

Como citar este artículo: Fernández Romar, J. E. & Curbelo Arroqui, E. Proceso de institucionalización de los tratamientos comunitarios de usos problemáticos de drogas en Uruguay (2005-2019). *Frontiers* 15 (2): 138-150, agosto-diciembre 2020.

Proceso de institucionalización de los tratamientos comunitarios de usos problemáticos de drogas en Uruguay (2005-2019)

Process of institutionalization of community treatments for problematic drug use in Uruguay (2005-2019)

Juan E. Fernández Romar¹,

ORCID: 0000-0001-5930-6512

Evangelina Curbelo Arroqui²

ORCID: 0000-0002-9189-3961

Resumen

Los resultados que se detallan a continuación corresponden a un estudio retrospectivo y longitudinal basado en un análisis documental que toma como periodo de análisis 2005-2019, y que tiene como objetivo el desarrollo de una narrativa histórica, descriptiva y explicativa que dé cuenta del proceso de institucionalización de los Tratamientos Comunitarios implementados en Uruguay bajo la influencia del denominado modelo ECO². La multiplicación y creciente incidencia de dispositivos de Tratamiento Comunitario en Uruguay durante el período 2005-2019, posibilitó la institucionalización de nuevas estrategias de abordajes de usos problemáticos de drogas, así como una reorganización teórica y normativa de los modelos de atención de personas usuarias de sustancias propiciando la emergencia de una nueva especialidad o subdisciplina.

Palabras clave: drogas, tratamiento comunitario, institucionalización, políticas públicas. Modelo ECO²

Abstract

The results detailed below correspond to a retrospective and longitudinal study based on a documentary analysis that considers the period 2005-2019, and which aims to develop a historical, descriptive and explanatory narrative that accounts for the process of institutionalization of the Community Treatments implemented in Uruguay under the influence of the ECO² model. The proliferation and growing incidence of Community Treatment devices in Uruguay during the period 2005-2019, made possible the institutionalization of new strategies for addressing problematic drug use, as well

1 Doctor en Ciencias de la Salud por la Escuela Nacional de Salud Pública de Cuba y Magister en Psicología Social por la Facultad de Psicología. Universidad de la República. Profesor del Instituto de Psicología Social. Facultad de Psicología. Universidad de la República. Correo electrónico: jfernandezromar@psico.edu.uy

2 Magister en Psicología Social por Facultad de Psicología. Universidad de la República. Docente asistente del Instituto de Psicología Social. Facultad de Psicología. Universidad de la República. Correo electrónico: ecurbelo@psico.edu.uy

as a theoretical and normative reorganization of care models for people who use substances, promoting the emergence of a new specialty or sub-discipline.

Keywords: Drugs, Community Treatment, Institutionalization, Public Politics, ECO² Model.

Introducción

El Tratamiento Comunitario (TC) de usos problemáticos de drogas configura uno de los modos posibles de aplicación del modelo ECO² y puede ser entendido como un derivado de este que ha experimentado su propia evolución. Aunque los llamados en forma genérica Tratamientos de Base Comunitaria (Community Based Treatment en inglés) preexisten a la formalización del Modelo ECO², en Sudamérica ambas modalidades aplicadas a problemas asociados a drogas adquirieron características tan similares que se tornaron sinónimos intercambiables (UNODC, 2008).

La denominación ECO² refiere a los componentes básicos del modelo: Epistemología de la COmplejidad y Ética y COmunitaria (ECO, ECO o ECO²) al tiempo en que se revela simultáneamente como sigla y como un juego reflexivo de palabras que alude a su propia identidad conceptual (Machín, 2010: 4). La modalidad de TC establecida en el Modelo ECO² propone siempre formas de intervención en la comunidad donde está instalado el problema, evitando la internación, traslado o segregación de los usuarios problemáticos de drogas, y promoviendo consecuentemente acciones que transformen las redes de relaciones existentes en la comunidad. De este modo propicia acciones que buscan mejorar la vida social, operando en conjunto con la comunidad y por medio de esta (Milanese, 2013, p. 31).

El modelo ECO² en un sentido estricto constituye un metamodelo que posibilita la elaboración de nuevos modelos de intervención en situaciones complejas asociadas al uso de drogas, así como para la formación específica de operadores comunitarios (Machín, 2010, p. 3). Este modelo articula desde su inicio prácticas de reducción de daños, así como elementos propios de los abordajes integrales comunitarios

(Camarotti & Kornblit, 2017) constituyendo una síntesis muy organizada para el trabajo con poblaciones vulnerables, como ser la de los usuarios problemáticos de drogas en situación de calle.

Las posibilidades teóricas y técnicas que brinda el ECO² para el diseño de nuevas estrategias *ad hoc* de intervención y para la sistematización de las mismas ha propiciado el desarrollo rápido de nuevas redes locales e internacionales. Ejemplos de ello son la REMOISSS (Red Mexicana de Organizaciones que Intervienen en Situaciones de Sufrimiento Social); la RECOISSS (Red Centroamericana de Organizaciones que Intervienen en Situaciones de Sufrimiento Social); su análoga colombiana RAISSS y la red uruguaya RAISSSUR, por citar tan solo algunas de las que han germinado en contextos nacionales tan diferentes como los de Guatemala, Honduras, Nicaragua, El Salvador, Costa Rica, Panamá, Brasil, Colombia, Haití, Chile o Uruguay (Fernández & Rossal, 2016, p. 24).

En Uruguay, los Tratamientos Comunitarios inspirados en el modelo ECO² alcanzaron una amplia difusión en el año 2009 en varias Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), así como en diversos tipos de organizaciones barriales (clubes deportivos, organizaciones religiosas) y dispositivos estatales con programas de intervención en problemas de drogas (hospitales, policlínicas municipales, entre otros), a partir de una serie de encuentros de sensibilización y capacitación con operadores comunitarios uruguayos organizados por la Secretaría Nacional de Drogas (SND): unidad técnico-administrativa que brinda apoyo a las actividades dispuestas por la Junta Nacional de Drogas (JND, 2009). Este proceso se inició en el marco de convenios internacionales establecidos por la JND (estructura supra ministerial encargada de la definición de las políticas de drogas en el país) que permitieron traer, en primer lugar, a la educadora colombiana Susana Fergusson como asesora (Especialista en Trabajo

Comunitario) y en los cinco años siguientes a otras figuras importantes en TC como Efram Milanese, Juan Machín, Irene Serrano, Manuel Velasco, Raquel Barros, entre otros.

