

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA
Tesis Licenciatura en Ciencia Política

Regulación del cannabis: ¿un asunto de seguridad? Entrada y mantenimiento en agenda de un problema de política pública

Lorena Repetto González
Tutora: María Ester Mancebo

2013

Agradecimientos

A mi tutora, María Ester Mancebo

A los entrevistados y quienes colaboraron con este proceso

A mis amigos, especialmente a Damián Rodríguez por sus comentarios

A mi familia, Elsa, Juan y Nadia

A Nicolás Schmidt, mi compañero. Sin él muchas cosas no serían posibles
o, mejor dicho, con él muchas más lo son

*“...junto a la química está el ceremonial, y junto al ceremonial
las circunstancias que caracterizan a cada territorio
en cada momento de su historia.
El uso de drogas depende de lo que química y biológicamente ofrecen,
y también de lo que representan como ‘pretextos’ para minorías y mayorías.
Son sustancias determinadas, pero las pautas de administración
dependen enormemente de lo que piensa sobre ellas
cada tiempo y lugar.”*

Antonio Escohotado (2005a)

*“La acción política consiste en buena medida
en establecer qué es lo que se puede cambiar y qué es lo que no.
Pero ‘qué se puede cambiar’, qué se da por supuesto y qué no,
depende de ‘maneras de mirar’ que están asociadas
con las propias experiencias.
Y lo cierto es que tenemos una disposición
a aceptar como naturales, como inamovibles o no discutibles
nuestras propias convicciones y experiencias.”*

Félix Ovejero (2008)

Índice

Introducción	6
Capítulo 1. Abordajes teórico-metodológicos: drogas, políticas públicas y agenda de gobierno	9
1.1. Algunas consideraciones metodológicas.....	9
1.2. Las <i>drogas</i> como problema.....	11
1.3. Una aproximación a los estudios de políticas públicas.....	13
1.3.1. <i>¿Qué es una política pública?</i>	15
1.3.2. <i>Etapas de una política pública</i>	16
1.4. El inicio de una política: definición del problema, agenda y actores.....	18
1.4.1. <i>De asuntos a problemas</i>	18
1.4.2. <i>Agenda pública y agenda de gobierno</i>	20
1.4.3. <i>Actores e instituciones: ¿quiénes intervienen en los procesos?</i>	23
Capítulo 2. Drogas y políticas públicas en el Uruguay	26
2.1. Estructura decisoria: dimensión internacional y doméstica.....	26
2.1.1. <i>Los organismos internacionales</i>	26
2.1.2. <i>La Junta Nacional de Drogas</i>	28
2.2. Normativa internacional y doméstica. Dos caras de la misma moneda.....	30
2.2.1. <i>Las Convenciones Internacionales y el régimen internacional de drogas</i>	30
2.2.2. <i>La legislación uruguaya sobre drogas</i>	32
2.3. Crónica de una legislación prohibicionista y de iniciativas del Ejecutivo.....	36
2.4. Un paradigma en crisis.....	37
2.4.1. <i>Dos iniciativas parlamentarias sobre autocultivo de cannabis</i>	38
Capítulo 3. 2012: ¿un nuevo escenario para las políticas de drogas en el Uruguay?	41
3.1.1. <i>Los hechos</i>	41
a- <i>El reconocimiento del asunto: drogas y seguridad</i>	41
b- <i>La adopción del asunto: Estrategia para la vida y la convivencia</i>	44
c- <i>La priorización del asunto: un proyecto de ley sobre marihuana</i>	47
d- <i>El mantenimiento del asunto: “un proyecto con vida propia”</i>	48
3.1.2. <i>Los actores</i>	51
a- <i>El Poder Ejecutivo</i>	51

b- Los parlamentarios.....	52
c- Los actores sociales.....	53
d- Los medios de comunicación.....	54
Capítulo 4. De cómo un proyecto de regulación del cannabis	
llegó a la agenda de gobierno y de cómo logró mantenerse en el tiempo.....	56
4.1. <i>“Tejer, tejer, tejer”</i> : el Poder Ejecutivo y el ingreso a la agenda del proyecto de regulación del cannabis	57
4.2. El mantenimiento del asunto: tres <i>corrientes</i> y una <i>ventana de oportunidad</i>	60
4.2.1. <i>La corriente de los problemas</i>	61
4.2.2. <i>La corriente de las políticas</i>	62
5. Algunas reflexiones finales.....	65
ANEXO I. Consumo mundial de drogas ilícitas.....	67
ANEXO II. Consumo de drogas en Uruguay.....	69
ANEXO III. Encuestas de opinión pública 2012 – 2013.....	70
ANEXO IV. Normativa uruguaya sobre drogas (1974 – 2012).....	73
ANEXO V. Notas de prensa del Portal de la JND.....	76
ANEXO VI. Ficha entrevistados.....	78
Bibliografía.....	79

Introducción

El derrotero que lleva a un problema en primer lugar a constituirse como tal y, luego, a ingresar a la agenda pública y de gobierno no es azaroso. Del universo de asuntos que pueden adquirir el carácter de *públicos*, apenas unos pocos logran constituirse en *problemas* que concentran la atención de diversos actores y sectores en un momento dado. Menos aún son los que efectivamente ingresan a la agenda de un gobierno y logran mantenerse como programas efectivos de acción gubernamental.

El 8 de agosto de 2012 el Poder Ejecutivo presentó en el Parlamento un proyecto de ley sobre regulación del mercado del cannabis¹ que, en un único artículo, proponía el control del Estado sobre las actividades vinculadas a la producción, comercialización, distribución y regulación de esta sustancia. Este proyecto surge a partir de un paquete de medidas denominado “Estrategia para la vida y la convivencia” propuesto en junio de 2012 en el marco del Gabinete de Seguridad del Poder Ejecutivo, a través de una reformulación del problema del cannabis que finalmente habilita su ingreso a la agenda de gobierno. De aprobarse este proyecto implicaría la despenalización de la cadena de producción-comercialización-consumo de esta sustancia a través de un riguroso control del Estado. El proyecto de ley presentado se ha ido transformando en el trámite parlamentario y se encuentra actualmente a discusión de la Cámara de Representantes en busca de acuerdos políticos necesarios para su aprobación. Es un proyecto que aún no ha sido resuelto en tanto no ha transitado todas las etapas de formulación de una política, pero que sí ha logrado mantenerse como un asunto de la agenda de este gobierno.

Los esfuerzos de esta investigación se concentran en la primera etapa de formulación de una política pública: el proceso de formación de la agenda de gobierno. Esta etapa se compone de dos grandes momentos discernibles analítica y empíricamente: el ingreso de un problema a la agenda de gobierno y su mantenimiento como asunto susceptible de decisión. En concreto, los objetivos del presente trabajo son comprender: cuáles son los factores que determinaron el ingreso de la regulación del cannabis a la agenda de gobierno en junio de 2012 y su posterior permanencia como un programa de acción del segundo gobierno nacional frenteamplista.

¿Cuáles son las motivaciones para investigar esta etapa? Esta iniciativa no constituía una promesa de la campaña del Frente Amplio, ni se presentaba tampoco como una demanda de amplios sectores de la sociedad uruguaya, de acuerdo a las encuestas de opinión pública. Por otra parte, explorando sobre el itinerario seguido por el Estado uruguayo en materia de políticas de drogas, nos encontramos con que esta iniciativa es novedosa con respecto a las iniciativas legislativas existentes hasta la fecha en dos sentidos: en primer lugar, por primera vez el Estado uruguayo inicia una acción proactiva a nivel normativo que desafía lo pautado en el sistema internacional. En segundo lugar, porque el Poder Ejecutivo utiliza argumentos de seguridad para la regulación del mercado del cannabis.

¹ De unos años a esta parte se utiliza la denominación *mercados* –término de la economía–, en el entendido que cada sustancia tiene características diferentes, ofertas y demandas específicas, y que esos mercados se comportan de acuerdo a esas especificidades.

Si bien este proceso se enmarca en algunos elementos contextuales como el progresivo reconocimiento internacional en las últimas décadas sobre el fracaso de la “guerra contra las drogas” y el “prohibicionismo”, sostenido por diversos actores a nivel nacional e internacional², así como algunas iniciativas parlamentarias dirigidas a la flexibilización de la legislación sobre drogas³, sostenemos que estos factores por sí mismos no explican el proceso iniciado en 2012. En este sentido este trabajo aporta evidencia para argumentar que, de acuerdo a la trayectoria de políticas públicas de drogas del Uruguay, fue determinante la decisión del Poder Ejecutivo de incluir la regulación del cannabis en un paquete de medidas de seguridad para que el proyecto avanzara en su proceso de formulación.

Con respecto al ingreso de la regulación del cannabis a la agenda gubernamental en junio de 2012 decimos que la decisión del Poder Ejecutivo de elaborar un paquete de medidas con el objetivo de dar respuesta a las demandas de mayor seguridad provenientes de sectores de la oposición y de la opinión pública, fue lo que habilitó la inclusión de un proyecto sobre regulación del cannabis a la agenda de gobierno. Es decir, la “*etiquetación*” del problema del cannabis como un tema de seguridad y la reformulación del problema que concibió el Ejecutivo al presentarlo como un “*asunto de valencia*” fue lo que permitió su entrada en agenda (Nelson 1993).

Sin embargo, el ingreso de un asunto a la agenda de un gobierno no implica necesariamente que el mismo se mantenga en la misma y que, finalmente, recorra todas las etapas de formulación de una política pública. Muchos asuntos entran y salen de agenda, sin alcanzar esa *decisión sustantiva* (Nelson 1993). Por lo que nuestra preocupación central reside en comprender el proceso por el cual una medida inesperada como la de junio de 2012 logró mantenerse en el tiempo y seguir avanzando en el proceso de formulación de una política pública.

En este sentido, el escenario que se configuró entre mayo y junio de 2012 con respecto a la agenda de seguridad-inseguridad abrió una *ventana de oportunidad* a la política de regulación del cannabis (“*policy window*”, Kingdon 2003). En ese momento confluyeron tres *corrientes independientes* que son las que explican el mantenimiento en agenda de la regulación del cannabis como un programa efectivo de acción del gobierno: la decisión del Gabinete de Seguridad de elaborar un paquete de medidas para dar respuesta al problema de la seguridad (“*political stream*”), la trayectoria del problema de la regulación del cannabis como un tema de agenda de algunos actores sociales (“*problem stream*”) y el antecedente de dos proyectos de iniciativa parlamentaria (“*policy stream*”) (Kingdon 2003).

² Los objetivos de las Convenciones Internacionales de las Naciones Unidas han sido la reducción del consumo y del tráfico de drogas. Para ello han implementado una compleja red normativa a nivel internacional. Es en este sentido que se sostiene que han fallado, ya que tanto el consumo como el narcotráfico (en cifras de las Naciones Unidas) han aumentado progresivamente. Ver: www.infodrogas.gub.uy; www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/themes/gcdp_v1/pdf/Global_Commission_Report_Spanish.pdf; http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/WDR2012/Executive_summary_spanish.pdf

³ El 10 de noviembre de 2010 el diputado Luis Lacalle Pou (Partido Nacional) presentó un proyecto de ley al Parlamento que proponía el autocultivo (entre otras medidas). Este proyecto no continuó su tratamiento parlamentario por falta de apoyo político, y posiblemente porque en junio de 2011 el diputado Sebastián Sabini (Movimiento de Participación Popular, Frente Amplio) presentó un proyecto de ley sobre regulación del consumo del cannabis junto con otros legisladores de la bancada oficialista y la oposición.

Es decir, nuestra hipótesis de trabajo sostiene que: **la confluencia de la decisión del Poder Ejecutivo de incluir la regulación del cannabis en el paquete de medidas dirigidas a la seguridad con la existencia de un cúmulo de estudios previos y con las iniciativas parlamentarias anteriores de regulación, explica que el proyecto del 2012 de regulación del cannabis tomara “vida propia” y se mantuviera como un programa efectivo de acción gubernamental hasta la fecha.**

En suma, con el objetivo de comprender el proceso de ingreso y mantenimiento del proyecto de regulación del cannabis en la agenda de gobierno, estructuramos el presente trabajo de la siguiente manera. En el Capítulo 1 presentamos los abordajes teórico-metodológicos que sostienen nuestra argumentación. En primer lugar abordamos algunas consideraciones metodológicas de la investigación, para luego introducirnos en algunos conceptos para la comprensión de la problematización de las drogas como un asunto de política pública. En este sentido, recurriendo a la literatura académica sobre políticas públicas y, más específicamente, sobre los procesos de conformación de la agenda de gobierno aportaremos algunas claves teóricas que nos permitan finalmente cumplir con los objetivos de investigación. En el Capítulo 2, desarrollamos el comportamiento del Estado uruguayo en materia de políticas de drogas, desde la suscripción a las Convenciones Internacionales en 1974 hasta el escenario actual, estableciendo un correlato entre ambos niveles de análisis. Este desarrollo será fundamental para poder comprender el escenario actual. En el Capítulo 3, describimos el período de análisis en dos ejes: los hechos y los actores, a través de una descripción de los eventos paradigmáticos que configuraron el escenario 2012-2013. En el capítulo 4, finalmente nos concentramos en el proceso de inclusión y mantenimiento en la agenda de gobierno del proyecto de ley sobre regulación del cannabis, estructurado a partir de la hipótesis de trabajo presentada. Por último, presentamos algunas reflexiones finales.

Capítulo 1. Abordajes teórico-metodológicos: drogas, políticas públicas y agenda de gobierno

En este capítulo se articulan algunos desarrollos teóricos que permiten problematizar las políticas públicas de drogas en tres grandes ejes teóricos: una aproximación a las conceptualizaciones sobre drogas y su construcción como *problema*; un segundo eje aborda qué son las políticas públicas, sus características y delimitaciones, y cómo ha sido tratado este concepto desde la ciencia política; y finalmente, desde la literatura sobre agenda pública y de gobierno, presentamos algunas claves teóricas que aportan a la comprensión de las implicancias de la inclusión de un tema en la agenda de gobierno y el rol de los actores en estos procesos. Comencemos por algunas precisiones metodológicas a partir de una breve descripción de la estrategia de investigación desplegada en función de los objetivos del presente trabajo.

1.1. Algunas consideraciones metodológicas

Antes de avanzar en el análisis resulta de interés explicitar algunas cuestiones vinculadas a nuestro objeto de estudio y la estrategia metodológica desplegada para abordarlo. Comenzamos diciendo que para poder evaluar las implicancias políticas de la iniciativa del Poder Ejecutivo en el 2012 sobre la inclusión en la agenda de gobierno de la regulación del cannabis, es necesario comprender cuál ha sido el comportamiento histórico del Estado uruguayo en materia de políticas de drogas a partir de la suscripción a las Convenciones internacionales en la segunda mitad del siglo XX. La coyuntura 2012 sólo se puede comprender conociendo la dimensión diacrónica del asunto.

La delimitación de una política pública no responde a una realidad objetiva con límites precisos sino que, por el contrario, es un recorte que el investigador debe precisar a la hora de emprender su análisis. En este sentido, en el capítulo 2 analizaremos la trayectoria de las políticas de drogas implementadas en Uruguay a partir del paquete de normas jurídicas aprobadas desde 1974 a la fecha. Conscientes de que todo recorte es objetable, y que una política pública se compone de una batería de elementos mucho más compleja que las leyes y los decretos, entendemos que un relevamiento de estas normas puede resultar una buena aproximación al desempeño uruguayo en materia de políticas de drogas. Entonces, cuando hagamos referencia a la trayectoria de políticas de drogas nuestro referente empírico serán las leyes, decretos y convenciones que constituyen el paquete normativo en materia de políticas de drogas.

Este relevamiento “de políticas” se realiza en dos dimensiones: nacional e internacional. En la primera, relevamos las leyes y decretos aprobados por el sistema político uruguayo desde 1974 a la fecha. En la segunda dimensión, se analizan las tres Convenciones internacionales que componen el paquete normativo que instaló en el sistema internacional un sistema unificado de control y fiscalización. El análisis de ambas dimensiones nos permite aportar evidencia al supuesto del que partimos, con respecto a que las normas uruguayas han sido un reflejo bastante fiel de las normas establecidas en el sistema internacional.

Una segunda estrategia responde a los objetivos de los capítulos 3 y 4, para comprender el proceso de inclusión del proyecto de regulación del cannabis en la agenda gubernamental en el 2012. Este fenómeno forma parte de la etapa inicial del proceso de formulación de una política que aún se encuentra abierto, y que podrá arribar o no a una modificación en las políticas públicas de drogas en el Uruguay. En este sentido, al tratarse de una política pública que aún no ha transitado por todas sus etapas, que no ha producido objetos concretos si se quiere, se ha optado por una estrategia de corte cualitativo que permita indagar en las características más salientes de este proceso, a través de la información obtenida de los actores directamente involucrados en el proceso. En esta etapa, una fuente importante de información fueron los informantes calificados entrevistados, a partir de aplicación de una pauta semi estructurada a actores parlamentarios, del Poder Ejecutivo y de organizaciones sociales directamente involucrados en el proceso⁴.

Se ha complementado esta estrategia metodológica con un relevamiento de otras fuentes primarias. Se relevaron algunos medios de prensa digital⁵, que aportan visiones diferentes sobre la temática y permiten además cotejar la información vertida por los propios entrevistados. El discurso de la Junta Nacional de Drogas se ha relevado asimismo a partir de un seguimiento de su sitio web y las notas de prensa allí publicadas. También se ha trabajado con todos los documentos y proyectos de ley mencionados en el presente trabajo⁶. Asimismo se utilizaron fuentes secundarias como informes y estadísticas que aportan a la comprensión del fenómeno. Se utilizó también la herramienta “Tagxedo”⁷ de análisis de contenido, que muestra la representación relativa de los conceptos utilizados en un texto, aplicada a algunos de los documentos utilizados en la investigación. Tanto las fuentes primarias como las secundarias fueron seleccionadas de forma que permitan combinar y cotejar las percepciones y recursos discursivos de los actores entrevistados, de forma de aportar evidencia a las hipótesis de trabajo formuladas.

⁴ Véase Anexo VI.

⁵ Se realizó un relevamiento sistemático en el período Mayo 2012-Mayo 2013 de los portales de El Observador, La Diaria, Portal 180 y Montevideo Portal. También se utilizaron notas de prensa publicadas en El País Digital, Brecha Digital y La República (La Red 21).

⁶ Documento Estrategia para la vida y la Convivencia (2012); Proyecto de ley “Medidas contra el Narcotráfico” (2010); Proyecto de ley de autocultivo (2011); Proyecto de ley del Poder Ejecutivo (2012) y modificaciones posteriores en el Parlamento (2012); Proyecto de ley de internación compulsiva (2012); Estrategia Nacional para el Abordaje del Problema Drogas 2011-2015; V Congreso del Frente Amplio Liber Seregni (2007); Congreso Extraordinario Zelmari Michelini (2008).

⁷ www.tagxedo.com

1.2. Las *drogas* como problema

“Oímos hablar de drogas buenas y malas, drogas y medicinas, sustancias decentes e indecentes, venenos del alma y curalotodos, fármacos delictivos y fármacos curativos. El específico efecto de cada compuesto es ignorado, y sobre esa ignorancia recaen consideraciones extrañas por completo a la acción de unos y otros”

Antonio Escotado (2005a)

A lo largo de la historia las sociedades se han vinculado de múltiples maneras con las diversas sustancias psicoactivas o estupefacientes –mejor conocidas como “drogas” –, generando distintos marcos institucionales para reglamentar este vínculo. La Organización Mundial de la Salud ha definido a las drogas como:

“toda sustancia de origen natural o sintético que al ser consumida alterará la fisiología del organismo. Es decir, cualquier sustancia que por su efecto en el sistema nervioso central, modifique la conducta del hombre, la percepción o el estado de ánimo”⁸.

La corriente asociación de la palabra “droga” a las sustancias ilegales responde a una construcción social y política sobre este fenómeno, y no a las características inmanentes de las mismas (Bayce 1997, 2012; Lapetina 2003; Fernández Romar 2000). Es por ello que aquí se utilizará el término *drogas* para referir tanto a sustancias legales como ilegales, *“partiendo de la base que no existe más distinción que las normas sociales, culturales y jurídicas de una sociedad determinada para regular flexiblemente determinados tipos de consumo y controlar estrictamente otros”* (Lapetina 2003: 20). La distinción entre lo legal y lo ilegal es entonces producto de acuerdos socio-políticos en clave espacio-temporal, por lo que a lo largo de la historia nos encontraremos con diversos arreglos institucionales para regular y controlar el uso de las sustancias.⁹

Podríamos decir que hasta el siglo XX los usos y prácticas vinculados a las sustancias psicoactivas pertenecían a la órbita privada, con claros y fuertes mecanismos de control social y regulación de su consumo. Es en el siglo XX, a partir de lo pautado en el sistema internacional, que se instala el paradigma dominante -conocido como “prohibicionista”¹⁰ - que determina el inicio de la prohibición como único mecanismo válido para el control de las sustancias.¹¹

⁸ Véase <http://www.who.int/es/>. Antonio Escotado aporta una definición similar de droga: *“seguimos entendiendo lo que hace milenios pensaban Hipócrates y Galeno, padres de la medicina científica: una sustancia que en vez de ‘ser vencida’ por el cuerpo (y asimilada como simple nutrición) es capaz de ‘vencerle’, provocando –en dosis ridículamente pequeñas si se comparan con las de otros alimentos– grandes cambios orgánicos, anímicos o de ambos tipos”* (2005b: 9).

