup> Se agradece especialmente al Dr. Gurza Lavalle por los comentarios recibidos en relación a este aspecto específico.

## **A modo de cierre**

Esta tesis pretendió demostrar la relevancia de las interacciones socioestatales en la explicación del modo en que se asignan recursos económicos hacia el interior del andamiaje estatal. Ésto con la finalidad de dar cuenta del crecimiento inusual atravesado por el presupuesto de una dependencia específica de la Administración Pública Nacional argentina: SEDRONAR. En términos generales, se ha advertido la pertinencia de reconstruir la extensión temporal de dichas interacciones y analizar su desarrollo como procesos. De igual modo, la adopción de un prisma relacional resultó apropiada para captar el peso determinante de los actores involucrados -sean éstos individuales o colectivos-, sus relaciones y las cualidades que adquieren a partir de éstas.

Proyectado en el dominio específico de la sociología política, dicho enfoque ha permitido captar las impresiones, superposiciones y permeabilidades mutuas existentes entre los terrenos del Estado y la sociedad civil, particularmente en términos de capacidades, entendida en un sentido multidimensional. Con todo, tal abordaje procuró subsanar las limitaciones acarreadas por enfoques conceptuales alternativos que tienden a constreñir las decisiones presupuestarias a los contornos formales de la organización estatal. Teniendo esto en cuenta, en la presente sección de cierre se busca recapitular los argumentos centrales de cada uno de los capítulos analíticos y señalar sus respectivos aportes, tanto en el campo empírico como en el teórico. Posteriormente, se concluye diagramando posibles líneas de investigación a futuro.

Los resultados exhibidos en el Capítulo II echan luz sobre la vigencia de las variables constantes que afectan al caso durante todo el período de estudio. Por un lado, el establecimiento de un nuevo marco normativo en la arena de políticas públicas en materia de reducción de la demanda de sustancias que dio origen a necesidades estatales inéditas en términos de capacidades territoriales así como dotó de instrumentos institucionales a actores sociales intervinientes en dicho nivel. Por el otro, la resonancia de demandas concretas relativas al incremento de los recursos dispuestos por el Estado para la atención de dicho problema en las poblaciones en situación de pobreza. Las mismas fueron

encabezadas por la Iglesia Católica local, actor con un importante dominio de agencia respecto al asunto y con una potenciada capacidad de influencia a partir del nombramiento de Jorge Bergoglio como Papa en el año 2013.

La fuerte dilatación de capacidades estatales que dinamizó la proyección territorial de SEDRONAR sobre aquellas poblaciones así como el protagonismo de actores sociales ligados a la organización eclesial en dicho proceso revelan la incidencia de estos factores. Esto último y la cercana correlación entre la designación del ex cardenal en el Vaticano y el comienzo del incremento presupuestario de SEDRONAR presentan indicios que sugieren una renovada centralidad de la Iglesia en la arena de políticas públicas aquí abordada. Apreciación que alienta a conocer el modo en que este suceso exógeno a la dinámica de las interacciones socioestatales ha impactado en como ellas se desarrollaron al interior de otras áreas de la política social argentina. Incluso, vale preguntarse si el ascenso de un papa latinoamericano ha alimentado procesos similares en otros países de la región.

En el Capítulo III, al reconstruir el proceso auto-amplificado de institucionalización del sacerdote Molina -y la fundación por él liderada- rumbo a su gestión en SEDRONAR (2013-2015), se intentó mostrar la prolongación temporal de relaciones socioestatales que anteceden a las decisiones gubernamentales. Éstas, se quiso exponer, pueden poseer capacidad explicativa sobre la elección de los integrantes del gabinete, la definición del contenido y orientación de ciertas políticas públicas y, particularmente, las determinaciones respecto a la administración de los recursos públicos. En especial, se argumentó que dicha secuencia incremental de incorporación de actores sociales al andamiaje estatal estuvo movilizado, no sólo por un repertorio estratégico de éstos últimos, sino que allí desempeñaron un rol fundamental los intereses y la agencia desplegada por actores estatales claves.

Se sostuvo, además, que aquel interés de los actores estatales por consolidar encajes respondió a la necesidad de incorporar las capacidades detentadas por los actores de la sociedad civil. En distintos eventos a lo largo del mencionado proceso se ilustró la manera en que funcionarios públicos pertenecientes al Poder Ejecutivo tomaron de referencia las capacidades detentadas por Molina -especialmente en términos de destrezas territoriales y

organizacionales para intervenir sobre poblaciones marginadas- con la finalidad de generar su inserción institucionalizada y poder así atender demandas o ejecutar decisiones de gobierno.

Para concretar dicha incorporación en distintas instancias y bajo diferentes formas, se apuntó que también fueron cruciales las capacidades poseídas por los actores estatales, condensadas en recursos económicos para subsidios o vínculos personales. Evidenciando el carácter mutuamente constituyente de la secuencia, como producto de cada evento de interacción resultaban fortalecidas tanto las capacidades estatales para hacer frente a un asunto específicos, como aquellas acumuladas por el sacerdote y su organización, dilatando su dominio de agencia e incrementado sus posibilidades de generación de nuevos encajes. A tono con las exigencias legales y sociales entonces vigentes, fue a partir de este proceso que los actores sociales lograron dilatar su dominio de agencia en la arena de políticas públicas de reducción de la demanda de sustancias, llegando a ser colocados al frente de la dependencia estatal con potestad sobre ella.

Lo hallado, de esta manera, busca dar cuenta del papel proactivo que pueden adoptar actores estatales en la activación de interacciones con distintas instancias sociales. Esta observación pretende echar luz sobre una dimensión subexplorada en la literatura especializada en las vinculaciones entre el Estado y la sociedad civil, generalmente preocupada por cómo y en que circunstancias los movimientos sociales, las ONGs u otros grupos de interés desarrollan estrategias en función de incidir en el Estado. En cambio, colocar el énfasis en la fracción estatal de la ecuación lleva a generar nuevos interrogantes en torno al modo en que funcionarios públicos o agencias estatales procuran generar relaciones con actores sociales, las razones detrás de tal agencia, los contextos que la auspician y los efectos específicos de la interacción sobre las instituciones, los posicionamientos y las capacidades de los actores estatales. Se sugiere que la extrapolación de este prisma a otros casos latinoamericanos -como Brasil, Ecuador o México-, donde el foco analítico ha sido usualmente colocado en la agencia de los actores sociales, puede derivar en lecturas novedosas o alertar sobre variables antes ignoradas.

Se ha argüido, además, que la evidencia reunida presenta serias dificultades para ser comprendida por los enfoques alternativos repasados en el primer capítulo. Por una parte, la llamada perspectiva *normativa-económica* no contempla la incidencia en el proceso presupuestario de factores externos a los ámbitos técnicos de decisión administrativa, y menos aún a los límites normativos del Estado. Sin embargo, de lo analizado se desprende la importancia de la extensión histórica de interacciones socioestatales y, fundamentalmente, de los vínculos personales para dar cuenta de resultados específicos en materia presupuestaria. Del mismo modo, escapa a los parámetros sustancialistas definidos por el enfoque de la *elección racional* el efecto constituyente de la secuencia de relaciones socioestatales pasadas sobre las prioridades asumidas y las definiciones consecuentemente adoptadas por los funcionarios respecto a la distribución del gasto público.

Finalmente, el Capítulo IV tuvo como principal objetivo mostrar la pluralidad de modalidades de sedimentación por las que actores sociales de diversa naturaleza consiguieron conducir un proceso auto-amplificado de institucionalización hacia el interior de la organización estatal que derivó en un aumento presupuestario de SEDRONAR entre 2015 y 2018. Protestas, cabildeo, vínculos interpersonales, recepción de subsidios, participación en interfaces socioestatales, co-gestión de programas e, incluso, la ocupación de cargos representativos, según se observó, conforman una serie ascendente de repertorios por los que dichos actores lograron orientar la actuación del Estado a su favor, particularmente, en este caso, en materia de asignación intraburocrática de recursos públicos.

Si bien el programa CAAC de asignación de subvenciones a actores sociales autorizados en la arena de políticas públicas en cuestión se creó durante el denominado “giro a la izquierda”, se reveló que fue en el marco de la inclinación de la conducción del Estado hacia la derecha que dichos actores iniciaron una secuencia incremental de inserción en SEDRONAR, aumentando el número y jerarquía de los encajes detentados. Ésta se expresó, primero, en la diversificación de las organizaciones beneficiadas por el CAAC a partir de la aceleración del ritmo de ingreso de movimientos sociales al programa. Posteriormente, se materializó en la emergencia del CAIPPA y de la llamada Escuela de CAAC, instancias a

partir de las cuales los actores sociales acrecentaron sus posibilidades para incidir en la elaboración de políticas públicas y en la distribución del presupuesto. Paralelamente, y en retroalimentación con las capacidades relacionales y organizacionales que los diferentes actores sociales fueron reuniendo a lo largo del proceso, hicieron uso de distintos repertorios de vinculación con el Poder Legislativo para incidir en las decisiones sobre el gasto público.

En base al análisis presentado se destacaron distintas implicaciones teóricas. En primer lugar, se sugirió prescindir de lecturas unilaterales o deterministas sobre el modo en que los cambios de signo político en el gobierno impactan sobre la inversión del Estado en política social o alteran las modalidades de interacción socioestatal preexistentes. Segundo, en base a la observación de la combinación de repertorios cooperativos y contenciosos, se destinó un comentario similar respecto a las conceptualizaciones que equiparan institucionalización con desmovilización o cooptación.

En tercer lugar, se propuso una consideración particular con base al redireccionamiento de la perspectiva de encajes institucionales a las interacciones socioestatales protagonizadas en un ámbito generalmente descuidado por la literatura especializada: el Poder Legislativo. A partir de allí se destacó que las interacciones mantenidas entre actores sociales y representantes de este Poder merecen mayor atención en tanto son relevantes en términos de consecución de encajes (en el caso de esta tesis, consolidados bajo la forma de la ley de presupuesto). Por otra parte, teniendo en cuenta la incursión electoral de algunos de los actores sociales estudiados y desestimando la posibilidad de definir a la ocupación de bancas legislativas como encajes por confundir la interacción socioestatal con la representación democrática, se propuso revisar la existencia de procesos de institucionalización de dichos actores hacia el interior de partidos políticos. Una apreciación que amplía más allá del Estado los escenarios en los que estos procesos tienen lugar.