Desde 2010 al 2019 se establecieron en Montevideo diversos dispositivos estatales que incorporaron técnicos y operadores capacitados en TC, quienes, a su vez, integraron en forma variada las ideas del ECO² (Centros de Escucha e Inclusión Social; Puntos de Encuentro; Programa Aleros; Unidad Móvil de Asistencia) en programas y proyectos de inclusión social para usuarios problemáticos de drogas. Experiencias similares germinaron durante el primer quinquenio de esa década en el Área Metropolitana de Buenos Aires (Camarotti & Güelman, 2017) aunque no lograron permear los discursos y las prácticas del gobierno sobre el tema con la misma intensidad que se verificó en Uruguay.

El análisis del proceso de institucionalización propuesto aquí no busca solo iluminar la articulación de una serie de discursos y prácticas que han logrado reconocimiento social y estatal sino que procura dar cuenta del modo en que este se compone en una estructura de significados y en el concierto de un conjunto de recursos estatales y privados, para reproducirse simbólica y técnicamente, generando un nuevo tipo de técnicos que operan en el campo de los usos problemáticos de drogas desde un nuevo enfoque canónico.

1. Metodología

Los resultados detallados a continuación corresponden a un estudio retrospectivo y longitudinal de documentos que toma como periodo de análisis desde el año 2005 al 2019 y que tiene como objetivo el desarrollo de una narrativa histórica, descriptiva y explicativa que dé cuenta del proceso de institucionalización de los Tratamientos Comunitarios implementados en Uruguay, bajo la influencia del modelo ECO² como reorganizador de los abordajes de usos problemáticos de drogas. Los documentos jerarquizados en el análisis que aquí se presenta fueron: las Memorias Anuales de la JND desde el año 2000 hasta el año 2019, las Estrategias Nacionales de Drogas

(2005, 2011, 2015) y la Evaluación de la END 2011-2015, así como otros de organismos nacionales e internacionales vinculados al tema.

Estudiar el proceso de institucionalización en Uruguay de los TC exige la consideración procesual de diversos objetos de estudio imbricados. No se trata exclusivamente de cómo ingresó al país una cierta grilla conceptual, una metodología sistematizada y una ética acorde a este tipo de intervenciones. Nada de esto hubiese sido posible sin profundos cambios en las políticas estatales en relación con drogas, lo que representa también un modo nuevo de relacionarse políticamente con las agencias nacionales e internacionales implicadas en la problemática. Por otra parte, la aceptación estatal de nuevos discursos y prácticas contribuyen a la configuración de figuras ideales actualizadas que desde el Estado se ofrecen a los ciudadanos, redefiniendo la imagen del sujeto social legítimo y deseable.

La consideración del proceso de institucionalización del TC de usos problemáticos de drogas bajo las formas propuestas por el metamodelo ECO² exige poder ordenar los discursos sobre el mismo y establecer momentos e hitos particulares. Como se trata de una modalidad de intervención que exige formación técnica y que se encuentra fuertemente signada por un *ethos* profesional, se ha optado por ordenar la diacronía del proceso en instancias concretas y verificables. Con este fin se ha recurrido a la propuesta teórica de Virginia Morales Sánchez (2012), entendiendo que una práctica científica se institucionaliza como resultado de un grado observable de aceptación y reconocimiento social que señale su importancia. Asimismo, para considerar legítimo un determinado objeto de estudio –pasible de ser analizado en su proceso de institucionalización– hay que apreciar que en su configuración ha estado sometido a ciertas normas que moldean su existencia y regulan las diversas actividades comprendidas en ese campo profesional.

En su propuesta analítica de los procesos de institucionalización, Virginia Morales Sánchez (2012) retoma los planteos de Teresa Pacheco Méndez (1994) sobre la organización de la actividad científica, y propone identificar seis etapas

propias de la institucionalización de una práctica científica determinada al configurar una nueva actividad específica.

1. Una diferenciación de los dominios y de las estructuras institucionales.
2. La consolidación de un grupo ocupacional en torno a un conjunto particular de problemas. Esto, como resultado de la especialización o a partir de la práctica.
3. La construcción de un conjunto de conocimientos propios, los cuales suponen un cierto grado de autonomía y de colaboración con otros campos profesionales.
4. El establecimiento de procesos de instrucción y selección, con el fin de definir la función ocupacional.
5. La creación de nuevas instituciones complementarias (organizaciones y sociedades profesionales, científicas, publicaciones, centros de enseñanza, entre otras), que ayudan en la conformación de los modelos y normas dentro de la actividad y de los respectivos sistemas de relaciones con otros grupos profesionales.
6. El logro del reconocimiento público de esa práctica profesional, así como el mecanismo legal que regule el acceso a ella y las formas de ejercerla (Morales Sánchez, 2012, p. 31; Pacheco, 1994, p. 21).

En tal sentido, se ha reparado no solo en el modo en que se generan nuevos discursos locales sobre drogas y las prácticas asociadas a estos, sino también en el impacto producido en la comunidad científica, así como las resonancias del proceso de legitimación local. Como ha advertido la especialista chilena en procesos de institucionalización Kathya Araújo:

El proceso no se reduce nunca al mero hecho que un discurso sustituya a otro, sino que, en el camino de migración de ciertos elementos de un contexto a otro, necesariamente, el elemento migrante se transforma porque entra en nuevas constelaciones, que tienen como efecto su resignificación. Pero los elementos migrantes pueden, al mismo tiempo, empujar a transformaciones del

marco discursivo preestablecido ya sea porque aprovechan las fisuras constitutivas de cada discurso, porque conservan las reverberaciones de las que se ha cargado en la lucha política o porque obligan a ciertos reacomodos de éste con el objeto de mantener un mínimo de consistencia.

