



Los procesos de descentralización de las Políticas Públicas sobre drogas en Uruguay

Edición previa¹
Junta Nacional de Drogas (JND)

Trabajo realizado por:

Gustavo Misa, Nelmis Rodríguez, Gerardo Sabaris

Formación, Centro de Documentación y Descentralización

Agradecimiento a Maricarmen Rodríguez por sus aportes

Montevideo, Uruguay
08 de noviembre de 2019

¹ Esta edición no contiene prólogo, falta corrección de estilo, diagramación y diseño gráfico.

Índice

Prólogo, Secretario General de la Junta Nacional de Drogas, Lic. Diego Olivera

Presentación, Lic. Nelmis Rodríguez

I. Antecedentes, Lic. Gustavo Misa

II. Principales tensiones y análisis, Lic. Gerardo Sabaris

III. Síntesis de los Encuentros Regionales: contenidos y análisis de las relatorías 2017,
Lic. Nelmis Rodríguez

IV. Demandas identificadas en el proceso de análisis, Misa,G; Rodríguez,N.; Sabaris,G.

V. Avances y desafíos de los procesos de descentralización Lic. Gerardo Sabaris

VI. Fuentes bibliográficas

Prólogo

Presentación

Presentar este documento de gran relevancia, que fue producto de un trabajo muy profundo que recoge insumos que serán un valioso aporte, con el objetivo de que contribuya a generar espacios de debate desde una visión constructiva, que enriquezca la construcción, diseño, implementación y desarrollo en la toma de decisiones de las políticas públicas.

Así como el poder evaluar, actualizar y fortalecer políticas y/o estrategias nacionales y departamentales sobre drogas, con un enfoque integral de corresponsabilidad, inclusivas con un enfoque de Derechos Humanos y género, con avance en la transversalización de la perspectiva de riesgos y daños.

Para el Gobierno Nacional la política de descentralización ha sido y es considerada de fundamental importancia, por lo cual la Junta Nacional de Drogas (en adelante JND) ha trabajado y trabaja sobre este proceso de la política nacional de drogas; con el objetivo de involucrar a todos los actores sociales de la sociedad civil organizada y a todas las instituciones públicas y privadas de nuestro país por considerarse una problemática con diferentes aristas que hacen a su complejidad.

La cual se reafirma a través de la Estrategia Nacional de Drogas que establece entre sus lineamientos “Profundizar la descentralización y territorialización de las Políticas de drogas promoviendo el fortalecimiento de las Juntas Departamentales de Drogas (en adelante JDD) y Juntas Locales de Drogas (en adelante JLD), el compromiso de los organismos gubernamentales y favorecer la participación de la ciudadanía en el diseño, ejecución y seguimiento de las acciones “ (Estrategia Nacional de Drogas, en adelante END, 2016:14-15).

Considerando fundamental la importancia de poder consolidar el proceso de descentralización de la Política Pública de Drogas de cada departamento, las JDD tienen la misión de la articulación interinstitucional e intersectorial en cada territorio.

Acompañamos la compilación y construcción de este documento en pos de que contribuya a continuar generando espacios de debate, sobre una gran variedad de temas, sobre los avances, desarrollo, preocupaciones, necesidades, dificultades y líneas para seguir pensando y trabajando.

I. Antecedentes

Como señala Orlansky² a partir de la década de los 50' la expansión y centralización del sector público a nivel mundial, propia de las primeras décadas del siglo XX, comenzó, un proceso de retracción y disminución a favor de los gobiernos subnacionales. Este retroceso se produjo al impulso de dos conceptualizaciones diferentes. La descentralización, que promovía la transferencia de poder desde la órbita del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales y la privatización que orientaba su iniciativa hacia la reducción de la autoridad gubernamental, más que a una transferencia entre niveles de gobierno estatal.

Por su parte como expresa Finot³ desde la década de los 80' –y luego del auge de la planificación regional de los 60'y 70' - se produce en los países de América Latina el despliegue de distintos procesos de descentralización orientados en general a los objetivos de profundización y fortalecimiento de la gobernabilidad democrática, mayor equidad territorial y social y reducción del déficit fiscal, a través de los mecanismos de transferencia de funciones y competencias de entidades nacionales a subnacionales, fortalecimiento y desarrollo de economías regionales y nuevas formas de participación ciudadana. Luego de décadas de implementación los procesos exhibieron resultados muy limitados. Los avances en descentralización política, en general incremento de la participación política en la elección de gobiernos subnacionales (para el caso de Uruguay la creación de municipios con elección directa de alcaldes y concejales, establecido por la Ley N° 18.567 del 13 de septiembre de 2009), no significó, sin embargo, como señala Finot⁴, un avance importante en la canalización de la participación social implicada en procesos de discusión, diseño e implementación de políticas, ni tampoco en la mejora en la redistribución de recursos y reducción del déficit fiscal.

Como establece Arocena⁵ las corrientes *regionalizadoras* promotoras de los “polos de desarrollo” de los 60'se manifiesta en el Uruguay a través de diversas iniciativas: en 1962 el diagnóstico del medio rural uruguayo encargado por el gobierno al Centro Latinoamericano de Economía y CINAM de París; en 1967 el estudio del Instituto de Teoría y Urbanismo de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de la República, que propone un modelo de descentralización regional y, en la misma época, los trabajos de la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE) que elabora el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social. Será con la restauración democrática,

² Orlansky, D. Políticas de descentralización y desintervención estatal. Ponencia en el XXI Congreso Internacional de LASA, Chicago. Set. 24, 26, 1998, p. 2.

³ Finot, I. Los procesos de descentralización en América Latina, Investigaciones Regionales, núm. 10, primavera, 2007, p. 174, Asociación Española de Ciencia Regional, Madrid, España.

⁴ Finot, I. Op. Cit. p. 175.

⁵ Arocena, J. “El Estado, la descentralización y la iniciativa local en Uruguay”. En: Políticas sociales, mujeres y gobierno local. CIEPLAN, Santiago de Chile, 1992, Cap. 6, p. 123.

desde mediados de los 80', que la visión regionalista comienza a ceder espacio a la nueva conceptualización de la descentralización tanto a nivel académico como en la agenda política.

Como marco general para los procesos de descentralización de políticas en nuestro país debemos referir, a modo de hitos significativos, la reforma constitucional de 1996 en la que se consagra la institucionalización del Congreso de Intendentes, la creación de la Comisión Sectorial de Descentralización como ámbito de planificación regional y desarrollo del interior del país y la separación en el tiempo de las elecciones nacionales y departamentales. Asimismo debe considerarse la sanción de las leyes de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sustentable, y de Descentralización Política y Participación Ciudadana, la que crea el tercer nivel de gobierno.

Con estas iniciativas queda configurado un marco jurídico que otorga viabilidad estratégica a los procesos de descentralización, colocándolos de manera vigorosa en la agenda política y social. Deben consignarse asimismo –y como marco de referencia para la construcción del modelo de descentralización de las políticas de drogas- las experiencias de descentralización operadas desde diversos ámbitos sectoriales estratégicos tales como la salud, la educación y las políticas sociales, entre otras.

En este sentido, y para ilustrar sobre una perspectiva general de la descentralización en Uruguay, debemos señalar que la tónica ha sido la desconcentración y no la descentralización en su sentido fuerte. Como señala Oszlak, "... una transferencia con el alcance indicado (de poder, cometidos y recursos a los gobiernos subnacionales) contrariaría uno de los fundamentos básicos de la estatidad uruguaya y afectaría el fuerte centralismo que ha caracterizado la vida institucional del país. Por lo tanto, resulta difícil esperar que, de manera unilateral y voluntaria, el gobierno central se desprenda de aquellos atributos que han constituido la base de su poder durante más de un siglo. Es por eso, tal vez, que frente a los costos de transacción que supone persistir en este exacerbado centralismo, el estado nacional haya optado por desconcentrar su aparato institucional y su gestión en el territorio"⁶.

Sin embargo en Uruguay el gobierno central lidera los procesos de Descentralización y realiza esfuerzos para empoderar a los actores en el territorio y no solo dependa de los gobiernos departamentales.

Desde esa *impronta* nacional la estrategia de descentralización de la política de drogas en Uruguay se desarrolló como un proceso de promoción, creación y fortalecimiento de ámbitos institucionales e interinstitucionales - departamentales y locales – para la articulación de recursos y acciones, orientados a la construcción de respuestas locales y comunitarias al problema del consumo de drogas, expresadas en la implementación permanente y sistemática de estrategias, planes, programas y proyectos de acción - regionales, departamentales y locales - por parte de los actores gubernamentales y no

⁶ Oszlak, O. ¿Descentralizar o desconcentrar?: Uruguay frente a un dilema no resuelto. Revista Iberoamericana de Estudios Municipales, año V, N° 9, p. 173-174.

gubernamentales, y la comunidad misma, localizados en los territorios objeto de políticas. En este sentido el proceso se orientó hacia la construcción de un modelo de *descentralización democratizante*, según los principios del modelo señalados por Veneziano⁷: solidaridad con perspectiva de lo público, ciudadanía activa, sujeto de derechos; ámbito de desarrollo de lazos o redes sociales horizontales, solidarias; participación desde las iniciativas hasta el control político. Con anterioridad a la implementación del tercer nivel de gobierno, desde el nivel central se promueven procesos de descentralización de políticas desde la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), Ministerio de Ganadería y Pesca (MGAP), Ministerio de Educación y Cultura (MEC), Ministerio de Desarrollo social (MIDES), Ministerio de Trabajo y Seguridad social (MTSS), entre otros.