La observación de estos repertorios advierte sobre la configuración del Poder Legislativo como un espacio de alta permeabilidad a los posicionamientos e intereses de los actores sociales movilizados. No sólo se evidenció útil para la generación de leyes favorables en

términos de asignación de recursos sino que, en última instancia, a través de éstas parece haber incrementado las posibilidades de encaje de dichos actores en el Poder Ejecutivo. De tal modo, con el fin del ciclo progresista el ámbito legislativo fungió como un medio importante para, en complementariedad con repertorios diversos, asegurar la permanencia e, incluso, jerarquización de los logros institucionales obtenidos hasta entonces. Estos hallazgos pueden resultar provechosos para comenzar a delimitar los distintos caminos seguidos por las organizaciones sociales en la región tras el denominado “giro a la derecha”.

En este sentido, vale preguntarse si, en el caso argentino, evidenciada la volatilidad del Poder Ejecutivo frente a las alternancias electorales, el Legislativo se posicionó como un ambiente atractivo para maximizar las posibilidades de continuidad de los logros institucionales conseguidos. En otras naciones, por ejemplo Brasil, en cambio, existe evidencia que señala que la composición ideológicamente adversa del Congreso vedó a los actores sociales de la posibilidad de adoptar dicho camino para mantener cierta incidencia. Este hecho podría echar luz sobre los resultados menos favorables conseguidos por las organizaciones sociales en dicho país (Martos, 2020).

Finalmente, se apuntaron las limitaciones ante la evidencia recolectada de los enfoques alternativos que buscan dar cuenta del presupuesto. Nuevamente, el prisma *normativo-económico* no consigue tomar en consideración la subordinación de las decisiones de planificación administrativa a fenómenos sociales más amplios, como los revisados en el capítulo, externos a su dominio. A su vez, la propuesta de la *elección racional* no es del todo útil para percibir el trasfondo de vinculaciones que no sólo anteceden sino que dan forma a la acción de actores estatales determinantes, como por ejemplo los integrantes de Poder Legislativo. En este caso, las elecciones tomadas por los legisladores abordadas en el capítulo no responden estrictamente a una acción estratégica con fines electorales como tampoco pueden ser reducidos al marco de una competencia intraburocrática por recursos económicos.

Apuntado esto, el análisis presentado a lo largo del trabajo demarca al menos tres caminos posibles para futuras indagaciones. En primera instancia, sería útil profundizar en las

continuidades y rupturas que ha atravesado la arena de políticas públicas aquí estudiada bajo el nuevo contexto político abierto en Argentina hacia fines de 2019. También resultaría provechoso recuperar la configuración de tipos de actores, relaciones y resultados institucionales identificada en dicha arena para contrastarla con la forma y el contenido adoptada por ésta en otras latitudes durante los últimos años. Por último, en especial relación a los procesos e interacciones socioestatales detectados durante el fin del ciclo progresista, tal como se ilustró, la comparación con otros casos nacionales colaboraría en aportar una comprensión más acabada de los modos en que los cambios políticos, sobre todo aquellos desfavorables, afectan los repertorios, vinculaciones estratégicas y logros institucionales desarrollados por distintos tipos de actores sociales.

## Referencias

- .Abers, R. N. Oliveira, M. S. D. & Pereira, A. K. (2016). Inclusive development and the asymmetric state: big projects and local communities in the Brazilian Amazon. *The Journal of Development Studies*, 53(6), 857-872.
- .Abers, R.N. Serafim, L. & Tatagiba, L. (2014). Repertórios de interação Estado-sociedade em um Estado heterogêneo: a experiência na era Lula. *Dados-Revista de Ciências Sociais*, 57(2), 325-357.
- .Abuelafia, E. Berensztein, S. Braun M. Di Gresia, L. (2010). ¿Quién toma las decisiones sobre el gasto público? La importancia del proceso informal de determinación del presupuesto en la Argentina. En: Hallerberg, M., Scartascini, C. & Stein, E. (Eds.). *¿Quiénes deciden el presupuesto? La economía política del proceso presupuestario en América Latina*. Mayol Ediciones S.A.
- .Agencia Católica de Informaciones (ACI) (2013). Texto y video: Discurso del Papa Francisco en Hospital San Francisco de Asís. Recuperado de: <https://www.aciprensa.com/noticias/texto-completo-discurso-del-papa-francisco-en-hospital-san-francisco-de-asis-97614>.
- .Agencia Informativa Católica Argentina (AICA) (07/11/2013). El drama de la droga y el narcotráfico. Recuperado de: <http://www.aica.org/documentos-s-Q29uZmVyZW5jaWEgRXBpc2NvcGFsIEFyZ2VudGluYQ==.-2976> .
- . - (05/12/2013). Dos obispos en la jura del sacerdote frente al Sedronar. Recuperado de: <http://www.aica.org/9782-dos-obispos-en-la-jura-del-sacerdote-frente-al-sedronar.html>
- . - (13/12/2013). La Presidenta con el Episcopado: Saqueos y drogas, ejes de las conversaciones. Recuperado de: <http://www.aica.org/9932-la-presidenta-con-el-episcopado-saqueos-drogas-ejes-de-las.html>.
- . - (19/12/2013). “La Iglesia compromete a los partidos políticos en la lucha contra la droga y el narcotráfico” Recuperado de: <http://www.aica.org/10054-la-iglesia-compromete-los-partidos-politicos-en-lucha-contra-droga.html>.

. - (07/04/2014). “La Iglesia alerta: ante las drogas, preocupación y compromiso”. Recuperado de: <http://www.aica.org/11420-la-iglesia-alerta-ante-las-drogas-preocupacion-compromiso.html>.

. - (06/11/2016). “La Pastoral de Drogadependencia pide que se declare la emergencia nacional en adicciones”. Recuperado de: <http://www.aica.org/25938-la-pastoral-de-drogadependencia-pide-que-se-declare-emergencia-nacional.html>.

. - (16/02/2017). “Piden extender por ley a cinco años la emergencia en adicciones”. Recuperado de: <http://www.aica.org/27210-piden-extender-por-ley-cinco-anos-la-emergencia-en-adicciones.html>.

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

.Arditi, B. (2009). El giro a la izquierda en América Latina: ¿ una política post-liberal?. *Ciências Sociais Unisinos*, 45(3), 232-246.

.Aureano, G. (1997). *La construction politique du toxicomane dans l'Argentine post-autoritaire. Un cas de citoyenneté à basse intensité*. (Tesis doctoral). Univerisdad de Montreal. Recuperada de <https://papyrus.bib.umontreal.ca/xmlui/bitstream/handle/1866/6787/these.htmlsequence=1&isAllowed=y>.

.Banco Central de la República Argentina (BCRA) (2019). “Tipo de cambio minorista de referencia de la Ciudad de Buenos Aires – Serie Histórica”. Recuperado de: [https://www.bcra.gob.ar/PublicacionesEstadisticas/Planilla\\_cierre\\_de\\_cotizaciones.asp](https://www.bcra.gob.ar/PublicacionesEstadisticas/Planilla_cierre_de_cotizaciones.asp).

.Béland, D., & Waddan, A. (2012). *The politics of policy change: Welfare, Medicare, and Social Security reform in the United States*. Georgetown University Press.

.Bennett, M. (2008). Process tracing: a bayesian perspective. En: Box-Steffensmeier, J, Brady, H, Collier, D (eds.). *The Oxford handbook of political methodology*. Oxford University Press. 702-721.

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

- .Bruno, D., Coelho, R., & Palumbo, MM. (2017). Innovación organizacional e institucionalización conflictiva de las organizaciones de la economía popular. El caso de la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP). *Argumentos*, N° 19, 90-119.
- .Camarotti, AC. (2011). *Políticas sobre drogas en Argentina*. Saarbrücken: Editorial Académica Española.
- .Cantamutto, F. J. (2013). ¿Giro a la izquierda? Nuevos gobiernos en América Latina. *RELACSO*, 2(2). Recuperado de: <https://relacso.flacso.edu.mx/sites/default/files/docs/02/giro-a-la-izquierda.pdf>.
- .Cáritas Argentina (2020). “Quienes somos”. Recuperado de: <https://www.caritas.org.ar/quienes-somos/>.
- .Casa Rosada (31/03/2014). “Presentación del plan Recuperar Inclusión. Cristina Fernández. Cadena Nacional”. [Archivo de video]. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=IFSpUpw-hFw>.
- . (01/09/2014). “La Presidenta lanzó un programa de casas de atención y acompañamiento terapéutico contra las adicciones”. Recuperado de: <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/archivo/27875-la-presidenta-lanzo-un-programa-de-casas-de-atencion-y-acompanamiento-terapeutico-contras-las-adicciones>.
- .Cerdá, JM. (2015). Política social y salud. En: Biernat, C., Cerdá JM., Ramacciotti, K. (eds.) *La salud pública y la enfermería en la Argentina*. Quilmes: Universidad Nacional de Quilmes.
- .Cingolani, L., Thomsson, K., & de Crombrugge, D. (2015). Minding Weber more than ever? The impacts of state capacity and bureaucratic autonomy on development goals. *World Development*, 72, 191-207.
- .Clarín (13/05/2007). El conflicto en Santa Cruz: mal momento para la Ministra de Desarrollo Social. Agreden en Santa Cruz a la hermana de Kirchner. Recuperado de: [https://www.clarin.com/ediciones-anteriores/agreden-santa-cruz-hermana-kirchner\\_0\\_B1KgNlb1AYg.html](https://www.clarin.com/ediciones-anteriores/agreden-santa-cruz-hermana-kirchner_0_B1KgNlb1AYg.html).