⁹ Véase Escotado (2005a, 2005b), donde se pueden conocer otras formas en que las sociedades se han vinculado con las diversas sustancias psicoactivas a lo largo de la historia.

¹⁰ La denominación responde al carácter de las políticas desarrolladas tanto a nivel internacional como nacional: a la prohibición del tráfico y consumo de toda sustancia estupefaciente (salvo para fines médicos) y al carácter punitivo de la legislación para todas aquellas actividades de la cadena productiva de las sustancias prohibidas.

¹¹ Este paradigma se instala con un paquete normativo compuesto por la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes de la ONU, la Convención sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971 y la Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988. El primer antecedente en este sentido es la Conferencia de Shanghai contra el Opio de 1909 (véase Capítulo 2).

El carácter legal de algunas sustancias –como el alcohol, el tabaco, el café, la yerba mate y los psicofármacos– no ha sido constante en la historia, adquiriendo éstas el carácter de legales e ilegales en diferentes momentos y en diversos lugares del mundo¹². Actualmente, en las sociedades occidentales estas drogas son de un uso extendido y socialmente aceptado. Sin embargo, esto no significa que resulten menos nocivas para la salud humana que las sustancias ilegales, ya que *“la frontera entre las sustancias permitidas y las prohibidas obedece a criterios extrafarmacológicos”* (Fernández Romar 2000: 29). Es decir, esta *frontera* responde a arreglos institucionales que las sociedades y los sistemas políticos se dan para la convivencia. El Estado regula algunas sustancias, liberaliza otras, prohíbe otras más, y eso no se corresponde con las características más o menos benévolas de las mismas.¹³

Con la etiqueta *drogas* entonces se define a un conglomerado de sustancias –desde la yerba mate hasta la pasta base– que si bien poseen como tronco común algún tipo de incidencia sobre el sistema nervioso central, cada una de ellas tiene efectos tan diversos como valoraciones sociales sobre las mismas, lo que hace muy difícil que un único concepto logre definir las en toda su dimensión.

Dentro de estas sustancias, se encuentra la marihuana –cannabis o cáñamo–, que es la sustancia ilegal más consumida a nivel mundial. El Informe Mundial sobre las Drogas 2012 de la ONNUD declara que existen entre 119 y 224 millones de consumidores en todo el mundo (prevalencia anual de entre un 2,6% y un 5% de la población adulta, entre 15 y 64 años) (Véase Anexo I)¹⁴. A diferencia de otras drogas, las diversas especies de marihuana pueden ser cultivadas en casi todas las regiones del mundo e, incluso, de forma doméstica, por lo que su producción no sólo se encuentra vinculada al narcotráfico, sino que en muchos casos existen pequeñas plantaciones domésticas que abastecen a unos pocos consumidores.¹⁵

Excede a los objetivos del presente trabajo un análisis detallado de las características de las diversas sustancias, las modalidades de consumo y de comercialización. Existe una nutrida literatura específica sobre drogas que pone en cuestión el tratamiento que se le ha dado a las mismas, y que interpela muchas creencias socialmente arraigadas. Aquí solamente nos interesa destacar que homogeneizar las problematizaciones en torno a las drogas o sustancias psicoactivas como “el problema drogas” constituye una mirada reduccionista que no responde a los múltiples pliegues que el tema tiene. En este sentido, cuando se haga referencia al ingreso de este tema a la agenda pública, es

¹² A modo de ejemplo: el alcohol estuvo prohibido durante la Ley Seca en la década del 20 en Estados Unidos; el tabaco durante el s. XVII en Rusia, así como para algunos colectivos religiosos durante la Inquisición; la yerba mate estuvo prohibida por los Jesuitas durante el siglo XVII en América Latina (Véase: Fernández Romar 2000; Escohotado 2005b).

¹³ Los estudios sobre prevalencia en el consumo difundidos por la Junta Nacional de Drogas, así como los de la ONNUD (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito), apuntan en el sentido contrario: las sustancias más perjudiciales actualmente para la salud humana son el tabaco y el alcohol. Véase: www.infodrogas.gub.uy

¹⁴ *“Desde hace décadas, el cannabis es la droga ilícita más producida, traficada y consumida. Alrededor del 75% de los usuarios de drogas ilícitas la consume, lo que equivale a unas 170 millones de personas (margen de variación: 119 a 225 millones en 2010). El cannabis -en particular la hierba de cannabis- se consume y cultiva en casi todos los países y las cantidades producidas en general son mucho más grandes que la producción total de otras drogas lícitas.”* (Informe ONNUD 2012)

¹⁵ Por más información sobre las particularidades de la marihuana véase: Escohotado 2005a, 2005b; Inchaurreaga 2003; Fernández Romar 2000; entre otros.

necesario ser muy claro con respecto a qué parte del problema se quiere tratar y desde qué mirada es problematizado.

Para finalizar, Agustín Lapetina propone que en la historia de los abordajes de los problemas asociados al uso de drogas legales e ilegales, en líneas generales se pueden distinguir dos grandes paradigmas o modelos de comprensión antagónicos “*que han intentado no sólo explicar el fenómeno del consumo de drogas, sino también intervenir sobre él con el propósito de modificarlo [...]: el paradigma centrado en la ‘promoción de la salud’ y el paradigma centrado en el ‘abordaje criminológico’ del tema*” (2000: 29)¹⁶. En este sentido, en el Capítulo 2 podremos observar el correlato de estos paradigmas en las políticas públicas de drogas, problematizando algunas cuestiones en clave diacrónica que nos permitan comprender el escenario actual.

1.3. Una aproximación a los estudios de políticas públicas

Los estudios sobre políticas públicas se han constituido en un campo específico de la ciencia política, donde también convergen otros enfoques disciplinares. Muy brevemente decimos que, desde sus inicios como herramienta pragmática para colaborar a mejorar las formas de gobernar, los estudios sobre políticas públicas han alcanzado hoy un estatus académico propio que permite analizar a las políticas públicas tanto como un *output* del gobierno y del sistema político –como la variable dependiente–, así como “*la variable independiente que influye en el contenido y las formas de la política*” (Meny, Thoenig 1992: 45)¹⁷.

En las décadas de los sesenta y setenta la literatura sobre políticas públicas estuvo hegemonizada por abordajes teóricos pluralistas, con origen en las academias norteamericanas, a partir de una fuerte preocupación sobre cómo mejorar *las políticas*, como mecanismo para mejorar el gobierno o la forma de gobernar¹⁸. En este tipo de enfoques, las políticas públicas constituyen la variable dependiente de la ecuación explicativa. La preocupación se centra en explicar qué factores determinan las políticas –cómo *la política* determina a *las políticas*– y cómo se originan y desarrollan los procesos de elaboración de las mismas. Dentro de sus principales exponente encontramos a Wildavsky, Laswell y Lindblom.¹⁹

¹⁶ Si bien el autor utiliza esta distinción analítica para el *consumo* de las sustancias, entendemos que las políticas de drogas pueden leerse en esta clave analítica, ya que las normas vigentes reflejan la prevalencia de uno u otro paradigma en las medidas implementadas. Estos paradigmas no son excluyentes, existen otros posibles paradigmas, como el de los Derechos Humanos, que no han sido incorporados de forma explícita por los convenios internacionales ni por la normativa uruguaya sobre drogas hasta la fecha.

¹⁷ Esto refiere al debate entre “prácticos” y “teóricos” que presentan los autores, que tiene que ver con un giro teórico en las preguntas que se hacen sobre las políticas públicas, de “*Does politics determine policies?*” a “*Do policies determine politics?*” (¿La política determina las políticas? o ¿Las políticas determinan la política?). Oszlak y O’Donnell (1995 [1981]) ya habían propuesto este tipo de análisis.

¹⁸ Estos enfoques teóricos se sostienen en el supuesto *pluralista*, argumentando que en procesos de elaboración de políticas públicas los poderes y recursos se encuentran distribuidos de forma asimétrica entre los diversos actores, y que las decisiones son producto en última instancia de los vínculos que se dan entre estos actores de acuerdo a su peso y capacidades institucionales. El análisis se encuentra centrado en la posición de los diferentes actores en estos procesos, que a través de “*ajustes mutuos*” interactúan y negocian, dejando en evidencia cómo se distribuyen las relaciones de poder.

¹⁹ Por referencias a los desarrollos de estos autores véase: Pallares 1988; Meny, Thoenig 1992; Bulcourf, Cardozo 2008; Subirats 2008.

En este sentido, Lindblom (1992 [1979]) a través de su modelo incremental y de ajustes mutuos propone que las políticas públicas no son producto de un proceso intelectual por el cual luego de evaluar el problema y sus posibles soluciones, se elige la mejor alternativa. Su propuesta teórica debe entenderse como una respuesta al modelo racional²⁰ y, en ese sentido, constituye una herramienta muy valiosa a partir de un modelo menos racional y más incierto. En el argumento de Lindblom, las políticas públicas son producto de las interacciones que se dan dentro del sistema político –voto, negociaciones, delegación, entre otras modalidades de interacción–. Es decir, lo que define al proceso de elaboración de políticas públicas es la incertidumbre de los procesos que puedan darse en distintos contextos institucionales. Las políticas son más “resultantes de acciones” que “decisiones” *stricto sensu*. Es lo que Lindblom dio en llamar “*el juego del poder*” (1991).

Estos enfoques posteriormente serán puestos a prueba por otros desarrollos teóricos, que logran hacerse un lugar dentro de los estudios sobre políticas públicas por su esfuerzo en elaborar parámetros de análisis que se adecuen a otros sistemas políticos, menos plurales y más verticales. A partir de la década del ochenta surgen desarrollos teóricos un tanto más escépticos respecto a las lógicas pluralistas y su aplicabilidad a otros sistemas políticos fuera del norteamericano (Véase Oszlak, O’Donnell 1995 [1981]; Cabrero 2000). A partir de algunas investigaciones sobre otras dinámicas existentes en América Latina, el argumento de estos autores yace en que las instituciones políticas y los actores no responden *necesariamente* a los supuestos pluralistas²¹. Desde esta óptica, los estudios de políticas públicas resultan relevantes en tanto permiten ver al Estado en acción, y en este sentido las políticas públicas se transforman en la variable independiente que explica *la política* (Oszlak, O’Donnell 1995 [1981]).

Esta discusión atraviesa toda la literatura sobre políticas públicas, y su riqueza nos obliga a resaltar apenas algunos de los rasgos más salientes, a riesgo de simplificar demasiado los argumentos. Simplemente resulta de interés destacar la importancia de ambos modelos teóricos, ya que entendemos no sólo no son excluyentes sino que pueden resultar complementarios para el análisis.

²⁰ El modelo racional de Simon (1947) –que él mismo modificó después incorporando el concepto de racionalidad limitada (1957)– consistía en una secuencia de etapas que comienza por una recogida exhaustiva de información para definir todas las alternativas posibles y así, finalmente, evaluando las posibles consecuencias tomar la alternativa que optimice el proceso de decisión. Este un tipo ideal, al que Lindblom opone su modelo incrementalista (1959), al que también irá incorporando modificaciones a partir de las críticas recibidas. Lindblom denomina su modelo de elaboración de políticas públicas como “el arte de salir del paso” (Lindblom 1992 [1979]); una definición del proceso de formulación de las políticas que se pretende modesta y pragmática, duramente criticada por algunos por su carácter conservador. Ver Pallares (1988).

²¹ En esta línea, Enrique Cabrero interpela a las escuelas norteamericanas, proponiendo que en los países latinoamericanos (su caso de estudio es México) el diseño institucional es esencialmente vertical, por lo que los “ajustes mutuos” si bien pueden existir, y existen, se encuentran arbitrados por un actor que es el que define en última instancia, el actor gubernamental: “*como consecuencia, los problemas públicos son definidos en el interior de la estructura gubernamental y no junto a los demás actores sociales y políticos que configuran el espacio público. En este contexto, la agenda gubernamental da vida a la agenda pública y no a la inversa, para luego convertirse abiertamente en agenda de gobierno*” (2000: 197).

1.3.1. ¿Qué es una política pública?

Comencemos por una primera definición:

“conjunto de actividades de las instituciones de gobierno, actuando directamente o a través de agentes, y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos” (Peters en Pallares 1988: 142-143).

Esta definición de política pública de Peters si bien es simple, invita a formular algunas interrogantes para afinar la herramienta conceptual. Si una política pública es un *conjunto de actividades de las instituciones de gobierno*, ¿cómo se delimita una política pública?, ¿qué conjunto de actividades conforman una?, ¿cómo inferimos la postura dominante de un gobierno o un Estado en torno a un tema o, qué objetivos se persiguen a través de ella?, ¿qué incluimos en ese paquete de análisis? Reflexiones teóricas como esta son las que el investigador debe resolver para llevar adelante el análisis. Concretamente, ¿a través de qué elementos se materializa entonces una política pública? Leyes, decretos y reglamentaciones constituyen acciones gubernamentales que son más fácilmente discernibles, pero también el discurso de los actores puede formar parte de una política pública, construyendo sentido y por tanto provocando resultados objetivos.

En este sentido, Oszlak y O'Donnell proponen una definición de política pública más compleja, que incluye otros elementos. De acuerdo a estos autores, las políticas públicas son:

“un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil. [...] La política estatal no constituye ni un acto reflejo ni una respuesta aislada, sino más bien un conjunto de iniciativas y respuestas, manifiestas o implícitas, que observadas en un momento histórico y en un contexto determinado permiten inferir la posición –agregaríamos, predominante– del Estado frente a una cuestión que atañe a sectores significativos de la sociedad” (Oszlak, O'Donnell 1995 [1981]: 112-113).

Entonces, ¿cómo se materializan esas acciones y omisiones? Esto conlleva una profunda reflexión sobre la compleja tarea de delimitar una política pública, mucho más aún si se entiende a la *no acción* como una *acción* con sentido. Si partimos del supuesto que el *no hacer* puede constituir una decisión, casi nunca resultará sencillo encontrar evidencia de la *voluntad* del *no hacer*, mientras que para las acciones siempre –o casi siempre– se producen leyes, reglamentaciones y otro tipo de productos que explicitan una decisión de actuar dirigida con sentido. Asimismo, acciones como el discurso son menos objetivas en tanto tienen también otras funciones sociales y políticas. Meny y Thoenig (1992) introducen el concepto de *“políticas simbólicas”* precisamente para aquellas *no acciones* o discursos –o acciones cuya esencia reside en no actuar– que no tienen un correlato tangible y que, en definitiva, ejecutadas o enunciadas por actores estratégicos producen sentido y pueden desencadenar otras acciones.

Entonces, resulta muy complejo delimitar una política ya que *stricto sensu* no posee límites objetivos, no empieza y termina o se define por un conjunto objetivo de atributos, por el contrario *“la consistencia del objeto política pública no viene dada por la práctica decisoria o gestora del sector público. El análisis debe encargarse de construirla”* (Meny, Thoenig 1992: 92).

Por otra parte, la conceptualización de Oszlak y O’Donnell (1995 [1981]), plantea otras cuestiones vinculadas a un giro teórico en la formalización argumental hacia una concepción de las políticas públicas como la variable independiente que explica *la política*, como aquello que permite ver al Estado en acción. Este *giro teórico* tiene implícita una concepción más vertical –o menos plural– de los procesos decisorios de políticas públicas, que puede explicarse por su mirada hacia América Latina²². En este sentido decían estos autores:

“Nos interesa aprender quién la reconoció [a la cuestión de política estatal²³] como problemática, cómo se difundió esa visión, quién y sobre la base de qué recursos y estrategias logró convertirla en cuestión. El examen de este “período de iniciación” puede enriquecer nuestro conocimiento sobre el poder relativo de diversos actores, sus percepciones e ideología, la naturaleza de sus recursos, su capacidad de movilización, sus alianzas y conflictos y sus estrategias de acción política” (1995 [1981]: 111)

1.3.2. Etapas de una política pública

Desde el inicio se ha hecho referencia a la formulación de las políticas como un proceso, lo que de alguna manera se encuentra ligado a una concepción cíclica de las políticas, en referencia al esquema de “ciclo vital” de Harold Laswell (Pallares 1988). Más allá de esta concepción que se encuentra en el origen de los estudios sobre políticas públicas, podemos decir que actualmente existe en los diversos desarrollos teóricos un acuerdo bastante extendido en distinguir analíticamente etapas que componen el proceso de elaboración de las políticas. Si bien esta distinción puede resultar más funcional al analista que al hacedor de políticas, también es cierto que en la práctica se pueden distinguir etapas en las que se involucran diversos actores, con diversas capacidades institucionales para participar y decidir.

Podemos acordar entonces que las políticas públicas transitan por un desarrollo en el tiempo, atravesando diversas fases desde su inicio hasta su implementación y evaluación. Por otra parte, los actores de una política pública no necesariamente coinciden en todas las etapas de la misma, sino que cada etapa reviste sus especificidades de acuerdo al marco institucional. Esta distinción analítica en etapas

²² Así explican su interés en el estudio de las políticas públicas: *“el estudio de políticas estatales y sus impactos parece una promisorio manera de contribuir al conocimiento del estado latinoamericano. Nuestra perspectiva aquí es de politólogos, no de policy advisors; el referente empírico acotado por el estudio de ciertas políticas nos interesa, con relación a este tema, en tanto puede contribuir al mejor conocimiento de problemas ubicados en un plano diferente: ¿cuál es la naturaleza de los estados latinoamericanos contemporáneos?, ¿de qué manera y en qué grado expresan y a su vez actúan sobre la distribución de recursos de sus propias sociedades y del contexto internacional?, ¿cómo inciden mutuamente los cambios sociales y los cambios al nivel del estado?, ¿cómo se engarzan conclusiones y hallazgos referidos a América Latina con proposiciones teóricas derivadas de otras experiencias históricas?”* (1982: 99 – 100)

²³ Refieren a política estatal más que política pública en su artículo, ya que su aporte refiere a la centralidad del Estado latinoamericano en los procesos de toma de decisión.

tampoco significa que se sucedan de forma secuencial, sino que estos marcos son lo suficientemente flexibles como para que estas etapas se puedan superponer, saltar, retroceder, no respetar el orden formal establecido, etc. En esto también existe un acuerdo casi unánime de la literatura (Meny, Thoenig 1992; Subirats *et al.* 2008; Pallares 1988; Aguilar Villanueva 1993; Oszlak, O'Donnell 1995 [1981]; Lindblom 1991).

Las variantes más destacadas con respecto a esta literatura se dan sobre el número de etapas que conforman estos procesos y la denominación de las mismas. En líneas generales, entendemos que no son distinciones profundas de contenido, por lo que tomamos aquí las etapas o fases que proponen Meny y Thoenig (1992): 1- *la aparición del problema y su inclusión en la agenda*: identificación de un problema y formulación de posibles soluciones; 2- *la decisión pública*: quien finalmente decide es el que elige una solución a ese problema; 3- *la implementación de las políticas*: aplicación y administración de una política; 4- *la evaluación*: de los resultados con respecto a los objetivos.

El presente trabajo se concentra fundamentalmente en el análisis de la primera etapa de formulación de una política pública. En este sentido, Bárbara Nelson (2001) define esta primera etapa como *“el proceso político por medio del cual determinadas condiciones se transforman en problemas públicos”*, y propone cuatro subetapas analíticamente discernibles en este proceso (1993) que son las que utilizaremos para describir los hechos en el Capítulo 3:

- 1) ***el reconocimiento del asunto***: cuándo se advierte por primera vez el asunto y se reconoce su potencial para un programa de acción
- 2) ***la adopción del asunto***: decisión gubernamental de responder o no al asunto, en función de las posibles respuestas
- 3) ***la priorización del asunto***: reordenamiento de la agenda existente para dar cabida al asunto nuevo
- 4) ***el mantenimiento del asunto***: si el interés en el asunto no se mantiene, nunca alcanzará la decisión sustantiva

Tanto Bárbara Nelson, como Oszlak y O'Donnell coinciden en la relevancia de esta etapa en la formulación de una política. En este mismo sentido, Bulcourf y Cardozo sostienen que una dimensión central del análisis de una política es la normativo-ideológica, que *“durante el momento del surgimiento y traspaso a la agenda pública, y luego a la agenda estatal, el componente ideológico tiene intensidad máxima”* (2008: 28). Esto no quiere decir que este componente se encuentre ausente en las otras etapas, pero sí que *“el hecho de haber penetrado a la agenda estatal quiere decir que un tipo específico de discurso, una teoría del Estado subyacente ha logrado dejar el momento meramente discursivo para pasar a jugar relaciones de poder en donde el proceso de formulación de una política pública como una intervención estatal transformadora de un estado de cosas se convierte en una arena donde lo político (el poder relativo en los diferentes actores) tiene su centralidad”* (2008: 28).