Desde la década de los 90' y en particular desde el año 2005 la JND, a través de la Secretaría Nacional de Drogas (en adelante SND), ha impulsado y apoyado la creación y funcionamiento de JDD y JLD en los diecinueve departamentos del país - Montevideo fue el último en incorporarse al proceso en el año 2011 - de forma de habilitar la producción de respuestas locales al consumo de drogas, adaptadas a los problemas tal cual se manifiestan en los lugares y poblaciones específicas.

Sin perjuicio de otros antecedentes podríamos designar el quinquenio 1995 – 2000 como la etapa de *movilización local* que da inicio a un incipiente proceso de descentralización de políticas. En este momento, mediante los denominados *Foros por la vida* se realizan acciones de difusión e información de la problemática a nivel territorial en todos los departamentos y localidades, se identifican actores clave que pudieran liderar espacios de acción local y se conforman pequeños grupos de interés que serán el germen de las futuras juntas departamentales. En esta etapa se destaca la labor del sector de la educación que en alianza con actores policiales y judiciales inician las primeras acciones orientadas a la prevención como alternativa al modelo sancionatorio⁸.

El período 2000 – 2005, que denominaremos de *fundación informal*, se caracteriza por la primera conformación de Juntas Departamentales de Drogas sobre la base de los núcleos identificados en la etapa anterior y se formula un primer documento que establece su conformación y cometidos. Esta etapa se caracteriza por la heterogeneidad de las conformaciones y representaciones verificadas al interior de las juntas y por una fuerte presencia y liderazgo de la sociedad civil.

La participación de los ministerios es disímil en los distintos departamentos, mientras que en algunas juntas son los gobiernos departamentales quienes toman la responsabilidad de liderazgo y apoyo a las juntas. La JND asume fuertemente la coordinación del proceso y se despliegan recursos de apoyo técnico, formación y

⁷ Veneziano, A. Los paradigmas de la descentralización. Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales. Año 8;(8): 186-188.

⁸ Misa, G.; Garateguy, S. El Proceso de Descentralización. Fundamentos y Orientaciones para la acción. En: JND. Fortalecimiento del Proceso de Descentralización y Municipalización de la Política Nacional de Drogas. Montevideo: JND. 2006. p. 31 – 36.

transferencia metodológica hacia las juntas. Es un período de *descentralización centralizada* ya que desde Montevideo se trasladan los equipos técnicos para la implementación de acciones de campo dirigidas a población objetivo. En esta etapa se inician los *Encuentros Nacionales de Juntas Departamentales de Drogas* los que con algunas modificaciones se mantienen hasta hoy.

El período 2005 – 2010 caracteriza una etapa que denominaremos de *formalización*. La Estrategia Nacional 2005 – 2009 establecía entre sus objetivos “Descentralizar y promover la municipalización en la prevención y la promoción de espacios saludables y culturales con intervención de los actores locales municipales y de la sociedad civil con activa participación de las agencias centrales del Estado”⁹.

A nivel de la SND se crea el área de Descentralización con el cometido de coordinar el proceso estratégico y las acciones en el territorio. En agosto de 2006 se realiza el seminario *Fortalecimiento del proceso de descentralización y municipalización de la política nacional de drogas en Uruguay* con presencia del Presidente de la República, ministros y expertos internacionales. En el período se fortalece el involucramiento de los gobiernos departamentales en la temática mediante la firma de convenios bilaterales de cooperación técnica para el desarrollo de políticas locales y apoyo a las JDD tanto con las intendencias como con el Congreso Nacional de Intendentes.

Desde mediados de este período se consolida en el seno de las JDD un fuerte reclamo de presencia de las instituciones públicas con responsabilidad en la materia, particularmente de los ministerios integrantes de las JND. En este marco se inicia un lento involucramiento de los ministerios y demás instituciones con responsabilidad en el campo social y de las salud (Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay, Administración de los Servicios de Salud del Estado) lo que dará lugar posteriormente a la promulgación del Decreto 84/010 de 25 de febrero de 2010 de Creación de Juntas Departamentales y Locales de Drogas, modificado luego por el Decreto 387/012 de 4 de diciembre de 2012.

Estos decretos que inauguran el marco jurídico definen la integración, cometidos y funciones de las JDD y JLD mediante espacios de amplia participación.

La efectiva implementación de estos decretos logró el objetivo de fortalecer el rol de las agencias locales de los distintos ministerios en las JDD (muchas de las juntas pasaron a ser coordinadas por directores departamentales de los ministerios, en particular del Ministerio de Salud Pública (MSP) y MIDES, aunque desmovilizó a un número importante de actores de la sociedad civil que protagonizaron exitosamente el período anterior en niveles de coordinación.

Otro componente destacable en esta etapa es la participación de Uruguay en el proyecto *SAVIA, Salud y Vida en las Américas*, liderado por CICAD – OEA, con apoyo

⁹ JND. Estrategia Nacional para el Problema Drogas en Uruguay 2005-2009. p. 9.

financiero y técnico del Plan Nacional sobre Drogas (PNSD) de España que incorporó acciones de fortalecimiento de las JDD y del proceso de descentralización tales como capacitación de técnicos, producción de diagnósticos locales, elaboración de planes y proyectos y fondos para la ejecución y evaluación de proyectos desarrollando un ejercicio de implementación del ciclo completo de políticas¹⁰.

Al completarse el período se cuenta con el marco jurídico respectivo, la integración de las JDD orientadas al mismo, seis Junta Locales de Drogas instaladas y la primera línea permanente de transferencia de fondos denominada Fondos de Iniciativas Locales asumida por la JND.

La Estrategia Nacional para el abordaje del problema drogas periodo 2011 – 2015 determina en su punto VII: “Establecer la descentralización y territorialización de todas las Políticas de Drogas desarrolladas por la JND favoreciendo la participación de los ciudadanos en el diseño y ejecución de Programas, Proyectos y Acciones que se ajusten a las diferentes realidades locales”¹¹. Este período va a estar caracterizado por cinco dimensiones de actuación: a) nuevo despliegue de los equipos técnicos de la SND hacia el territorio (que en la etapa anterior había quedado supeditado al área Descentralización; b) Inclusión del departamento de Montevideo al proceso de descentralización mediante instalación de su JDD; c) fortalecimiento de rol de rectoría local de las JDD; d) diseño de la regionalización, orientada a definiciones nacionales, en cinco regiones a los efectos de promover la cooperación horizontal entre las JDD y optimizar los recursos aplicados a la política y e) despliegue de la red de dispositivos de atención de la Red Nacional de Atención y Tratamiento en Drogas en todo el país como instrumento de descentralización de recursos y servicios.

Otras acciones de fortalecimiento del proceso de descentralización fueron desarrolladas desde el 2011 en el marco del *Proyecto de Cooperación entre América Latina y la Unión Europea en Política de Drogas (COPOLAD)* y por el Programa *Drogas, Género y Descentralización: un enfoque integral* desarrollado por Dianova y Unión Europea (2010 – 2013).

Por su parte la Estrategia Nacional de Drogas 2016-2020 define el problema de las drogas como “*un fenómeno complejo y dinámico, anclado en factores sociales, económicos, políticos y culturales, que afecta los derechos fundamentales de las personas*”. Los principios que la rigen, *Derechos Humanos, Equidad, Democracia, Cooperación, Integralidad, Participación, Evidencia científica y buenas prácticas* están en la base misma de la construcción de los procesos de descentralización¹².

Podría decirse que es en estos procesos de asunción de responsabilidad política, de protagonismo estatal comprometido, de ampliación efectiva de la participación social,

¹⁰ CICAD-OEA. Proyecto SAVIA, Salud y Vida en América, de fortalecimiento del proceso de descentralización. Washington DC. OEA; 2009.

¹¹ JND. Estrategia Nacional para el abordaje del problema drogas periodo 2011 – 2015, p.13.

¹² JND. Estrategia Nacional para el abordaje del problema drogas 2016 – 2020, p. 11.

de transferencia real de recursos, capacidades y poder a actores locales, donde se juega la defensa y puesta en práctica misma de estos principios y fundamentos. En este sentido se hace fundamental el fortalecimiento de un modelo de descentralización que respetando estos principios fundamentales permita el cumplimiento de los objetivos de la estrategia en los múltiples aspectos comprendidos en la política de drogas.