En otros términos, el proceso de recepción política no se reduce nunca a una simple incorporación textual (Araújo, 2009, p. 4).

El siguiente análisis está organizado en torno a la aceptación académica, política y social del modelo de TC desde la perspectiva ECO² como un modo canónico de abordaje comunitario en usos problemáticos de drogas; la consolidación de formas de transmisión de los saberes articulados en el modelo; la aparición de programas de estudio, cursos y bibliografía específica para la formación profesional en ese campo; el desarrollo de nuevos perfiles ocupacionales (operador; *parcero*; diplomado) para la implementación y/o desarrollo de proyectos y programas inspirados en el mismo; la emergencia de nuevas organizaciones que centralizan su uso al tiempo que establecen la frontera y legitimidad de las prácticas derivadas de esa modalidad de trabajo comunitario.

La desagregación del proceso en diferentes ítems es meramente instrumental, estando todos ellos imbricados, al tiempo que guardan estrecha relación con un proceso análogo más amplio desarrollado a nivel internacional y asociado a la ganancia de legitimidad en todo el orbe, a la inscripción de este campo de saber en la academia internacional y a la multiplicación de artículos científicos sobre algunos de estos aspectos.

2. Desarrollo de nuevos dominios y estructuras institucionales a partir de la difusión del modelo de TC propuesto por ECO²

La irrupción de un modo altamente sistematizado de abordaje comunitario como el propuesto por el ECO² con características polivalentes propició en nuestro país la creación de un nuevo dominio (en tanto área de conocimiento de una actividad científica específica) en el campo pro-

fesional de las drogas, revelando un corpus teórico consolidado, una ética particular de trabajo y un conjunto específico de prácticas englobadas dentro del denominado TC de situaciones de sufrimiento social asociado a drogas.

En Uruguay todo este proceso estuvo alentado y liderado desde el aparato de Estado por algunos sectores gubernamentales afines ideológicamente al trabajo social territorial y de proximidad, con el fin de fortalecer la construcción de ciudadanía, el emponderamiento de los sectores más vulnerables y la producción de capital social en distintas comunidades.

Desde el inicio del primer gobierno nacional del Frente Amplio, el presidente Dr. Tabaré Vázquez (2005-2010) asignó a la Junta Nacional de Drogas del Uruguay (JND) un rol más significativo e instituyente que el desarrollado hasta el momento, proponiendo una comprensión de los usos problemáticos de drogas desde una perspectiva más compleja y multicausal. En forma consecuente la SND asumió nuevos criterios organizativos, multiplicando las Áreas y Grupos ad hoc, al tiempo que comenzaron a abandonar las interpretaciones más frecuentes que reducían todo a una dimensión sanitaria o bien de seguridad nacional, para comenzar a complejizar sus enfoques y a diversificar sus formas de intervenir (JND, 2005-2009).

Los TCs lograron desde el año 2009 una rápida difusión en Uruguay a partir de la emergencia de nuevos departamentos o áreas dentro de la SND tales como el Área Comunitaria, abocados a la normalización del TC en usos problemáticos de drogas. Esto propició y fortaleció las prácticas de Reducción de Riesgos y Daños (RRDD) asociadas a drogas, así como a nuevas líneas estratégicas no abstencionistas basadas en los abordajes de proximidad. En ese año, dentro de las políticas definidas por la JND en relación con Reducción de la Demanda de drogas, se buscó no solo la promoción del relacionamiento con la Sociedad Civil sino también el desarrollo de programas de base territorial, su modelización y sistematización. Con ese fin, se incorporan ejes transversales tales como la territorialidad, la pers-

pectiva de género y los procesos de seguimiento y evaluación (Memoria Anual JND, 2009).

En este contexto, se destaca particularmente la “Jornada de activación de la Red sociosanitaria: diagnóstico y planificación, territorial, interinstitucional” en la que participaron 150 personas y que estuvo a cargo de la especialista colombiana Susana Fergusson. En actividades similares realizadas por la JND en el año 2009 se logró la participación de más de 500 personas (profesionales, técnicos, operadores comunitarios y estudiantes universitarios, entre muchos otros).

Desde el inicio de este proceso se verificó también la participación de numerosos docentes y estudiantes universitarios del Departamento de Medicina Familiar y Comunitaria de Facultad de Medicina (Udelar); del Instituto de Psicología Social de la Facultad de Psicología (Udelar); de la Facultad de Ciencias Sociales; de la Facultad de Enfermería (Udelar) y del Departamento de Antropología Social de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (Udelar). Entre los diversos apoyos al proceso de difusión y discusión de las herramientas propuestas desde el Modelo ECO² cabe destacar la del Instituto de Psicología Social (Facultad de Psicología, Udelar) quien desde 2009 integró de diferentes maneras la consideración de esa perspectiva teórico-práctica en la currícula de grado. A nivel de grado esto se verificó especialmente en una serie de cursos anuales de concepción integral (que articulaban las tres funciones universitarias, docencia-investigación-extensión) desarrollados en forma continua desde 2012 al 2019: “Estrategias de intervención en usos problemáticos de drogas” y “Drogas: Abordajes de proximidad”.

Las primeras acciones destacadas en este marco fueron: la instrumentación de los primeros Centros de Escucha e Inclusión Social (servicios de fácil acceso para las poblaciones más vulnerables, como ser usuarios de drogas en situación de calle) donde se podía acceder a una escucha y orientación inmediata. Con apoyo económico del Estado estos servicios comenzaron a incorporar técnicos y actores comunitarios que habían pasado por los procesos de sensibilización y que en los años posteriores participaron de diversas

formaciones en TC y RRDD instrumentadas por la JND.

Algunos de estos dispositivos estaban ubicados en Centros Comunales Zonales (servicio municipal administrativo y ejecutor de servicios descentralizados) de la Intendencia de Montevideo, como fue el caso del CCZ 8 o bien respaldados en OSC, como en el “Centro de Escucha Pablo Barrios” del barrio Cerro o en el centro afroumbandista “Ogum Das Matas”.