Junto con los autores citados, entendemos que la etapa inicial de una política es el momento eminentemente político, por nombrarlo de una manera, y sobre ello presentamos a continuación algunas reflexiones teóricas.²⁴

1.4. El inicio de una política: definición del problema, agenda y actores.

Existe un conjunto de aproximaciones teóricas sobre los procesos de políticas públicas, que han redirigido la atención a la formación de la agenda pública, a ese momento *eminente político* en el que un "problema" trasciende de la órbita privada a la pública. Así al momento de que un tema ingrese a la agenda pública se suceden una serie de eventos y procesos de los cuales se ocupa esta literatura.

Las preocupaciones que atraviesan estos enfoques no son distintas de las que ocupan al resto de la literatura de la ciencia política, en definitiva, no son otras que la indagación sobre el poder, por las estructuras de poder que sostienen e intervienen sobre las instituciones y actores que participan en estos procesos. Que un gobierno decida atender unos problemas y no otros, que destine recursos a unos problemas y no a otros, que decida qué conjunto de cuestiones son las que en definitiva caracterizarán a su período de gobierno y no otras, implican procesos decisivos que resultan reveladores para la comprensión de *las políticas*, pero también de *la política*.

Decimos entonces, a modo de ordenar sintéticamente esta literatura, que existen dos preocupaciones centrales; por un lado, cómo un tema abandona la órbita privada e ingresa en la agenda pública y de gobierno y, antes que ello, la definición de esa cuestión como problema.

1.4.1. De asuntos a problemas

Concebir la formación de la agenda de gobierno como un proceso en sí mismo, dentro del proceso global de formulación de una política, es una decisión metodológica que implica concebir esta etapa como un proceso no estático, que incluye el análisis de lo que podríamos denominar como proto-etapas, es decir, el análisis de los procesos por los cuales un gobierno aborda –unos– y descarta –otros– problemas para su agenda.

"En el ámbito público ocurre que situaciones, sucesos, problemas, percepciones, necesidades, que tienen un lugar circunscrito en la vida privada y grupal, se transforman en demandas y cuestiones que pretenden poseer la naturaleza de cuestión pública y ser de significación para el orden, la soberanía y la prosperidad del estado. En él los intereses particulares buscan argumentarse como generales y, si pasan la prueba, originan leyes, disposiciones administrativas, asignaciones de recursos públicos" (Aguilar Villanueva 1993: 26-27).

²⁴ No por ello desconocemos otros desarrollos teóricos que pusieron el énfasis en el resto de las etapas de una política y que brindan evidencia sobre la relevancia de los procesos de implementación (Pressman y Wildavsky (1973) en su obra "Implementation", entre otros) y evaluación (Carol Weiss (1972), Michael Patton (1992), entre otros); en Nelson (2001).

En la misma línea, Oszlak y O'Donnell proponen analizar las decisiones antecedentes al surgimiento de la *cuestión*²⁵: quién o quiénes lo han definido como *problema*, cómo se difundió esa visión, quién y con qué recursos y estrategias logró convertirla en *cuestión*. El análisis de esta etapa inicial del *ciclo vital* que recorre una *cuestión* puede resultar revelador sobre el poder relativo de los diversos actores, sus percepciones e ideología, la naturaleza de sus recursos, su capacidad de movilización, sus alianzas y conflictos y sus estrategias de acción política (1995 [1981]: 111).

Recordemos que la distinción en etapas responde a motivos analíticos, que los procesos son dinámicos y que las diversas fases por las que atraviesa una política no son de orden cronológico, sino que interactúan y se superponen en diversos momentos. En este sentido, cuando se define un problema en paralelo se dan procesos de formulación de soluciones; algunos autores refieren a *soluciones que buscan problemas* (Cohen, March, Olsen 1972)²⁶. Como propone Aguilar Villanueva, “definir un problema es de alguna manera delimitar la probabilidad, tipo y alcance de su solución” (1993: 30). Por lo que resultará clave identificar no sólo qué problemas ingresan a la agenda de un gobierno, sino quiénes lo han definido, cómo se ha definido y en función de qué soluciones. Lindblom proponía que un sistema de elaboración de políticas públicas:

“no funciona como una máquina en la que la gente introduce sus deseos o necesidades y de la que salen los resultados para satisfacerlas. La propia máquina produce deseos y necesidades. Moldeando las aspiraciones de los ciudadanos, incorpora algunos temas a la agenda política y rechaza otros, pone algunas políticas pero no todas ante los ciudadanos y decisores de políticas públicas para que puedan elegir y formar su opinión para que haga la elección” (1991: 145-146).

En la misma línea que estos autores entendemos que el proceso de construcción de un asunto en problema no responde necesariamente a una secuencia de actos racionales en los que el resultante se corresponde con la mejor alternativa posible, sino que más bien la mayoría de las veces es producto del juego político entre los diversos actores y las posibilidades que el marco institucional les brinda para actuar. Es por ello que entendemos que comprender la construcción de un asunto en problema de agenda es clave para comprender por qué una solución y no otra, por qué en un momento dado y no en otro y, sobre todo, qué problematización de un asunto finalmente se consagra como tema de la agenda de un gobierno. Como veremos, la “*etiquetación*” de un problema será una variable clave en la explicación de los procesos de formación de la agenda (Nelson 1993).

En este mismo sentido, John Kingdon (2001, 2003) a partir de una revisión del modelo de Cohen, March y Olsen, propone un modelo analítico que permite desagregar tres

²⁵ Estos autores definen como “cuestiones” a: “asuntos (necesidades, demandas) ‘socialmente problematizados’. Toda cuestión atraviesa un ‘ciclo vital’ que se extiende desde su problematización hasta su ‘resolución’ (que se disuelva como “cuestión”, es decir, que por algún motivo deje de estar en la agenda) (Oszlak, O'Donnell 1995 [1981]: 110).

²⁶ Las decisiones se toman “sólo cuando las combinaciones cambiantes de problemas, soluciones y tomadores de decisiones logran hacer posible la acción” (2011 [1972]: 286). Cohen, March y Olsen son los autores de un modelo analítico del proceso de toma de decisiones, conocido como el proceso del “*bote de basura*” o “*garbage-can*”, cuya característica fundamental es el desacoplamiento parcial de los problemas y las decisiones (como alternativa a los modelos racionales).

corrientes que confluyen (*"coupling"*) para que un tema de agenda pública se mueva hacia el terreno gubernamental como un programa de acción: la corriente de los problemas (*"problem stream"*), la corriente de las políticas (*"policy stream"*) y la corriente de la política (*"political stream"*)²⁷:

"Entonces una oportunidad de elección viene y quienes apoyan el tema hacen confluir las corrientes. En estos momentos, un problema es reconocido, hay una solución disponible, las condiciones políticas son adecuadas, y estas tres corrientes confluyen. Ellos desarrollan sus fundamentos y la información que sostiene un problema, tienen listas sus propuestas, y luego aprovechan cuando esa oportunidad se presenta. Yo llamo a esa ocasión una ventana de política abierta" (Kingdon 2001: 332).²⁸

Desde esta argumentación, los cambios de políticas tienen lugar cuando se abre una ventana de oportunidad y se da una convergencia entre estas tres corrientes, que tienen desarrollos independientes, pero que confluyen a partir de algunos factores que hacen posible que un problema de política finalmente sea incorporado como un programa de acción gubernamental, y en este marco los actores desempeñan un rol decisivo: esta *"ventana de política" se abre por un tiempo corto, cuando las condiciones para impulsar un determinado tema en la agenda están dadas. Sin embargo, la ventana está abierta sólo por un tiempo y luego se cierra. [...] Así que las oportunidades pasan, y si los actores que estaban tratando de hacer converger una solución a un problema candente o la situación política propicia, pierden la oportunidad y deberán esperar a la próxima oportunidad"* (Kingdon 2003: 88)²⁹.

En suma, la agenda gubernamental recoge el conjunto de políticas, de acciones y omisiones –y también de discursos, intenciones–, sobre las que ese gobierno ha decidido actuar. La decisión gubernamental sobre los asuntos que se decide tratar o no tratar, discutir o no discutir, en palabras de Aguilar Villanueva constituye *"la crucial decisión de decisiones"* (1993: 28).

1.4.2. Agenda pública y agenda de gobierno

Entendemos a la agenda de un gobierno como:

"el conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y, más propiamente, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar" (Aguilar Villanueva 1993: 29).

Pero, ¿cómo es que los problemas abandonan la órbita privada para obtener ese carácter público que los hace candidatos a integrar la agenda de un gobierno? La formulación de la agenda puede considerarse entonces en sí misma como un proceso

²⁷ *"First is a stream of problems. People come to concentrate on certain problems rather than others and there is a process by which they decide on which problems they are going to concentrate. Second, there is a stream of policies. They propose policies and refine policy proposals. Third, there is a stream of politics. Political events come along, like changes of administration or in Congress, or shifts in national moods, or interest groups' campaigns, and that stream, the stream of politics, moves along on its own. The first thing you notice is that these three are separate streams, and they each have their own independent rules by which they run."* (Kingdon 2001: 331 – 332)

²⁸ Traducción propia.

²⁹ Traducción propia.

de toma de decisión. Este proceso, según Aguilar Villanueva, es el que revela cuál es la estructura de poder que domina efectivamente en la hechura de una política. Los problemas y cuestiones que integran la agenda de un gobierno lo exceden, es decir, corresponden a todo el sistema político. En este sentido, existe asimismo una agenda de los ciudadanos, del Estado o del sistema político *“que puede preceder y determinar la agenda del gobierno o ser inducida por las preocupaciones y prioridades gubernamentales”* (Aguilar Villanueva 1993: 31).

En este sentido, Cobb y Elder (1986) distinguen dos tipos de agenda, la *agenda sistémica* –o pública– y la *agenda gubernamental* –o institucional–. En el primer tipo de agenda encontramos los temas o problemas que una comunidad política dada entiende deben ser atendidos por el gobierno. La agenda gubernamental comprende los asuntos explícitamente aceptados por los tomadores de decisión. Por lo tanto, la primera incluye temas de corte más general, menos específicos quizás, mientras que la segunda implica procesos de toma de decisión del gobierno. Ambas agendas pueden solaparse, coincidir o discrepar. La preocupación de estos autores se centra entonces en el vínculo entre ambas y en cómo un problema finalmente alcanza la órbita de la agenda gubernamental.

Así Cobb y Elder (1986) proponen un modelo analítico sistémico, que presupone el carácter conflictivo de las interacciones a la interna de cada una de las agendas, así como entre ellas. Los conflictos se materializan en actores o grupos que presentan diversas demandas. En el modelo de los conflictos de grupo *“asuntos inofensivos, que no desatan enfrentamientos, quedarán circunscritos en su localidad y pasarán inobservados, sólo demandas, asuntos, reivindicaciones, problemas, actual o potencialmente conflictivos, son los candidatos”* (Aguilar Villanueva 1993: 35). El conflicto, a nivel de la agenda sistémica, de alguna manera activa o incentiva la atención e intervención estatal. En este marco, la agenda pública es la que de alguna manera provoca la inclusión de ciertos problemas en la agenda de gobierno. Este argumento descansa sobre los supuestos pluralistas que brevemente desarrollamos unos párrafos atrás. Pero debemos considerar que también puede suceder que la dirección sea en el sentido contrario, que sea la agenda de un gobierno la que dé vida a la agenda pública, como de hecho sucede en muchos casos.

Siguiendo esta línea analítica, la formación de la agenda de gobierno –o institucional– surge de un proceso decisional laxamente estructurado, no completamente previsible, como ya había planteado Lindblom. En este caso, estos autores toman el modelo analítico de Cohen, March y Olsen –el modelo *“bote de basura”*³⁰–, que se sostiene en la premisa de las *“anarquías organizadas”* que no son otra cosa que organizaciones o situaciones de decisión caracterizadas por tres propiedades: preferencias problemáticas (las preferencias no revisten un orden coherente sino, más bien, son inconsistentes y mal definidas); tecnología poco clara (modelo de ensayo y error, vinculado a cuestiones pragmáticas de sus necesidades); y participación fluida (los

³⁰ Este es un modelo “en el que los participantes arrojan varios tipos de problemas y soluciones a medida que los generan. [...] La decisión es básicamente el resultado de la confluencia no casual pero tampoco enteramente previsible y controlable de cuatro ‘corrientes’: los problemas, las soluciones, los actores participantes y las oportunidades de elección” (Cohen, March, Olsen en: Aguilar Villanueva 1993: 38-39).

participantes varían en el tiempo y en los esfuerzos que dedican a los asuntos); (2011 [1972]: 249).

Modelos analíticos como el de Cobb y Elder, Kingdon, y Cohen, March y Olsen proponen un esquema menos racional y más incierto, que encuentra un correlato más directo con las situaciones de decisión que tienen lugar en la práctica. Es decir, no son modelos del tipo ideal, sino más bien modelos que se presentan a sí mismos como alternativas a los modelos racionales o para cuando la racionalidad “no aplica”.

Como ya ha sido explicitado, los asuntos o problemas de política pública no existen *a priori*, sino que son elaboraciones por parte de los actores y las instituciones involucradas en los procesos. En la etapa de formulación o fijación de la agenda confluyen una serie de elementos que determinan que un asunto se transforme en un problema reconocido y adoptado como un programa de acción para un gobierno. En este sentido, Nelson (1993) presenta una hipótesis particularmente valiosa para comprender el proceso de formación de la agenda: la “*etiquetación*” de un asunto es decisiva para determinar el tipo de atención que merecerá. Poniendo el acento en los actores y las instituciones que inciden en los procesos de formación de la agenda, será clave comprender cómo la denominación de las cuestiones puede determinar el alcance y tratamiento que un asunto obtenga. Para el caso del maltrato a los niños, Nelson decía:

"las etiquetas que se aplican a los problemas llevan un mensaje implícito para los que no están directamente interesados y para quienes sí lo están. [...] Los promotores abogaban para que el gobierno reconociera y emprendiera una programa activo en contra del maltrato a los niños, deliberadamente enfatizaron los aspectos del asunto en los que existía más consenso y las emociones más fuertes, es decir, el maltrato y no el descuido o la desatención. Esta estrategia captura y da confianza al público desatento... De esta manera, en la arena política, la etiquetación frecuentemente enfatiza los aspectos de valencia en los asuntos" (Nelson, Bárbara 1993: 133-134).

¿Qué son los aspectos de valencia de un asunto? Para Nelson, los asuntos pueden distinguirse analíticamente por su carácter *consensual* o *controversial*, y en esto resulta fundamental las definiciones que de estos asuntos realicen los actores. A partir de esta caracterización, la autora distingue entre “*asuntos de valencia*” y “*asuntos de posición*”, entendiendo a los primeros como aquellas cuestiones que “*despiertan respuestas afectivas fuertes bastante unánimes*”. Los asuntos de posición se caracterizan por “*comportar dos o más conjuntos optativos de preferencias*”. Si bien esta distinción puede representar algunas complejidades a la hora de hacer el ejercicio empírico de selección y caracterización de los casos, deja planteada algunos aspectos sobre el proceso de construcción del problema y su inclusión en la agenda que retomaremos en el Capítulo 3 cuando analicemos la regulación del cannabis. En este sentido, coincidimos con la autora cuando argumenta que “*una de las tácticas más frecuentes de caracterización, que usan los interesados en ciertos asuntos, es tratar de presentarlos como ‘asuntos de valencia’, de gran consenso afectivo*” (1993: 113). Si bien la etiquetación de un asunto no siempre responde a actos deliberados de los actores involucrados en el mismo, la posibilidad de que un problema pueda ser caracterizado de una u otra manera, puede resultar un factor decisivo para su ingreso a la agenda pública y de gobierno.

1.4.3. Actores e instituciones: ¿quiénes intervienen en los procesos?

*Todas las actividades humanas están condicionadas por el hecho de la pluralidad humana, por el hecho de que no es un hombre, sino los hombres en plural quienes habitan la tierra y de un modo u otro viven juntos. Pero sólo la acción y el discurso están conectados específicamente...
...sin la palabra, la acción pierde el actor, y el agente de los actos sólo es posible en la medida en que es, al mismo tiempo, quien dice las palabras, quien se identifica como el actor y anuncia lo que está haciendo, lo que ha hecho, o lo que trata de hacer.*

Hannah Arendt (1998)

Los procesos decisorios de políticas públicas en general, y de formación de la agenda en particular, son llevados adelante por actores o agentes. Son los hombres y mujeres que integran una comunidad política los que interactúan, negocian, deciden, votan, investidos en los diversos roles que los marcos institucionales les asignan o que ellos mismos demandan. En este sentido, estos elementos contribuyen al análisis a través de una definición de política pública que complementa la de Oszlak y O'Donnell (1995 [1981]); una política pública es también:

“un conjunto encadenado de decisiones y acciones resultado de las interacciones estructuradas y repetidas entre diferentes actores, públicos y privados, que por diversas razones están implicados en el surgimiento, la formulación y la resolución de un problema políticamente definido como público” (Subirats 2008: 51).

Incorporando a los actores y las interacciones entre los mismos, los resultados de las políticas no son siempre previsibles sino que las más de las veces son el resultado de este juego político, que puede encontrar diversos equilibrios para obtener un producto de política. Como ya hemos presentado en la discusión entre “pluralistas” y “verticales”, algunos pondrán más el énfasis en esta interacción entre los actores, otros en el lugar preeminente del Estado en estas lógicas. Sin embargo, podemos establecer un acuerdo en que el momento eminentemente político en el que se definen las políticas, es el momento estelar de los actores, ahí se encuentra la *esencia de la decisión*³¹. Sus definiciones, sus “visiones del mundo”, sus negociaciones, tendrán como resultado una política y no otra. Esta es la clave para la comprensión de estos fenómenos.

En este sentido, en la literatura presentada nos encontramos con argumentaciones que permiten explicar el inicio de una política pública en las demandas que ejercen los actores de la sociedad civil –en diversos formatos– sobre los actores gubernamentales para obtener soluciones a sus necesidades y problemas. Otro marco posible es el que sitúa el origen de una política pública en la órbita gubernamental, es decir, que estas políticas no responden a una demanda explícita de la sociedad civil organizada sino

³¹ Parfraseando a Graham Allison (1988), “La esencia de la decisión”.

que se definen de acuerdo a valores ideológicos o programáticos de un gobierno, o a cuestiones políticas coyunturales que generan un marco para la acción.

Asimismo, encontramos otras argumentaciones que más allá de las demandas de los actores, incluyen otros elementos que inciden en las decisiones de agenda: los problemas, las soluciones, los actores participantes y las oportunidades de elección (modelo del bote de basura de Cohen, March, Olsen 2011 [1972]). En este tipo de enfoques *“el juego de los actores depende tanto de los recursos que estos logran movilizar como de los obstáculos y oportunidades que les otorgan las reglas institucionales en vigor”* (Subirats 2008: 15). Es decir, las acciones se encuentran determinadas por reglas de juego establecidas e instituciones que interponen obstáculos o brindan oportunidades a los actores.³²

Entonces, tanto los actores como las instituciones juegan un rol definitorio en los procesos de formulación de la agenda. La trama de actores puede ser tan compleja como el marco institucional lo permita, así como las decisiones tomadas por los actores a partir de la información obtenida de las instituciones. Esta relación entre instituciones y actores no es determinista sino que, si bien las primeras moldean las decisiones de los actores, estos cuentan también con un margen para formular sus propias estrategias (Zurbriggen 2006).³³

Existen diferentes actores en la órbita estatal y no estatal con distintas capacidades y posibilidades de incidencia en diferentes etapas de estos procesos. El Estado no se comporta como un único actor, sino que se encuentra compuesto por distintos actores estatales, lo que Oszlak y O'Donnell dieron en llamar *“unidades estatales o burocráticas”* (1995 [1981]). Este Estado entonces no actúa necesariamente de forma homogénea o consensuada, sino más bien suele manifestar acciones contradictorias propias de una estructura diversificada. Los actores gubernamentales pueden adoptar diversas estrategias de acción que podemos resumir en: no actuar, bloquear o dilatar el tema o actuar.³⁴ Si bien las decisiones y estrategias de los actores estatales suelen tener un impacto destacado con respecto a otros actores no gubernamentales, estos también cuentan con distintas capacidades institucionales que les permiten intervenir en los procesos de toma de decisión de las etapas de formulación de una política.

Este tipo de enfoques otorgan un rol decisivo a los actores involucrados en una política, en el sentido que pueden desarrollar estrategias a la hora de delimitar y construir un problema de forma de cumplir con sus objetivos. Estas estrategias pueden ser más o menos deliberadas, pero lo cierto es que los actores tienen un margen de acción que las mismas instituciones les habilitan para incidir en los procesos de formación de la agenda. Es cierto también que algunos actores tienen capacidades

³² *“Las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico”* (North 2006: 13).

³³ Zurbriggen desarrolla la perspectiva analítica de Fritz Scharpf del “institucionalismo centrado en los actores”.