Con referencia a los aspectos modélicos y programáticos de la descentralización expresa la END: “La consolidación de un nuevo modelo de abordaje de las políticas de drogas requiere del diálogo permanente y de la construcción de acuerdos entre los actores implicados. A su vez, demanda la profundización de la descentralización, territorialización y regionalización de la política de drogas mediante el fortalecimiento de las JDD y JLD, la articulación con las Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales (MIPS-MIDES), la participación de la sociedad civil y otros actores locales. Para ello se requiere el compromiso sostenido de los organismos públicos presentes a nivel local, con una participación activa en el liderazgo, la toma de decisiones y la viabilizarían operativa de las intervenciones, en la perspectiva de construir políticas desde lo local en conjunto con las definiciones nacionales. Desde esta visión, las JDD y JLD se constituyen como instancias privilegiadas para promover la interinstitucionalidad, la transparencia y la rendición de cuentas en diálogo con la ciudadanía”¹³.

En su lineamiento estratégico B.2 establece que se deberá “Profundizar la descentralización y territorialización de las políticas de drogas promoviendo el fortalecimiento de las JDD y JLD, el compromiso de los organismos gubernamentales y favorecer la participación de la ciudadanía en el diseño, ejecución y seguimiento de las acciones”¹⁴.

Una mirada de larga duración al proceso de descentralización en estos veinte años, muestra un movimiento persistente de acumulación de capacidades a nivel local, con consolidación de saberes sociales y respuestas institucionales, conviviendo con dinámicas de cambio, reestructuración y aún refundación que deben ser entendidas y abordadas en su complejidad y que exigen nuevas y mejores estrategias de profundización y fortalecimiento.

II. Principales Tensiones y Análisis

Desconcentración, Descentralización, Transversalidad y sus tensiones en la experiencia de la JND.

¹³ JND. Estrategia Nacional 2016 – 2020 op cit. p. 13.

¹⁴ JND. Estrategia Nacional 2016 – 2020 op cit. pp. 14-15.

En este documento intentaremos un análisis de algunas tensiones identificadas en el trabajo del área Descentralización de la JND en la actualidad. No se pretende aquí el análisis profundo de los conceptos utilizados sino la presentación de los problemas que nos encontramos día a día cuando trabajamos con las JDD y JLD.

Manor, en 1999 describió los procesos de descentralización en tres tipos que se superponen y actúan simultáneamente: Desconcentración o Descentralización Administrativa, Descentralización Fiscal y por último Devolución o Descentralización Democrática.

En el primer caso, si bien las acciones se desarrollan a niveles locales de gobierno, dependen jerárquicamente y en exclusividad del nivel central. En el segundo, se destinan recursos a ser decididos a niveles locales de gobierno, pero puede suceder que quienes decidan sobre éstos sean parte de burocracias dependientes de la centralidad o personal sin una autoridad democrática genuina. En el tercero, los recursos y las decisiones son tomadas por autoridades de niveles secundarios o terciarios de gobierno con marcada independencia de los niveles superiores y con características democráticas genuinas.

En cuanto a la formulación de las políticas de Drogas, encontramos un primer ámbito de tensión entre la desconcentración de la acción de la JND y la descentralización propuesta por el decreto 84/2010 de creación de las Juntas Departamentales de Drogas. Es claro que los procesos descentralizadores intentan llevar el protagonismo y las decisiones a los niveles gubernamentales más cercanos a la población, en el entendido de que es allí donde los problemas pueden ser interpretados y trabajados con mayor eficiencia.

Desde su creación, las JDD y JLD han tendido a ser agentes de la desconcentración de las acciones llevadas adelante centralmente por las áreas de la JND. Estas áreas proponen acciones en líneas de Prevención, Atención y Tratamiento, e Inserción Social y Equidad principalmente, desde equipos que trabajan coordinados por la Secretaría Nacional de Drogas. La construcción de la descentralización intenta a romper esta inercia en el entendido de que la acción de las Juntas no debería restringirse a la intermediación entre las Áreas Centrales y la población destinataria en las localidades, con poca o nula participación de las JDD y JLD en el diseño concreto de las acciones.

Un riesgo en esta línea es la posibilidad de que las acciones prediseñadas centralmente no se adapten a los contextos y necesidades locales. En la línea que plantea la Estrategia Nacional 2015 -2020 ¹⁵, es preciso que las acciones propuestas por la

¹⁵ “La consolidación de un nuevo modelo de abordaje de las políticas de drogas requiere del diálogo permanente y de la construcción de acuerdos entre los actores implicados. A su vez, demanda la profundización de la descentralización, territorialización y regionalización de la política de drogas mediante el fortalecimiento de las Juntas Departamentales de Drogas (JDD) y Juntas Locales de Drogas (JLD), la articulación con las Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales (MIPS-MIDES),

centralidad sean tomadas por las instituciones locales, transformándolas para su aplicación y dándoles el sentido que permita llegar con eficacia a la población local.

Entendemos necesario que la desconcentración y la descentralización mantengan equilibrios. Cuando propiciamos acciones desconcentradas sin profundizar la descentralización corremos riesgos de descrédito de las JDD y JLD, en cuanto sean percibidas como órganos carentes de acción e iniciativa cuya existencia en el territorio sólo se justifica cuando están presentes las áreas centrales de la JND.

El proceso de descentralización surge de decisiones a nivel central, y en un inicio encontramos el problema de la carencia de capacidades técnicas en la centralidad y en los territorios para gestionarla. El estado central, en su lógica de dirigir y controlar no se encuentra cómodo articulando voluntades en procesos de diálogos y de transversalidad. Es así que se corren los riesgos de regreso al centro o de derrota de lo instituyente, al percibirse la descentralización como inútil o ineficiente debido a la incapacidad de regular a distancia y construir redes en torno a las problemáticas que percibe la población (Peters, 2002).

Por otra parte, inclinados hacia la descentralización (acciones propuestas y ejecutadas desde los niveles locales sin participación de la centralidad) se pueden presentar problemas en el sentido de la desigualdad, ya que existen territorios que tienen mayores dificultades que otros en cuanto a la organización, a la presencia del estado y a los recursos disponibles para las acciones. También puede en un contexto de marcada descentralización suceder que las decisiones de los gobiernos e instituciones a niveles departamentales y locales puedan enfrentarse a las líneas políticas centrales, proponiendo acciones que sean opuestas a aquellas promovidas desde la centralidad y generando conflicto.

Otras tensiones se ponen de manifiesto en el carácter intersectorial de la gestión de la JND, las JDDs y las JLDs.

La intersectorialidad se desarrolla principalmente a mediados de la década de los 90 en América Latina a raíz de la expansión de los programas focalizados en la pobreza. Esto respondió a la necesidad de evitar superposiciones y optimizar las sinergias para utilizar recursos de forma más eficiente. Esta condición que en aquel momento se circunscribe a la lucha contra la pobreza cobra mayor auge posteriormente en el enfrentamiento de problemas multidimensionales los cuales requieren de un concepto de integralidad en las políticas públicas, como lo son claramente las problemáticas relacionadas con el uso de drogas.

la participación de la sociedad civil y otros actores locales. Para ello se requiere el compromiso sostenido de los organismos públicos presentes a nivel local, con una participación activa en el liderazgo, la toma de decisiones y la viabilización operativa de las intervenciones, en la perspectiva de construir políticas desde lo local en conjunto con las definiciones nacionales.”

Estrategia Nacional para el abordaje del problema de las drogas. 2015 -2020”, pág. 13

La intersectorialidad puede ser entre jurisdicciones administrativas o niveles de gobierno, entre organizaciones estatales del mismo nivel y como en el caso de las Juntas locales de Drogas también con las organizaciones de la sociedad civil (Repetto, 2008). Identificamos condiciones esenciales para el trabajo intersectorial, como la confianza y la reciprocidad institucionales, las cuales no pueden generarse desde la normativa sino que requieren ser cultivadas en los territorios desde las prácticas de cada uno de los actores.

La coordinación de acciones no podrá ser impuesta, sino que es necesario que surja como una necesidad colectiva que beneficiará a las partes en el enfrentamiento de la problemática común. La confianza y la reciprocidad son elementos centrales para asegurar la cohesión de las redes institucionales. Los procesos de coordinación dependerán también de la voluntad de los actores y de las correlaciones de fuerzas por lo tanto no podrán ser creados por decretos ni desarrollarse de forma rígida o similar en los diversos territorios.

El marco de los decretos 84/2010 y 387/2012 que crean las JDD y JLD dicta las funciones de los actores, pero esto no quita que sean las prácticas no escritas las que marcan los obstáculos de la gestión intersectorial. Aquí se pueden dar problemas muy disímiles ya que el cumplimiento del decreto puede ser completo y pasivo o puede ser parcial y de gran compromiso institucional. El participar de las reuniones de las JDD pasivamente puede ser interpretado como cumplimiento del decreto, cuando lo que se requiere es un compromiso con el diseño de las acciones, y con su ejecución desde el aporte de los recursos necesarios.

También influye en este clima la coyuntura político institucional (ej. los períodos electorales), y hasta las historias personales de quienes trabajan en estos procesos desde diferentes instituciones a nivel local. En este punto se pone de manifiesto la capacidad política de quienes trabajan generando y coordinando (desde la centralidad y en los territorios) estos procesos en cuanto a la capacidad de regular a distancia y de propiciar las condiciones para generar colectivos y redes de políticas.