En 2012 se puso en marcha “Aleros”, un programa de apoyo a usuarios problemáticos de drogas en situación de calle o en condiciones de alta vulnerabilidad social. “Aleros” surgió de un convenio establecido entre la Intendencia de Montevideo (IM) y la JND. Su implementación inicial fue a nivel capitalino, dividiendo Montevideo en dos zonas: Este y Oeste. El programa incluía inicialmente un trabajo de cercanía en territorio y en calle con equipos de técnicos gestionados por la División Salud de la Intendencia Municipal de Montevideo, que trabajaban en cinco municipios de la capital (JND, 2012). Posteriormente la Gestión quedó a cargo de la Red Nacional de Atención y Tratamiento en Drogas (RENADRO) y con una coordinación técnica ejercida por la SND en tres zonas (Oeste, Este y Centro) y gestionado por dos OSC: La Teja Barrial y Diagona.

“Aleros” ha instrumentado históricamente trabajos en calle, articulación de redes sociales e institucionales y apoyo a diversas iniciativas barriales de inclusión, con influencia directa o indirecta de los TC, en virtud del pasaje de los integrantes de sus equipos por diversas formaciones, encuentros y actividades académicas ad hoc. Como un derivado secundario del “Programa Aleros”, en la zona Este de la capital surgen los Puntos de Encuentros (PE) en coordinación con otros recursos comunitarios, constituyendo nuevos dispositivos que brindan asistencia básica como escucha, orientación, acompañamiento, además de algunas posibilidades de higiene y alimentación en marcos autorregulados por usuarios y técnicos, propiciando además la instrumentación de otras actividades recreativas o formativas (Fernández y Rossal, 2016: 17).

También integra esa “familia” de dispositivos la UMA (Unidad Móvil de Atención), desarrollada en 2013 para el abordaje de personas en situación de alta vulnerabilidad. Se trata de un consultorio móvil dotado con un equipo interdisciplinario (médico, enfermero, psicólogo, educador social, además de chófer) e instrumentos para la atención en calle de personas. Aunque el modelo utilizado por la UMA no es de inspiración de TC (sino de una experiencia análoga realizada en Bahía-Brasil por el Prof. Dr. Nery Filho y otros especialistas de la Universidad Federal de Bahía), sus operadores han participado de las experiencias de sensibilización y formación en este campo. En 2019 la UMA forma parte de los equipos comunitarios del área de Tratamiento de la RENADRO junto con El Achique, uno de los centros de referencia diurna para personas con consumo problemático de drogas ubicado en el barrio Cerrito de la Victoria.

3. La consolidación de un grupo ocupacional en torno a un conjunto particular de problemas como resultado de una progresiva especialización y práctica

El desarrollo local de una perspectiva compartida de TC estuvo cimentado en una variedad de experiencias previas en abordajes comunitarios de diferentes formas de exclusión y de problemas asociados al VIH. No obstante, el TC de raíz ECO² proveyó a sus profesionales, técnicos y operadores de un lenguaje común y métodos consensuales de estudio e intervención que pasan por el descentramiento de las drogas como factores unicausales directos de los problemas y a concebir gestálticamente escenarios sociales en donde se perciben situaciones de sufrimiento social que trascienden el uso y comercio de sustancias.

El TC brindó una hoja de ruta para todas las intervenciones y para las actrices/actores institucionales basándose en la elaboración inicial de dispositivos, estrategias y tácticas de intervención ordenadas: entrada a la comunidad, relevamiento de redes, diagnóstico comunitario para llegar

a un diseño ulterior de respuestas integrales que contemplen la logística de la comunidad, su historia, rituales, sentidos y prácticas. Asimismo, el TC destaca a lo largo del proceso la promoción y defensa de los Derechos Humanos, así como el reconocimiento fáctico de la dignidad de todas las personas, el respeto de las singularidades de las comunidades, combatiendo consecuentemente las relaciones de dependencia como el asistencialismo.

La perspectiva sistémica y compleja que sostiene la arquitectura del TC ofrece también pistas para el trabajo con la incertidumbre, el análisis de la implicación del equipo interventor y de la necesidad de miradas y dispositivos interdisciplinarios (Machín, 2010, p. 6). Este ordenamiento de un campo altamente diversificado dotó a un colectivo amplio de operadoras/es comunitarios que trabajaban en dispositivos estatales y en OSCs de una suerte de esperanto, universalizando algunos conceptos y teorías, y alentando el análisis de redes, representaciones sociales y modos variables de investigación acción. De igual modo suministró una identidad general de Trabajador Comunitario polivalente que interviene en situación de sufrimiento social, con el fin de activar los recursos y saberes de esa comunidad para discernir colectivamente una estrategia posible a seguir.

Aunque los procesos de formación a nivel universitario tardaron en instrumentarse, la serie de formaciones instrumentadas por la JND, junto con otras instituciones, fue otorgando legitimidad a las certificaciones parciales obtenidas por profesionales, técnicos y operadores comunitarios, propiciando el desarrollo de nuevos proyectos, planes y programas financiados que multiplicaron las posibilidades laborales de todos ellos. Algunas OSCs muy activas en este campo tales como “El Abrojo” o “La Teja Barrial” desarrollaron participaciones continuas en estos procesos. A estas se le sumaron otras que han tenido también una gran incidencia tales como “Vida y Educación”, “Signo”, “Luna Nueva” y “La Pasqua”, entre otras (JND, 2012).

Desde el 2010 hasta 2017 la JND fue instrumentado actividades de sensibilización y articu-

lación con el Programa de Mesas de Convivencia y Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior, así como con Policía Comunitaria, la Red EcuMénica y operadores de calle, refugios y equipos del Ministerio de Desarrollo (MIDES), entre otros. De esta forma se fue conformando una red de operadores a distintos niveles que van desde profesionales (médicos, trabajadores sociales, psicólogos, antropólogos, educadores, etcétera) hasta operadores comunitarios que comenzaron a circular alternadamente por diversos programas, organizaciones y servicios.