³⁴ Cuando actúan pueden: 1) mandar una señal simbólica, 2) postergar el examen del problema (comisiones, etc.), 3) establecer un procedimiento para el tratamiento del problema (sin compromiso en el contenido), 4) reglamentar una pequeña parte del problema que tenga un valor simbólico, pero no se ataque el fondo del problema, 5) tomar en cuenta la demanda en su conjunto, 6) anticiparse al surgimiento de la demanda (Meny, Thoenig 1992).

institucionales que hacen que no todos tengan el mismo impacto en la fijación de la agenda. Recordemos lo que Oszlak y O'Donnell planteaban con respecto a las decisiones de los actores gubernamentales o, en sus términos, de las *unidades burocráticas*:

“las tomas de posición del estado suelen ser particularmente importantes no sólo por su posibilidad objetiva de producir importantes consecuencias, sino también porque así suelen considerarlo otros actores sociales. Esas tomas de posición son importantes factores en la definición del contenido y en la explicación de la existencia misma de posiciones de otros actores, y en ese sentido son puntos o “nudos” particularmente relevantes en una secuencia de interacciones” (1995 [1981]: 116).

Nos encontramos así ante actores gubernamentales –miembros del Poder Ejecutivo, del Poder Legislativo, integrantes de otros organismos estatales o municipales, entre otros–, grupos de la sociedad civil, ciudadanos que se organizan con algunos objetivos en común, los medios de comunicación, u otros actores que pueden encontrarse vinculados al proceso de formulación de una política. Los ciudadanos en estos procesos no son “decisores”, sin embargo los que sí deciden pueden hacer una evaluación sobre las repercusiones de la implementación de una política y modificar sus decisiones en función de la evaluación que realicen (Lindblom 1991)³⁵.

Entonces, de acuerdo a la literatura decimos que los actores potencialmente relevantes en la toma de decisión se pueden clasificar en dos grandes grupos: actores formales e informales. Los actores formales tienen funciones determinadas dentro del sistema político, como los actores gubernamentales del Poder Ejecutivo y del Parlamento, o los actores municipales, que actúan de forma individual o en otras modalidades colectivas que pueden ser más o menos estables (por bancada partidaria, gabinetes ministeriales *ad hoc*, comisiones parlamentarias, entre otras). Los actores informales pueden formar parte de los procesos decisivos interviniendo con diversas estrategias, como por ejemplo las organizaciones sociales, los medios de comunicación, empresarios, entre otras modalidades de la sociedad organizada.

Para finalizar decimos que *“las políticas a veces se formulan a través del compromiso de los decisores de políticas públicas, sin que ninguno tenga bien presente los problemas a los que responde la política acordada. A veces como acabamos de ver, las políticas surgen de las oportunidades más que como respuesta a problemas”* (Lindblom 1991: 13). En este sentido, las oportunidades y obstáculos que las instituciones presentan a los actores, los constriñen y al mismo tiempo les dejan abierta la posibilidad de nuevas estrategias.

³⁵ Lindblom refiere a estas interacciones entre actores, instituciones y régimen de gobierno como *“el juego del poder”*.

Capítulo 2. Drogas y políticas públicas en el Uruguay

En el presente capítulo se describen brevemente los lineamientos de políticas públicas de drogas adoptados por el Estado uruguayo, a partir del análisis del marco legal instrumentado desde la aprobación del decreto-ley 14294 sobre Estupefacientes el 31 de octubre de 1974 hasta el escenario actual. Este es un proceso que implicó la internalización de las normas internacionales en la legislación uruguaya, por lo que presentaremos una descripción de ambas dimensiones –la nacional y la internacional–, y el vínculo entre ambas. El objetivo consiste en comprender el itinerario político del Uruguay sobre las políticas de drogas para luego, en los capítulos 3 y 4, analizar las particularidades de la presentación de este proyecto de ley sobre regulación del mercado de marihuana en el 2012.

En este sentido, al no existir antecedentes desde la ciencia política se procede a una breve sistematización, de corte descriptivo de los siguientes elementos: 1- una aproximación a la estructura decisoria nacional e internacional: los diversos organismos de las Naciones Unidas (nivel supranacional), y la Junta Nacional de Drogas (nivel nacional); 2- el vínculo entre las normas internacionales y las domésticas; 3- las especificidades del proceso de formulación de políticas en el Uruguay; y 4- las crisis del paradigma descrito en estos tres apartados y los antecedentes más inmediatos a la presentación de este proyecto en materia legislativa: dos proyectos de ley presentados en el Parlamento en 2010 y 2011 sobre regulación del autocultivo de cannabis.

2.1. Estructura decisoria: dimensión internacional y doméstica

*“Las Partes, preocupadas por la salud física y moral de la humanidad...
...conscientes de su obligación de prevenir y combatir ese mal,
considerando que para ser eficaces las medidas contra el uso indebido de
estupefacientes se hace necesaria una acción concertada y universal...
Reconociendo que las Naciones Unidas tienen competencia
en materia de fiscalización de estupefacientes y deseando que
los órganos internacionales competentes pertenezcan a esa Organización...”*

Preámbulo de la Convención de 1961 sobre Estupefacientes

2.1.1. Los organismos internacionales

La novedad que trajo el siglo XX en materia de regulación y control de sustancias estupefacientes fue la instalación de un único régimen de fiscalización internacional, centralizado en los organismos dispuestos por las Naciones Unidas y vigente para todos sus Estados integrantes. Después de la Segunda Guerra Mundial, las Naciones Unidas asumen la responsabilidad del control de las drogas ilícitas (Thoumi 2009), y para ello instalan una compleja estructura institucional, integrada por órganos supranacionales con atribuciones específicas en esta materia, que permitan implementar los contenidos de las Convenciones y tratados internacionales.

El artículo 5° de la Convención de 1961 establece que los organismos encargados del control y fiscalización internacional de estupefacientes son la Comisión de Estupefacientes (CE) del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) y la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE). Estos organismos, funcionando en una compleja trama burocrático-institucional con diversas jerarquías y competencias, tienen atribuciones asignadas para la coordinación de acciones específicas en materia de drogas. A continuación describimos brevemente sus funciones.

Por un Protocolo firmado en 1946 ya había sido creada la Comisión de Estupefacientes, como principal órgano intergubernamental con la función de implementar políticas y coordinar acciones en materia de drogas, bajo la órbita del Consejo Económico y Social³⁶. La CE, confirmada en sus funciones por la Convención de 1961, fiscaliza el cumplimiento de los tratados pero, sobre todo, se encarga del estudio y la formulación de propuestas para el cumplimiento de los objetivos de esta Convención. Ante la Comisión de Estupefacientes los Estados Partes pueden solicitar modificaciones a las cuatro Listas de estupefacientes establecidas en las mismas (véase 2.2 en este capítulo). Sin embargo, la integración histórica de este organismo por un *“fuerte bloque prohibicionista”*, hace que las *“posibilidades reales de modificar las convenciones sean mínimas”* (Thoumi 2009: 50)³⁷. En estos casos, la Organización Mundial de la Salud también tiene competencia, funcionando como órgano asesor para la realización de modificaciones y enmiendas a las Listas de estupefacientes, entre otras funciones.

En la Convención de 1961 se prevé la creación de una Secretaría de la Comisión de Estupefacientes y de la Junta de Estupefacientes para apoyarlos en sus funciones, que es lo que actualmente conocemos como la Oficina de Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (ONUDD). Esta agencia maneja fondos y proyectos de asistencia técnica en los diversos países, y coordina y financia investigaciones para la construcción de datos comparables a nivel internacional.³⁸

Asimismo, en la Convención de Estupefacientes de 1961 se estableció la creación de la Junta Internacional de Estupefacientes (JIFE), puesta en funcionamiento en 1968, como el órgano encargado del contralor internacional para el cumplimiento de los tratados internacionales, encarnando una función eminentemente fiscalizadora para garantizar que las drogas se destinen exclusivamente a fines médicos y científicos. Para ello, se le otorga la potestad de *“fomentar la cooperación de los gobiernos con la Junta [JIFE] y de establecer un mecanismo para mantener un diálogo constante entre los*

³⁶ El ECOSOC fue establecido por la Carta de las Naciones Unidas de 1945, como principal órgano para coordinar la labor económica y social de los organismos especializados de las Naciones Unidas, las comisiones orgánicas y las comisiones generales.

³⁷ Thoumi refiere a este bloque prohibicionista por los países que lo integran: Estados Unidos, Suecia, Japón, China, la mayoría de los países árabes y ex miembros de la Unión Soviética, entre otros, que se han mostrado favorables al prohibicionismo y, por ello, reticentes a incorporar otro tipo de medidas.

³⁸ Por ejemplo, la Junta Nacional de Drogas, a través del Observatorio Uruguayo de Drogas, ha realizado encuestas sobre prevalencia en el consumo de drogas en el marco de programas de la ONNUD y con apoyo de organismos internacionales y regionales (Encuesta sobre el Consumo de Drogas en Estudiantes de Educación Media, entre otras).

gobiernos y la Junta que promueva y facilite una acción nacional efectiva para alcanzar los objetivos de la presente Convención” (artículo 9).

Este órgano tiene la potestad de solicitar informes a los gobiernos de las Partes en caso de violaciones aparentes a las Convenciones, así como la sugerencia de medidas para dichos casos. Puede organizar misiones de investigación y visitas técnicas a los países que entienda afectados por problemas de drogas. La JIFE elabora un informe anual para presentar ante el ECOSOC, a través de la CE, y para ello tiene la potestad de solicitar información estadística a los gobiernos en el formato que ella misma determine.

La JIFE está dotada de algunos mecanismos coercitivos para asegurar el cumplimiento de las Convenciones. A modo de ejemplo, la Convención de 1961 establece el funcionamiento de un *sistema de previsiones*, por el que cada país debe solicitar anualmente las previsiones de las sustancias (para uso médico) que necesitará en el año próximo, declarando a estos efectos las que ya posee y las que produce. Una de las medidas que se puede tomar cuando un Estado viola lo establecido en esta Convención, es la sugerencia por parte de la JIFE a los demás Estados de no exportar o no importar sustancias a ese país. Si bien este tipo de mecanismos son extremos y en los hechos nunca se han aplicado, ilustran cabalmente las presiones que pueden ejercer estos organismos internacionales sobre los Estados para asegurar el cumplimiento de la normatividad establecida y, por ello, el escaso margen de innovación que hasta el momento se ha podido alcanzar.

En definitiva, los órganos con potestades de fiscalización a nivel internacional son la JIFE y la Comisión de Estupefacientes, así como la Organización Mundial de la Salud, la ONNUD y otros organismos dependientes de las Naciones Unidas. Serán estos los que deberán trabajar en contacto con los representantes de los gobiernos de los Estados Parte para lograr una efectiva fiscalización pero también brindando asistencia técnica y económica en algunos casos, conformando así una compleja estructura de relaciones entre la dimensión internacional y la nacional.

2.1.2. La Junta Nacional de Drogas

La Junta Nacional de Drogas (JND) *“es un organismo dependiente de la Presidencia de la República de carácter interministerial. Encargada de definir las líneas políticas en las distintas áreas en lo que hace a la reducción de la demanda, control de la oferta y lavado de activos, sistematización de estudios, información e investigación, tratamiento y rehabilitación, comunicación, debate público y académico”*.³⁹ Es presidida por el Prosecretario de la Presidencia, y también la integran el Secretario General de la Secretaría Nacional de Drogas (SND) y el Secretario General de la Secretaría Nacional Antilavado de Activos (SNAA).

³⁹ Véase: www.infodrogas.gub.uy. La JND fue creada por decreto 463/988 del 13 de julio de 1988 (se crea en realidad como “Junta de Prevención y Represión del Tráfico Ilícito y Uso Abusivo de Drogas”, y por Decreto 346/999 del 28 de octubre de 1999 se modifica el decreto 463/988 sustituyendo la denominación original por la de “Junta Nacional de Drogas (JND)”. Actualmente integrada con carácter de Miembros Permanentes, por los Subsecretarios de los Ministerios de Interior, Relaciones Exteriores, Economía y Finanzas, Defensa Nacional, Educación y Cultura, Trabajo y Seguridad Social, Salud Pública, Turismo y Deporte y Desarrollo Social.

La creación de la JND de alguna manera responde a los requerimientos establecidos por los organismos internacionales, ya que para una eficaz cooperación internacional es necesario contar con organismos gubernamentales que respondan y coordinen con los órganos supranacionales. Para ello, como establece la Convención de 1961, *“las Partes adoptarán las medidas legislativas y administrativas que puedan ser necesarias”* (artículo 4º, Obligaciones Generales). Junto con otras disposiciones, los Estados firmantes quedan obligados a instrumentar las modificaciones institucionales necesarias para poder cumplir con las obligaciones asumidas.

La Secretaría Nacional de Drogas es el soporte técnico-administrativo de la JND y su estructura más permanente, *“que tiene por cometido la articulación, coordinación y seguimiento de la aplicación y ejecución de las diferentes acciones surgidas de la Junta Nacional de Drogas que competen a los diferentes organismos del Estado. A través de plataformas intersectoriales y comisiones mixtas que contemplan el principio de gestión y responsabilidad compartida, promueve y convoca a la participación de diferentes actores públicos, privados, de organizaciones sociales y de la comunidad, tanto a nivel nacional como a nivel local”* (www.infodrogas.gub.uy).

Dentro de la órbita de la SND funciona el Observatorio Uruguayo de Drogas (OUD), que tiene como función la investigación y la construcción de información sobre el uso y el tráfico de drogas, con la finalidad de construir insumos para la formulación de políticas y la obtención de datos comparables con otros países de la región y el mundo, en coordinación con las pautas internacionales.

En definitiva, la JND a través del brazo técnico-administrativo de la SND, es el organismo con competencia específica de asesoramiento y coordinación en materia de políticas de drogas, encargado de convocar a los integrantes ministeriales, y otros integrantes que entienda pertinente convocar, de generar insumos y herramientas para implementación de políticas, para asesorar, informar e investigar sobre las diversas sustancias estupefacientes. Es la voz autorizada en esta materia, pero no funciona de manera independiente sino que sus acciones específicas se concretan a través del Poder Ejecutivo. Es decir, no es un órgano habilitado legalmente para decidir, las decisiones pasan por el Poder Ejecutivo, a través de distintas modalidades de decisión (Presidente, Consejo de Ministros, Ministerios, Gabintes *ad hoc*, etc.).

En suma, las normas internacionales requerían de una estructura organizacional, tanto en la órbita internacional como a la interna de los diversos Estados, que permitiera implementar los lineamientos de políticas de drogas. Así hemos repasado brevemente algunos acontecimientos claves en la conformación de este complejo sistema de control y fiscalización internacional.

2.2. Normativa internacional y doméstica. Dos caras de la misma moneda

Una vez presentada la estructura decisoria, presentamos aquí algunos contenidos de la legislación uruguaya e internacional que demuestran la fuerte correlación entre ambos niveles, que en muchas ocasiones provoca que ambos se solapen en sus contenidos.

2.2.1. Las Convenciones Internacionales y el régimen internacional de drogas

El Preámbulo de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes es elocuente sobre los objetivos y fundamentos de la instalación de un paquete normativo internacional que controle y comprometa a todas las Partes, “*conscientes [las Naciones Unidas] de su obligación*” y “*reconociendo su competencia*” en esta materia. En este sentido, a nivel supranacional se elaboró un complejo paquete normativo con la finalidad de prohibir todo uso de sustancias psicoactivas, exceptuando el uso médico de las mismas que es “*indispensable para mitigar el dolor*”.

El núcleo de ese paquete normativo se compone de tres Convenciones que rigen a todo el sistema internacional en políticas de drogas y que, por su carácter vinculante, obligan a todas las Partes: la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes (enmendada por el Protocolo de 1972), la Convención sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971 y la Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988⁴⁰. A través de estas tres Convenciones se consolidó lo que se conoce como *paradigma prohibicionista*, que ha centralizado y hegemonizado las formas de ver y actuar sobre los problemas de drogas:

“El paradigma dominante desde hace cien años es, en palabras sencillas, que ciertas sustancias que alteran el estado mental de quienes las consumen, no son deseables para la sociedad, y que por tanto su consumo, tráfico, producción y posesión deben ser evitados, o minimizados, o, lo deseable, eliminados. Para ello las normas deben prescribir estos comportamientos y determinar sanciones disuasivas para quienes quebranten estas prohibiciones” (Pardo 2010: 14).

Las bases de este paradigma tienen su piedra fundacional en la Conferencia de Shangai contra el Opio de 1909 (Labrousse 2011), instalando así desde hace ya un siglo una compleja ingeniería de control y fiscalización sobre el uso y la comercialización de las sustancias estupefacientes. En sus orígenes, las discusiones se concentraron en el opio y cuáles eran sus usos legítimos –recreativos, experimentales, sanitarios–, pero finalmente la posición que logró prevalecer fue la de limitarlo exclusivamente a usos médicos y científicos (Thoumi 2010). Esa posición fue la que determinó el origen de la normatividad sobre drogas vigente, impregnando de allí en más toda producción normativa al respecto.

⁴⁰ Decimos que estas tres Convenciones son el núcleo del paquete normativo, ya que entre las tres contienen el fundamento normativo del paradigma actual y rigen el sistema internacional en materia de políticas de drogas. Existen otras Convenciones y tratados también que recogen otro conjunto de normas que también obligan a nuestro país: Convención Interamericana sobre Asistencia Mutua en Materia Penal (1992), Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros Materiales Relacionados (1997), Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2001), entre otras.

En este sentido, la Convención de Estupefacientes de 1961 logró condensar en un *único* paquete normativo todos los fundamentos que venían conformándose desde 1909, sustituyendo así los tratados ya existentes sobre estupefacientes. En su articulado se determinan las sustancias sujetas a fiscalización, los organismos encargados de la misma, sus funciones y ámbitos de actuación. Se clasifica a los estupefacientes en cuatro “Listas”⁴¹, estableciendo el sistema de controles asignados a cada una de las mismas. El objetivo fundamental de la Convención de 1961 consistió en limitar el uso de opiáceos, hoja de coca, cocaína y cannabis para fines médicos y científicos exclusivamente, quedando así prohibido y penalizado cualquier otro uso. El alcohol y el tabaco no fueron incluidos en ninguna de estas Listas, habilitando así su consumo para usos sociales y recreativos y dejándolas excluidas de los controles globales.

En la Convención de 1961 también se establecen los mecanismos para modificar las Listas de estupefacientes o sugerir otras modificaciones. Los procedimientos para realizar una petición de modificación de alguna de las Listas o de otros contenidos de la normativa internacional son muy complejos, tanto por las cuestiones inmanentes a un aparato burocratizado como a las cuestiones políticas, vinculadas a la múltiple integración de cada organismo, y los consensos requeridos para lograrla.

En la Convención de 1971 básicamente el sistema se hace más rígido, incluyéndose otras sustancias en las Listas. De alguna manera esta Convención vino a reforzar lo establecido en la anterior Convención, modificando algunas de las Listas e introduciendo nuevas sustancias que había aumentado su consumo en la década de los sesenta. Es la explosión de las drogas sintéticas, por lo que el énfasis se pone en esas sustancias y en su fiscalización, que se pretendía más rígida aún, pero que logró suavizarse un poco gracias a la influencia de una ya muy importante industria farmacéutica (Thoumi 2009).

Por último, la Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988, surge como respuesta al incremento del tráfico ilícito durante la década de los setenta, consolidando así un riguroso sistema de fiscalización del tráfico de estas sustancias y de los precursores químicos necesarios para procesarlas, incluyendo pautas para la cooperación internacional en asuntos como el lavado de activos, penalización de los delitos y procedimientos a seguir por todas las Partes. El centro de atención lo ocupa ahora el tráfico ilícito y organizaciones del narcotráfico, proponiendo para ello una batería de medidas de cooperación internacional necesarias para combatirlo. En este afán se penalizan todos los aspectos relacionados al tráfico ilícito de drogas: cultivo, fabricación, distribución, venta, lavado de activos, y también penaliza la posesión de drogas para el consumo personal (medida ésta que el Estado uruguayo no implementó). Se consolida el precepto de que todo consumo es problemático, no existe ningún tipo de distinción, y por tanto el combate se dirige a erradicar cualquier tipo de consumo.

⁴¹ La Lista I comprende todas las sustancias prohibidas, a excepción los usos con fines médicos, rigurosamente regulados y fiscalizados: opio, morfina, cocaína, heroína, marihuana, LSD, psilocibina, entre otras. Las Listas II, III y IV comprenden las drogas que se comercializan bajo receta médica, con un también riguroso sistema de permisos otorgados por los gobiernos: sedantes hipnóticos, barbitúricos, estimulantes sintéticos, entre otras.