La organización pública planifica principalmente para la actuación interna y/o técnico específica, pero también es necesario planificar para influir en los entornos cercanos y remotos. Planificar la transversalidad es una necesidad en estas modalidades de gestión, y entendemos que aquí hay una carencia de los sectores que integran la JND.

Vemos necesaria también la adopción de una metodología para el trabajo intersectorial. En este sentido existen ejemplos interesantes en la administración pública uruguaya, que adoptan metodologías de Planificación y Gestión asociadas. Nos referimos a los Planes Regionales de Gestión de Riesgos de SINAE (2017) y también a la Política Nacional de Cambio Climático formulada desde MVOTMA (2016).

La descentralización fiscal: el acceso a recursos por parte de las JDD.

El decreto 84/2010 de creación de las JDD marca claramente que las instituciones participantes deberán planificar presupuestalmente los aportes a este organismo, pero como mencionamos anteriormente no se verifica en la práctica este grado de planificación para la multisectorialidad.

El camino para la llegada de recursos desde la centralidad ha sido principalmente la de la gestión de proyectos financiados desde la JND sumados a aportes de las instituciones a niveles locales, principalmente en la modalidad de horas de trabajo de su personal.

La experiencia de la implantación de la gestión por proyectos en el Uruguay se procesa como en la mayoría de los países de América Latina a partir de la necesidad de adecuación a las condiciones marcadas por los organismos internacionales para el acceso al financiamiento. La gestión por proyectos entonces, lejos de responder a planteos integrales de reforma se fue construyendo desde las agencias estatales, duplicando e interponiendo dentro de las mismas los espacios de intervención.

Es a partir de la crisis del modelo neoliberal y el debilitamiento del estado (década de los 90) que se implanta en Uruguay este modelo de gestión, buscándose con él mayor economía, eficiencia e impacto en sectores vulnerables de la población. A su vez se presenta como un modelo más transparente en la asignación de recursos, y más controlable para aquellos organismos financiadores. Es así que todas las agencias estatales van tomando esta modalidad, aún en diferentes niveles de gobierno.

Sus puntos fuertes residen, según Martínez Nogueira (2002) en objetivos y metas definidos con claridad, la programación detallada de actividades y recursos a comprometer, y en un sentido más amplio la promoción de la innovación y competitividad, y la transparencia en las ejecuciones.

Las tensiones y los problemas enfrentados van en referencia a la imposición de este modelo por parte de los organismos internacionales de financiación, a la superposición de los proyectos entre sí, entre diversas agencias estatales y en diversos niveles de gobierno, el carácter temporal de los proyectos que en muchos casos finalizan sin haber construido estructuras duraderas que puedan tener continuidad desde diversos actores de la gestión.

También este modelo ha contribuido a la separación de los conceptos de política y gestión, limitando a los operadores de los proyectos a ser tan sólo ejecutantes de acciones, minimizando la discrecionalidad que les permita decidir sobre articulaciones y recursos.

Desde la gestión por proyectos se les ha otorgado a las JDD y algunas JLD recursos para la ejecución de acciones, en un principio desde organismos de financiación y cooperación internacionales (SAVIA 2012-2013) para luego pasar en la teoría a ser financiados por presupuestos institucionales centrales o incluso locales. Las

modalidades son repetidas en América Latina, y reflejan líneas de acción de países centrales en clara referencia al isomorfismo que presentan las unidades de ejecución de proyectos y sus acciones planteado por Martínez Nogueira (2002). Este autor plantea la similitud de los proyectos llevados adelante (en este caso los proyectos en relación a la temática Drogas) generada principalmente por las pautas de financiación de los organismos internacionales y en segundo nivel por la los enfoques hegemónicos en la formación de los técnicos que trabajan la temática. Es así que comienzan a implementarse los proyectos y surgen las tensiones ya mencionadas.

Como ejemplo, la existencia en diferentes reparticiones del estado de servicios destinados a tratamiento y prevención de consumos problemáticos de drogas (salud pública, educación, infancia y adolescencia, desarrollo social) y donde estos proyectos a menudo superponen acciones.

Por otra parte, los proyectos financiados públicamente son en general gestionados por organizaciones de la sociedad civil, y allí surgen en la ejecución (no en el papel) diferencias de enfoques metodológicos y técnicos que en ocasiones van en contra de los lineamientos planteados desde los planes nacionales. La construcción de capacidades en territorio, presente también en la intencionalidad de los proyectos, no se logra visualizar, debido en parte a una formulación optimista (a menudo ingenua) y en parte a diferentes concepciones sobre las capacidades a construir.

Se visualizan asimismo carencias en los espacios de coordinación, convirtiendo a los proyectos en compartimientos estancos sin posibilidad de generar sinergias, tecnocratizando y despolitizando a los efectores que no tienen injerencia en decisiones de líneas políticas de largo plazo (Repetto 2012, cap. 2). En el caso de la JND, es también una carga muy importante la gestión burocrática de los proyectos, teniendo en cuenta que son diecinueve Juntas Departamentales de Drogas, cada una con un proyecto a gestionar.

Como beneficios a destacar, aparte de los ya mencionados, es la posibilidad de llevar las acciones hacia a los territorios y contribuir a la organización y generación de colectivos en torno a acciones específicas. Temporalmente satisface los reclamos del “hacer” surgido de los grupos sociales, y si bien esto es discutible puede ser un punto de partida para complejizar y dialogar sobre las demandas y acciones.

III. Síntesis de los Encuentros Regionales: Contenidos y Análisis

En el 2017 se realizaron las relatorías de los tres encuentros regionales con una mirada hacia la atención de personas con consumo problemático de drogas (UPD) y sus aristas, con la idea de construir un espacio de análisis y evaluación participativa con los coordinadores de las JDD y JLD, actores locales y los referentes de las comunidades, con la idea de fortalecer, mejorar y profundizar el proceso de descentralización que permita crear una relación de cercanía, la cual resulta imprescindible para la participación social. Se centraron en el intercambio de saberes entre los participantes y panelistas y la actualización de conocimientos y enfoques sobre prevención, atención y tratamiento, género. La instancia también posibilitó compartir visiones, dificultades y soluciones a situaciones que se presentan en el día a día. Los encuentros fueron organizados por el Área de Descentralización de la Junta Nacional de Drogas (JND).

Los encuentros estuvieron enmarcados en dos actividades en la mañana y en la tarde. La actividad de la mañana se denominó Conversatorio (cerrado a las JDD y JLD), en la cual se trabajó por los panelistas la Nivelación conceptual sobre Usos y abordajes del UPD e implicancias posibles con problemas de convivencia y seguridad ciudadana, con una perspectiva de género.

Relatoría del Encuentro de Juntas Departamentales de Drogas (JDD) del Norte realizado en el departamento de Paysandú el 19 de octubre de 2017.

Las JDD presentes fueron Paysandú, Salto y Tacuarembó, integrantes del Ciudadela Paysandú. Técnicos de la Intendencia de Salto, entre otros¹⁶.

Se hizo hincapié en la idea del encuentro de las JDD y JLD considerando que es una apuesta importante de la Institucionalidad en drogas, se hizo referencia en cuanto a que intentan abordar esa necesaria complejidad que tiene el fenómeno Drogas y mancomunar esfuerzos y miradas institucionales, **de las personas que hacen a las instituciones, porque las instituciones sin personas que las lleve adelante, no son nada (Secretario General Lic. Diego Olivera).**

Se reconoció que existe una rica tradición de encuentros nacionales que tienen su razón de ser. Este año se apostó por lo regional considerando que hay elementos comunes para profundizar el debate. Se hizo hincapié que se quiso pasar de la agenda de la gestión a la agenda de las ideas, sin olvidar que esas dos agendas tienen que dialogar todo el tiempo. A partir de profundizar la regionalización, fortalecer los dispositivos de la Red Nacional de Drogas (en adelante RENADRO), considerando que estos últimos meses

¹⁶ Las JDDs de Artigas, Rivera y la JLDs de Bella Unión, no estuvieron presentes por fenómenos climáticos.

han sido de mucho trabajo de implementación de acciones, por ejemplo la prevención en el sistema educativo, la regulación del mercado del alcohol, eventos masivos, entre otros.

A raíz de este trabajo intenso e ininterrumpido se pensó que era importante darse un tiempo para pensar. Cuáles son las concepciones que de alguna manera sustentan las intervenciones que después se hacen. La idea no es posicionarse desde una mirada centralista, se trata de brindar insumos para el diálogo, construyendo una dinámica de conversatorio desde un enfoque integral de la política, la filosofía del intercambio horizontal en un clima fraterno contemplando la diversidad en las miradas.

Se consideró de fundamental importancia el trabajo que se venía realizando por las JDD y JLD hubo un reconocimiento a las diferentes responsabilidades y trabajos de los participantes para hacerse un tiempo para estar presente y participar en el encuentro.