4. La construcción de un conjunto de conocimientos propios que suponen un cierto grado de autonomía y de colaboración con otros campos profesionales

Los TC-ECO² surgieron inicialmente en México como respuestas de la sociedad civil organizada frente a la ausencia del Estado en situaciones de exclusión grave, y con apoyo económico de Cáritas Alemania, la rama social de la Iglesia católica de ese país.

En la base de su ética subyace un cuestionamiento profundo de las políticas belicistas y represivas en el mundo, al tiempo que propone estrategias reconstructivas de la comunidad, la sociedad y los sistemas sociopolíticos, inspiradas en una nueva ecología social en sintonía con valores cristianos. La multiplicación de redes que sintonizaron con el modelo ECO² y su propuesta de TC tales como las ya citadas REMOISSS (Red Mexicana de Organizaciones que intervienen en Situaciones de Sufrimiento Social), RECOISSS (Red Centroamericana de Organizaciones que Intervienen en Situaciones de Sufrimiento Social) y RAISSS permitieron la difusión y desarrollo de una reflexión teórica colectiva en la mayoría de los países de Sudamérica (Fernández & Rossal, 2016, p. 24). Sin embargo, las dimensiones y ramificaciones de las diversas experiencias de formación, comprensión y aplicación del modelo indujeron variantes nacionales, siempre en tensión entre sí que se manifestaron a múltiples niveles.

La experiencia uruguaya se ha caracterizado por mantener diálogo continuo con las actrices y los actores institucionales más significativos en TC de Colombia, México, Argentina y Brasil, sostenido desde una postura laica, ecuménica, ecléctica y generalista en sus formaciones en este campo. Características claramente asociadas a las tradiciones culturales y políticas del país. Esto ha representado diferencias significativas con otras naciones en los procesos de formación de técnicos y operadores locales, ya que ha incluido personas de las más variadas convicciones filosóficas y religiosas y con diversos niveles de escolarización.

A diferencia de otros países como México o Colombia, que lograron un alto nivel de sistematización y desarrollo teórico en el campo del TC, Uruguay se encuentra aún en un proceso de difusión de la grilla conceptual básica del modelo. Sus aportes a la comunidad de práctica de los TCs a partir de las experiencias nacionales han sido principalmente a partir de dos características que lo singularizan: el grado de aceptación tanto a nivel político como académico del modelo y la incorporación de un nuevo marco regulatorio del cannabis, en diciembre de 2013. Cabe recordar que en esa fecha Uruguay aprobó la Ley N.º 19.172, que reguló la producción y el mercado de esa planta, así como sus usos recreativos y medicinales, convirtiéndose en el primer país del mundo en legalizar plenamente el cultivo y la comercialización de la marihuana.

5. El establecimiento de procesos de instrucción y selección, con el fin de definir la función ocupacional

Para lograr la consolidación de una nueva disciplina o subdisciplina resulta esencial la estabilización de procesos de formación e instrucción por medio del que se construyen perfiles técnicos y profesionales en concordancia con los lineamientos estratégicos que se busca apuntalar.

En el período 2010-2017 se continuó con la consolidación de los procesos formativos en TC, incorporando contenidos de creciente complejidad teórica. Si bien este proceso ha estado en tensión permanente con otros procesos internacionales

de formación, difusión y discusión de los TC-ECO² similares, desarrollando perspectivas paralelas regidas por los mismos principios, aunque con distintos énfasis y enfoques, este artículo no aborda esa cuestión y se centra exclusivamente a lo ocurrido en Uruguay. De todas formas, los ecos de los cambios teóricos y metodológicos acordados en procesos internacionales se vieron reflejados en los aportes de los múltiples referentes en TC que participaron como invitados en los cursos dictados en Uruguay, como ser Susana Fergusson (Colombia), Manuel Velazco (México), Juan Machín (México), Efrem Milanese (Italia), Raúl Félix Tobar (Colombia), Raquel Barros (Brasil) e Irene Serrano (Colombia).

Los procesos formativos en TC-ECO² desarrollados en Uruguay durante el período 2010-2017 presentaron características singulares en relación con los demás países en que el modelo tiene presencia. En primer lugar, la difusión del modelo ECO² fue impulsada por organismos estatales, otorgándoles una legitimidad instantánea y posicionándolo en tensión y diálogo con las demás políticas públicas en drogas.

Las formaciones nacionales, al ser impulsadas por la JND/SND, alcanzaron rápidamente gran parte del territorio del país, siendo impartidas en forma gratuita a todas las personas vinculadas a dispositivos de intervención comunitaria. Esto significó: a) la consolidación de un marco teórico común en técnicos con niveles de experticia diferente; b) el establecimiento de una cierta comunidad de práctica independiente de la profesión o calificación académica; c) una amplia circulación de información general sobre los TC; d) la producción de nuevas reflexiones y conocimientos en este campo; e) nuevas formas de influencia en políticas públicas por la vía del desarrollo de investigaciones, formaciones, capacitaciones, integración de mesas de diálogo y debate sobre iniciativas de ley, participación en seminarios, foros, conferencias, coloquios, consultorías y asesorías a organizaciones tanto públicas como privadas en la elaboración de estrategias ad hoc de intervención social. Consecuentemente, el devenir de los TC uruguayos trasvasó el perímetro fenoménico y político de su ámbito para

interpelar desde su epistemología y su ética a los demás enfoques existentes en el país.

Como contrapartida de este acelerado desarrollo se verificó una fuerte dependencia financiera del Estado para el desarrollo de proyectos y la expansión de una vulgata científica compartida del modelo ECO² que ralentizó los procesos de asimilación de los componentes más teóricos que nutren el campo: teoría de sistemas; redes; complejidad; fractalidad; perspectiva “moscoviana” de las representaciones sociales y las minorías activas, entre otras.