Existe un consenso bastante extendido en la literatura específica sobre drogas en dos aspectos fundamentales (véase: Bayce 2012; Briscoe, Tokatlian 2012; De Rementería 2009; Henman 2009; Inchaurreaga 2003; Thoumi 2010). El primero, que estas Convenciones han instalado un paradigma normativo uniforme a nivel internacional – trasladado a las normativas domésticas de las Partes firmantes– denominado como *convencional* o *prohibicionista*, cuyos principales lineamientos hemos esbozado. El segundo consenso relevado en esta literatura refiere al fracaso de este paradigma con respecto a sus propios objetivos de reducir el consumo de sustancias y al narcotráfico. La evidencia presentada por estos autores muestra que tanto el consumo como el tráfico de sustancias han crecido exponencialmente.

En líneas generales, en la década de 1960 cuando se aprobó la primer Convención de Estupefacientes, las drogas no eran consideradas como un problema extendido a nivel mundial (Thoumi 2009, 2010). Asimismo esto aplica para Uruguay, cuando el Consejo de Estado aprobó el decreto-ley 14294. Sin profundizar en estas cuestiones y haciendo el ejercicio de establecer una dirección de estas políticas, se puede decir que el origen de la construcción del *problema drogas* se encuentra en el Estado –y el sistema internacional–, y la dirección va en ese sentido desde la órbita estatal hacia la sociedad. A continuación presentamos el caso uruguayo.

2.2.2. La legislación uruguaya sobre drogas

El aparato normativo propuesto en el sistema internacional se ha sustanciado en los Estados firmantes, quienes han debido adaptar sus legislaciones de acuerdo a las obligaciones contraídas con la firma de estas Convenciones. Uruguay suscribió a la Convención de Estupefacientes de 1961 emitiendo el decreto-ley 14222 del 23 de julio de 1974. Ese mismo año, a partir del decreto-ley 14294 promulgado el 31 de octubre de 1974, se pone en marcha el andamiaje normativo en materia de políticas de drogas⁴².

No es difícil establecer una línea temporal que conecte la aprobación de las Convenciones de 1961 y 1971, con la posterior suscripción de ambas por el Estado uruguayo en julio de 1974 y mayo de 1975 respectivamente, con la aprobación en octubre de 1974 del decreto-ley 14294 que es fundacional en la legislación uruguaya en materia de drogas. Si bien algunos puntos que aparecen en este decreto no fueron reglamentados y puestos en funcionamiento por el Poder Ejecutivo hasta algunos años después, esta línea temporal permite ver la inmediata elaboración e instrumentación de una norma nacional que respondiera a los mandatos de las Convenciones recientemente suscriptas.

Más concretamente, en sintonía con lo propuesto por la Convención de 1961, el decreto-ley 14294 prohíbe la *“plantación, cultivo, cosecha y comercialización de cualquier planta de la que puedan extraerse estupefacientes, con excepción de los que se realicen con fines de investigación científica”* (artículo 3). Se le otorga al Estado el monopolio de la importación y exportación de las sustancias de las Listas, así como se

⁴² Es un antecedente también en este sentido la firma del Acuerdo Sudamericano sobre Estupefacientes y Psicotrópicos (ASEP), promovido por Estados Unidos (Garat 2013).

encarga el otorgamiento de licencias y permisos de importación y exportación al Ministerio de Salud Pública (MSP), entre otras competencias que se le atribuyen, como la de prestar *“asistencia y rehabilitación a los drogadictos”* (artículo 2)⁴³. Se crean algunas dependencias con competencia específica en las diversas áreas de salud y seguridad, entre otras medidas tendientes a poner en marcha un aparato de control y fiscalización, con la consecuente criminalización y penalización de todas las actividades vinculadas a la cadena productiva de drogas.

En lo que refiere al eslabón más fino de la cadena, el consumo, el artículo 31 establece: *“Quedará exento de pena el que tuviere en su poder una cantidad mínima destinada exclusivamente a su consumo personal, con arreglo a la convicción moral que se forme el Juez a su respecto”*. El texto de este artículo fue modificado por la Ley de Estupefacientes 17016 de 1998, en el sentido de sustituir *“cantidad mínima”* por *“cantidad razonable”*. En ambos casos, con una u otra reglamentación, el criterio de cuantificación se encuentra sujeto a la discrecionalidad del Juez, no estableciendo el legislador una cantidad objetiva que pueda ser considerada como destinada al consumo personal.

Es decir, la legislación uruguaya no penaliza el consumo, en tanto los Jueces de acuerdo a sus criterios morales determinen que la cantidad incautada sea destinada al consumo personal. Sin embargo, un estudio reciente (Bardazano 2012) sobre las prácticas judiciales pone en cuestión este argumento a partir del análisis de las prácticas interpretativas que los magistrados hacen sobre *“la cantidad razonable”* destinada para el consumo personal, las que *“reflejan tratamientos jurídicos distintos a situaciones similares, a la vez que una fuerte reducción de los actos que se consideran no punibles, criminalizando de facto lo que se considera penalmente irrelevante de iure”* (Bardazano 2012: 58). Es decir, la no penalización de derecho, en muchos casos es penalizada de hecho en las prácticas judiciales, por lo que es al menos cuestionable que en el Uruguay el consumo no sea penalizado.

Podemos decir que el decreto-ley 14294, con las modificaciones incorporadas por la ley 17016, es el que contiene los principales fundamentos del paradigma prohibicionista consolidado a partir de la Convención de 1961. No se ha innovado demasiado en materia de políticas públicas de drogas, sino más bien se han adaptado las normas internacionales al escenario doméstico. La no penalización del consumo fue una licencia que se dio el Estado uruguayo para no penalizar el eslabón más fino de la cadena productiva, sin embargo la investigación de Bardazano demuestra que en los hechos la jurisprudencia uruguaya ha tenido un fuerte correlato con el paradigma prohibicionista.

En este sentido, los decretos y leyes sucesivos no modificaron el contenido sustancial de este decreto-ley. Las modificaciones básicamente se dirigen a los organismos y sus competencias, al afianzamiento de un sistema de contralor del tráfico de drogas, en

⁴³ El uso del término *“drogadictos”*, *“enfermos”* o *“toxicómanos”* como recurso discursivo progresivamente irá desapareciendo de los textos legislativos, sustituyéndose por *“uso problemático”* o *“uso abusivo”* de drogas. Utilizar el concepto drogadicto o enfermo para referir a los usuarios de sustancias significa eliminar la posibilidad de otros usos que puedan ser no problemáticos.

definitiva, al montaje de todo un sistema burocrático en función de la complejización de la problemática, acompañando el mismo proceso que se daba en el sistema internacional.

En el decreto 346/999 de octubre de 1999 por primera vez *“se declara de interés nacional la política pública de prevención, tratamiento y rehabilitación del uso abusivo de drogas y represión del narcotráfico y sus delitos conexos, la que estará coordinada, supervisada y evaluada por la Junta Nacional de Drogas (JND) de la Presidencia de la República”*. Este decreto, además de asignarle a la Junta un conjunto de tareas específicas, es una declaración que tiene un valor simbólico por incluir en un texto normativo la declaración de interés nacional de las políticas públicas de drogas. Esta voluntad de hacer explícita la relevancia de las acciones desarrolladas en esta materia puede estar relacionada con la declaración de la UNGASS-1998⁴⁴ que, convocada para evaluar algunos puntos críticos de la normativa vigente, terminó por reafirmar a través de una declaración lo establecido en las Convenciones, profundizando las líneas de reducción de la oferta y la demanda de drogas, y con el espíritu de afianzar las líneas de fiscalización.

En suma, a efectos analíticos podríamos organizar la normativa uruguaya sobre drogas en etapas o períodos, de acuerdo a sus características más salientes:

Tabla 1. Etapas de la legislación uruguaya sobre drogas

Período	Fase	Paradigma dominante	Características	Principales normas asociadas
1974 - 1987	Implantación de las normas internacionales en el ámbito doméstico	Paradigma criminológico	Se implanta régimen de fiscalización internacional en territorio nacional, replicando los fundamentos del paradigma establecido.	Decretos-ley: 14222, 14294, 14369
1988 - 2000	Instrumentación del aparato burocrático y profundización modelo	Paradigma criminológico	Se reglamenta y pone en funcionamiento organismos y dependencias con atribuciones específicas en diversas materias (represión, sanitarias, administrativas, etc.).	Decretos: 463/988, 446/993, 251/994, 196/998, 346/99, 298/99, 170/00, 242/000. Leyes: 16579, 17016
2001 - 2004 (hasta la actualidad)	Profundización de la cooperación internacional y medidas contra el lavado de activos	Paradigma criminológico	Medidas tendientes a profundizar la cooperación internacional (terrorismo, crimen organizado transnacional, lavado de activos, etc). Recrudescimiento de las medidas fiscalizatorias.	Decretos: 82/001, 139/001, 86/05, 255/06, 471/06, 245/007 Leyes: 17704, 17714, 17793, 17835, 17861, 17904, 17948, 18172, 18401, 18494
2005 - 2010	Regulación de las drogas legales	Paradigma de la Salud Pública	Políticas destinadas a las drogas legales: alcohol y tabaco (Acuerdo Marco con la OMS). Medidas destinadas al tratamiento de los usuarios problemáticos de drogas ilegales.	Decretos: 168/005, 222/05, s/n 05/08/05, 268/05, 40/006. Leyes: 18046, 18191, 18254, 18256

Fuente: elaboración propia a partir de las normas jurídicas emitidas en Uruguay desde 1974 a la fecha, y los criterios de paradigmas definidos por Lapetina (2000).

La periodización que luce en la Tabla 1 es sólo una distinción analítica a partir de una de las posibles lecturas sobre las políticas públicas en drogas en Uruguay, en función

⁴⁴ Sesión Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas sobre el Problema Mundial de las Drogas realizada en Junio de 1998. Véase: Thoumi 2010.

de los dos paradigmas que establece Lapetina (2000), el *paradigma de la seguridad o criminológico* y el *paradigma sanitario*. Cada etapa fue definida por sus características más salientes y simbólicas por lo que esta distinción puede resultar un tanto simplificadora. Valga como ejemplo la aclaración de que las medidas de cooperación internacional están presentes durante todo el período, pero es en la etapa inmediatamente posterior al atentado de las torres gemelas en Nueva York, que se torna un tema particularmente relevante, apareciendo conceptos como *terrorismo* y *narcoterrorismo*, que vienen de la mano de otras cuestiones políticas relevantes en el sistema internacional.⁴⁵ A partir de las normas creadas en los diferentes períodos, podemos afirmar que las primeras tres fases se encuentran dominadas por el paradigma de seguridad o criminológico, mientras que en la última etapa se refuerzan algunas medidas que responden al paradigma sanitario o de la salud pública.

Tanto el paradigma criminológico, que pone el énfasis en las conductas socialmente indeseables y por contrapartida las sanciones que deben aplicarse, como el paradigma de la salud pública, que en general se ha aplicado coercitivamente como un requerimiento de la sociedad, son modelos que privilegian el “bien común”. En este sentido, Lapetina (2000) propone que no deberían ser dimensiones excluyentes, y que las políticas de drogas deberían incluir acciones sinérgicas en tres niveles: individual, comunitario y sociopolítico; el desafío reside en resolver “*la natural tensión entre el respeto de los derechos individuales, por un lado, y el cuidado del bien común por el otro*” (2000: 34).

De forma muy sintética podríamos decir que el Estado uruguayo en líneas generales ha adoptado de forma casi irrestricta lo pautado en el sistema internacional en materia de drogas. Es así que la normativa doméstica refleja a un Uruguay aceptante de lo pautado por las Convenciones y por ende prohibicionista en el uso de toda sustancia estupefaciente excepto para fines médicos o científicos. En ese sentido, la agenda de políticas de drogas en el Uruguay no ha tenido un comportamiento independiente de la agenda internacional, lo que se ha visto reflejado en la formulación de un paquete normativo nacional, en permanente concordancia con lo establecido por los organismos supranacionales. Observando los contenidos de las políticas implementadas en nuestro país, se pueden encontrar los antecedentes de las medidas propuestas en las normas internacionales. Brevemente hemos abordado esta correlación, dejando en evidencia que abordar los temas de agenda en políticas de drogas en nuestro país, significa abordar al mismo tiempo los lineamientos pautados por el sistema internacional.

A continuación avanzamos sobre algunas características que entendemos claves para la comprensión de los procesos decisorios de políticas públicas de drogas en nuestro país.

⁴⁵ Sin ir más lejos un conjunto de leyes reflejan la celebración de acuerdos bilaterales de cooperación con diferentes países (16422, 16423, 16424, 16446, 16965, 16972, 17027, 17053, 17105, 17117, 17719, 17120, 17352, 17353, 17354) entre 1993 y 2001.

2.3. Crónica de una legislación prohibicionista y de iniciativas del Ejecutivo

Hasta aquí hemos introducido los contenidos más relevantes de las normas jurídicas nacionales e internacionales en materia de drogas y su fuerte correlato. Recordemos que las leyes son sólo un instrumento de política pública, junto con otro conjunto de acciones que se pueden adoptar: reglamentaciones, programas, medidas coercitivas; también pueden ser prácticas “*inmateriales*” o “*simbólicas*”: discursos, campañas de comunicación (Meny, Thoenig 1992: 90). Sin embargo, las normas jurídicas son el único recurso propio y exclusivo del Estado: “*es a través de las normas jurídicas que los poderes públicos autorizan y establecen las actividades que constituyen las políticas, al mismo tiempo que limitan la discrecionalidad en la actuación del personal político y funcional*” (Pallares 1988: 145). Allí precisamente reside su relevancia, ya que no sólo constituyen una de las formas más tangibles en las que una política pública puede expresarse, sino que otorgan el marco normativo en que los actores pueden moverse.

Veamos algunos datos agregados sobre la legislación uruguaya sobre drogas:

Tabla 2. Clasificación normas jurídicas uruguayas sobre drogas⁴⁶

Cantidad	Observaciones
Leyes 21	2 de iniciativa legislativa. 19 de iniciativa del Poder Ejecutivo
Decretos 26	4 en dictadura
Total 47	

Fuente: elaboración propia

De la lectura de la Tabla 2 surgen algunos elementos a explicitar. Sumando los decretos (que son una herramienta legislativa del Poder Ejecutivo) más las 19 leyes de iniciativa del Ejecutivo, eso nos deja ante un número casi simbólico de iniciativas parlamentarias en materia de políticas de drogas: en casi 40 años sólo fueron aprobados dos proyectos de ley de iniciativa parlamentaria.⁴⁷ Ante el dato surgen algunas preguntas, por ejemplo, si existen iniciativas parlamentarias no aprobadas durante el período, pero que transitaron por alguna de las etapas de aprobación de una ley. Otra cuestión sería analizar los procesos decisorios de estas leyes, más allá de quién haya presentado la iniciativa, ya que como la literatura de Parlamentos y Ejecutivos indica, los actores parlamentarios tienen otras posibilidades de incidir en los procesos de formulación legislativa, ya sea a través de vetos, modificaciones o negociaciones con los actores del Poder Ejecutivo (Saiegh 2010; García Montero 2007).

En suma, del análisis del trámite legislativo seguido en las normas jurídicas instrumentadas en nuestro país en materia de drogas surge como un dato evidente

⁴⁶ Estos 47 decretos y leyes tienen contenidos específicos sobre producción, comercialización, tráfico y consumo de drogas, así como medidas para instrumentar mecanismos de fiscalización y regulación, sobre cooperación internacional y lavado de activos. Fueron relevados del sistema de consulta legislativa del Parlamento (www.parlamento.gub.uy) y de la página de la Junta Nacional de Drogas (www.infodrogas.gub.uy).

⁴⁷ La ley 17931, de iniciativa de la Cámara de Senadores, modifica el artículo 341 del Código Penal para incrementar las penas por hurto, incluyendo como agravante la tenencia de sustancias estupefacientes. La ley 18256, de iniciativa de la Cámara de Representantes, establece normas para el control del tabaquismo.

que las iniciativas legislativas sobre drogas han sido prácticamente exclusivas del Poder Ejecutivo. Si las competencias específicas en materia de drogas están adjudicadas a la Junta Nacional de Drogas, que se expresa a través del Poder Ejecutivo, esto de alguna manera tiene sentido. Sin embargo, las iniciativas parlamentarias se presentan como uno de los mecanismos posibles, que en los hechos no ha sido el más recurrente. Queda planteada la interrogante sobre otras estrategias que puedan haber sido desarrolladas por los parlamentarios en el período 1974–2010. Lo que podemos afirmar en base a la evidencia sistematizada es que no han sido actores proactivos en materia de políticas de drogas, y esto de alguna manera funciona como antecedente del proceso que se da en el Parlamento en el 2012, cuando ingresa un proyecto de ley sobre regulación del mercado de la marihuana, cuando ya existían dos proyectos de estas características a discusión en el Parlamento.

A continuación, presentamos brevemente estos dos proyectos de ley de iniciativa parlamentaria que tienen lugar en el contexto de una crisis de legitimidad del paradigma prohibicionista.

2.4. Un paradigma en crisis

Hemos presentado en los apartados anteriores el despliegue de un sistema unificado de control y fiscalización internacional de estupefacientes y el correlato del mismo en el sistema político uruguayo. Durante 40 años este paradigma fue hegemónico y las voces disonantes con respecto a su aplicación fueron escasas. Aún sigue siendo un paradigma muy fuerte respetado por una consistente mayoría de los Estados integrantes de las Naciones Unidas. Sin embargo, desde hace unos quince años comenzaron a hacerse más comunes los cuestionamientos al paradigma y al reconocimiento de su fracaso con respecto a los propios objetivos definidos por las Convenciones y los organismos internacionales.

En este sentido, se han desarrollado investigaciones a nivel mundial, regional y nacional que demuestran que los esfuerzos desarrollados en el marco de la guerra contra las drogas han tenido más costos que beneficios. Incluso las Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos han realizado declaraciones reconociendo algunos fracasos y convocando a especialistas y políticos del mundo entero para realizar aportes para reformular algunas estrategias⁴⁸. Más aún, organizaciones no gubernamentales globales, investigadores independientes y algunos países se han animado a proponer y ensayar algunas alternativas al paradigma dominantes.

En este sentido, de unos años a esta parte se ha ido construyendo un conocimiento acumulado que permite pensar alternativas sobre bases sólidas de conocimiento y evidencia empírica. En lo que respecta a Uruguay, con Leonardo Costa como Presidente de la Junta Nacional de Drogas en el período 2000–2005, durante el gobierno de Jorge Batlle, comenzaron a enunciarse las diferencias con las normas

⁴⁸ Ver Informe Comisión Global de Políticas de Drogas (www.globalcommissiondrugs.org), Informes de la JND, etc.

vigentes sobre drogas⁴⁹. En ese período, en convenio con organizaciones de la sociedad civil se implementaron algunas medidas de reducción de daños, que fueron muy innovadoras para la época⁵⁰. Fueron las primeras iniciativas que se dieron desde la Junta Nacional de Drogas que, si bien estaban muy lejos aún de promover una modificación drástica de las normas internacionales, reflejaban un progresivo desencanto con las normas establecidas por el sistema internacional.

Luego en el período que Milton Romani fue Secretario de la JND (durante el gobierno de Vázquez) ya se habían dado algunas señales de la necesidad de discutir la normatividad de drogas vigente, pero de forma muy tímida. Incluso, en su Estrategia 2011–2015 la Junta si bien no tenía prevista una medida sobre regulación del mercado del cannabis, planteaba algunas cuestiones genéricas que de alguna manera dejaban entrever que cada vez se hacía más evidente la discusión sobre el paradigma dominante en materia de drogas⁵¹. Por otra parte, tanto los movimientos sociales como algunos grupos de investigadores de la Universidad de la República⁵² y ONGs en los últimos diez años ya habían comenzado a trabajar sobre el tema y generar evidencia que permitiera pensar en alternativas al paradigma dominante sobre drogas.

Todo este conocimiento experto acumulado, más un discurso progresivamente más abierto desde la Junta Nacional de Drogas, de alguna manera funciona como contexto para iniciativas que permitan al menos pensar en otras alternativas de políticas que den soluciones a las problemáticas sobre drogas.

2.4.1. Dos iniciativas parlamentarias sobre autocultivo de cannabis

El 10 de noviembre de 2010 el diputado Luis Lacalle Pou, Representante del Partido Nacional, presentó un proyecto de ley al Parlamento sobre “Medidas contra el narcotráfico”. En junio de 2011 el diputado Sebastián Sabini del Movimiento de Participación Popular, Frente Amplio, presentó un proyecto de ley sobre legalización del consumo del cannabis, en acuerdo también con diputados de la oposición. Ambos proyectos, uno proveniente de un sector opositor y el otro de la bancada oficialista, en función del repaso que hemos realizado por la trayectoria de legislación uruguaya sobre drogas, representan una doble novedad. En primer lugar, porque ambos proyectos son de iniciativa legislativa lo que, como vimos, no ha sido muy exitoso como mecanismo de aprobación de leyes sobre drogas en nuestro país. La segunda

⁴⁹ Julio Calzada, actual Secretario de la JND decía en este sentido: “Uruguay fue seguidista de las políticas internacionales”[...] “Empieza a haber una política clara desde la Junta Nacional de Drogas a partir del año 2000 – 2001, cuando Leonardo Costa es el Prosecretario” (Entrevista, Abril de 2013).