Dentro de los participantes se mencionó las formas de ritualización en años atrás que generan un cambio civilizatorio, convivimos con los cambios en nuestra percepción sobre nuestras emociones químicamente. Planteamiento sobre Normalización del uso. Regulación, cambios comunitarios. Políticas de carácter sistémico. Chaleco químico. Descentralización, políticas, leyes que contemplen el territorio, expresiones regionales.

Por ejemplo en un contexto socioeconómico favorable se consume psicofármacos para paliar un problema. En otro contexto hay adolescentes que consumen sustancias psicoactivas (en adelante SPA) por un problema psicoemocional que no está pudiendo resolver, manejar la situación. Sí bien no se puede solo pensar en la abstinencia, luego de despejar la SPA y aunque siga consumiendo (estrategia de Reducción de riesgos y daños) hay que ayudarlo a construir y mantener un Proyecto de vida en el proceso de tratamiento y recuperación.

Otros planteos estuvieron relacionados con los casos de embarazos, partos prematuros de madres consumidoras problemáticas de drogas. Por ejemplo el síndrome de abstinencia neonatal (es un conjunto de síntomas que ocurren en un recién nacido que estuvo expuesto a sustancias psicoactivas mientras estaba en su etapa de gestación) plantean el Cómo resolver el cuidado del recién nacido en esos casos. **En síntesis:** el planteo es poder recibir formación y capacitación para poder manejar las nuevas problemáticas que van apareciendo a nivel comunitario y territorial.

Se planteó contextualizar los consumos de SPA para poder trabajar la mejor toma de decisión en cuanto al mismo. Hay que determinar ¿cuál es el escenario que determina el riesgo?

Otro participante se refiere el tener que trasladarse a Montevideo, se sigue manteniendo la centralidad, concluye diciendo “que sigue existiendo la centralización nacional que todo pasa por la capital.”

En la tarde se realizó un plenario que se trabajó en subgrupos con 2 preguntas disparadoras sobre las que se preparó el intercambio, los temas que surgieron fueron los siguientes:

1. ¿Cuáles son los problemas asociados al uso de drogas que se manifiestan en los departamentos del norte del país?

Trabajar en prevención, el consumo de los adultos referentes, el paradigma acusador de las instituciones, sobre todo la educación que expulsa y excluye

La necesidad de mejorar y fortalecer la coordinación intersectorial. Pensar en estrategias frente a la accesibilidad de las sustancias por parte de los jóvenes en ciertos barrios, que es donde se interviene más.

Dificultades de acceso a Ciudadela de Salto, problemas geográficos y simbólicos, la gente no se mueve a otros territorios. Demandan que es necesario que Ciudadela se mueva y no que espere que la gente vaya, por otra parte es importante acercarse a los jóvenes que no tienen usos problemáticos pero si conductas de riesgo

2. ¿Cuáles consideran que son las **respuestas adecuadas** para abordar los problemas de uso de drogas?

Trabajar la prevención desde la perspectiva de Reducción de Riesgos y Daños

Programas prioritarios con tiempos acotados, por temas, sobre intervención no coordinada y articulada, se necesita un formato único de abordaje comunitario.

Otro subgrupo de participantes en relación a las preguntas plantearon:

1. ¿Cuáles son los problemas asociados al uso de drogas que se manifiestan en los Departamentos del norte del país?

Derivación sin seguimiento, sacarse la responsabilidad, “no es mi problema”

Negación o minimización de la situación de consumo problemático

Interinstitucionalidad todo bien, pero van personas sin apoyo a los espacios.

Problemas de conflicto con la ley asociados al uso problemático de drogas.

Ciudadela de Salto debería ser más abierto, así mismo hay familias que piden más represión, más medicación.

Falta de formación de los técnicos, por ejemplo en patología dual.

2. ¿Cuáles consideran que son las **respuestas adecuadas** para abordar los problemas de uso de drogas?

Comisiones descentralizadas con poder de decisión y acción: mitigar el divorcio entre subsistemas de la educación.

Trabajar desde habilidades para la vida

Otro subgrupo de participantes plantearon

1. ¿Cuáles son los problemas asociados al uso de drogas que se manifiestan en los Departamentos del norte del país?

No contar con referentes familiares.

Naturalización del consumo.

Acceso a drogas de mala calidad a precios muy baratos.

Convivencia del mercado legal e ilegal de cannabis.

Fragmentación de las intervenciones.

Foco solo en la familia sin tener en cuenta que es una problemática multidimensional.

2. ¿Cuáles consideran que son las **respuestas adecuadas** para abordar los problemas de uso de drogas?

El construir y trabajar juntos en un lograr un mayor compromiso y el pensar en conjunto.

Trabajar en la planificación del uso, en Reducción de Riesgos y Daños (en adelante RRDD).

Abordar los problemas de la educación, teniendo en cuenta la mirada de los adolescentes para los cuales no es interesante, ni inclusiva.

Otro subgrupo de participantes plantearon

1. ¿Cuáles son los problemas asociados al uso de drogas que se manifiestan en los departamentos del norte del país?

Necesidad de capacitación

Diversificar los perfiles de atención, mas ofertas diferentes

Dificultad en los procesos de inserción laboral y social

Los procesos con personas ambivalentes

Salpicando sin poder hacer un proceso con continuidad

2. ¿Cuáles consideran que son las **respuestas adecuadas** para abordar los problemas de uso de drogas?

La Educación como estrategia fundamental para trabajar la prevención

Trabajo en el ámbito familiar de cada uno

Ferias de salud y actividades comunitarias

En el plenario aparecen dificultades pero también se rescatan experiencias, se observa una evolución en el discurso y el compromiso que permiten construir y viabilizar los cambios. Queda consensuado que el lugar para darle continuidad a este trabajo son las JDDs y las JLDs en una coordinación y articulación con la JND desde la perspectiva interinstitucional.

Relatoría del Encuentro de JDD y JLD de la Regional Centro, realizado en el departamento de Durazno el 9 de noviembre de 2017.

Las JDD presentes fueron Durazno, Flores, Florida, San José y JLD de Paso de los Toros, integrantes del Ciudadela de Durazno, del Centro de Salud de ASSE de Sarandí del Yí, Técnicos de la Intendencia de Durazno, agentes comunitarios de Paso de los Toros, docentes, entre otros.

Se planteó la importancia de la necesidad de dialogar, discutir ideas en un espacio de conversación de diálogo y de construcción, el poder difundir en términos conceptuales sus ideas, trabajando en construir herramientas colectivas, insumos para avanzar en políticas públicas sobre drogas, generando redes que hagan al fortalecimiento del entramado social.

En la mañana y la tarde se trabaja desde el enfoque de la Complejidad con un abordaje de proximidad, se pasó de estar planteando estrategias, reflexionando sobre estrategias a un nivel operativo a través de la presentación de un caso que se fue analizando en el correr de la mañana y de la tarde. Se cambió la dirección del planteamiento que se venía haciendo, reflexionando sobre estrategias a un nivel más operativo.

Otras intervenciones de los participantes:

- Se necesita una visión más integral, trabajar más desde la prevención y no tanto con los dispositivos de tratamiento. Es necesario tener diferentes miradas en dispositivos de tratamiento con diferentes niveles de exigencia. Trae la necesidad de saber más sobre el diseño de programas de prevención
- En algunos casos se observa y hay que entender una primicia básica: que hay personas que tienen un consumo de drogas y no quieren dejar de consumir o consumir de a ratos. Hay que aceptarlo desde una perspectiva integral.
- Sobre la ritualidad juvenil, es importante que el mundo adulto comience a reconocer para comenzar a operar, este **tema se asocia con lo planteado por los actores sociales**, sobre Cuáles podrían ser las estrategias que podían diseñar para trabajar los nuevos cambios culturales y los rituales que se daban en este siglo XXI, por ejemplo “La Previa”. Antiguamente la familia permitía y contenía más por ejemplo el consumo de alcohol. Ahora los consumos se dan en espacios distantes de la familia, ritualidades desconocidas, cada localidad se da diferentes ritualidades.
- Otro participante plantea sobre algunos factores de riesgo que han ido viendo en los adolescentes de 13-14-15 años que consumen cannabis, tienen una disminución de la capacidad de concentración, de la capacidad de mantenerse en un aula. Este planteo está fundamentado en su experiencia a través de su trabajo con estudiantes. Siguen consumiendo marihuana paraguaya, siguen estando expuestos. Hay mucho para pensar y mucho por hacer.