Por otra parte, tal vez la característica más singular del proceso uruguayo ha sido la integración a las políticas de drogas de un nuevo marco regulatorio del cannabis, señero a nivel internacional, que interpeló tanto a las prácticas de TC como a los diversos enfoques existentes. El Proyecto de Ley de regulación y control del mercado de cannabis fue aprobado en julio 2013 en la Cámara de Diputados y en diciembre del mismo año en Senadores. (JND, 2013). No obstante, la Ley N.º 19.172 comenzó su implementación en el año 2014 con la creación del Instituto de Regulación y Control del Cannabis-IRCCA (JND, 2012).

En su dimensión geopolítica, ese nuevo marco regulatorio impulsó una redefinición de relaciones jurídico-políticas y sanitarias en materia de drogas, proceso que ha propiciado una robusta reflexión interdisciplinaria sobre las estrategias de intervención en drogas y, por ende, en TC.

6. La creación de instituciones complementarias

A medida que el modelo ECO² se fue expandiendo a nivel nacional se fue tornando necesaria la consolidación de un marco organizacional que hiciera posible el diálogo entre el Estado, las organizaciones de la sociedad civil y los exponentes internacionales en el tema. Las Organizaciones de la Sociedad Civil cuyas prácticas comenzaron a seguir las concepciones teórico-metodológicas del ECO² se reunieron en 2013 en una red nacional bajo la égida internacional de la Red de Intervenciones en Situaciones de Sufrimiento

Social (RAISSS), la cual aunó “...a organizaciones sociales sin fines de lucro que intervienen en situaciones de sufrimiento social (drogas, VIH, cárceles, situación de calle, niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad, etc.)” (RAISSSUR, p.1)

La conformación de la RAISSS se remonta al año 2006, luego de un trabajo conjunto que ha venido articulando prácticas, métodos y teorías desde el año 1998. La Red fundamenta su trabajo en el Modelo ECO²; construido a partir de las experiencias de un grupo de organizaciones de México, al que luego se han integrado organizaciones de diversos países del continente (Guatemala, Honduras, Nicaragua, El Salvador, Costa Rica, Panamá, Brasil, Colombia, Haití, Chile, Perú, Uruguay, Paraguay, Bolivia y Argentina), con la incorporación a la RAISSS de las propias redes locales nacionales que cada organización o grupos nacionales de organizaciones, busca tejer entre las instituciones de sus países (Fundación Convivir, p. 1).

En este contexto se conformó RAISSSUR (Red Americana de Intervención en Situaciones de Sufrimiento Social-Uruguay) con múltiples expresiones y formas de participación en redes sociales. En un principio la red estuvo integrada por las OSCs: “Signo”, “La Teja Barrial”, y “Cáritas Uruguay”, aunque con el correr del tiempo la red experimentó numerosas variaciones en su conformación. Esta red ha sido fundamental en la expansión del modelo en territorio nacional y en el relacionamiento con organizaciones latinoamericanas análogas.

A partir del núcleo central anteriormente detallado RAISSSUR empezó a convocar a otras OSC para lograr ser aceptada por RAISSS internacional, dado que una condición *sine qua non* para conformar la red internacional era el evidenciar una ostensible amplitud institucional a nivel local.

La posibilidad de articular acciones entre instituciones de la sociedad civil, compartir trabajo y aprender mutuamente de las experiencias y reflexiones de cada una para alimentar al conjunto, ha estado siempre entre las principales expectati-

vas de quienes ingresan a la RAISSSUR. No solo porque implica romper las habituales soledades territoriales de los equipos técnicos, que suele sumirlos en la mera ejecución de planes preestablecidos. También porque supone la articulación de capacidades entre equipos humanos con destrezas diversas, y la oportunidad de compartir recursos (materiales, técnicos, territoriales, de conocimiento, de experiencia) que fortalezcan las acciones territoriales. A ello se agrega, naturalmente, un peso institucional y social mayor para abordar actividades abiertas en común, como las Jornadas ya realizadas en años anteriores (SIGNO, 2015, p. 10).

El Acta Fundacional de RAISSSUR resulta elocuente en relación con las expectativas de las organizaciones que la conformaron al expresar su voluntad de compartir conocimiento y articular esfuerzos en acciones comunes. RAISSSUR se propuso explícitamente realizar acciones y proyectos comunes tendientes a contribuir positivamente en situaciones de sufrimiento social (SIGNO, 2015, p. 26).

Otros elementos significativos del proceso de institucionalización de los TC de inspiración ECO² en Uruguay fueron dos publicaciones que narran diversos aspectos de su historia.

- Desconocidas Gigantes (Leopold & Mesa, 2015) que recoge el relato de diez mujeres que han trabajado desde una lógica comunitaria y en el que aparecen las voces de varias figuras claves del proceso.
- Puntos de Encuentro/Puntos de Mira (Fernández & Rossal, 2016) en donde se reseñan varias experiencias de base comunitaria, sus fuentes de inspiración y avatares institucionales.

7. Indicadores de su reconocimiento público

Desde su consolidación como práctica institucional organizadora de los abordajes en diversas OSCs, el Tratamiento Comunitario, entendido desde la perspectiva ECO², ha establecido múltiples relaciones con la academia uruguaya y en particular con la Universidad de la República, al-

canzando así un grado mayor de reconocimiento y legitimidad tanto en sus discursos como en sus prácticas.

Como ya se ha señalado, varios docentes y numerosos estudiantes de la Facultad de Psicología participaron de diferente modo (realización de relatorías, desarrollos temáticos y talleres sobre TC, entre otros) en la instrumentación de las diferentes instancias formativas. Asimismo, se realizaron prácticas de concepción integral (mediante convenios con JND) que amalgamaban docencia, investigación y extensión en diversos enclaves ya mencionados como ser centros de escucha, puntos de encuentro y “Aleros”. También se incorporó bibliografía canónica del modelo ECO² en diversos cursos y prácticas de grado, así como en cursos de posgrado y formación permanente.