- . - (29/06/2013). Francisco apoyó la lucha contra la trata de personas en el país. Recibió al titula de La Alameda Gustavo Vera. Recuperado de: [https://www.clarin.com/sociedad/francisco-apoyo-lucha-trata-personas\\_0\\_BkYudnLoPXx.html](https://www.clarin.com/sociedad/francisco-apoyo-lucha-trata-personas_0_BkYudnLoPXx.html).
- . - (23/06/2016). Ruptura en el Frente Para la Victoria El Movimiento Evita deja el bloque de diputados K. Recuperado de: [https://www.clarin.com/politica/Movimiento-Evita-deja-bloque-diputados\\_0\\_HymvRjFr.html](https://www.clarin.com/politica/Movimiento-Evita-deja-bloque-diputados_0_HymvRjFr.html).
- .Collier, D. (2011). Understanding process tracing. *PS: Political Science & Politics*, 44(4), 823-830.
- .Comminetti, R. (1994). Ajuste fiscal y gasto social. *Revista de la CEPAL*, N° 54, 47-60.
- .Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) (2019) *Informe sobre el consumo de drogas en las Américas 2019*. Disponible en línea: <http://www.cicad.oas.org/Main/ssMain/HTML%20REPORT%20DRU%202019/mobile/index.html>.
- .Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (24/08/2016). “No dar respuestas es ser cómplice del narcotráfico”. Recuperado de: <https://ctepargentina.org/no-dar-respuestas-complice-del-narcotrafico/>.
- .Consejo para el Abordaje Integral de Políticas Públicas en Adicciones en Contextos de Alta Vulnerabilidad (2019). “Manual Administrativo para el convenio con SEDRONAR como CAAC”. Recuperado de: <https://redcaacs.org.ar/escuela/materialdeconsulta/>.
- .Corbelle, F. (2016). Dar la cara como "usuario responsable". El activismo político de los usuarios de drogas: de la clandestinidad al Congreso Nacional. Tesis de doctorado (inédita). Facultad de Filosofía y Letras – UBA.
- .Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN). (2007). “Fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación”. Tomo 330. Vol. 3.
- .Corda, R. A., Galante, A. y Rossi, D. (2014). *Personas que usan estupefacientes en Argentina: de “delinquentes-enfermos” a sujetos de derecho*. Buenos Aires: Intercambios Asociación Civil-Facultad de Ciencias Sociales, UBA.

.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. Recuperado de: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/2008/gobpro/cortes.pdf>.

.Cunial, SL. (2016). Conflictos alrededor de cuestiones con poca saliencia política: el debate por la despenalización de drogas en Argentina (2009-2014). *Revista SAAP*. Publicación de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político, 10(2), 221-248.

.Czernikier, A., Esteban Ithuralde, R., & Panal, M. (2018). Los Bachilleratos Populares del Movimiento Popular La Dignidad: espacios de construcción de poder territorial. *Revista Universidad y Sociedad*, 10(4), 162-172.

.Das, V., & Poole, D. (2004). State and its margins: comparative ethnographies. En: Das, V., Poole, D. (eds). *Anthropology in the Margins of the State*, Nueva Delhi: Oxford University Press. 3-33.

.Dirección de Personas Jurídicas (DPJ) (11/11/2008). Disposición Interna N° 492. Recuperado de: <https://www.valdocco.org.ar/documentacion>.

.De la Torre, C. (2010). El gobierno de Rafael Correa: posneoliberalismo, confrontación con los movimientos sociales y democracia plebiscitaria. *Temas y Debates*, N°20, 157-171.

.Delfini, M., & 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. Battistini (comp.) *El trabajo frente al espejo. Continuidades y rupturas en los procesos de construcción identitaria de los trabajadores*. Buenos Aires: Prometeo.

.Dirección General de Estadísticas y Censos de la Ciudad de Buenos Aires (DGEC) (2020). IPCBA. “Informe anual. Años 2013 a 2019”. Recuperado de: <https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?p=107506>.

.Downs, A. (1957). *An economic theory of democracy*. New York: Harper & Row Publishers.

- .Dreyfus, F. (2012). *La invención de la burocracia. Servir al Estado en Francia, Gran Bretaña y Estado Unidos. Siglos XVIII-XX*. Buenos Aires: Biblos.
- .Eisinger, P. (2002). Organizational capacity and organizational effectiveness among street-level food assistance programs. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 31(1), 115-130.
- .El Cronista (19/11/2013). “Con un PJ revitalizado para el 2015, Capitanich es el nuevo Jefe de Gabinete”. Recuperado de: [https://www.cronista.com/economiapolitica/-Con-un-PJ-revitalizado-para-2015-Capitanich-es-el-nuevo-jefe-de-Gabinete-20131119-0062.html?utm\\_source=ecc\\_nota&utm\\_medium=cms&utm\\_campaign=refresh](https://www.cronista.com/economiapolitica/-Con-un-PJ-revitalizado-para-2015-Capitanich-es-el-nuevo-jefe-de-Gabinete-20131119-0062.html?utm_source=ecc_nota&utm_medium=cms&utm_campaign=refresh).
- .Esquivel, JC. (2013). Cultura política y poder eclesiástico. *Archives de sciences sociales des religions*. N° 146. Recuperado de: <http://assr.revues.org/21217>.
- . - (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.
- .Evans, P. (2003[1992]). The state as problem and solution: predation, embedded autonomy, and structural change. En: Hall, J. (eds.) *The State. Critical Concepts*. Nueva York: Routledge, 386-420.
- .Evans, P., & Rauch, JE. (1999). Bureaucracy and growth: A cross-national analysis of the effects of "Weberian" state structures on economic growth. *American sociological review*, 64(5), 748-765.
- .Falleti, T. G., & Mahoney, J. (2015). The comparative sequential method. En: Mahoney, J. & Thelen, K. (Eds). *Advances in comparative-historical analysis*, Cambridge University Press, 211-239.
- .Ferreira, F.G. (2019). *De la programación al territorio. El Plan Recuperar Inclusión durante la gestión del sacerdote Molina en SEDRONAR (2013-2015)*. Quilmes: Universidad Nacional de Quilmes.
- .Forni, P. y Vergilio Leite, L. (2006). El desarrollo y legitimación de las organizaciones del tercer sector en la Argentina. Hacia la definición de unisomorfismo periférico. *Sociologías*. 8(16). 216-249.
- .Fundación Valdocco (2010). “Fundación Valdocco: un lugar para crecer”.

. - [@f.valdocco] (01/03/2012). “El gobernador de Chaco visitó nuestra casa en Vedia”. [Publicación de Facebook]. Recuperado de: <https://www.facebook.com/f.valdocco/photos/a.294619807246748/338558542852874/?type=3&theater>.

.Garcia, M.L, Leal, F.X & Abreu, C.C (2008). A política antidrogas brasileira: velhos dilemas. *Psicología & Sociedade*, 20 (2), 267-276.

.Geddes, B. (2015). La reforma como un bien colectivo. En: Cárdenas, M. Mann, M. Ziblatt, D. Oszlak, O. Geddes, B. Evans, P. *et al. Capacidades estatales. Diez textos fundamentales*. Buenos Aires: CAF.

.George, A.L. & Bennett, A. (2004). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge University Press.

.Gianakis, G. A. & McCue, C. P. (2002). Budget theory for public Administration... and public administrators. Budget theory in the public sector. En: Khan, A. & Hildreth, W. B. (Eds.). *Budget theory in the public sector*. Greenwood Publishing Group. 158-171.

.Golbert, L. (2010). *De la Sociedad de Beneficencia a los derechos sociales*. Buenos Aires: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

.Gómez, M. (2010). Acerca del protagonismo político y la participación estatal de los movimientos sociales populares: juicio al paradigma normal de análisis. Massti, A., Villanueva, E. y Gómez, M. (Comps.), *Movilizaciones, protesta e identidades políticas en la Argentina del Bicentenario*. Buenos Aires: Nueva Trilce.

.Gradin, A. (2014). Estado y mediaciones sociales: El estilo de gestión del Movimiento de Desocupados Barrios de Pie en el territorio (Argentina 2002-2011). *Estudios digital*, (32), 49-78.

.Güelman, M., & Azparren, A. L. (2017). El anclaje territorial en los abordajes religiosos para el consumo de drogas en Buenos Aires, Argentina. *Revista Española de Drogodependencias*, 42 (2), 43-55.

.Gurza Lavalle, A. G., & Szwako, J. (2015). Sociedade civil, Estado e autonomia: argumentos, contra-argumentos e avanços no debate. *Opinião Pública*, 21(1), 157-187.

.Gurza Lavalle, A., Carlos, E., Dowbor, M. & Szwako, J. (2019). Movimentos sociais, institucionalização e domínios de agência. En: Gurza Lavalle, A. *et al* (eds.) *Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição*. Río de Janeiro: EdUERJ.

.Herbst, J. (2014). *States and power in Africa: Comparative lessons in authority and control*. Princeton University Press.

.Hevia de la Jara, F. (2009). Relaciones sociedad-Estado: análisis interactivo para una antropología del Estado. *Espiral*, vol. XV, n.º 45. pp. 43-70.

.Honorable Cámara de Diputados de la Nación (HCDN). (2016). “Partes de la Comisión correspondientes al año 2016”. Disponible en línea: <https://www.hcdn.gob.ar/comisiones/permanentes/cdrogadiccion/reuniones/partes/parteslist.html?year=2016&carpeta=cdrogadiccion>.

. - (27/10/2016). “Presupuesto y Hacienda. Reunión del día 27/10/2016”. Recuperado de: <https://www.hcdn.gob.ar/comisiones/permanentes/cpyhacienda/reuniones/vt/vtcom.html?id=655>.

. - (21/12/2017). Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación. Período 135, 3ª sesión extraordinaria (especial), 26ª reunión.

.Huber, E. & Stephans, J. (2000). “The Political Economy of Pension Reform: Latin America in Comparative Perspective”. Geneva: United Nations Research Institute for Social Development, 2, 22–29.

.Icaza, S., & Tiribia, L. (2003). Economía popular. En: Cattani, DA (Coord.) *La otra economía*. Buenos Aires: Editorial Altamira.