- Otro participante retoma comentando sobre el quiebre cultural con el cannabis. Como se ve desde del ámbito docente, poner en los colectivos, poner en el pie de los docentes la importancia de incluir al adolescente en vez de dejarlo fuera del aula. Es importante problematizar y trabajar estas situaciones de exclusión con las comunidades educativas por las JDD y JLD. Generar espacios que permita que se dé esa discusión. De qué manera podemos abordarlo desde líneas de trabajo orientadas hacia la Prevención. Líneas de trabajo en colectivos Docentes, JDD y JLD, construcción sobre la inclusión en el aula. Pensar en la violencia que genera esa exclusión. El consumo de drogas se relaciona con la violencia. La desigualdad genera violencia.
- Observan que las estrategias, las políticas no tienen una continuidad, sino que se van dando sobre la marcha, **lo ejemplifican de la siguiente manera**, Pintó deporte- Secretaría de Deportes. No es una política que tenga un impacto fuerte en la localidad. A la Secretaría Nacional de Deportes se le otorgó la iniciativa en el tema recreación y deportes. Continúa con el planteo sobre la necesidad de Pensar en espacios con los jóvenes, hacerlo en conjunto. Problematizar la participación de los jóvenes para juntos construir políticas que tengan continuidad.
- Es importante destacar la necesidad de los actores que integran las JDD y otras instituciones (ciudadelas, ámbito educativo, entre otros) que estaban presentes en el encuentro de JDDs de la regional Centro, de vincularse en espacios de horizontalidad y trabajo colectivo con los y las técnicos/as integrantes de la JND y expertos/as. Se observó que el poder compartir, el pensar en colectivo y dialogar y construir con la finalidad de lograr una articulación de los procesos que hacen a la descentralización, fue altamente valorado por las personas presentes de las JDD y JLD.

Cabe destacar que los participantes plantearon la preocupación de cómo diseñar, construir e implementar políticas sobre drogas considerando la complejidad del consumo problemático de sustancias psicoactivas y sus aristas, haciendo hincapié en la integralidad del conocimiento sobre los fenómenos que se relacionan con el consumo de drogas desde la antigüedad hasta la actualidad. Teniendo en cuenta los nuevos escenarios con sus cambios culturales y los cambios de paradigmas (por ejemplo el paradigma “Guerra a las Drogas”) al encaminarse hacia el paradigma de la Prevención como enfoque fundamental, con estrategias de reducción de riesgos y daños, enfoque en los Derechos Humanos (en adelante DDHH) y componente de género, tomando como referencia las especificidades de cada localidad.

Las JDD y JLD plantearon la necesidad de que se generaran más encuentros de intercambio, como espacio para compartir y conocer las experiencias acumuladas que se han venido trabajando a lo largo de estos años. Se apuesta a profundizar en el trabajo

Institucional a niveles departamental, local y comunitario en el tema drogas y sus aristas.

La importancia de construir y profundizar en el trabajo en red, haciendo la salvedad que es importante tener claro que no todas las comunidades son protectoras. Teniendo en cuenta que hay comunidades que han sido excluidas en lo sociocultural, en lo económico, en lo recreativo. Así mismo se piensa en la **necesidad de hacer un trabajo de mayor** profundidad, en relación a la construcción de redes fortaleciendo la exploración, los recursos con que se cuenta y el compromiso de las instituciones y colectivos sociales.

Relatoría del Encuentro de JDD y JLD de la Regional Este, realizado en el departamento de Treinta y Tres el 17 de noviembre de 2017.

Las JDD que estaban presentes Treinta y Tres, Cerro Largo, Lavalleja, Rocha, Maldonado, integrantes del Ciudadela de Maldonado, directora e integrantes del Centro de Adicciones “El Jagüel” de Maldonado, el Jefe de policía acompañado por policías comunitarios, agentes comunitarios de Treinta y Tres, docentes, maestras. Referentes de ASSE, referentes del MSP, referentes del Mides, referentes de la Intendencia de Treinta y Tres, voluntarios de INJU, equipos de liceos y ciudadanos, equipos de salud, policía comunitaria, entre otros.

Dentro de los participantes se planteó la importancia de la necesidad de profundizar el encuentro, los vínculos, discutir ideas en un espacio de conversación de diálogo y construcción. Considerando que tenemos una END 2016-2020, que se construye en base a diálogos sobre políticas públicas. Habla sobre el valor estratégico de las redes sociales, sobre la importancia del tejido social. Los participantes dialogan sobre diferenciación que una cosa es la conectividad virtual y otra cosa son las redes reales en el contacto cara (están en retroceso), la importancia de las vinculaciones en tiempo real. Las redes virtuales no sustituyen las redes vinculares, los afectos. En los usuarios problemáticos de drogas se va dando una dilución de sus redes vinculares y sociales.

Uno de los panelistas hace un reconocimiento en su discurso el saber y todo lo mucho que tienen para aportar los participantes.

En la tarde se trabajó en la modalidad de Taller, se amplió aún más la convocatoria de la mañana a organizaciones sociales y referentes de las comunidades del departamento, actores sociales nacionales e invitados por JDD y JLD.

- Los participantes de uno de los subgrupos plantearon que había que hacer más difusión del asterisco 1020. Fortalecer las redes a través de los equipos técnicos. Así mismo el abuso de sustancias no es el problema, es un síntoma del contexto y de la problemática del sujeto.

- El alcohol, el abuso de algunas sustancias en mujeres (psicofármacos). Sistema capitalista que condiciona nuestro accionar, contexto sociocultural de fragmentación familiar, Hay que pensar mucho en el contexto. Los jóvenes en la mayoría de los casos no saben manejar las presiones. Las redes sociales. Personas con CPD de un contexto negativo, padres con consumo. Se necesita trabajar en pos de la mejora de la gestión, la cual se visualiza como una dificultad.

Se refiere a querer saber qué hacer para ayudar a otros adolescentes. Ejemplifica: Grupo de jóvenes estudiantes del liceo 1. Las acciones que pueden hacer, dependen de las personas si quieren o no.

Tienen dificultades como: No tienen recursos económicos. Cuesta generar redes que les permita trabajar construyendo vínculos de cercanía.

Problemas presupuestales. Mayor Índice de mamás adolescentes con 1º y 2do bebé. Sienten que no tienen medios para resolver estas situaciones.

Una red, un equipo multidisciplinario no tienen. No hay coordinación.

Dicen que la política no baja de la capital y no les brinda las herramientas necesarias para resolver las situaciones de los Usos Problemáticos de Drogas y su contexto sociofamiliar.

- Otros participantes de otro subgrupo hacen un reconocimiento de las personas de la comunidad y de la policía comunitaria. **Hacen hincapié** que cada localidad tiene una realidad local que hay que tener en cuenta. Comentan sobre los adolescentes que les falta mucha comunicación entre pares. Tratar de trabajar sobre la repetición que se viene dando en las mismas instituciones, promover el trabajar más en la comunicación y coordinación interinstitucional. Medios de comunicación como distracción, dificultad de manejo de presión, del conflicto. Las redes sociales como mayor forma de contacto con la sociedad.
- **Plantean otros participantes que hay muchas dificultades** a nivel local no solo consumos, también suicidios. Por lo que hace necesario fortalecer la unión para identificar los problemas asociados al contexto geográfico fronterizo, involucrar a los adolescentes, darles un espacio para construir juntos el cambio.
- Falta de grupos de atención, población más alejada se encuentra relegada.
- Falta de información en la población en general.

En las Juntas Locales hay desgaste de las personas que al momento de llevar adelante proyectos, son siempre los mismos actores los que lo llevan adelante.

Falta de recursos institucionales y dificultades en la coordinación para poder construir estrategias en común.

Intervenciones de otros participantes sobre las dificultades que encuentran para desarrollar estrategias integrales

Pensar en las problemáticas específicas territoriales porque los problemas cambian de una región a otra.

La importancia de la Comunicación interinstitucional, comunicación como facilitadora de soluciones, comunicación como dificultad. La falta de información en la población misma. Existe desinformación entre instituciones

Intentan coordinar estrategias que ya están fijas y cuesta pensar, conversar sobre nuevas estrategias.

Plantean la necesidad que se encuentren y se involucren más integrantes de la comunidad y que se trabaje en red. No estigmatizar al usuario de drogas como delincuente.

Falta de recursos, la falta de interés, la falta de voluntad de trabajar en el tema. Y falta de compromiso de Cada uno. Se necesita trabajar el Compromiso personal, el fortalecimiento de los vínculos institucionales. Dejar los estigmas que tenemos interiorizados. Considerar la importancia de la Participación de toda la red en las actividades planificadas. Identificar las situaciones de la demanda.

Otras intervenciones de los participantes plantean dificultades como:

- Las debilidades también podían ser fortalezas abordaje integral se puede transformar en una debilidad hay que tratar de llegar más ordenados. Más información de lo que se está haciendo y compartir las experiencias locales.
- Una debilidad es la falta de comunicación, lo que hace pensar en la construcción de estrategias para mejorar la comunicación entre las instituciones y la población que favorezcan la tarea para lo cual es necesario contar con recursos presupuestales, culturales.
- El sistema educativo se tiene que involucrar más para fortalecer la estrategia de prevención sobre el consumo problemático de drogas, considerando el involucramiento del mismo como una fortaleza.
- Las JDD y JLD plantearon la necesidad de que se generaran encuentros de intercambio entre las mismas, un espacio para compartir y conocer las experiencias acumuladas que se han venido trabajando a lo largo de estos años. Haciendo una apuesta bien interesante de profundizar en el trabajo Institucional a nivel territorial. Se hace una presentación sobre las acciones realizadas hasta el momento en el departamento de Treinta y Tres.