⁵⁰ Una de esas organizaciones fue El Arojo, cuyo fundador fue Julio Calzada, actual Secretario de la Junta Nacional de Drogas.

⁵¹ La Estrategia 2011-2015 dice en este sentido: “Promueve como un imperativo político, ético y científico la discusión de nuevos paradigmas y de sistemas de fiscalización que contemplen la despenalización y/o descriminalización consensuada de los segmentos menos problemáticos”. [...] “Iniciar la revisión de la legislación específica en drogas que remite a la ley 14.294 sobre estupefacientes del 31 de octubre de 1974 y todas las modificativas y reglamentaciones posteriores”.

(Disponible en: http://www.infodrogas.gub.uy/images/stories/pdf/jnd_estrategia.pdf)

⁵² A modo de ejemplo: “Aporte universitario al debate nacional sobre drogas” (Financiado por el Fondo de Art. 2 de CSIC), reúne los trabajos de distintos investigadores y grupos de investigadores que aportan desde diversas disciplinas a la problemática de drogas.

novedad que presentan ambos proyectos reside en su intención de modificar el *statu quo* normativo en materia de drogas.

El proyecto de ley presentado por el diputado nacionalista Lacalle Pou, incorpora elementos bien diversos. En primer lugar, propone legalizar el autocultivo de marihuana por ser una droga “*que no convierte al individuo en un ser peligroso ni antisocial*”, con la finalidad de solucionar la contradicción jurídica sobre la no penalización del consumo.

En segundo lugar, este proyecto propone modificar el artículo 40 del decreto-ley 14294 para facultar a los jueces de poder imponer un tratamiento de rehabilitación obligatorio, previo diagnóstico médico del presunto usuario problemático, lo que se conoce como “internación compulsiva”, vinculada al consumo de pasta base. Y por último, este proyecto establece el fortalecimiento de penas para los delitos vinculados al narcotráfico. Como veremos en el capítulo 4, este proyecto de ley presenta algunas similitudes con la iniciativa del Poder Ejecutivo. Sin profundizar en ello decimos que, en primer lugar, incluye como una medida de lucha contra el narcotráfico la legalización del cultivo de marihuana para consumo personal. Y, por otra parte, incluye también la internación compulsiva dentro del paquete de soluciones propuestas, si tenemos en cuenta que el Poder Ejecutivo en junio de 2012, a sólo una semana del anuncio de la “Estrategia para la vida y la convivencia”, presentó un proyecto de ley sobre internación compulsiva⁵³.

Lo que se conoce como “proyecto Sabini” es en realidad un proyecto que, liderado por el diputado del MPP, fue firmado por otros diputados, incluso de la oposición: Fernando Amado del Partido Colorado, y Daniel Radío del Partido Independiente. Este proyecto proponía una modificación del artículo 3° del decreto-ley 14294, incluyendo como excepción en la prohibición: “*La plantación, el cultivo y la cosecha domésticos de plantas de cannabis de efecto psicotrópico destinadas para consumo personal o compartido en el hogar*” (artículo 1° del proyecto de ley). Al mismo tiempo, se establecían las cantidades destinadas al consumo personal⁵⁴ para evitar el recurso a la discrecionalidad del Juez, que genera “*inseguridad jurídica*”, estableciendo cantidades objetivas que sirvan como criterio para las decisiones judiciales.

En su exposición de motivos, este proyecto de ley pone de manifiesto una preocupación por adecuar la normativa existente a las prácticas comprobadas de los usuarios de cannabis que si bien no son penalizados por consumir marihuana pero,

⁵³ El el 27 de junio de 2012 el Poder Ejecutivo presentó en el Parlamento un proyecto de ley de internación compulsiva para usuarios problemáticos, que aparentemente quedó sin efecto en el trámite parlamentario, por no haber obtenido acuerdo del sector oficialista. La iniciativa pudo haber formado parte del paquete de medidas “para la vida y la convivencia” pero quedó fuera por no lograr acuerdos dentro del Gabinete de Seguridad. A los pocos días, fue enviado este proyecto al Parlamento a iniciativa del Presidente José Mujica.

⁵⁴ El artículo 3° de este proyecto propone la modificación del artículo 31 del decreto-ley 14294: “*se entenderá como cantidad destinada al consumo personal, hasta 25 gramos de marihuana. Asimismo quedará exento de responsabilidad el que en su hogar tuviere en su poder, fuere depositario, almacenare o poseyere la cosecha de hasta ocho plantas de cannabis de efecto psicotrópico obtenidas de acuerdo a los dispuesto en el inciso C del artículo 3° de la presente Ley, o se tratare de la cosecha correspondiente a los miembros de una asociación de consumidores conforme las disposiciones de la presente ley y la reglamentación respectiva*”.

para poder hacerlo, deben infringir un delito recurriendo al mercado “negro” para poder abastecerse de esta sustancia. Además, se plantea la preocupación de esta práctica, que expone a los usuarios de las mismas ante la posibilidad de ponerse en contacto con drogas “más duras”, y en este sentido proclama que *“busca romper la necesidad de recurrir a un mercado negro del narcotráfico, al posibilitar los cultivos, lo que conllevaría un doble beneficio, a saber, por un lado, la certeza de la calidad de lo que se está consumiendo y, por el otro, el alejamiento de otras drogas, potencialmente más peligrosas, que son ofrecidas en aquel ámbito”*.

De acuerdo a los entrevistados, el proyecto de ley presentado por Lacalle Pou no fue bienvenido en la bancada oficialista, ya que contenía un mix de medidas que no coincidían con las miradas que los diputados oficialistas tenían sobre el tema. De hecho, Sebastián Sabini ya había iniciado diálogos con las organizaciones sociales para elaborar el proyecto que finalmente fue presentado en el 2011, con un énfasis completamente diferente, centrado en la perspectiva de los derechos de los usuarios, ante algunos hechos que habían conmovido a la comunidad cannábica, el procesamiento con prisión de los cultivadores Alicia y Mauricio⁵⁵.

En suma, en este capítulo se pudo ver la estrecha relación entre las normas que el Estado uruguayo ha construido en materia de políticas de drogas con lo establecido por el sistema internacional. Es así que el Estado uruguayo cuenta con una trayectoria de elaboración de políticas públicas de drogas, sistemáticamente desde la suscripción de las Convenciones Internacionales. En este sentido, se han formulado leyes, decretos y otras reglamentaciones orientadas al control y regulación de las sustancias estupefacientes, orientadas por el paradigma de la “prohibición”. En líneas generales decimos que en las normativas domésticas se puede observar la adopción casi irrestricta de las normas internacionales, adaptadas al escenario uruguayo. Esta ha sido la característica más prominente del Estado uruguayo en la elaboración de políticas de drogas, junto con otro conjunto de atributos, que han provocado que haya constituido materia casi exclusiva de iniciativa del Ejecutivo.

Sin embargo, en las últimas dos décadas ha comenzado a ser más común la idea de que la “guerra contra las drogas” llevada adelante por los organismos internacionales y encabezada por Estados Unidos no ha sido efectiva. ¿En qué sentido? En que no ha cumplido con sus objetivos de reducir el consumo de las sustancias psicoactivas ni acabar con el narcotráfico. Las cifras son bastante elocuentes: tanto el consumo como el narcotráfico han aumentado exponencialmente, y eso ha sido reconocido por autoridades a nivel nacional e internacional, así como por académicos de todo el mundo (Véase Anexo I). En este marco es que se llega al escenario actual, con una larga trayectoria de aplicación casi irrestricta del modelo prohibicionista instalado por las convenciones internacionales, pero también en un momento en que ese modelo está siendo cuestionado desde diversos flancos. La presentación del proyecto de ley sobre regulación de la marihuana por parte del Poder Ejecutivo constituye una acción del gobierno dirigida de alguna manera a modificar el *statu quo* en esta materia.

⁵⁵ Sebastián Sabini, Entrevista, Mayo 2013; Martín Collazo, Entrevista, Abril 2013. Véase nota de prensa sobre el procesamiento de los dos cultivadores en La Diaria, edición del 18 de febrero de 2012 (<http://ladiaria.com.uy/articulo/2011/2/alicia-y-mauricio/>)

Capítulo 3. 2012: ¿un nuevo escenario para las políticas de drogas en el Uruguay?

El breve recorrido propuesto en el Capítulo 2 por la trayectoria del Estado uruguayo en políticas de drogas nos coloca en el escenario actual ante una primera interrogante: ¿cómo se explica el ingreso de la regulación del mercado de la marihuana a la agenda de gobierno en junio de 2012?

Veíamos cómo la *cuestión* del cannabis es portadora de una trayectoria en la agenda pública global y doméstica. Sin embargo, la iniciativa que tomó el Poder Ejecutivo al presentar un proyecto de ley dirigido a modificar la normativa vigente sobre el régimen de drogas, implicó la puesta en marcha del andamiaje de las primeras etapas de una política pública y es en ellas en las que se concentra nuestro análisis. En este sentido, no podemos hacer un análisis prospectivo o evaluar el escenario actual en función de lo que será. Lo que sí podemos afirmar es que el 2012 fue un año que marcó un hito en las políticas de drogas en nuestro país. Se sucedieron una serie de eventos paradigmáticos que pusieron en marcha diversos mecanismos, algunos se activaron por primera vez mientras que otros fueron retomados y/o reformulados.

A continuación presentamos una descripción del escenario configurado a partir de la presentación de este proyecto de ley en el 2012. A efectos analíticos, hemos decidido abordar esta descripción en dos ejes: los hechos y los actores. En el primer eje entonces articulamos una descripción de los eventos más relevantes y el escenario que los enmarca durante el período de análisis. En el segundo eje, presentamos los actores vinculados al proceso de inclusión y mantenimiento en agenda. A partir de este análisis descriptivo en dos ejes diremos que la regulación del mercado del cannabis sufre un cambio en su abordaje como un *problema* vinculado a la agenda de seguridad.

3.1.1. Los hechos

Como forma de ordenar los eventos políticos que delimitaron el escenario 2012, hemos utilizado la distinción analítica en cuatro etapas que propone Bárbara Nelson (1993) para los procesos de fijación de la agenda. Prevenidos de que toda distinción analítica presenta algunas tensiones con su correlato empírico, intentaremos describir los hechos paradigmáticos que configuraron un nuevo escenario para las políticas de drogas en el 2012 bajo esta consigna teórica.

a- El reconocimiento del asunto: drogas y seguridad

En el marco del fracaso de la guerra contra las drogas, desde hace unos diez o veinte años se vienen discutiendo y ensayando algunas alternativas a este modelo en Uruguay, en América Latina y el mundo⁵⁶. En este sentido, la legalización o regulación del cannabis se ha presentado como una de las primeras estrategias posibles para

⁵⁶ Algunos países han comenzado a ensayar diferentes modelos de regulación del uso de algunas sustancias (Holanda, Portugal, algunos estados de los Estados Unidos, entre otros). Asimismo, existen diferentes informes a nivel internacional que a partir de evidencia científica reconocen y demandan un cambio en las políticas de drogas a nivel global (Declaración 2009 de la Comisión Latinoamericana de Drogas y Democracia, Informe 2011 de la Comisión Global de Políticas de Drogas, III Conferencia Latinoamericana sobre Políticas de Drogas 2011, Informe OEA 2012 Escenarios para el problema de drogas en las Américas, entre otros).

iniciar un cambio en la normatividad en materia de drogas, entre otras razones, por ser la droga ilegal más consumida en todo el mundo y por contar con una percepción social menos negativa con respecto a otras drogas (véase Informe de la Comisión Global de Políticas de Drogas). Es decir, a nivel global la regulación del cannabis ha sido evaluada como *un tema potencial para un programa de acción* de gobierno (Nelson 1993).

En Uruguay esta potencialidad se ha hecho efectiva: a partir de movimientos sociales que demandan un cambio y proponen alternativas al modelo dominante en materia de drogas; en los dos proyectos de ley presentados en el Parlamento sobre regulación del autocultivo en 2010 y 2011; así como en el discurso de la Junta Nacional de Drogas progresivamente más abierto a la contemplación de otras posibilidades normativas y regulatorias en los últimos 10 años (véase Anexo V).

Los asuntos vinculados al uso y tráfico de drogas de una u otra manera forman parte de la agenda pública desde hace muchos años. Las organizaciones sociales en este sentido son algunos de los principales actores que han instalado el tema de la modificación de las normas sobre drogas, argumentando su rotundo fracaso y poniendo el énfasis en la dimensión de los derechos humanos⁵⁷. En este sentido, el proyecto de autocultivo presentado en 2011 intentaba recoger esas demandas de las organizaciones sociales, que fueron consultadas en esa instancia para la elaboración de un proyecto final, que proponía una modificación en la legislación sobre drogas en el marco de una demanda más global de ampliación de derechos debido a los efectos perversos del carácter punitivo de dichas normas (véase 2.4.1).

Desde estos sectores entonces la regulación del cannabis no era pensada como una medida tendiente a la reducción del narcotráfico o de la inseguridad, sino como una medida razonable y necesaria para la ampliación de derechos. En este sentido, el abordaje del tema dentro del Gabinete de Seguridad fue un acontecimiento político decisivo que implicó la reformulación de un problema que ya tenía una entidad en algunos sectores sociales y políticos, acercándose al tema *“desde la óptica de la seguridad”* y habilitando así el ingreso a la agenda de gobierno en junio de 2012.⁵⁸

Esta decisión del Poder Ejecutivo tiene su origen en el Gabinete de Seguridad que, entre otro conjunto de acciones, incluye en un paquete de medidas de seguridad un proyecto sobre regulación del mercado de la marihuana. Pero, ¿por qué un proyecto de regulación del cannabis tuvo lugar en el marco un paquete de medidas de seguridad?

⁵⁷ En este sentido Martín Collazo, de Proderechos, explicaba los objetivos de Proderechos: *“la línea de transformación de la política de drogas supone en términos generales la transformación del paradigma o abordaje de la problemática, que se traduce en términos legales en legislaciones restrictivas que prohíben las vías de acceso y criminalizan al usuario, y al mismo tiempo promueven una serie de dinámicas que afectan siempre a los más excluidos”* (Entrevista, Abril de 2013).

⁵⁸ Sebastián Sabini decía refiriéndose al proyecto de ley que presentaran en el 2011: *“Nosotros básicamente estábamos hablando de derechos y en algunos casos también de cuestiones sanitarias, y el Ejecutivo se acerca al tema desde la óptica de la seguridad...”* (Entrevista, Mayo 2013).

De acuerdo a lo expresado por el Secretario de la JND, tres hechos trágicos se sumaron a una demanda de mayor seguridad desde sectores sociales y políticos, funcionando como disparador para la formulación de este paquete de medidas: los crímenes de La Pasiva, la joven degollada en Suárez y la adolescente asesinada en Las Piedras:

“Esta ley y este paquete de medidas se empieza a discutir después de tres grandes falacias que a mí me gustaría que alguien de la Universidad pudiera desentrañar y hacer un análisis a fondo: el caso de La Pasiva, el caso de la degollada de Suárez y el caso de la adolescente muerta en Las Piedras. Cuarenta y ocho emisiones en la televisión en treinta y seis horas del asesinato de La Pasiva, fue casi un spot publicitario. Y esto construye realidad en la sociedad. El viernes siguiente al asesinato de La Pasiva, la lectura de lo que había pasado no tenía nada que ver con los titulares del sábado y domingo. No había sido para comprar pasta base, no estaban drogados, el dinero lo habían gastado en el shopping, la instigadora había sido una ex trabajadora de La Pasiva, los muchachos no estaban desescolarizados: estaban cursando la educación media algunos y estudiando incluso para policía. En ese contexto, esta licuadora, determinó que termináramos discutiendo el tema de la pasta base como un eje central de los problemas de violencia y de convivencia que tenemos en la sociedad. Y después la política lo que tiene que hacer ante esta percepción es tejer, tejer, tejer y buscar alternativas”⁵⁹.

Estos fueron tres episodios que tuvieron una repercusión muy fuerte a nivel de prensa y que, en principio fueron vinculados a la pasta base⁶⁰. En palabras del Secretario, estas “falacias” responden a una reproducción en los medios de comunicación de una asociación inmediata entre drogas y delincuencia, sobre todo a cuestiones vinculadas a la pasta base. Con el correr de los días, ya se habían aportado pruebas de que estos episodios no se explicaban por el fenómeno de la pasta base ni una vinculación con algún tipo de *drogas*. De todas formas, esto generó un impacto a nivel de comunicación, que provocó entre otras cosas que un grupo de ciudadanos organizara una marcha a partir del asesinato de La Pasiva, enarbolando la demanda de más seguridad y “mano dura” bajo el lema “Uruguayos indignados con la violencia”⁶¹. De alguna manera, estos episodios fueron la antesala dentro del Gabinete de Seguridad para reforzar las estrategias de seguridad y generar otras nuevas que permitieran dar respuesta a una demanda de seguridad creciente.

Lo que es de interés explicitar es que la asociación entre drogas y delincuencia funciona como marco de las acciones emprendidas por el Poder Ejecutivo en el 2012⁶².

⁵⁹ Secretario de la Junta Nacional de Drogas, Julio Calzada, en el debate Café & Tertulia “Drogas, individuo y sociedad” del Espacio Interdisciplinario, (Portal 180, 1 de julio de 2012, http://www.180.com.uy/articulo/27193_Los-cambios-en-las-politicas-de-drogas).

⁶⁰ El jefe de policía de Montevideo dijo a Canal 12: “este es uno más y estamos combatiendo con la mano más firme y con todos los esfuerzos y recursos que tenemos. Es la matriz de muchos delincuentes jóvenes y violentos. Hay que sumar a eso que generalmente están bajo los efectos de las drogas y el alcohol. No es una cosa nueva para Montevideo”. (Portal 180, 14 de mayo de 2012, http://www.180.com.uy/articulo/26151_Asesinato-de-trabajador-de-La-Pasiva-moviliza-a-la-Policia). El Secretario de la JND expresó en el debate Café & Tertulia que ante estos episodios aparecieron en prensa algunos titulares como “tres pastabaseros”, “modalidades mexicanas se trasladan al Uruguay”, entre otras expresiones que, a su entender, “construyen realidad”.

⁶¹ Algunos medios de prensa vincularon esta marcha a sectores del Partido Colorado. La encargada de leer la proclama fue Romana Ferrer, perteneciente a Vamos Uruguay, el sector de Pedro Bordaberry (La Diaria, 15 de mayo de 2012, <http://ladiaria.com.uy/articulo/2012/5/plaza-del-entrevero/>). Por más información de la marcha véase: Montevideo Portal, 14 de mayo de 2012 (http://www.montevideo.com.uy/notnoticias_167265_1.html)

⁶² La asociación drogas-delincuencia-inseguridad ha sido abordada extensamente por diversas investigaciones que demuestran los argumentos espurios que las sostienen. Véase por ejemplo Bayce 1997, 2012; Fernández Romar 2000; Inchaurrega 2003.

En la entrevista realizada a Julio Bango, él decía: *“lo que es obvio es que hay un cluster de opinión pública en torno a temas como la seguridad, la marihuana, la baja de la imputabilidad, por desinformación y por un trabajo político acertado de la derecha”*. Estos episodios de notoria exposición en los medios de comunicación, potenciados por algunos actores de la oposición, funcionaron como motores para la formulación de un paquete de medidas dirigidas a la seguridad, que permitió además la inclusión de la regulación del cannabis.

La regulación del cannabis, construida discursivamente como una herramienta para quitarle sustento económico al narcotráfico, abonó una asociación común entre drogas y delito que, por un lado, justificaba la inclusión de la medida en este paquete y al mismo tiempo, permitía una diversificación de las estrategias gubernamentales dirigidas en este sentido. En lo que respecta al cannabis, implicó su reformulación desde un problema antes vinculado a los derechos y la salud pública, hacia un problema –o una solución– posible para los temas de seguridad pública.

b- *La adopción del asunto: Estrategia para la vida y la convivencia*⁶³

Es difícil distinguir en este proceso la etapa de reconocimiento del asunto de la de su adopción como un programa de acción del gobierno, ya que sucedió de forma casi paralela⁶⁴. De todas formas, la adopción del asunto es para nosotros el momento en que el Poder Ejecutivo, luego de la evaluación de las variables que presentamos en el apartado anterior, decide presentar este documento con quince medidas orientadas a mejorar el desempeño del gobierno en el área seguridad.

El 20 de junio entonces el Poder Ejecutivo presentó en conferencia de prensa el documento de trabajo “Estrategia para la vida y la convivencia”. En este documento el Gabinete de Seguridad anuncia quince medidas a ser implementadas, algunas de ellas vía proyecto de ley: 1- reparación de víctimas del delito; 2- agravamiento de penas en caso de corrupción policial y tráfico de pasta base; 3- modificaciones al Código de la Niñez y la Adolescencia en lo vinculado a menores infractores; 4- creación de Juzgados de Faltas que tipifiquen ciertas faltas que tienen “real incidencia en la seguridad ciudadana”; 5- creación de dispositivos judiciales especializados en el narcomenudeo; 6- legalización regulada y controlada del mercado de la marihuana.