.Iglesias, E. (2012). Transformaciones de las identidades políticas. Origen y mutación de la Corriente Clasista y Combativa en la ciudad de Rosario (2000 – 2010)”. *Trabajo y Sociedad*, núm. 19, 149-166.

.Inspección de Personas Jurídicas (IPJ) (08/08/2003). Disposición N° 182. Disposiciones IPJ, Boletín Oficial de la provincia de Santa Cruz. Año XLVIII – N° 3.655.

.Infobae (30/11/2013). “Jorge Capitanich se reunió con el nuevo director del Sedronar”. Recuperado de: <https://www.infobae.com/2013/11/30/1527552-jorge-capitanich-se-reunio-el-nuevo-director-del-sedronar/>.

.Jefatura de Gabinete (JDG) (23/06/2014). Presupuesto. Decisión Administrativa 477/2014 Modificase el Presupuesto General de la Administración Nacional correspondiente al Ejercicio 2014. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/230000-234999/231632/norma.htm>.

. - (01/03/2016). Memoria detallada del Estado de la Nación. Año 2015. Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/relaciones-parlamentarias/memoria-de-la-nacion> .

.Key, V. O. (1940). The lack of a budgetary theory. *American Political Science Review*, 34(6), 1137-1144.

.Kriger, M. (2016). *La tercera invención de la juventud*. Grupo Editor Universitario. Recuperado de: [http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20171218035253/La\\_tercera\\_invencion\\_de\\_la\\_juventud.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20171218035253/La_tercera_invencion_de_la_juventud.pdf).

.La Capital (23/05/2013). “Binner se reunió con el Papa Francisco y le deseó una gran labor pastoral”. Recuperado de: <https://www.lacapital.com.ar/edicion-impresa/binner-se-reunio-el-papa-francisco-y-le-deseo-una-gran-labor-pastoral-n602258.html>.

. - (28/06/2016). “Lanzan Ni un pibe menos por la Droga”. Recuperado de: <https://www.lacapital.com.ar/informacion-gral/lanzan-ni-un-pibe-menos-la-droga-n1050461.html>.

.La Nación (11/02/2006). “Molina, el cura que se convirtió en mediador”. Recuperado de: <https://www.lanacion.com.ar/politica/molina-el-cura-que-se-convirtio-en-mediador-nid779824>.

. - (14/03/2013). “Jorge Bergoglio y los Kirchner: años de una relación tensa”. Recuperado de: <https://www.lanacion.com.ar/politica/bergoglio-y-los-kirchner-muchos-anos-de-una-relacion-gelida-nid1562777>.

. - La Nación (30/11/2013). “La Iglesia se distanció del desembarco del sacerdote”. Recuperado de: <http://www.lanacion.com.ar/1643377-la-iglesiase-distancio-del-desembarco-del-sacerdote>.

. - (22/05/2013). “El Papa recibió a Binner y a Capitanich en la plaza San Pedro”. Recuperado de: <https://www.lanacion.com.ar/politica/el-papa-recibio-a-binner-y-a-capitanich-en-la-plaza-san-pedro-nid1584344>.

. - (26/02/2016). “Cristina Kirchner y sus siete encuentros con el papa Francisco”. Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/politica/cristina-kirchner-y-sus-siete-encuentros-con-el-papa-francisco-nid1873895>.

.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.

.- (2010). Individuos, sustancias e intervenciones en las campañas públicas de la SEDRONAR. *Eä Journal*. 2(2). 1-17.

. Ley N° 23.737. (21/09/1989). Código Penal. Su modificación. Incorporáse el artículo 18 bis a la Ley N° 10.903. Remplázanse los artículos 25 y 26 de la Ley N° 20.655 e incorpórase a la misma el artículo 26 bis. Deróganse los artículos 1° al 11 de la Ley N° 20.771 y sus modificatorias. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/138/texact.htm>.

.Ley N° 24.156. (30/09/1992). Administración financiera y de lo sistemas de control del sector público nacional. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/554/texact.htm>.

.Ley N.º 26.124. (07/08/2006). Modificación. Administración financiera y de lo sistemas de control del sector público nacional. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/115000-119999/118648/norma.htm>.

.Ley N° 26.657. (25/11/2010). Derecho a la Protección de la Salud Mental. Disposiciones complementarias. Derógase la Ley N° 22.914. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/175000-179999/175977/norma.htm>.

.Longa, FT (2016). ¿Peronistas y/o kirchneristas? Las intersecciones ideológicas del Movimiento Evita. *Socio Debate*, 2(4), 106-135.

. - (2018). ¿Tirando viejos por la ventana? Militancia juvenil y gestión estatal en el Movimiento Evita de Argentina (2005-2015). *Ánfora*, 25(45), 197-218.

. - (2019). Longa, F. (2019). *Historia del Movimiento Evita: La organización social que entró al Estado sin abandonar la calle*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

.López-Calva, LF., & Lustig, NC. (2010). Explaining the decline of inequality in Latin America. Technological change, educational upgrading, and democracy. En: López-Calva, LF., & Lustig, NC. (Eds.) *Declining inequality in Latin America: A decade of progress?*. Brookings Institution Press.

.Lozano, J. I. (2016). Los movimientos sociales en el “retorno” del Estado. Consideraciones sobre experiencias de participación en el diseño e implementación de políticas públicas en la gestión estatal de la Provincia de Buenos Aires, Argentina. *universitas humanística*, (82). 163-187.

.Jacobs, A. (2010). Institutional Development in the US Social Security Program. En: Mahoney, J. & Thelen, K. (Eds.). *Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power*. Cambridge University Press. pp. 94-132.

.Jones, DE., & Cunial, SL. (2017). Más allá de los límites el Estado: Instituciones católicas y evangélicas de Partidos del Gran Buenos Aires (Argentina) en la implementación de políticas públicas sobre drogas. *Revista Desafíos*, 29(2), 85-123.

.Jones, MP. (2001). “Political institutions and Public Policy in Argentina. An overview of the formation and execution of the National Budget”, en Haggard, Stephan y Mathew D. McCubbins (ed.) *Presidents, parliaments, and policy*. Nueva York: Cambridge University Press, 64-102.

.Machado, AR & Carneiro Miranda, PS.. (2008). Fragmentos da história da atenção à saúde para usuários de álcool e outras drogas no Brasil: da Justiça à Saúde Pública. *História, Ciências, Saúde – Manguinhos*, 14 (3), 801-821.

- .Mallimaci, F. (2013). Bergoglio antes de ser Francisco: catolicismo y política en Argentina. *Instituto Cubano del Arte e Industria Cinemtográficos*. Recuperado de: <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/3045>.
- . - & Esquivel, JC. (2013). La triada Estado, instituciones religiosas y sociedad civil en la Argentina contemporánea. *Amerika*. N°8. Recuperado de: <https://amerika.revues.org/3853#ftn1>.
- .Marticorena, C. (2015). Avances en el estudio de la relación entre sindicalismo y kirchnerismo. *Sociohistórica*, 36 (2). Recuperado de: <http://www.sociohistorica.fahce.unlp.edu.ar/article/view/SH2015n36a04>.
- .Mann, M. (2003[1984]). The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results. En: Brenner, N. Jessop, B. Jones, M. & Macleod, G. (eds.). *State/Space, A Reader*. Londres: Blackwell Publishing, 53-64.
- .Manzano, V. (2017). Drogas y política en la Argentina de los ochenta. *Revista S.A.A.P. Publicación de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político*, vol. 11, 313 – 338.
- .- (2014a). Política, cultura y el “problema de las drogas” en la Argentina, 1960-1980s. *Apuntes de investigación del CECYP*. Año XVII. N° 24. 51-78.
- .- (2014b). «Y, ahora, entre gente de clase media como uno...». Culturas juveniles, drogas y política en la Argentina, 1960-1980. *Contemporánea*. 5(5). 85-104.
- .Martos, A. (2020). *Trayectorias de interacción Estado-Movimientos Sociales y resultados políticos. Pensando la política luego del giro a la izquierda en Argentina y Brasil* (Tesis doctoral). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede académica México.
- .McAdam, D., Tarrow, S. & Tilly, C. (2001) *Dynamics of Contention*. Cambridge: Cambridge University Press.
- .Mauro, S. & Rossi, F. (2011). Entre la plaza y la Casa Rosada: diálogo y confrontación entre los movimientos sociales y el gobierno nacional. En: Malamud, A. y De Luca, M. (coords.). *La política en tiempos de los Kirchner*, Buenos Aires: Eudeba.
- .Ministerio de Salud de la Nación (MSN) (2013). Plan Nacional de Salud Mental (PNSM).

- .Misener, K., & Doherty, A. (2009). A case study of organizational capacity in nonprofit community sport. *Journal of sport management*, 23(4), 457-482.
- .Modonesi, M. (2012). Gobiernos progresistas y desmovilización. ¿Revoluciones pasivas en América Latina?. *Anuario del Conflicto Social*, (2).
- . - (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.
- .Molina, JC. [@juanKa\_molina] (01/03/2012). “Charlando con Francisco!”. [Publicación de Twitter]. Recuperado de: [https://mobile.twitter.com/juanKa\\_molina/status/326985672923701248](https://mobile.twitter.com/juanKa_molina/status/326985672923701248).
- .Moreira, Carlos. (2007). Los dilemas de la nueva izquierda gobernante en América Latina. *Argumentos (México, D.F.)*, 20(54), 16-50.
- .Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE) (2020). “Quienes somos”. Recuperado de: <http://mteargentina.org.ar/quienes-somos/>.
- .Muñoz, M. A., & Villar, L. I. (2017). Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP en la CGT). Entre la organización sindical y el conflicto político-social (Argentina, 2011-2017). *Crítica y Resistencias*, N° 5, 22-52.
- .Musgrave, RA. (1989). The three branches revisited. *Atlantic Economic Journal*, 17(1), 1-7.
- .Natalucci, A. (2012). Los movimentistas. Expectativas y desafíos del Movimiento Evita en el espacio kirchnerista (2003-2010). En: Pérez, G., & Natalucci, A. (Eds.). *Vamos las bandas. Organizaciones y militancia kirchnerista*. Buenos Aires: Nueva Trilce.
- . - (2013). Revitalización sindical y sindicalismo peronista: encrucijadas entre el corporativismo y la política (Argentina, 2003-2012). *Amérique Latine Histoire et Mémoire*. (26).
- . (2016). Del piquete a la economía popular. *Revista Anfibia*. Recuperado de: <http://revistaanfibia.com/ensayo/del-piquete-a-la-economia-popular/>.
- . - (2018). La gramática movimentista durante el giro a la izquierda: El caso de Argentina. *Revista de Sociología*, 33(1), 88-103.