Sería importante tomar en cuenta la demanda de las JDD y JLD, los planteamientos de ciudadanas /os, sus expresiones territoriales y regionales. Construir líneas de trabajo en pos de pensar y planificar, con el objetivo de ir fortaleciendo el espacio de intercambio interinstitucional político-técnico con las JDD y JLD, por ejemplo Cómo dar respuesta a sus planteos , la necesidad de saber más sobre el diseño de Programas de Prevención, el poder contar con herramientas para trabajar con adolescentes.

Se plantearon una gran variedad de temas, preocupaciones, necesidades, dificultades y líneas para seguir pensando y trabajando.

IV. Demandas identificadas en el proceso de análisis

Retomando la Estrategia Nacional de Drogas del 2016-2020 que pone el énfasis en Ejes temáticos y no en áreas programáticas como lo hacía la END 2010-2015, hemos hecho una síntesis de las demandas que se identificaron en el proceso de análisis.

1. En relación al Fortalecimiento Institucional:

- Desconcentración sin descentralización real.
- Falta de legitimación de las JDD y JLD.
- Incapacidad técnica a nivel central y local para generar procesos de descentralización. Desequilibrios y desigualdades entre regiones, departamentos y localidades.
- Acciones locales no alineadas a la política nacional (en contextos de excesiva autonomía – descentralización).
- Desajustes entre la norma (decretos) y los procesos reales de construcción local de intersectorialidad y redes.
- Impacto de los procesos político – institucionales locales.
- Déficit en la planificación de la transversalidad.
- No verificación de los presupuestos transversales previstos en los decretos.

2. En relación a problemas de implementación:

- Inadecuación de los programas a la realidad local.
- Escasa provisión central de recursos.
- Carácter temporal de los proyectos.
- Debilidad técnica local para la gestión de proyectos.
- Superposición y duplicación de acciones desde diversas agencias de gobierno.
- OSC ejecutores de proyectos que redefinen conceptos y objetivos durante la implementación.
- Debilidad de las instancias locales de coordinación.
- Más trabajo e intercambio horizontal entre técnicos locales, de la JND y expertos internacionales.
- Espacios de encuentro entre JDD y JLD.
- Representantes de instituciones “sin poder”.
- Profundizar y consolidar redes de políticas.

- Necesidad de respuestas para grupos y problemáticas locales específicas.
- Fragmentación de las intervenciones en cuanto al modelo.
- Inconsistencia de las demandas de la sociedad, medicación, represión.
- Falta de comunicación entre las instituciones.
- Mayor difusión del *1020 y demás servicios.
- Necesidad de más información a la población.

3. Con respecto a Atención y Tratamiento:

- Necesidad de diversificar los perfiles de atención, más ofertas diferentes
- **Accesibilidad a los Ciudadela, las personas no van y se pone a consideración que sería importante que el recurso vaya hacia la comunidad.**

4. Con respecto a la Formación:

- Necesidad de más formación sobre el diseño de programas de prevención
- **Falta de formación de técnicos locales. Necesidad de más capacitación.**

Como se establece en el Artículo 9 del Decreto 84/010

“Los Ministerios integrantes de la Junta Nacional de Drogas destinarán en sus próximos presupuestos los rubros respectivos para la eficaz y eficiente implementación de las políticas de descentralización referidas a la temática consagrada en el presente Decreto. Se exhorta a las demás instituciones participantes de las Juntas Departamentales de Drogas, a que en la oportunidad de proyectar sus presupuestos procedan en igual sentido para el cumplimiento de los cometidos señalados. Lo expresado es sin perjuicio de los aportes que para este fin se contemplen en los próximos presupuestos de la Secretaría Nacional de Drogas de la Presidencia de la República. Se procurarán asimismo aportes provenientes de la Cooperación Internacional para el fortalecimiento de las políticas públicas en la materia”.

Considerando el enfoque de las políticas de drogas desde la construcción de integralidad y corresponsabilidad se hace necesario fortalecer la interinstitucionalidad, promoviendo la coordinación y cooperación entre las JDD, JLD, los Ministerios, las Intendencias, la Sociedad Civil en conjunto con la JND en pos de lograr un desarrollo saludable sostenible para los usos problemáticos de drogas y a nivel comunitario-territorial.

V. Avances y Desafíos en Descentralización en el período 2015-2019

El área Descentralización de la Secretaría Nacional de Drogas modifica su estructura de trabajo a partir del año 2017. De tener un equipo de 2 técnicos trabajando a nivel nacional, pasa a tener 4 técnicos con responsabilidades regionales. Es así que se utiliza la regionalización de la RENADRO, que plantea una región Norte (Artigas, Salto, Paysandú, Rivera y Tacuarembó), una región Este (Cerro Largo, Rocha, Treinta y Tres,

Maldonado y Lavalleja), una región Centro Oeste (Colonia, San José, Florida, Flores, Durazno, Soriano y Río Negro), y una Metropolitana (Montevideo y Canelones).

Como resultado se multiplica la presencia de la SND en las instancias de trabajo de las JDD y JLD, y se estabiliza el funcionamiento de las Juntas. Las Juntas Departamentales funcionan en los 19 Departamentos con una frecuencia mínima de reunión mensual, al tiempo que se trabaja con Juntas Locales en Ciudad del Plata (San José), Carmelo, Tarariras y Juan Lacaze (Colonia), Cardona- Florencio Sánchez (Soriano-Colonia), Paso de los Toros (Tacuarembó), Bella Unión, (Artigas), Young (Río Negro), Chuy, (Rocha) Juntas Locales de Montevideo (Oeste, Centro y Este) y Canelones (Pando).

Como modalidad de trabajo, se privilegian las instancias de diálogo y articulación locales para enfrentar los problemas de funcionamiento de las JDD y JLD. Luego de que allí son identificadas las tensiones y agotadas las acciones, se pasa a instancias de coordinación departamental o nacional.

Es así, que se realizan reuniones con las oficinas de descentralización o territoriales de diversos Ministerios con el objetivo de coordinar y trabajar sobre los problemas manifestados por las JDD y JLD.

También a raíz de estas instancias es que trabajamos la construcción un ámbito nacional de coordinación y es en este sentido que planificamos acceder a espacios de trabajo con la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, donde poder abordar algunos de los problemas aquí identificados, sobre todo en referencia a los recursos asignados por las instituciones para la temática en los ámbitos descentralizados.

Los compromisos de la JND trascienden los períodos de gobierno, en cambio la composición de las JDD y JLD suele cambiar de acuerdo a cada administración. Así mismo se plantea la necesidad de lograr un mayor compromiso de las Instituciones que integran las JDD y JLD en la coordinación y articulación interinstitucional. Sobre todo en la previsión de partidas presupuestales que aseguren el aporte de recursos para llevar adelante líneas de acción en prevención, atención y tratamiento y en equidad social que sean diseñadas, elaboradas e implementadas con una mirada integral y de responsabilidad compartida.

En cuanto a las dinámicas locales de articulación, en el documento se menciona el problema de adopción de una metodología para la gestión asociada de las instituciones en las JDD y JLD. En este sentido se realizan instancias de formación y apoyo técnico para formulación de planes departamentales y locales. En el 2019 se ha trabajado con las Juntas Departamentales de Drogas de Soriano, Río Negro y Durazno en talleres de planificación con el resultado de la confección de Planes Departamentales 2019-2020. Este trabajo se ha realizado como piloto a ser evaluado para replicar, y es supervisado por el Área Evaluación de la SND junto a técnicos del Centro de Estudios Interdisciplinarios Latinoamericano de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, UDELAR.

Cabe resaltar que desde la línea de trabajo de los Fondos PIL (fondos asignados para Planes Departamentales y Locales) todas las Juntas Departamentales de la Región

Centro Oeste han realizado en 2019 planes de acción para el fin del período. Los mencionados Planes se relacionan con la ejecución de fondos asignados por la SND para acciones descentralizadas.

En cuanto a las demandas en el área Atención y Tratamiento es importante dejar de manifiesto que todos los Dispositivos que trabajan en el área son permanentemente monitoreados desde el equipo de Evaluación de la SND. Especialmente cuando se sostiene desde algunos actores que "las personas no van" a los Ciudadela, se debe aclarar que esto no coincide con los datos que se relevan, los cuales muestran una asistencia a los dispositivos de más de 5000 personas en un año (julio 2018- julio 2019). Estos datos los centraliza el área de Evaluación desde el sistema Tratamiento Registra y se actualizan permanentemente.

El proceso de evaluación comprende también la calidad de atención de los dispositivos. Lo importante es destacar que el proceso es gradual y tiene que ver con las capacidades que tiene cada dispositivo en relación a los recursos materiales y técnicos que poseen. Los recursos son aportados por las instituciones a nivel local y desde el fideicomiso RENADRO principalmente a través de horas técnicas de profesionales en convenios con organizaciones de la Sociedad Civil.

El módulo central y el que se desarrolla primero es el de recepción, atención, diagnóstico y derivación de las personas con problemáticas relacionadas al consumo de drogas y sus referentes socio afectivos. Una vez que se desarrolla bien este módulo se pasa al de tratamiento ambulatorio. Luego que está funcionando este último, se desarrollan modalidades comunitarias y/o diurnas.