Las medidas anunciadas a ser implementadas vía decreto del Poder Ejecutivo fueron: 7- estrategia integral para personas con consumo problemático de drogas, en especial pasta base; 8- incorporar los informativos y programas periodísticos a la normativa que regula el horario de protección al menor; 9- promover la autorregulación de los medios de comunicación sobre el manejo de informaciones referidas a seguridad y violencia; 10- fortalecimiento de sistemas permanentes de control de desbordes y corrupción policial; 11- fortalecimiento del sistema de centros de mediación y negociación de conflictos; 12- capacitar en instalar la figura de “jóvenes mediadores” en los liceos; 13-

⁶³ Documento disponible en: http://medios.presidencia.gub.uy/jm_portal/2012/noticias/NO_E582/Estrategia.pdf

⁶⁴ Recordemos que los tres crímenes referidos ocurrieron en el mes de mayo, así como la marcha en demanda de medidas de seguridad, mientras que el anuncio de las medidas del Poder Ejecutivo se presentó en conferencia de prensa el 20 de junio.

generar plazas de convivencia que incluyan infraestructura deportiva y espacios para actividades culturales, sociales y recreativas; 14- implementación de un sistema de información especializado de denuncias de violencia doméstica; 15- mejora en la educación y el control del tránsito en todas las ciudades del país.

¿Por qué estas medidas? Podemos encontrar algunos indicios en la fundamentación del documento:

“En términos de seguridad, durante años la izquierda ha tenido un discurso monocorde que explicaba la criminalidad y el delito por los factores sociales y económicos derivados, casi exclusivamente del impacto de las políticas neoliberales implementadas en el país y la región a partir de la segunda mitad del siglo XX. Hoy esta explicación, que tiene un muy fuerte componente explicativo, en la visión integral aparece como insuficiente. [...] La seguridad y la convivencia democrática avanzan con más y mejores escuelas o empleos, pero ello no es suficiente. Tampoco avanzan únicamente con el incremento de penas, policías en las calles y personas encarceladas. Es necesario articular un conjunto de acciones que logren un equilibrio dialéctico y una síntesis, y que permitan revertir una tendencia basada en la intolerancia que se ha profundizado en la sociedad uruguaya”.

Pueden hacerse distintas lecturas sobre estos argumentos. Lo que es de interés destacar es la señal política que entendemos se está dando con este mensaje. Por un lado, el gobierno explicita que se han desarrollado diversas políticas redistributivas sostenidas en el fundamento tradicional de la izquierda de que la violencia tiene su origen en la desigualdad y la exclusión. Al mismo tiempo en este fragmento el gobierno hace *mea culpa* de que esa explicación ha funcionado para algunos fenómenos pero no para otros⁶⁵. Esto es lo que fundamenta un enfoque que contemple otras alternativas a las tradicionalmente defendidas por la izquierda, con el objetivo de lograr este “equilibrio dialéctico” que menciona el Gabinete.

Este paquete de disposiciones dirigidas a mejorar los niveles de seguridad, incluye medidas de las que la izquierda siempre ha intentado despegarse, como el aumento de las penas por delitos vinculados a la pasta base y para los menores infractores⁶⁶. Pero al mismo tiempo incorpora otras medidas orientadas menos a lo punitivo y más hacia la garantía de los derechos como la regulación de la marihuana, medidas con respecto a la violencia doméstica y a la mejora de los espacios públicos. ¿Qué queremos decir con esto? Que este paquete de medidas denominado “Estrategia para la vida y la convivencia” constituye de alguna manera una señal política para los sectores de la derecha⁶⁷, pero también emite señales para los sectores de izquierda.

⁶⁵ El Secretario de la JND explicaba en este mismo sentido: “Podríamos hacer una composición de lugar. El gobierno y el partido de gobierno han cambiado sustancialmente en los últimos siete años, la pobreza se redujo, la indigencia se redujo y la criminalidad aumenta. Entonces acá el problema es otro. Es así que se empiezan a analizar fenómenos que tienen que ver con la trama urbana, aspectos que tienen que ver con la corrupción policial, con los medios de comunicación, entonces ahí aparece “Estrategia para la vida y la convivencia”, que es un cambio de visión, de perspectiva” (Entrevista Abril de 2013).

⁶⁶ Algunos actores refieren a que la medida número 16 hubiera sido la internación compulsiva. Lo cierto es que a pocos días, el 28 de junio, el Poder Ejecutivo presentó en el Parlamento un proyecto de ley con estas características (ese proyecto aparentemente quedó detenido en su tratamiento parlamentario).

⁶⁷ De aquí en adelante utilizaremos el concepto “derecha” como el recurso discursivo que utilizan los entrevistados, para referirse a ese público opositor y conservador con demandas de “mano dura” al que el partido de gobierno refiere ante algunas acciones específicas.

paquete sobre el polémico asunto de la internación compulsiva. Como veremos a continuación, el argumento para incluir la regulación del cannabis se sostuvo en una estrategia para quitarle un negocio al narcotráfico y alejar a los usuarios de sustancias más peligrosas. El proyecto seguía su curso.

c- *La priorización del asunto: un proyecto de ley sobre marihuana*

Una vez que un gobierno adopta un problema dentro de su agenda y entiende que debe o puede instrumentar un programa de acción tendiente a resolverlo, debe darse un proceso de reordenamiento de la agenda para dar efectiva cabida al asunto nuevo (Nelson 1993).

En este sentido, el paquete “para la vida y la convivencia” no era otra cosa que un conjunto de medidas a ser implementadas por vía de decreto o proyecto de ley. Es así que el 8 de agosto de 2012 el Poder Ejecutivo finalmente presentó en el Parlamento un proyecto de ley sobre regulación del cannabis, con una larga exposición de motivos y un único artículo sobre el que debería trabajar la Comisión de Drogas y Adicciones de la Cámara de Representantes.

Antes que ello, las repercusiones del anuncio de la medida en junio a nivel de medios de comunicación nacionales e internacionales fueron tan comprensibles como extravagantes. Sin duda la iniciativa del Poder Ejecutivo era muy novedosa y arriesgada, en el marco de las restricciones que imponen los Convenios internacionales. Tanto así que la Junta Internacional de Estupefacientes se comunicó con representantes del gobierno uruguayo para coordinar una “*misión urgente*” a nuestro país antes que el proyecto fuera enviado al Parlamento.⁶⁹

Dentro de las repercusiones extravagantes, nos encontramos desde comparaciones del proyecto de ley con el Plan Ceibal para resaltar su carácter de vanguardia⁷⁰, hasta la propuesta de presentar a Mujica como candidato al Premio Nobel⁷¹, que tienen un valor meramente anecdótico pero que de alguna manera ilustran el escenario configurado a partir de la iniciativa del Gabinete de Seguridad.

⁶⁹ El 26 de junio, el Director de la ONNUD expresó en la presentación del Informe Mundial sobre las Drogas de 2012 su opinión sobre la iniciativa del gobierno uruguayo: “*Si el gobierno la legaliza sería una grave violación de la Convención Única, y Uruguay es un estado parte de ella*”. Con respecto a la visita de la JIFE confirmó que el Presidente de dicho organismo, Raymond Yans, había resuelto enviar una “*misión urgente*” a nuestro país “*para debatir la situación con las autoridades*” (La Diaria, 27 de junio de 2012, <http://ladiaria.com.uy/articulo/2012/6/riesgo-pais/>). El Secretario de la JND confirmó el 28 de junio del 2012 en el debate “Drogas, individuo y sociedad” que habían recibido esa comunicación, si bien esa misión no se concretó nunca y el anuncio parece haber sido más bien con efectos.

⁷⁰ “*Con las ceibalitas también nos cortamos solos*” (Mujica en Brasil, El Observador, 21 de junio de 2012, <http://www.elobservador.com.uy/noticia/226557/mujica-comparo-legalizacion-de-marihuana-con-plan-ceibal/>). En el mismo sentido, La República titulaba una nota al Ministro Bonomi: “Uruguay fue pionero con las ceibalitas, en legalizar la prostitución, el alcohol, el juego clandestino” (La República, 24 de junio de 2012, <http://www.lr21.com.uy/politica/1044807-toco-marihuana-uruguay-fue-pionero-con-las-ceibalitas-en-legalizar-la-prostitucion-el-juego-clandestino-y-el-alcohol%E2%80%9D-afirmo-bonomi>).

⁷¹ El Observador titulaba “*Mujica a Nobel ‘por la paz de las drogas’*. El director de Drugs Peace Institute vino a Montevideo a presentar la propuesta que el presidente debe aceptar” (El Observador, 13 de marzo de 2013, <http://www.elobservador.com.uy/noticia/245731/mujica-a-nobel-por-la-paz-de-las-drogas/>).

A pesar de las repercusiones planetarias, o gracias a ellas, el Poder Ejecutivo siguió adelante con el proyecto de regulación de la marihuana que, si bien fue uno de los últimos proyectos de ley en llegar al Parlamento, finalmente fue presentado en la Cámara Baja en la Comisión Especial de Drogas y Adicciones, que a partir de ello debería ocuparse de la redacción del texto de la ley. Este proceso no estuvo libre de vacilaciones por parte de los actores del Poder Ejecutivo, que no escatimaron en anuncios en los medios de prensa. Sus propias declaraciones dejaron en evidencia que no había un claro convencimiento, que se planteaban dudas que el gobierno aún no sabía cómo resolver. A ello se sumaron los resultados de algunas encuestas de opinión pública que ponían sobre la mesa el desacuerdo sobre la medida y las posibles repercusiones que podría tener su aprobación (ver Anexo III)⁷².

Los poco más de treinta días que mediaron entre la presentación del paquete de medidas y la presentación del proyecto de ley en el Parlamento, expusieron las dudas del gobierno de seguir adelante con el proyecto. El Secretario de Presidencia, Alberto Breccia, declaró a los medios de prensa en julio de 2012: *“estamos trabajando en ello y no sabemos exactamente ni plazos, ni si en definitiva se enviará o no (el proyecto al Parlamento) pero se sigue trabajando, se está trabajando”*⁷³.

Más allá de las idas y vueltas, el Poder Ejecutivo presentó el proyecto de ley en el Parlamento el 8 de agosto de 2012. Era un proyecto de artículo único, con una larga exposición de motivos que según fuentes de Brecha, no estaba prevista y se incluyó debido a las polémicas públicas y el desconcierto, con la voluntad del gobierno de ser claros con los objetivos del proyecto⁷⁴. El proyecto vino acompañado de un pedido del Poder Ejecutivo: iniciar un debate que incluyera a todos los actores sociales y profesionales interesados en participar de la discusión.

d- *El mantenimiento del asunto: “un proyecto con vida propia”*⁷⁵

El proyecto de ley de artículo único ya estaba en la Cámara de Representantes, y la Comisión de Drogas y Adicciones debía trabajar sobre ello, con el antecedente de dos proyectos de ley que habían sido presentados ya en dicha Cámara. En el último de ellos la bancada oficialista había logrado incorporar a diputados de otros partidos⁷⁶. El texto completo del artículo del proyecto del Poder Ejecutivo decía:

⁷² El Portal 180 titulaba *“Marihuana: Mujica condiciona ley al apoyo del 60%”* (12 de julio de 2012, <http://www.180.com.uy/articulo/27419>). La Diaria: *“Tuca en bolsa. Mujica afirmó que si la mayoría de la población no apoya la legalización de la venta de marihuana el gobierno ‘se va al mazo’”* (12 de julio de 2012, <http://ladiaria.com.uy/articulo/2012/7/tuca-en-bolsa/>). El País: *“Encuestas marcan amplio rechazo a la legalización de la marihuana”* (17 de julio de 2012, <http://historico.elpais.com.uy/120717/pnacio-652286/nacional/Encuestas-marcan-amplio-rechazo-a-la-legalizacion-de-la-marihuana/>). En el Portal de la JND no aparecen notas referidas a este tema (Ver anexo Notas de la JND).

⁷³ El Observador, 18 de julio de 2012, <http://www.elobservador.com.uy/noticia/228416/gobierno-duda-sobre-envio-de-proyecto-de-ley-para-legalizar-marihuana/>

⁷⁴ *“Que el Parlamento resuelva”*, Brecha, 3 de agosto de 2012, <http://www.brecha.com.uy/index.php/politica-uruguay/310-que-el-parlamento-resuelva?highlight=YToxOntpOjA7czo5OjltYXJpaHVhbmEiO30=>

⁷⁵ Martín Collazo, representante de Proderechos, en referencia a la entidad que fue tomando el proyecto de regulación del cannabis dentro de un paquete que incluía otras medidas.

⁷⁶ El proyecto de ley del 2011 había sido firmado también por el diputado del Partido Colorado Fernando Amado, y por el diputado del Partido Independiente Daniel Radío.

“Sin perjuicio de lo dispuesto por el Decreto-Ley N° 14294, de 31 de octubre de 1974 y sus modificativas, el Estado asumirá el control y la regulación de las actividades de importación, producción, adquisición a cualquier título, almacenamiento, comercialización y distribución de marihuana o sus derivados, en los términos y condiciones que al respecto fije la reglamentación.

Asimismo, el Estado ejercerá toda otra actividad material que resulte necesaria, previa, concomitante o posterior, para la ejecución de las actividades referidas en el inciso anterior, en los términos y condiciones que al respecto fije la reglamentación.

*Las actividades referidas en los incisos anteriores, deberán ser realizadas exclusivamente en el marco de una política de reducción de daños que, asimismo, alerte a la población acerca de las consecuencias y efectos perjudiciales del consumo de marihuana, así como a los únicos efectos de una minimización de riesgos y daños de la población potencialmente consumidora, en las condiciones que, a su respecto, fije la reglamentación”.*⁷⁷

Este único artículo pone dos cuestiones sobre el tapete. La primera, que el Estado es quien va a ocupar un rol central sobre la regulación y el control de todas las etapas del proceso de producción y comercialización del cannabis, el énfasis se puso en expresar la voluntad del gobierno en asegurar *“un gran control”* por parte del Estado⁷⁸. La segunda cuestión abre la posibilidad a otras opciones de regulación no necesariamente vinculadas al autocultivo (que eran las opciones que presentaban los dos proyectos de iniciativa legislativa). De hecho, algunos integrantes del Gabinete de Seguridad declararon que el autocultivo no estaba contemplado en este proyecto hasta tanto no se resolvieran otras cuestiones: *“¿Para qué vamos a discutir el autocultivo si antes la sociedad no se puso de acuerdo con la legalización de la comercialización?”*⁷⁹

En la Comisión de Drogas y Adicciones no todos recibieron el proyecto del Ejecutivo de la misma manera. En esta Comisión se habían logrado acuerdos para llevar adelante el proyecto de autocultivo, que finalmente había sido firmado por tres partidos: el Frente Amplio, el Partido Independiente y el Partido Colorado. En este sentido, el diputado Sabini nos decía: *“cuando el Pepe larga esa idea, toda esa alianza que se había armado hubo que empezar a armarla de nuevo... ¿qué pasa ahora con todo lo que trabajamos?”*⁸⁰ Sin embargo, para otros actores este proyecto nuevo implicaba la posibilidad de lograr un proyecto más integral, no sólo uno referente al autocultivo como el anterior, sino una apuesta más de fondo que desde *“un diputado de una bancada no se puede hacer”*⁸¹.

Una vez pasado el impacto, la Comisión retomó el asunto asumiendo que el apoyo del Poder Ejecutivo no era un factor menor para poder avanzar en el articulado del proyecto. Se recibieron todas las delegaciones que manifestaron interés en participar

⁷⁷ Disponible en: http://medios.presidencia.gub.uy/jm_portal/2012/noticias/NO_F156/proyecto.pdf

⁷⁸ El Ministro de Defensa, Eleuterio Fernández Huidobro, en entrevista a Telebuendía (El Observador, 24 de julio de 2012, <http://www.observador.com.uy/noticia/228769/las-encuestas-valen-pero-no-gobernamos-en-funcion-de-ellas/>)

⁷⁹ Ibid.

⁸⁰ Sebastián Sabini, Entrevista, Mayo 2013.

⁸¹ El diputado Sabini argumenta que el proyecto presentado en el 2011 sólo se dirigía a la legalización del autocultivo, y algunas modificaciones que daban más garantías a los usuarios, porque *“entendíamos que era lo posible en ese momento, porque yo entendía que el paso de la venta era la solución definitiva pero no tenía las condiciones políticas para avanzar sobre eso. Eso tenía que ser una decisión como la que fue posteriormente, una decisión del Ejecutivo”*, Ibid.

de esta instancia de discusión, desde organizaciones sociales y profesionales a empresarios interesados en la materia. La Junta Nacional de Drogas apoyó este proceso convocando a especialistas internacionales que brindaran conferencias abiertas pero que también capacitaran a los especialistas nacionales para avanzar en el proyecto, por las carencias en recursos humanos especializados que existen en el país en esta materia.

Las organizaciones sociales cumplieron en ese período un rol muy importante, el de sostener y apoyar este proyecto, y trabajar junto con los legisladores en incorporar otros aspectos más vinculados a una perspectiva de salud pública y de derechos. El proyecto inicial se fue transformando, actualmente cuenta con más treinta artículos que atienden distintas perspectivas. Entre otras cosas, se incluyó el autocultivo: *“nosotros tuvimos reuniones con Calzada y con Sabini, principalmente diciéndoles que el autocultivo tenía que estar, porque existen los cultivadores, y el Poder Ejecutivo no podía hacer una propuesta que lo desconozca y siga penalizando a los cultivadores. Además, era la base social que te iba a sostener un apoyo a un proyecto de estas características, como lo está haciendo ahora”*⁸².

Es decir, a partir de una iniciativa que respondía a objetivos del gobierno que no necesariamente confluían con los objetivos de los actores sociales y los actores legislativos que habían trabajado sobre un proyecto de otras características, se fue dando un proceso de amalgamamiento que permitió incorporar en un único proyecto demandas *a priori* antagónicas. El Poder Ejecutivo puso en marcha un mecanismo que tomó “vida propia” y se fue desvinculando progresivamente de aquel paquete de medidas que le dio vida, adoptando así una identidad independiente.

Para que un asunto de agenda alcance *la decisión sustantiva* (Nelson 1993) debe mantener el interés. Los actores sociales, algunos diputados, los medios de comunicación nacionales y extranjeros sostuvieron una iniciativa que podría haberse diluido en los vaivenes del Poder Ejecutivo. Actualmente el proyecto se encuentra en proceso de reformulación de algunos de sus artículos para poder obtener los votos necesarios de la bancada oficialista para su aprobación en la Cámara de Representantes, y que así siga su curso a la Cámara de Senadores. Sabini reconoció que *“algunos teníamos la idea de que había que votar esto antes de fin de año del 2012, pero después el Presidente fue claro en dar más espacio para la discusión”*⁸³. Los integrantes de algunas organizaciones sociales reconocieron que *“una ley de este tipo no se podía votar a los prepos”*⁸⁴ y, en ese sentido, siguen apoyando a los legisladores para que en el 2013 pueda aprobarse el tan polémico proyecto.

⁸² Martín Collazo, Entrevista, Abril 2013.

⁸³ Sebastián Sabini, Entrevista, Mayo 2013.

⁸⁴ Martín Collazo, Ibid.

3.1.2. Los actores

“nadie entendía bien de dónde salía, pero ya estaba arriba de la mesa y había que jugar”⁸⁵

En el marco de las reglas de juego planteadas por el Poder Ejecutivo, las organizaciones sociales, los parlamentarios, los medios de comunicación desarrollaron diversas estrategias para incidir en las distintas etapas del proceso. En el Capítulo 1 definimos a los actores como formales e informales de acuerdo a sus potestades institucionales. A continuación nos detendremos en las principales características de estos actores para comprender su *performance* en las cuatro etapas definidas en el apartado anterior.

En primer lugar, presentamos a los actores formales: el Poder Ejecutivo, que ha tenido un lugar destacado en los procesos decisorios en materia de políticas de drogas en el Uruguay; los actores parlamentarios, que también se encuentran habilitados constitucionalmente para legislar en esta y otras materias; por último presentamos los actores informales: las organizaciones de la sociedad civil y los medios de comunicación, que se actúan por otras motivaciones, con objetivos y competencias que pueden no coincidir con las de los actores gubernamentales.

a- El Poder Ejecutivo

El Poder Ejecutivo puede tomarse como un único actor, o reconocer de alguna manera las diversas modalidades que puede adoptar en acciones específicas: el Presidente de la República, los Ministros, gabinetes *ad hoc*, entre otras que no tienen por qué manifestarse de forma homogénea. En el caso que aquí nos convoca, podríamos decir que los actores del Poder Ejecutivo han actuado de forma bastante homogénea, por lo que en muchas ocasiones referimos al actor Poder Ejecutivo como una única entidad.