- .Niedzwiecki, S., & Pribble, J. (2017). Social policies and center-right governments in Argentina and Chile. *Latin American Politics and Society*, 59(3), 72-97.
- .Niskanen, W. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldin.
- .Norte (01/03/2009). “Actos en la Escuela Zorrilla y en Comandancia Frías con Alicia Kirchner”. Recuperado de: <http://www.diarionorte.com/a/26488>.
- .Noticias del Congreso Nacional (NCN) (08/09/2017). “Grosso: “La lucha contra las adicciones es una pelea que no se puede dar sin el acompañamiento del Estado””. Recuperado de: <https://www.ncn.com.ar/grosso-la-lucha-contra-las-adicciones-es-una-pelea-que-no-se-puede-dar-sin-el-acompanamiento-del-estado/>.
- .O’Donnell, G. (1993). Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas. *Desarrollo Económico*, N.º 130.
- .Observatorio Argentina de Drogas (OAD) (2010). “Estudio Nacional en población de 12 a 65 años, sobre consumo de sustancias psicoactivas. Argentina 2010.” Recuperado de: <http://observatorio.gob.ar/>.
- (2014). “Principales indicadores respecto al consumo de sustancias psicoactivas”. Recuperado de: <http://observatorio.gob.ar/>.
- (2017). “Estudio Nacional en población de 12 a 65 años, sobre consumo de sustancias psicoactivas. Argentina 2017”. Informe de resultados N°1. Recuperado de: <http://observatorio.gob.ar/>.
- .Oficina Nacional de Presupuesto (ONP) (2017). “El Sistema Presupuestario en la Administración Nacional de la República Argentina”. Recuperado de: <https://www.minhacienda.gob.ar/onp/sistema/>.
- . - (2019). “Presupuestos de la Administración Pública Nacional”. Recuperado de: <https://www.minhacienda.gob.ar/onp/presupuestos/presupuestos>.
- .Olsen, JP. (1970) Local budgeting-decision making or ritual act? *Scandinavian Political Studies*, Vol. V, 85-115.

.Organización Mundial de la Salud (1994). Glosario de términos de alcohol y drogas. Disponible en línea:

[https://www.who.int/substance\\_abuse/terminology/lexicon\\_alcohol\\_drugs\\_spanish.pdf](https://www.who.int/substance_abuse/terminology/lexicon_alcohol_drugs_spanish.pdf)

.Oszlak, O. (1980). Estado, planificación y burocracia: los procesos de implementación de políticas públicas en algunas experiencias latinoamericanas. *25 aniversario del INAP 1955-1980*.

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

.Padgett, JF. (1981). Hierarchy and ecological control in federal budgetary decision making. *American Journal of Sociology*, 87(1), 75-129.

.Página 12 (20/03/2013). “Renunció Bielsa”. Recuperado de: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-216182-2013-03-20.html>.

. - (13/12/2015). “El arte del Nomeacuerdo”. Recuperado de: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-288182-2015-12-13.html>.

. - (13/07/2017). “Hay que frenar a este gobierno”. Recuperado de: <https://www.pagina12.com.ar/49764-hay-que-frenar-a-este-gobierno>.

.Palumbo, M. M. (2014). Las prácticas político-pedagógicas de los movimientos populares urbanos. El caso del Movimiento Popular La Dignidad en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2012-2013). *Propuesta educativa*, (42), 104-106.

.Paramio, L. (2006). Giro a la izquierda y regreso del populismo. *Nueva Sociedad*, 205, 62-74.

.Parlamentario (03/08/2016). “Diputados del Evita se reunieron con el titular de la SEDRONAR”. Recuperado de: <https://www.parlamentario.com/2016/08/03/diputados-del-evita-se-reunieron-con-el-titular-de-la-sedronar/>.

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

.Pérez, G., & Natalucci, A. (2012). Introducción. El kirchnerismo como problema sociológico. En: Pérez, G., & Natalucci, A. (Ed.) *Vamos las bandas. Organizaciones y militancia kirchnerista*, Buenos Aires: Nueva Trilce, 551-574.

.Perfil (26/05/2013). “El papa Francisco y los 'peregrinos' políticos que lo visitan por una foto”. Recuperado de: <https://www.perfil.com/noticias/protagonistas/el-papa-francisco-y-los-peregrinos-politicos-que-lo-visitan-por-una-foto-20130525-0076.phtml>.

. - (20/11/2013). “Capitanich siente que es el heredero de CFK”. Recuperado de: <https://www.perfil.com/noticias/columnistas/capitanich-siente-que-es-el-heredero-de-cfk-20131120-0025.phtml>.

.Pierini, MM. (2013). *Los salesianos en Santa Cruz: una perspectiva para el análisis de las relaciones Iglesia-Estado. 1930-1955*. Río Gallegos: Universidad Nacional de la Patagonia Austral.

.Pires, RRC., & Gomide, ADÁ. (2016). Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. *Revista de sociologia e política*, 24(58), 121-143.

.Poder Ejecutivo de la provincia de Chaco (PEC). (12/11/2008). Decreto N° 3.952. Recuperado de: <http://decretos.chaco.gov.ar/>.

. - (08/09/2009). Decreto N° 1808. Recuperado de: <http://decretos.chaco.gov.ar/>.

. - (29/04/2010). Decreto N° 829. Recuperado de: <http://decretos.chaco.gov.ar/>.

. - (07/06/2012). Decreto N° 1201. Recuperado de: <http://decretos.chaco.gov.ar/>.

.Poder Ejecutivo de la provincia de Santa Cruz (PESC). (14/08/2002). Decreto N° 2.059. Decretos Sintetizados, Boletín Oficial de la provincia de Santa Cruz. Año XLVII, N° 3.506.

. - (18/02/2004). Decreto 435. Decretos del Poder Ejecutivo, Boletín Oficial de la provincia de Santa Cruz. Año Año XLIX, N° 3.724.

. - (06/02/2004). Decreto N° 248. Decretos del Poder Ejecutivo, Boletín Oficial de la provincia de Santa Cruz. Año XLIX, N° 3.719.

. - (18/05/2006). Decreto N° 1.307. Decretos sintetizados, Boletín Oficial de la provincia de Santa Cruz. Año LI, N° 3.972.

. - (20/02/2007). Decreto N° 369. Decretos sintetizados, Boletín Oficial de la provincia de Santa Cruz. Año LII N° 4.074.

.Poder Legislativo de la provincia de Santa Cruz (PLSC). (10/10/2002). Resolución 127. Resoluciones H.C.D, Boletín Oficial de la provincia de Santa Cruz. Año XLVH, N° 3.508.

.Presidencia de la Nación. (19/07/1989). “Modificase en la parte correspondiente a la Presidencia de la Nación”. Decreto N° 271. Boletín Oficial de la República Argentina.

Recuperado de:

<https://www.boletinoficial.gob.ar/#DetalleNormaBusquedaAvanzada/7112003/null>.

.- (14/01/2014). “Ministerio de Seguridad”. Decreto N° 48. Boletín Oficial de la República Argentina Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-48-2014-225235>.

. - (07/12/2016). “Emergencia Nacional en materia de adicciones”. Decreto N° 1249.

Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/265000-269999/268777/norma.htm>.

.Presupuesto Abierto (2019). “¿Quién gasta?”. Recuperado de: <https://www.presupuestoabierto.gob.ar/sici/quien-gasta>.

.Ramírez, S. (2015). La presidencia de Santos: avances e incertidumbres en Colombia. *Nueva Sociedad*, (260), N° 260, 4-14.

.Ramírez Gallegos, F. (2011). Fragmentación, reflujo y desconcierto. Movimientos sociales y cambio político en el Ecuador (2000-2010). En: Modonesi, M. & Rebón, J. (Comp.). *Una década en movimiento. Luchas populares en América Latina en el amanecer del siglo XX*. Buenos Aires: CLACSO.

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

.Red Puentes [@RedPuentes] (09/06/2016). “Ahora acampando en SEDRONAR” [Publicación de Facebook]. Recuperado de:

<https://www.facebook.com/RedPuentes/posts/1564179803876281>.

- .Retamozo, Martín, & Morris, María Belén. (2015). Sindicalismo y política. La Central de Trabajadores de la Argentina en tiempos kirchneristas. *Estudios sociológicos*, 33(97), 63-87.
- .Retamozo, M. & Trujillo, L. (2019). El kirchnerismo y sus estrategias políticas en Argentina: Desde la transversalidad hasta Unidad Ciudadana. *Izquierdas*, (45), 185-214.
- .Romaní Gerner, M. (2015). Avances en la política de drogas en Uruguay. *Revista Sur*, 12(21), 1-4.
- .Rocca Rivarola, D. (2009). El MST en Brasil y las organizaciones sociales kirchneristas en Argentina. *Sociohistórica*, N° 26, 13-49.
- .Sánchez Antelo, V. (2012). Primeros debates sobre legislación del uso de drogas en Argentina a comienzos del siglo XX: la propuesta del Dr. Leopoldo Bard y su contexto sociohistórico. *Salud Colectiva*, 8(3), 275-286.
- .Santander, S. (2009). El ‘giro a la izquierda’ en América Latina: Fragmentación y recomposición de la geopolítica regional. *Cuadernos sobre relaciones internacionales, regionalismo y desarrollo*, 4(7), 17-38.
- .Scartascini, C. & Stein, E. (2010). Un nuevo marco de análisis para el estudio del proceso presupuestario. En: Hallerberg, M., Scartascini, C. & Stein, E. (Eds.). *¿Quiénes deciden el presupuesto? La economía política del proceso presupuestario en América Latina*. Mayol Ediciones S.A.
- .Schapiro, M. (2018). América del Sur: ¿todo vuelve?. *Nueva Sociedad*, (275), 4-13.
- .Seawright, J. & Gerring, J. (2008). Case Selection Techniques in Case Study Research: A Menu of Qualitative and Quantitative Options. *Political Research Quarterly*, 61. 249-308.
- .Sidicaro, R. (2011). El partido peronista y los gobiernos kirchneristas. *Nueva Sociedad*, (234), 74-94.
- .SEDRONAR (01/10/2012). Resolución N° 785/2012. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/200000-204999/203153/norma.htm>.
- . - (2013). “Programa Nacional de Fortalecimiento para el Tratamiento de Adicciones ‘Recuperar Inclusión’” (PRI).