Desde 2012 hasta 2019 se mantuvo un curso anual teórico-práctico de concepción integral (articulación de docencia/investigación/extensión) correspondiente al Módulo de Prácticas y Proyectos del Plan de Estudios de Facultad de Psicología (Udelar) llamado “Estrategias de intervención en usos problemáticos de drogas”, en el que se aborda la teoría TC-ECO². Durante algunos años (2013-2015) también coexistió con otros dos cursos de similares características y ubicados en el mismo nivel de la carrera: “Fundamentos para la Intervención en Dispositivos de inserción Sociolaboral” y “Usos Problemáticos de Drogas: Abordajes de proximidad”.

En este período también participaron durante casi todo el proceso por la vía de diversos acuerdos de trabajo JND-Udelar, docentes y estudiantes de la Licenciatura de Ciencias Antropológicas (FHCE), y de manera más puntual e intermitente, docentes y estudiantes de la Licenciatura en Letras (FHCE) y del Departamento de Salud Familiar y Comunitaria de la Facultad de Medicina.

A nivel de posgrado se instrumentaron dos diplomas de especialización diferentes que guardaron relación con el TC.

El primero fue el Diploma en Políticas de Drogas, Regulación y Control que se desarrolló des-

de el Núcleo Interdisciplinario de la Udelar, con una primera edición en 2014 y que continuó hasta la tercera realizada en 2017, conjugando aportes académicos de las Facultades de Ciencias Sociales, Humanidades, Medicina, Psicología, Derecho, Ciencias y Química (JND, 2013). Si bien no constituyó un posgrado específico sobre el tema, la problemática de los TCs y del Modelo ECO² estuvo presente en varios cursos. En tal sentido y a modo de ejemplo, el Dr. Efreem Milanese, figura emblemática en ese campo, dictó para los estudiantes de la cohorte 2016 del Diploma el curso “Genealogía de los abordajes comunitarios de problemas asociados a drogas”.

El segundo Diploma en cuestión tuvo en cambio un carácter específico al versar sobre Tratamiento Comunitario y se dictó durante el año 2015 en la Universidad Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH) mediante la realización de un convenio celebrado entre RAISSUR/JND/CLAEH (JND, 2016).

La propuesta de este Diploma sobre Tratamiento Comunitario surgió como una iniciativa de RAISSUR, respondiendo a la necesidad de consolidar los procesos formativos que se venían desarrollando en el país, y de acreditar académicamente a unos treinta graduados universitarios de varias disciplinas que trabajaban en este campo.

Consideraciones finales

El Tratamiento Comunitario (TC) de usos problemáticos de drogas configura un modo posible de aplicación del metamodelo ECO² y puede ser entendido como un derivado del mismo, al articular prácticas de reducción de daños, así como elementos propios de los tratamientos de base comunitaria, constituyendo una síntesis muy organizada para el trabajo con poblaciones más vulnerables con dificultades de acceso a los dispositivos asistenciales.

La irrupción de este modo de abordaje comunitario propició en nuestro país la creación de un nuevo dominio (en tanto área de conocimiento de una actividad científica específica) en el campo profesional de las drogas, evidenciando un

corpus teórico consolidado y una ética particular de trabajo.

En Uruguay el proceso de institucionalización de los TC fue apoyado y liderado desde el aparato de Estado por algunos sectores del gobierno afines al trabajo social territorial y de proximidad con el fin de potenciar la construcción de ciudadanía, el emponderamiento de los sectores más débiles de la sociedad y la producción de capital social en diversas comunidades.

La institucionalización de la perspectiva de los TC se imbricó con la aceptación a nivel académico y estatal de una perspectiva más compleja y multicausal de los usos problemáticos de drogas y con otros procesos conexos, como la multiplicación de dispositivos de proximidad a nivel territorial y la promulgación de la Ley N.º 19.172 en diciembre de 2013, que reguló de un modo original la producción y el mercado del cannabis.

La revisión crítica de los criterios y etapas propias de la institucionalización de una nueva práctica científica propuestos por Virginia Morales y Teresa Pacheco, permitió afirmar que los TC de raigambre ECO² se encuentran bien instituidos en Uruguay en virtud de la aceptación académica, política y social alcanzadas. Su consolidación está convenientemente justificada en virtud de la continuidad de las formas de transmisión de los saberes articulados en el modelo; la aparición de programas de estudio, cursos y bibliografía específica para la formación profesional en ese campo; el desarrollo de nuevos perfiles ocupacionales en la implementación de proyectos y programas inspirados en el mismo; así como en la emergencia de nuevas organizaciones que centralizan su uso, al tiempo que establecen la frontera y legitimidad de las prácticas derivadas de esa modalidad de trabajo comunitario.

Paralelamente, subsisten algunas dudas sobre su evolución futura a partir de la dependencia financiera del Estado para el desarrollo de proyectos y la expansión del modelo, así como de las transformaciones políticas recientes que dieron fin a quince años de gobierno de izquierda del Frente Amplio y posibilitaron el acceso de una nueva coalición de derecha al ejercicio del poder.

Por otra parte, la irrupción global del COVID 19 y sus consecuencias inciertas no permiten avizorar el futuro de los abordajes comunitarios ni en Uruguay ni en el mundo.