El tema central a trabajar con las JDD es el compromiso institucional en el aporte de recursos humanos a los Ciudadela. Hay realidades diversas en esto, pero lo más común es que los Ciudadelas se apoyen mayoritariamente en la dupla técnica aportada desde la RENADRO.

Sin este aporte de recursos es difícil agregar funcionalidades nuevas a los dispositivos y también es difícil proyectar la estabilidad que el sistema necesita.

Debemos destacar que el trabajo en este período dio como resultado el crecimiento de la red de atención, que a inicios del año 2017 contaba con 8 dispositivos de primer nivel (Ciudadela) y hoy cuenta con 28, llegando con la cobertura a todos los departamentos del país.

Es importante destacar que desde el área de Equidad Social de SND se coordinan numerosas acciones de inserción socio educativo y laboral con los diferentes Dispositivos de Atención y Tratamiento.

En relación a la Prevención, se destaca en este período el trabajo con la Educación Formal, en donde se han realizado instancias de formación brindando herramientas a Docentes, equipos técnicos y funcionarios desde el Programa Dale Vos. Se realizaron en el entorno de 300 talleres en Centros Educativos, más de un 70 por ciento de los mismos

en localidades del interior del país formándose a más de 7000 docentes, funcionarios y educadores.

También se realizaron numerosas intervenciones en eventos masivos y fiestas con una agenda nacional, desde acciones socio educativas y también con apoyo a dispositivos sanitarios (carpas de achique). Se han llevado adelante campañas masivas de comunicación en torno a la temporada de verano (Verano Querido) y a la Noche de la Nostalgia con acciones en todos los departamentos del país. Mencionamos también acciones en líneas de prevención familiar y comunitaria, laboral y prevención con énfasis en temas étnico raciales.

Respecto a la temática de la formación y capacitación debe considerarse que en la propuesta formativa general, implementada desde el nivel central, se plantea como principio la disponibilidad de cuotas fijas mínimas para usufructo de profesionales y técnicos del interior del país, tradicionalmente alejados de los focos de generación de oferta formativa.

La modalidad *en línea*, típica en la mayoría de las formaciones de carácter nacional, pretende dar respuesta a la problemática de la distancia y los costos asociados a la participación.

En esta oferta formativa, de carácter nacional, quedan comprendidos, como beneficiarios, todos actores vinculados al diseño e implementación de políticas de drogas en el nivel local: básicamente integrantes de juntas departamentales y locales de drogas; equipos técnicos de prevención y equipos técnicos de los dispositivos de tratamiento.

Sin perjuicio de esto, se identifican necesidades de diversificación y especificaciones de la formación en función de variables tales como región, departamento, localidad, problemática diagnosticada, ámbito de intervención, disposición de recursos, déficit formativo, etc.

Esto exige la construcción simultánea de instancias formativas de menor escala cuantitativa (jornadas, talleres), que den respuesta a este conjunto de demandas específicas.

Una respuesta integral a estas necesidades de formación permanente a nivel territorial sólo es posible mediante la articulación sistémica de todas las instituciones productoras de formación y capacitación en el territorio.

A saber: cursos generados a nivel central desde el área de Formación de la SND; oferta formativa generada en el ámbito de la cooperación internacional (por ej. Cursos Curriculum Universal de Tratamiento (CUT), Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (en adelante CICAD)-Organización de Estados Americanos (en adelante OEA), Cursos COPOLAD); Jornadas y talleres de capacitación promovidos por las áreas de la SND (Prevención, Tratamiento, Equidad, Descentralización); oferta privada con oferta adecuada a lineamientos de la END por ejemplo Organización Social

Civil (en adelante OSC); oferta del sistema educativo formal con presencia en el territorio (por ej. Universidad de la República).

Un nuevo modelo planteado es la Gestión por planes Departamentales o Locales de Drogas (en adelante PIL). Intenta en principio simplificar la gestión burocrática de los proyectos al disminuir de diecinueve convenios a trabajar en cuatro convenios regionales a nivel nacional, a la vez que dar una mayor discrecionalidad a las JDD y JLD sobre la asignación de recursos sobre diversas líneas de trabajo. Estas líneas surgirán de los Planes Departamentales y Locales de Drogas, los cuales tienen que ser necesariamente diseñados por las JDD y JLD para la asignación de los recursos. Este énfasis en los Planes es un aspecto importante del modelo ya que le aporta integralidad a la ejecución de los recursos aportados.

El funcionamiento de este modelo implica la asignación de un fondo fijo por Junta Departamental de Drogas a ser ejecutado anualmente en su departamento, incluyendo las Juntas Locales de drogas que lo integren. Si bien existen departamentos con mayor población, como lo son los de Región Metropolitana por ejemplo, se entiende que allí la presencia institucional es mucho mayor y por tanto no se refleja aún diferencia entre departamentos en cuanto a la asignación de los fondos.

Esta propuesta prevé que en caso de no ejecutarse los fondos en un determinado departamento, podrán ejecutarse en otras localidades de la región en acuerdo con las Juntas Departamentales de Drogas implicadas. Así se intenta llegar a finalizar los períodos con una alta ejecución de fondos, para contrarrestar la baja ejecución que presentaban los modelos anteriores.

Destacamos que los fondos PIL son un complemento a los recursos comprometidos desde las instituciones participantes de las JDD y JLD para las acciones diseñadas desde los Planes Departamentales y Locales. El compromiso de las instituciones en cuanto a recursos aportados se propone como parte fundamental del diseño de los Planes Departamentales y Locales de Drogas.

Por otra parte, y como insumo para la implementación señalada, a la brevedad deberá realizarse un relevamiento de necesidades de formación de las JDD y JLD en dos niveles: desempeños de roles de integrantes de juntas (funciones de coordinación y producción de políticas) y desempeños de roles técnicos (equipos de prevención, tratamiento, etc.).

De los resultados del relevamiento surgirá un plan de formación específica dirigido a los actores locales, tanto referentes político – institucionales como integrantes de equipos técnicos.

El desafío de la formación en drogas consiste en dar respuesta a dos características típicas de este campo de políticas: la mutación permanente del fenómeno, y por ende de

las modalidades de su abordaje, y el cambiante universo de técnicos involucrados en la implementación.

Estos escenarios dinámicos obligan a una adecuación permanente de las estrategias formativas, los contenidos y la población destinataria.

La temática de la formación, recurso clave para el éxito de las políticas, deberá ser privilegiada en la próxima END, al tiempo que son necesarios nuevos enfoques en el campo de la cooperación internacional en esta materia.

VI. Fuentes Bibliográficas

Arocena, J. “El Estado, la descentralización y la iniciativa en Uruguay”.
En: Políticas sociales, mujeres y gobierno local. CIEPLAN, Santiago de Chile, 1992,
Cap. 6. Editoras: Dagmar Racinski y Claudia Serrano. Disponible en
<http://www.cieplan.org/biblioteca/detalle.tpl?id=106>

Boaventura de Souza Santos (2010): Descolonizar el saber, reinventar el poder. Cap. 1

CICAD-OEA. Proyecto SAVIA, Salud y Vida en América, de fortalecimiento del
proceso de descentralización. Washington DC. OEA; 2009.

Fabián Repetto (2012), Coordinación de políticas, programas y proyectos sociales. Cap.
2.

Finot, I. Los procesos de descentralización en América Latina, Investigaciones
Regionales, núm. 10, primavera, 2007, pp. 173-205, Asociación Española de Ciencia
Regional, Madrid, España. Disponible en
<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=28901008>

Enrique Cabrero Mendoza (2008), ¿Cómo construir una mística intergubernamental en
la política Social? Análisis de cuatro experiencias latinoamericanas.

JND. Estrategia Nacional para el Problema Drogas en Uruguay 2005-2009.

JND. Estrategia Nacional para el abordaje del problema drogas periodo 2011 – 2015.

JND. Estrategia Nacional para el abordaje del problema drogas 2016 – 2020.

Manor James, The Political Economy of Democratic Decentralization. Banco Mundial,
1999.

Martínez Nogueira, R. (2002): Las administraciones públicas paralelas y la construcción
de capacidades institucionales: la gestión por proyectos y las unidades ejecutoras.

Misa, G.; Garateguy, S. El Proceso de Descentralización. Fundamentos y Orientaciones
para la acción. En: JND. Fortalecimiento del Proceso de Descentralización y
Municipalización de la Política Nacional de Drogas. Montevideo: JND. 2006.

Orlansky, D. Políticas de descentralización y desintervención estatal. Ponencia en el XXI Congreso Internacional de LASA, Chicago. 1998. Disponible en <http://lasa.international.pitt.edu/LASA98/Orlansky.pdf>.

Oszlak, O. ¿Descentralizar o desconcentrar?: Uruguay frente a un dilema no resuelto. Revista Iberoamericana de Estudios Municipales, año V, N° 9, pp. 173-205.

Peters, Guy, The Search for Coordination and Coherence in Public Policy: Return to the Center? University of Pittsburgh, 2002.

Veneziano, A. Los dos paradigmas de la descentralización. Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales. Año 8;(8), pp. 163 – 192, 2013. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/365364>