- . - (2014). “Manual CET. Casas Educativas Terapéuticas”.
- . - (17/02/2014). Resolución N° 76.
- . - (09/05/2014). Resolución N° 200/2014. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/230000-234999/230120/norma.htm>.
- . - (19/08/2014). Resolución N° 266/2014. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/230000-234999/233617/norma.htm>.
- . - (24/09/2014). “Capitanich y Molina inauguraron la primera Casa Educativa Terapéutica del país”. Gacetilla de prensa, Coordinación de Comunicación Institucional.
- . - (10/11/2016). “En SEDRONAR, Moro y Stanley se reunieron con el padre Pepe y el padre Charly”. Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/en-sedronar-moro-y-stanley-se-reunieron-con-el-padre-pepe-y-el-padre-charly>.
- . - (20/01/2017). Resolución N° 15 – E/2017. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/270000-274999/271213/norma.htm>.
- . - (2019a). “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.
- . (2019b). “Análisis de la inversión territorial de la Sedronar a través de los flujos monetarios destinados a cuatro dispositivos durante el periodo 2015 – 2018”. Recuperado de: <http://observatorio.gob.ar/index.php/component/k2/item/1189>.
- .Skocpol, T. (2002[1985]). Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research. En: Evans, P. Rueschemeyer, D. Skocpol, T. (Eds.). *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.
- .Soifer, H. & vom Hau, M. (2008). Unpacking the strength of the state: The utility of state infrastructural power. *Studies in Comparative International Development* , 43(3-4), 219–230.
- .Soto, OH. (2018). Movimientos sociales y articulaciones políticas. Apuntes sobre el Movimiento Nacional Campesino Indígena y el Movimiento Evita en el período kirchnerista. *Millcayac: Revista Digital de Ciencias Sociales*, 5(9), 33-58.

- .Stoessel, S. (2014). Giro a la izquierda en la América Latina del siglo XXI: Revisitando los debates académicos. *Polis (Santiago)*, 13(39), 123-149.
- .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*, N°24, 17-44.
- .Svampa, M., & Pereyra, S. (2004). Las dimensiones de la experiencia piquetera: Tensiones y marcos comunes en la organización y movilización de desocupados en Argentina. *Trayectorias, Revista de Ciencias Sociales*, (16).
- .Tansey, O. (2007). Process tracing and elite interviewing: a case for non-probability sampling. *PS: Political Science & Politics*, 40(4), 765-772.
- .Taraborrelli, D. (2015). Autonomía estatal y capacidades relacionales. El Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial argentino (2010-2020). *Estado y Políticas Públicas*, N°4, 166-181.
- .Tarrow, S. (1997). *El poder en movimiento: los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza.
- .Télam (20/08/2013). “El papa Francisco recibió en el Vaticano a Emilio Pérsico”. Recuperado de: <https://www.telam.com.ar/notas/201308/29364-el-papa-francisco-recibio-en-el-vaticano-a-emilio-persico.html>.
- . - (20/11/2013). Cristina volvió a Casa Rosada y tomó juramento a Capitanich, Kicillof y Casamiquela. Recuperado de: <https://www.telam.com.ar/notas/201311/41483-capitanich-y-kicillof-juraran-en-casa-de-gobierno.html>.
- .Testa, D. (2016). Poliomiélitis, rehabilitación y los “etcétera” del cuidado: visitadoras, nurses y voluntarias. *Avances del Cesor*. 13(15), 157-179.
- .Thurmaier, K. (1995). Decisive decision making in the executive budget process: analyzing the political and economic propensities of central budget bureau analysts. *Public Administration Review*, 448-460.
- .Transnational Institute (TNI). (2012) Reforma de la ley de drogas en Chile: guía básica. Recuperado de: <https://www.tni.org/es/publicacion/reforma-de-la-ley-de-drogas-en-chile-guia-basica#1>.

- .TV Pública (29/11/2013). “Visión 7: El padre Molina nuevo titular de la Sedronar” [Archivo de video]. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=Zyrwvs3yTsY>.
- .Vázquez, A. (2014). Políticas públicas en materia de drogas en Argentina: políticas de estigmatización y sufrimiento. *Saúde Debate*. 38(103). 830-839.
- .Vázquez, M. (2013). En torno a la construcción de la juventud como causa pública durante el kirchnerismo: principios de adhesión, participación y reconocimiento. *Revista Argentina De Estudios De Juventud*, 1(7). Recuperado de: <https://www.perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/revistadejuventud/article/view/2089>.
- .Vázquez, M., & Vommaro, P. (2012). La fuerza de los jóvenes: aproximaciones a la militancia kirchnerista desde La Cámpora. *Vamos las bandas. Organizaciones y militancia kirchnerista*, Buenos Aires: Trilce, 149-174.
- .Vientos de Libertad [@vientos.delibertad.9] (16/06/2016). “A raíz de muchos reclamos...”. [Publicación de Facebook]. Recuperado de: <https://www.facebook.com/vientos.delibertad.9/posts/252008105164424/>.
- .Vommaro, G., & Gené, M. (2017). Argentina: el año de Cambiemos. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 37(2), 231-254.
- .vom Hau, M. (2008). State Infrastructural Power and Nationalism: Comparative Lessons from Mexico and Argentina. *Studies in Comparative International Development*. 43(3-4), 334-354.
- .Wildavsky, A. B. (2002). *Budgeting: a comparative theory of the budgeting process*. Transaction Publishers.
- .Weber, M. (1992). *¿Que es la burocracia?*. Buenos Aires: Leviatán.
- .Yussef, P. (2013). La Iglesia, el Papa y el kirchnerismo. *Contexto Internacional*, N° 37, 9-15.
- .Zarembeg, G., & Guzmán Lucero, Á. F. (2019). Aborto, movimientos y femocracias: un análisis relacional. *Revista mexicana de sociología*, 81(1), 145-177.



## Anexo I: Gráficas y Tablas

País	Jurisdicción	Rango	Dependencia	Competencia
Uruguay	Secretaría General de la Junta Nacional de Drogas	Secretaría general	Presidencia de la Nación	
Brasil	Secretaria Nacional de Cuidados e Prevenção às Drogas	Secretaria	Ministerio da Cidadania	Demanda
Chile	Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol	Dirección	Ministerio de Interior y Seguridad	Demanda
Bolivia	Viceministerio de Defensa Social y Sustancias Controladas	Viceministerio	Ministerio de Gobierno	
Paraguay	Secretaría Nacional Antidrogas		Presidencia de la Nación	
Perú	Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas	Comisión	Presidencia de la Nación	
Colombia	Fondo Nacional de Estupefacientes	Dirección	Social	
Venezuela	Oficina Nacional Antidrogas	Oficina	Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores, Justicia y Paz	
Ecuador	Comité interinstitucional de drogas	Comité	Ministerio de Salud	
México	Consejo Nacional de Adicciones	Consejo	Secretaría de Salud	Demanda
Argentina	SEDRONAR		Presidencia de la Nación	Demanda
Costa Rica	Instituto Costarricense de Drogas	Instituto	Ministerio de Salud	
El Salvador	Comisión Nacional Antidrogas	Comisión	Ministerio de Justicia y Seguridad	
Guatemala	Secretaría Ejecutiva de la Comisión contra las Adicciones y el Tráfico Ilícito de Drogas	Comisión	Vicepresidencia de la Nación	Demanda
Panamá	Comisión Nacional para el Estudio y la Prevención de los Delitos Relacionados con drogas	Comisión	Ministerio Público	
Cuba	-	-	-	-
Haití	Commission Nationale de Lutte Contre la Drogue (CONALD)	Comisión	Primature	
Honduras	Secretaría Ejecutiva de Asuntos Antinarcoóticos	Secretaría		
Nicaragua	-	-	-	-
	Consejo Nacional de Drogas	Consejo	Presidencia de la Nación	

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD, 2019)

Jurisdicción*	Crédito inicial 2013	Crédito inicial 2018	Participación 2013	Participación 2018	Variación en la participación presupuestaria 2013-2018 (%)
SEDRONAR	\$139,44	\$1.293,31	0,018	0,038	114,1
Secretaría de la Presidencia	\$877,31	\$4.884,31	0,112	0,145	28,5
Trabajo, y Seguridad Social	\$286.996,81	\$1.436.531,28	36,787	42,511	15,6
Educación	\$38.966,65	\$173.090,60	4,995	5,122	2,6
Relaciones Exteriores	\$3.017,12	\$12.555,77	0,387	0,372	-3,9
Seguridad	\$32.276,09	\$132.280,44	4,137	3,915	-5,4
Ciencia y Tecnología	\$4.994,03	\$19.593,76	0,640	0,580	-9,4
Defensa	\$31.830,50	\$124.663,55	4,080	3,689	-9,6
Justicia y Derechos Humanos	\$6.089,42	\$22.432,66	0,781	0,664	-15,0
Secretaría Legal y Técnica	\$111,86	\$408,01	0,014	0,012	-15,8
Salud	\$16.119,68	\$53.055,59	2,066	1,570	-24,0
Agricultura	\$8.086,55	\$18.579,67	1,037	0,550	-47,0
Turismo	\$1.692,83	\$2.578,49	0,217	0,076	-64,8
Desarrollo Social	\$43.390,26	\$59.822,72	5,562	1,770	-68,2
Jefatura de Gabinete	\$6.425,50	\$7.783,52	0,824	0,230	-72,0
Hacienda	\$11.278,74	\$5.548,20	1,446	0,164	-88,6

Fuente: elaboración propia con base a datos de Presupuesto Abierto (2019).