Bibliografía

- Araújo, K. (2009). Los procesos de institucionalización como procesos de recepción: agendas transnacionales y contextos locales en el caso de Chile. *Universum*, 24(2): 12-27. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-23762009000200002>
- Camarotti, A. (2017). Historia de los tratamientos para los consumos de drogas. Disponible en: <https://www.teseopress.com/drogasyconversion/chapter/ana-clara-camarotti-y-martin-guelman/>
- Camarotti, A., & Kornblit, A. (2017). Abordaje integral comunitario de los consumos problemáticos de drogas: Construyendo un modelo. Disponible en: <https://doi.org/10.18294/sc.2015.684>
- Fernández Romar, J. & Curbelo, E. (2014-2015). Drogas: abordajes de proximidad. Guía de curso. Facultad de Psicología. Disponible en: <https://sifp.psico.edu.uy/drogas-abordajes-de-proximidad-1>
- Fernández Romar, J. & Curbelo, E. (2014-2015). Usos problemáticos de drogas. Guía de curso. Facultad de Psicología, Universidad de la República, Montevideo. Disponible en: <https://sifp.psico.edu.uy/estrategias-de-intervenci%C3%B3n-en-drogas>
- Fernández Romar, J. & Rossal, M. (comps.) (2016). Aproximaciones a la reducción de daños en situaciones de extrema vulnerabilidad social. Montevideo, Junta Nacional de Drogas – Universidad de la República.
- Fundación Convivir. Red Americana de Intervención en Situaciones de Sufrimiento Social (RAISS). (2019). Disponible en: <http://convivir.org/raiss/>
- Junta Nacional de Drogas. (2005). Estrategia Nacional Para el abordaje del problema de las drogas 2005-2010. Disponible en: http://archivo.presidencia.gub.uy/web/MEM_2006/P_JND.pdf
- Junta Nacional de Drogas. (2009). Memoria Anual 2009. Disponible en: http://www.infodrogas.gub.uy/images/stories/pdf/2009_mem.pdf
- Leopold, S. & Mesa, S. (2015). Desconocidas Gigantes. Montevideo: Junta Nacional de Drogas, Presidencia de la República. Disponible en : https://municipiod.montevideo.gub.uy/sites/municipiod/files/desconocidas_gigantes_libro_junta-drogas.pdf
- Machín, J. (2010). Modelo ECO²: redes sociales, complejidad y sufrimiento social. *Redes. Revista Hispana para el Análisis de Redes Sociales*, 18(12): 305-325. Disponible en: http://revista-redes.rediris.es/html-vol18/vol18_12.htm
- Milanese, E. (2013). Tratamiento comunitario. *Manual de Trabajo I*. Sao Paulo, Instituto Empondera.
- Morales Sánchez, V. (2012). La ética profesional de investigadores en tecnología de la información. Eumed.net. Enciclopedia virtual. Disponible en: <http://www.eumed.net/tesis-doctorales/2012/vms/investigadores-tecnologia-informacion-introduccion.html>
- Pacheco Méndez, T. (1994). *La organización de la actividad científica en la UNAM*. CESU-UNAM. México, Ed. Miguel Ángel Porrúa.
- RAISSUR. Red Americana de Intervención en Situaciones de Sufrimiento Social Uruguay. (2017). Disponible en: <http://raissuruguay.wixsite.com/raissur> [31 Mar. 2018].
- SIGNO-Centro (2015). Un Nuevo Mapa para RAISSUR. Lectura crítica del proceso y construcción de propuestas. Disponible en: <http://signo.org.uy/publicaciones/> [31 Mar. 2018].
- United Nations. (2008). Office on Drugs and Crime Community-based drug dependence treatment. UNODC. Disponible en: https://www.unodc.org/docs/treatment/CBTS_AB_24_01_09_accepted.pdf
- Uruguay. (2013). Ley N.º 19.172. Marihuana y sus derivados. Disponible en: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp2596831.htm>

Otras fuentes documentales revisadas

- CICAD-OEA. Estrategia Hemisférica sobre Drogas. (2010). Disponible en: <http://www.cicad.oas.org/apps/Document.aspx?Id=954>

- CICAD-OEA. Las Políticas de Reducción de Riesgos y Daños Asociados al Consumo de Drogas en Uruguay (2004). Disponible en: <http://www.cicad.oas.org/apps/Document.aspx?Id=397>
- Decreto N°463/988 (1988). Creación de la Junta Nacional de Drogas. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/463-1988>
- Decreto No 462/988 (1988). Creación del Centro para el Tratamiento y Seguimiento de Farmaco-dependientes. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/462-1988>
- Decreto No 69/988 (1988). Creación de la junta Nacional para el Control del Narcotráfico y el uso Abusivo de Estupefacientes. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/69-1988>
- Junta Nacional de Drogas. (2005) Estrategia Nacional Para el abordaje del problema de las drogas 2005 - 2010. Disponible en: http://archivo.presidencia.gub.uy/web/MEM_2006/P_JND.pdf
- Junta Nacional de Drogas. (2011). Estrategia Nacional para el Abordaje del Problema Drogas, periodo 2011–2015. Montevideo. Disponible en: https://www.gub.uy/junta-nacional-drogas/sites/junta-nacional-drogas/files/documentos/publicaciones/Evaluacion_END_2011_2015.pdf
- Junta Nacional de drogas. (2015). Estrategia Nacional para el Abordaje del Problema Drogas, período 2016–2020. Montevideo. Disponible en: <https://www.gub.uy/junta-nacional-drogas/sites/junta-nacional-drogas/files/2018-05/Estrategia%20JND%202016-2020.pdf>
- Ley 14.294. (1974). Ley de Estupefacientes - Regulación de comercialización y usos Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/decretos-ley/14294-1974/31>
- Ley 16.579. (1994). Aprobación de acuerdo internacional – estupefacientes Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/16579-1994>
- Ley 17.016. (1998). Estupefacientes Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/17016-1998/3>
- Ley 19.172. (2013). Marihuana y sus derivados Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19172-2013>
- Lujan, C. & Mancebo, E. (2015). Evaluación de la Estrategia Nacional para el abordaje del problema drogas en Uruguay Período 2011-2015. Disponible en: https://www.gub.uy/junta-nacional-drogas/sites/junta-nacional-drogas/files/documentos/publicaciones/Evaluacion_END_2011_2015.pdf
- Presidencia de la República. (2015). Informe y Memoria Anual de la Gestión del Gobierno Nacional. Tomo I. Disponible en: http://www.diputados.gub.uy/docs/Tomo_I.pdf
- Uruguay, Presidencia de la República, Junta Nacional de Drogas. Cometido de la Junta Nacional de Drogas. Disponible en: <https://www.gub.uy/junta-nacional-drogas/institucional/cometidos#:~:text=Cometidos%20Sustantivos&text=Dise%C3%B1ar%20difundir%20y%20coordinar%20la,de%20estudios%20informaci%C3%B3n%20e%20investigaci%C3%B3n>
- Uruguay, Presidencia de la República, Junta Nacional de Drogas (2001). Memorias Anuales 2000-2019. Montevideo.