Media de la variación presupuestaria	-16,4
--------------------------------------	-------



Tabla III. Crédito final y particip

Jurisdicción*	Crédito final 2011	Participación 2011 (%)	Crédito final 2015	Participación 2015 (%)	Variación en la participación presupuestaria 2011-2015 (%)
<b>SEDRONAR</b>	<b>\$69,14</b>	<b>0,01</b>	<b>\$541,54</b>	<b>0,04</b>	<b>145,0</b>
Justicia y Derechos Humanos	\$3.872,54	0,83	\$13.824,71	0,92	11,7
Salud	\$9.142,84	1,95	\$35.741,51	2,38	22,3
Seguridad	\$19.089,60	4,07	\$66.242,89	4,42	8,5
Trabajo, y Seguridad Social	\$165.943,97	35,38	\$561.611,08	37,45	5,9
Desarrollo Social	\$23.670,05	5,05	\$84.591,71	5,64	11,8
Economía	\$3.848,78	0,82	\$21.946,73	1,46	78,3
Ciencia y Tecnología	\$2.823,12	0,60	\$9.289,73	0,62	2,9
Relaciones Exteriores	\$2.519,06	0,54	\$5.531,46	0,37	-31,3
Defensa	\$17.240,49	3,68	\$57.832,85	3,86	4,9
Educación	\$24.372,74	5,20	\$70.540,44	4,70	-9,5
Secretaría Legal y Técnica	\$62,39	0,01	\$199,41	0,01	0,0
Jefatura de Gabinete	\$4.006,23	0,85	\$11.403,75	0,76	-11,0
Turismo	\$911,44	0,19	\$2.879,62	0,19	-1,2
Agricultura	\$4.571,67	0,97	\$13.312,31	0,89	-8,9
Secretaría General de la Presidencia	\$812,81	0,17	\$1.328,12	0,09	-48,9
Planificación Federal	\$82.137,00	17,51	\$192.535,51	12,84	-26,7
Industria	\$713,12	0,15	\$2.768,51	0,18	21,4

Fuente: elaboración propia con base a datos de Presupuesto Abierto (2019).

9,7

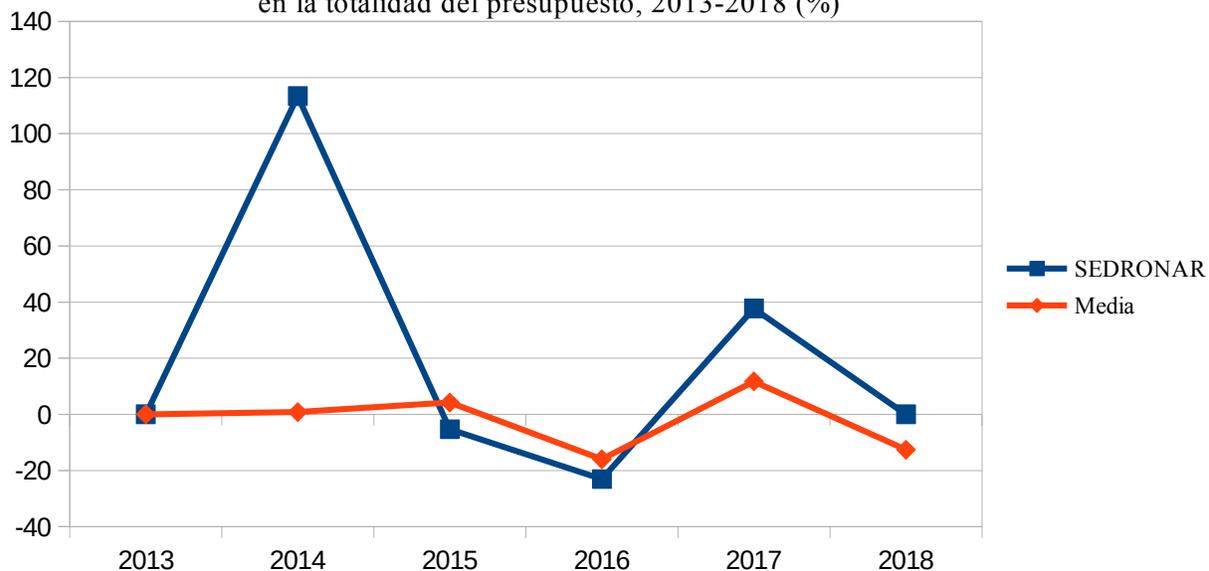
Tabla IV. Crédito final y partici

Jurisdicción*	Crédito final 2016	Participación 2016 (%)	Crédito final 2018	Participación 2018 (%)	Variación en la participación presupuestaria 2016-2018 (%)
<b>SEDRONAR</b>	<b>\$615,67</b>	<b>0,028</b>	<b>\$1.293,31</b>	<b>0,038</b>	<b>37,73</b>
Educación	\$97.667,26	4,408	\$173.090,60	5,122	16,20
Trabajo, y Seguridad Social	\$812.000,42	36,648	\$1.436.531,28	42,511	16,00
Jefatura de Gabinete	\$4.463,93	0,201	\$7.783,52	0,230	14,33
Secretaría Legal y Técnica	\$249,55	0,011	\$408,01	0,012	7,20
Defensa	\$77.492,94	3,497	\$124.663,55	3,689	5,48
Relaciones Exteriores	\$7.857,00	0,355	\$12.555,77	0,372	4,78
Justicia y Derechos Humanos	\$15.221,89	0,687	\$22.432,66	0,664	-3,37
Seguridad	\$92.651,72	4,182	\$132.280,44	3,915	-6,39
Secretaría de la Presidencia	\$3.470,25	0,157	\$4.884,31	0,145	-7,71
Ciencia y Tecnología	\$14.888,29	0,672	\$19.593,76	0,580	-13,71
Turismo	\$2.041,79	0,092	\$2.578,49	0,076	-17,20
Hacienda	\$4.680,91	0,211	\$5.548,20	0,164	-22,28
Salud	\$45.969,11	2,075	\$53.055,59	1,570	-24,32
Agricultura	\$17.308,07	0,781	\$18.579,67	0,550	-29,62
Desarrollo Social	\$106.868,13	4,823	\$59.822,72	1,770	-63,30

Fuente: elaboración propia con base a datos de Presupuesto Abierto (2019).

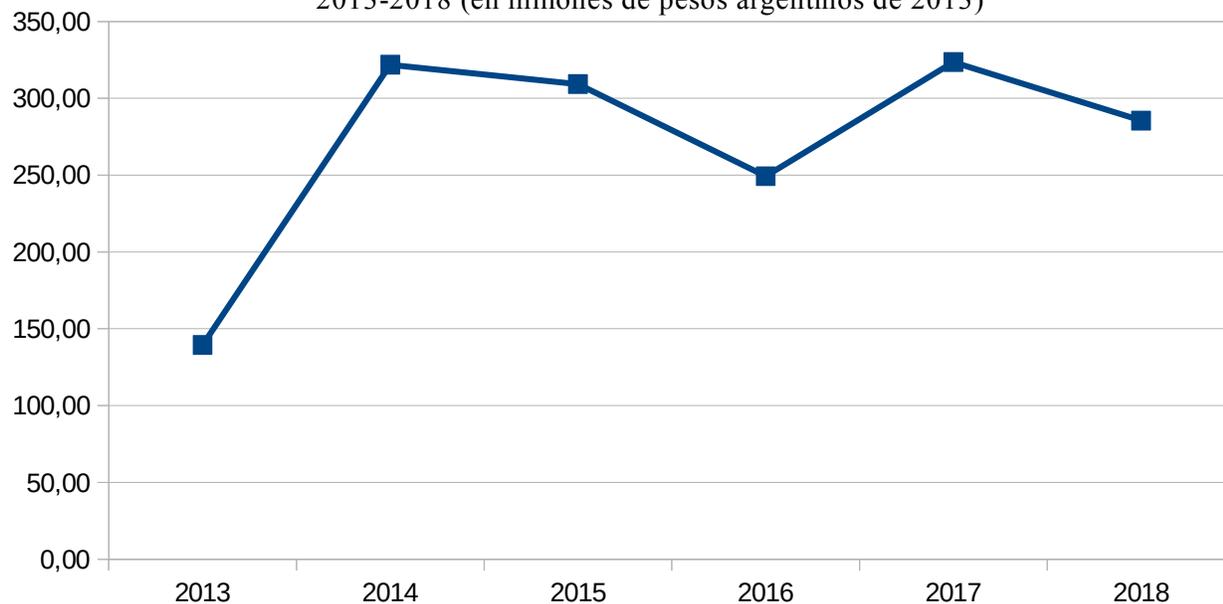
-5,38630731635586

Gráfico I: Tasa de variación interanual de la incidencia de SEDRONAR en la totalidad del presupuesto, 2013-2018 (%)



Fuente Elaboración propia con base a datos de Presupuesto Abierto (2019)

Gráfico II. Asignación presupuestaria final de SEDRONAR 2013-2018 (en millones de pesos argentinos de 2013)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Presupuesto Abierto

Tabla V. Prevalencia de sustancias psicoactivas (% años. 2010, 2014 y 2018)

Sustancia	2010	2014	2018
Marihuana	2,4	1,7	5,4
Cocaína	0,5	0,3	0,7
Pasta base	0,01	0,01	0,03
Éxtasis	0	0,02	0,1
	0,7	0,5	0,4
Estimulantes	0	0,1	0,1
Alcohol	44,5	49,1	52,9

Fuente: elaboración propia con base a los Informes de prevalencia del Observatorio Argentino de Drogas (2010,2014 y 2018).  
 Www.observatorio.gob.ar

Tabla VI. Cuadro de operacionalización de conceptos

Representación literaria	Dimensiones	Indicadores	Fuente
<i>Asignación presupuestaria.</i>	-	.Crédito final anual percibido por la dependencia	.Leyes de presupuesto .Informes de ejecución presupuestaria .Decretos presidenciales .Resoluciones administrativas .Sitios web gubernamentales
<i>Encaje institucional.</i> Concreciones institucionales fruto de los procesos de interacción socioestatal	<u>Horizontal</u> Variedad de encajes en un mismo nivel de incidencia.  <u>Vertical</u> Altura jerárquica de un tipo de encaje.	.Legislación o documentos oficiales que expresen el posicionamiento de actores sociales determinados o favorezcan sus intereses .Presencia en cargos públicos .Co-gestión de políticas públicas .Acceso a autoridades	.Leyes, decretos, resoluciones y publicaciones oficiales .Notas periodísticas, sitios web gubernamentales .Entrevistas a actores estatales y sociales



<p>funcionales a determinados actores sociales para dirigir el desarrollo institucional a su conveniencia.</p>	<p><u>Configuración</u> Articulación entre horizontales y verticales</p>		<p>.Documentos y publicaciones de actores sociales .Redes sociales digitales</p>
<p><i>Capacidades estatales y sociales</i> Recursos y aptitudes detentadas por actores individuales o colectivos útiles para el logro de fines.</p>	<p><u>Relacionales</u> Habilidad para establecer y mantener relaciones y hacer operar intereses propios a través de ellas. <u>Organizacionales</u> Competencia organizacional y disposición de medios internos adecuados para la implementación de decisiones propias. <u>Territoriales</u> Capacidad de generar y detentar presencia en espacios geográficos y sociales específicos y contar con destrezas individuales o colectivas para intervenir en ellos.</p>	<p><u>Relacionales</u> .Vínculos personales y organizacionales pasados y actuales .Intereses concretados a través de relaciones <u>Organizacionales</u> .Destrezas, conocimientos e información detentada .Protocolos o programas para la acción .Recursos humanos, económicos y materiales .Liderazgo .Experiencia .Reconocimiento <u>Territoriales</u> .Posesión de destrezas para generar presencia en nuevos territorios .Aptitud para adaptar intervenciones en función de necesidades o exigencias locales .Disposición de infraestructura a nivel local .Disposición de personal a nivel local .Vigencia de posicionamientos a</p>	<p>.Entrevistas a actores estatales y sociales .Documentos y publicaciones gubernamentales .Documentos y publicaciones de actores sociales .Notas periodísticas, sitios web gubernamentales. .Redes sociales digitales</p>



		nivel local .Expertise local .Reconocimiento local .Habilidad para la construcción e inserción en redes de actores locales	
--	--	---	--

**Tabla VII. Recursos públicos transferidos a la Fundación Pibes de la Patagonia, Santa Cruz (2002-2008)**

Fecha de publicación	Decreto	Actores estatales	Acción	Finalidad	Monto (ARG/USD)*
14/08/02	N° 2059	.Ministerio de Asuntos Sociales .Gobernador de la provincia	Otorgamiento de crédito		\$15.000 / \$4.120,87
06/02/04	N° 248	.Subsecretaría de Obras Públicas, Ministerio de Economía y Obras Públicas .Gobernador de la provincia	Ratificación de convenio	“Reacondicionamiento de casco estancia Los Claveles”	\$130.000 / \$43.478,2
18/02/04	N° 435	.Consejo Provincial de Educación de Santa Cruz .Secretaría de Estado de Producción .Ministerio de Asunto Sociales .Gobernador de la provincia	Ratificación de convenio	“Destinado a introducir y capacitar jóvenes en el proceso de cría y recría de guanacos a los fines de satisfacer la demanda potencial de Módulos dedicados al Manejo de Guanacos en semicautiverio”.	-
28/04/04	N° 1321	.Consejo Provincial de Educación .Secretaría de Estado de Producción .Ministerio de Asunto Sociales .Gobernador de la provincia	Autorización a FOMICRUZ S.E a transferir recursos económicos	“Fondos necesarios para que la Fundación lleve adelante la tarea que se ha propuesto”	\$12.248,55 / \$4.096,5
03/08/05	N° 2058	Ministerio de la Secretaría General de la gobernación	Transferencia de recursos económicos	“Destinado para la adquisición de seis (6) pasajes en los tramos comprendidos desde Comodoro Rivadavia a Medellín (Colombia) para los Coordinadores que participarán del Curso de GERENCIAMIENTO DE COMUNIDADES TERAPEUTICAS”	\$13.500 / \$4.720,27
18/05/06	N° 1307	Ministerio de la Secretaría General de la gobernación	Transferencia de recursos económicos	“Destinado al equipamiento de los talleres de la Casa Valdocco que se dictaran en la capital provincial”	\$30.589,88 / \$9.836,1
20/02/07	N° 2369	.Subsecretaría de Obras Públicas, Ministerio de Economía y Obras Públicas .Municipalidad de Caleta Olivia	Ratificación de convenio	“Destinado a la ampliación de la estructura edilicia de Casa Valdocco”	\$365.500 / \$117.903,2
11/06/07	N° 1712	Ministerio de la Secretaria General de la gobernación	Transferencia de recursos económicos	Destinado a la adquisición de un equipo completo de computación, el que será utilizado por niños y adolescentes que asisten a la mencionada institución	\$4.000 / \$1.302,9

\*Conversión propia con base en datos del Banco Central de la República Argentina

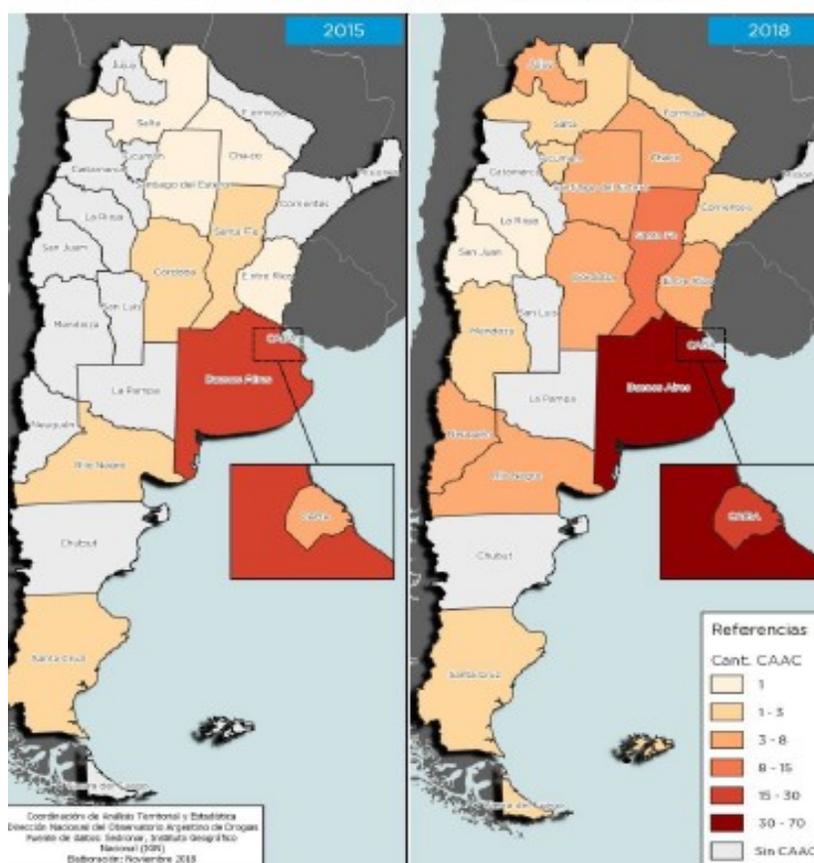
Fuente: elaboración propia con base en el Boletín Oficial de la Provincia de Santa Cruz.

Tabla VIII. N.º de centros de atención receptores de subsidio CAAC (2014-2018). Por movimiento social y gobierno.

Movimiento Social	Cristina Fernández (2014-2015)	Mauricio Macri (2015-2018)
MPLD/Red Puentes	3	17
MTE/Vientos de Libertad	3	20
ME/Casa Pueblo	0	13
CCC/Ni un pibe menos por la droga	0	13
TOTAL	6	63

Fuente: Elaboración propia con base en SEDRONAR (2019)

Imagen I. Distribución de CAACs por provincia (2015-2018)



Fuente: Extraído de informe de SEDRONAR (2019B: 11)

## **Anexo II: Entrevistas**

### Funcionarios públicos:

- BENEDETTI, Edith (06/08/2019) – Directora de CENARESO, 2012-2015.
- GRASSO, Luciano (22/08/2019) – Director Nacional de Salud Mental y Adicciones 2018-2019.
- MASSA, María Matilde (02/08/2019) – Directora Nacional de Salud Mental y Adicciones, 2012-2015.
- MOLINA, Juan Carlos (29/09/2016; 13/02/2017; 01/08/2019) – Secretario de SEDRONAR, 2013-2015.
- PÉREZ VALLEJOS, Marina (30/08/2019) – Directora de Contabilidad y Finanzas de SEDRONAR, 2016-2019.
- PUENTE OLIVERA, Ignacio (09/08/2019) – Director Nacional de Estrategias de Tratamiento e Integración Socio-Laboral de SEDRONAR, 2013-actualidad.
- TUFRÓ, Florencia (22/08/2019) – Directora Nacional de Abordaje Estratégico de SEDRONAR, 2015- 2019.
- SOSA, Silvina (22/08/2019) – Coordinadora de la Dirección Nacional de Salud Mental y Adicciones, 2010-actualidad.

### Referentes de organizaciones de la sociedad civil

- C.B (02/08/2019) – integrante de la Red Puentes en Movimiento Popular La Dignidad
- S.R (14/08/2019) – integrante de Cáritas
- T.Z (22/08/2019) – integrante de la Federación de Organizaciones no Gubernamentales de la Argentina para la Prevención y el Tratamiento de Abuso de Drogas.
- U.P (29/08/2019) – referente de la Red de Familiares, Usuarios y Voluntarios por los Derechos en Salud Mental

Representante de organismos internacionales

- COHEN, Hugo (30/07/2019) – Asesor Subregional en Salud Mental de la Organización Panamericana de la Salud