El Poder Ejecutivo ha sido determinante en la formulación de políticas de drogas en Uruguay, con iniciativa legislativa prácticamente exclusiva. El proyecto de regulación del mercado de cannabis no ha sido la excepción, y parte de una iniciativa del Gabinete de Seguridad⁸⁶. Existían dos iniciativas legislativas sobre cultivo de marihuana y asuntos afines en el Parlamento, desde el 2010 y 2011, que no habían tenido las repercusiones a nivel de prensa y opinión pública que desató en el 2012 el anuncio del Poder Ejecutivo. A partir de ello se pusieron en marcha frenos y empujes de determinaron que aún hoy, en el 2013, se encuentre en discusión el proyecto de ley. Sostenemos que lo que determinó el ingreso de la regulación del cannabis a la agenda de gobierno fue la decisión del Poder Ejecutivo, específicamente a través de la propuesta del Gabinete de Seguridad.

⁸⁵ Martín Collazo, *Ibid.*

⁸⁶ El Gabinete de Seguridad fue creado por decreto del 11 de febrero de 2011, con el objetivo principal de “*coordinación y articulación de las acciones gubernamentales vinculadas a la conservación del orden y la tranquilidad en lo interior y la seguridad en lo exterior*” (artículo 1°), a partir de que “*se estima conveniente la creación de un ámbito de coordinación de las políticas señaladas al más alto nivel del Poder Ejecutivo*”. El artículo 2° del decreto determina su integración: Ministro del Interior (quien lo preside), Ministro de Defensa Nacional, Ministro de Relaciones Exteriores, Secretario de la Presidencia de la República y Prosecretario de la Presidencia de la República”.

b- Los parlamentarios

El Parlamento también ha jugado un rol destacado en este proceso. Su participación puede distinguirse a través de las acciones de la Comisión Especial de Drogas y Adicciones con Fines Legislativos de la Cámara de Representantes⁸⁷, a través de las distintas bancadas o, incluso, a partir de ciertas individualidades que cumplieron un rol decisivo a la hora de promover una ley, ponerse al hombro un proyecto más ambicioso como el del Poder Ejecutivo o enfrentarse a este.

Algunas investigaciones sobre el comportamiento de los Parlamentos indican que estos pueden adoptar estrategias proactivas o reactivas en los procesos de toma de decisión de políticas (García Montero 2007, Cox y Morgensten 2001). Algunas investigaciones sugieren que *“si bien los congresos de la región [América Latina] en general pueden no haber estado intensamente involucrados en la formulación y propugnación de un cambio político, tienen relevancia en los resultados de las medidas adoptadas”* (Taylor 1992; Nacif 2002; en Saiegh 2010). Dentro de las posibles estrategias que estos actores pueden desarrollar, se intenta comprender cómo los legisladores en este proceso *“se involucran en negociar cuestiones políticas con el Ejecutivo tras bambalinas o en reformular iniciativas de leyes que éste elabora”* (Saiegh 2010: 6).

En este sentido, podemos distinguir dos grandes momentos de los parlamentarios uruguayos a lo largo de este proceso. En primer lugar, adoptando una estrategia *proactiva* cuando algunos de ellos propusieron alternativas legislativas con respecto a las políticas de drogas con el proyecto de ley del 2011, a pesar de que las mismas parecen no haber sido muy exitosas en términos de su aprobación. El segundo momento del Parlamento, tiene lugar a partir de la presentación del proyecto de ley del Poder Ejecutivo: *“el gobierno tira el tema, y nosotros tenemos que recogerlo”*⁸⁸.

Los impactos en el Parlamento fueron diversos. Para los partidos de la bancada oficialista fue seguramente menos traumático, sobre todo en sectores como el Partido Socialista o el MPP, que ya contaban con algunos de sus representantes involucrados en los procesos anteriores. Pero en otros sectores del Frente Amplio, la negociación ha sido difícil (como es el caso de La Liga Federal y el FIDEL que se han manifestado en contra el proyecto del Poder Ejecutivo). Todo esto provocó la necesidad de fortalecer las negociaciones internas en el Frente Amplio, así como retomar las negociaciones con los diputados de la oposición que habían participado antes. El proceso posterior a la presentación del proyecto del Ejecutivo implicará una serie de reformulaciones que se dan en el seno parlamentario, que serán determinantes en las medidas finalmente

⁸⁷ Esta Comisión tiene su origen en una Comisión parlamentaria previa que no tenía fines legislativos sino sólo de diagnóstico sobre el tema drogas; una de las conclusiones fue crear una Comisión con fines legislativos. La actual Comisión es presidida por el diputado del MPP Sebastián Sabini, y se encuentra integrada por Julio Bango, Jorge Orrico, Daniel Radío, Pablo Ithurrealde, Verónica Alonso, Gerardo Amarilla, Martha Montaner, Daysi Tourné (suplente Nicolás Núñez), entre otros integrantes que han pasado por dicha Comisión desde su creación en diciembre de 2011. La misma sin embargo no se conformó efectivamente hasta el 2012.

⁸⁸ *“A nosotros nos tocó esa función en esta idea, acomodar los zapallos en el carro”* (Julio Bango, Entrevista, Abril 2013).

adoptadas, en el caso que efectivamente se apruebe un proyecto sobre regulación del cannabis en el Uruguay.

c- Los actores sociales

Las organizaciones sociales pueden participar de los procesos de formulación de políticas ya sea por iniciativa propia, por ser convocados por los actores formales del proceso u oponiéndose a las iniciativas de los mismos. En Uruguay las agrupaciones sociales organizadas en torno a cuestiones vinculadas a las drogas y a las políticas de drogas han ido creciendo en los últimos diez años. Son organizaciones que responden a una demanda bastante específica, por lo que no se caracterizan por ser demasiado numerosas.

Estas agrupaciones se han formado motivadas fundamentalmente por la defensa de los derechos de los usuarios de drogas, reclamando la reforma de un marco jurídico que, por un lado no penaliza el acto del consumo pero sí el resto de la cadena, por lo que los usuarios se ven obligados a obtener las sustancias que consumen en el mercado ilegal y así incurrir en un delito para poder abastecerse, tanto en “bocas”⁸⁹ como cultivando sus propias plantas.

Proderechos es una asociación civil que funciona desde el 2006 con el objetivo de llevar adelante varios frentes de trabajo dirigidos a la promoción y ampliación de derechos, con un área específica orientada a la reformulación de las políticas de drogas en el Uruguay (antes conocida como Prolegal⁹⁰). En este sentido, han desarrollado diversas estrategias de articulación con diversos actores, sociales y políticos, campañas de opinión pública, asesoramiento a tomadores de decisión, entre otras acciones dirigidas a incidir en los procesos de formulación de nuevas políticas. Algunas de las organizaciones, Proderechos es un ejemplo, trabajan en estrecho vínculo con organizaciones no gubernamentales a nivel internacional que les han brindado apoyo económico para la realización de algunas de sus actividades y campañas⁹¹. Existen también otras organizaciones con distintos perfiles, como las asociaciones de cultivadores que son un grupo minoritario entre los usuarios de marihuana⁹².

El anuncio del Poder Ejecutivo en junio de 2012 sobre la posibilidad de regular el mercado de marihuana impactó también en las organizaciones sociales, que en una reunión del PIT CNT de julio de 2012 crearon la Coordinadora Nacional por la Regulación de la Marihuana⁹³. De alguna manera, el anuncio del Ejecutivo provocó o

⁸⁹ Denominación con la que se conoce a los lugares en donde se comercializan las sustancias ilegales.

⁹⁰ Prolegal funcionó como un área específica dentro de Proderechos, orientada específicamente a la modificación de las políticas de drogas. Pero Prolegal está tendiendo a desaparecer como subunidad, por lo que de aquí en adelante referiremos a Proderechos.

⁹¹ A modo de ejemplo, el Debate Nacional de Drogas organizado en agosto de 2011 fue apoyado, entre otras instituciones, por la Open Society Foundation (<http://sobredrogas.org.uy/>).

⁹² La Asociación de Estudios Cannábicos (AECU) por ejemplo funciona desde el 2011 como una asociación civil con personería jurídica que tiene como objetivo la investigación y difusión de información sobre los diversos usos del cannabis, y que principalmente tiene como consigna la defensa del derecho del cultivo doméstico de marihuana, ya sea de forma individual como colectiva (<http://aecu.org.uy/>). Existen también otros grupos de cultivadores.

⁹³ En esta reunión estuvieron presentes las organizaciones de Jóvenes de la Vertiente, Departamento de Jóvenes del PIT CNT, Juventud Socialista del Uruguay, Movida Cannábica Florida, Movimiento de Liberación por el Cannabis,

apresuró algo que podía suceder de forma espontánea: la unión de un grupo de colectivos con algunos objetivos en común. No todas las organizaciones sociales se han comportado de manera uniforme, existen algunos movimientos que no estuvieron del todo de acuerdo con apoyar el proyecto del gobierno⁹⁴. De todas maneras, los actores sociales cumplieron un rol importante en el proceso de mantenimiento del asunto marihuana en agenda.

d- Los medios de comunicación

La incidencia de los medios de comunicación ha sido muy debatida en la literatura sobre políticas públicas, ya que ciertamente reviste una gran dificultad en calibrar sus efectos sobre la opinión pública y los decisores de políticas. La influencia de los medios en estos procesos puede ser muy variable, incluyendo *“la capacidad para utilizar la cobertura informativa a fin de establecer la agenda de formulación de políticas, acelerar el ritmos de las decisiones, cambiar los incentivos para el apoyo a las políticas y aumentar el costo del comportamiento estrecho o en interés propio”* (Stein et al. 2006: 106).

En el proceso que aquí nos convoca, podemos distinguir dos momentos en los que sus acciones se hicieron notorias. En primer lugar, la cobertura de los medios sobre los temas de seguridad –o inseguridad, según el énfasis que se le quiera dar– fue uno de los factores que el Gabinete de Seguridad evaluó para la elaboración del documento *“para la vida y la convivencia”*, dedicando a este punto además dos de las quince medidas anunciadas en junio de 2012 (ver 3.1.1. b).⁹⁵ Por otra parte, durante el resto de las etapas de formación de la agenda los medios realizaron una cobertura casi cotidiana (con picos notorios alrededor de los eventos descriptos en el apartado 3.1.1) que provocó que el tema estuviera en la pantalla, en las audiciones radiales, en internet y en la prensa escrita de forma permanente. Es cierto que en este proceso los actores del Poder Ejecutivo fueron de enorme colaboración, brindándole a los medios insumos muy variados para la elaboración las noticias.

La estrategia de la prensa puede leerse como un obstáculo en el proceso de formulación de una política, por plantarse en contra del proyecto o por motivaciones políticas en contra del Poder Ejecutivo. Pero también esta cobertura permanente puede leerse como un factor que puede haber incidido en que el tema se mantuviera en agenda, permitiendo además un seguimiento del asunto de los medios y otros actores del sistema internacional.

Ovejas Negras, Proderechos, la UJC, entre otros. (Montevideo Portal, 25 de julio de 2012, http://www.montevideo.com.uy/notnoticias_173234_1.html)

⁹⁴ Los cultivadores en líneas generales se concentran mayormente en defender su interés particular pero se han mantenido bastante al margen de la política, manifestándose algunos de ellos en contra del proyecto de regulación estatal. Esto implicó algunas dificultades a la interna del movimiento social (Martín Collazo, Entrevista, Abril 2013).

⁹⁵ *“Los medios de comunicación influyen en la formulación de las políticas por medio del marco que utilizan para estructurar las crónicas. Los periodistas organizan las noticias, incluso las más sencillas, en marcos de interpretación. Estos marcos que se centran en algunos aspectos de interés periodístico en desmedro de otros, confieren legitimidad a ciertos actores, propuestas de políticas y perspectivas del mundo”* (Stein et al. 2006: 108).

En suma, en el presente apartado se presentaron los hechos y los actores más relevantes durante el proceso de inclusión en la agenda de gobierno del proyecto de regulación del cannabis. Para finalizar, la Tabla 3 permite ordenar la información presentada y vincular ambos ejes (hechos y actores) para así avanzar en el análisis, con los elementos más destacados de estas cuatro etapas:

Tabla 3. Hechos y actores en la etapa de formulación de la agenda de gobierno

Fase	Período	Hecho principal	Documento asociado	Actor principal
Reconocimiento del asunto	Mayo 2012	3 asesinatos; marcha seguridad	Estrategia para la vida y la convivencia	Gabinete de Seguridad del Poder Ejecutivo
Adopción del asunto	Junio 2012	Conferencia de prensa para anuncio de las medidas	Estrategia para la vida y la convivencia	Gabinete de Seguridad del Poder Ejecutivo
Priorización del asunto	Agosto 2012	Presentación del proyecto de ley del Ejecutivo en el Parlamento	Proyecto de ley de artículo único	Poder Ejecutivo (JND)
Mantenimiento del asunto	Agosto 2012 a la fecha	Trámite parlamentario del proyecto (se aleja del paquete que le dio vida)	Proyecto de ley elaborado en la Cámara Baja (con más de 30 artículos)	Comisión de Adicciones del Parlamento y Organizaciones sociales.

Fuente: elaboración propia en base a las etapas de Bárbara Nelson.

Capítulo 4. De cómo un proyecto de regulación del cannabis llegó a la agenda de gobierno y de cómo logró mantenerse en el tiempo

“Un número de problemas de política pública se integra en la agenda como consecuencia de los intentos de implantar otras políticas”

Charles Lindblom

Estas cuatro etapas del proceso de formación de la agenda pueden subsumirse en dos grandes momentos discernibles analítica y empíricamente: el ingreso de un problema a la agenda de gobierno y su mantenimiento como asunto susceptible de decisión. El ingreso de un asunto a la agenda de un gobierno no implica necesariamente que el mismo se mantenga en la misma, y finalmente arribe a una decisión. Muchos asuntos entran y salen de agenda, sin alcanzar esa *decisión sustantiva*: *“para que un asunto permanezca en la agenda una vez que ha obtenido atención y quizá respuesta debe mantener sus merecimientos y seguir formando parte de las ideas con vigencia. Si una cuestión no conserva esta característica por un largo plazo no podrá incorporarse duraderamente a las preocupaciones gubernamentales”* (Nelson 1993: 110).

Decimos entonces que, en primer lugar, estos dos grandes momentos no necesariamente se explican por los mismos factores. Pueden responder a fenómenos de distinta naturaleza, pero al mismo tiempo forman parte del mismo proceso de formación de la agenda, por lo que es analíticamente relevante trabajar sobre ambos para comprender las implicancias que puedan generar sobre los productos de políticas. Más concretamente sostenemos junto con Bárbara Nelson que el proceso de mantenimiento de un asunto en agenda será decisivo con respecto a su éxito como un programa efectivo de acción gubernamental.

En este sentido, el presente capítulo se concentra en primer lugar en profundizar sobre algunos aspectos del ingreso de la regulación del cannabis a la agenda de gobierno en el 2012, que ya presentamos en el capítulo 3. Luego, nos concentraremos sobre los factores que determinaron su permanencia como un tema de la agenda de gobierno y que hicieron posible que en junio de 2013 aún se encuentre a discusión el proyecto que sorpresivamente ingresó en la agenda gubernamental en junio de 2012.

4.1. “Tejer, tejer, tejer”⁹⁶: el Poder Ejecutivo y el ingreso a la agenda del proyecto de regulación del cannabis

En el capítulo 2 recorrimos la tradición del Estado uruguayo en materia de elaboración de políticas públicas de drogas. En el capítulo 3 conocimos cómo esa tradición política fue confirmada con la presentación del proyecto de ley sobre regulación del cannabis: una vez más la iniciativa legislativa era del Poder Ejecutivo. En ese sentido no fue una sorpresa, la tendencia esperada en materia de iniciativas de políticas de drogas coincidió con la tendencia observada en esta oportunidad también.

Vimos cómo desde 2010 y 2011 dos proyectos de ley que proponían el autocultivo del cannabis no habían alcanzado avanzar en su tramitación como sí lo logró rápidamente el proyecto presentado por el Poder Ejecutivo. El proyecto del 2010 de Luis Lacalle Pou se había detenido en su trámite parlamentario por falta de apoyo político, y el proyecto de 2011 había logrado algunos acuerdos con legisladores de la oposición pero tampoco había avanzado en su trámite parlamentario. El comportamiento del Estado uruguayo con respecto a las iniciativas legislativas en materia de políticas de drogas cumplió el libreto esperado. No podemos hacer el ejercicio contrafáctico de preguntarnos qué hubiera sucedido con el proyecto de ley de 2011 de no haber sido por la iniciativa del Ejecutivo, lo cierto es que el anuncio del Gabinete de Seguridad en junio de 2012 puso en marcha el mecanismo de formulación de una política pública, que no lograron los proyectos de iniciativa parlamentaria anteriores.

No obstante, la iniciativa del Ejecutivo aportó dos novedades. En primer lugar, se convirtió en la primera del Estado uruguayo en contradecir lo pautado por el régimen internacional de estupefacientes, con los potenciales costos que puede reportar una acción de estas características. La segunda novedad consistió en leer la problemática del cannabis en clave de seguridad y, de esta manera, habilitar su inclusión en el paquete de medidas anunciadas en junio.

Los asuntos vinculados a las drogas no han alcanzado unanimidad de posturas frente al tema. Algunas encuestas de opinión pública, así como las propias organizaciones sociales reconocen que es un tema conflictivo, que invoca cuestiones muy diversas. En este sentido, siguiendo la línea de Nelson, podríamos hacer el ejercicio de definir los problemas de las drogas en general –y sobre el cannabis en particular– como *asuntos de posición*, en los que las preferencias de los actores responden a diversos factores sociales, políticos, culturales, socioeconómicos, por lo que no es simple lograr acuerdos (véase Anexo III).

Cuando el Poder Ejecutivo incluye la regulación del cannabis dentro del paquete de medidas de seguridad pública y convivencia ciudadana, de alguna manera reformula un tema vinculado a los derechos, y lo lleva al terreno de los *asuntos de valencia*. ¿Por qué? Porque instrumentar una medida para quitarle dinero al narcotráfico, dinero que

⁹⁶ Secretario de la Junta Nacional de Drogas, Julio Calzada, en Café & Tertulia “Drogas, individuo y sociedad”, organizado por el Espacio Interdisciplinario (UdelaR) el 28 de junio de 2012: “...es cierto que hay una construcción de la realidad que determinó que terminaran discutiendo el tema de la pasta base como un eje central de los problemas de violencia y convivencia que tenemos en la sociedad. Y después la política lo que tiene que hacer es tejer, tejer, tejer y encontrar alternativas a esto”.

se desvía también a otros negocios ilegales como la trata de personas o el tráfico de armas, en este contexto puede interpretarse como una medida que reporte más adhesiones que las estrictamente vinculadas a los derechos de los usuarios. El diputado Bango coincidía en este punto: *“yo sé que si salgo a dar una discusión en la sociedad sobre el derecho de la gente a consumir marihuana pierdo por goleada, porque nuestra sociedad es culturalmente conservadora”*⁹⁷. Es decir, sería plausible pensar que existen más posibilidades de obtener consenso con ese argumento, que con el argumento de los derechos. Esta idea se sustenta además en la común asociación entre drogas, delincuencia e inseguridad, que ha sido abordada por diferentes investigaciones, así como presenta también un correlato en las expresiones recogidas en los medios de prensa.

Por otra parte, el argumento de la regulación del cannabis como un asunto de seguridad o, incluso, de salud pública de alguna manera son argumentos más fuertes para legitimar la estrategia de un Estado ante el sistema internacional, en el sentido de que cualquier Estado es soberano para atender un problema de alarma pública. El diputado Bango argumentaba en este sentido: *“esta perspectiva [la de seguridad] juega en la cancha geopolítica, es la dimensión que tiene más relevancia a nivel global [...]. En el escenario local para mí es más importante la perspectiva de salud pública porque es la que te genera el fundamento de poder pelearte con la JIFE en el escenario global [...] no hay dios que me pueda decir a mí que como Estado no puedo tener una política que atienda esto”*⁹⁸. Es decir, tanto el argumento de la seguridad como el de la salud pública son los que brindan herramientas al Estado uruguayo para discutir en el sistema internacional, como no sucede con los argumentos centrados en los derechos.

No obstante, el objetivo que perseguía el Ejecutivo al asociar la regulación del cannabis a la agenda de seguridad no consistía en obtener una mayor legitimación de un asunto que corría por los carriles de los derechos, a partir de su transformación en un asunto de valencia como estrategia para resolver las contradicciones del marco jurídico en materia de políticas de drogas. Los objetivos parecen ser otros:

*“En el inicio del 2012 hay un avance de las posiciones de la derecha en centrarse como bandera política en un aspecto que tiene que ver con la seguridad, más una ofensiva muy fuerte de los medios de comunicación que empiezan a dedicarle 40 ó 50 minutos del informativo a temas vinculados a la inseguridad y a la violencia. Y hay una asociación muy fuerte por parte de la derecha sobre consumo de drogas y violencia. Entonces el Poder Ejecutivo se plantea a partir de aquellos tres hechos trágicos este paquete de medidas [...] dentro de ese paquete de medidas aparecen iniciativas que tienen que ver con el aumento de penas por ejemplo, visiones más coercitivas, a la banalidad y corrupción policial, a reposicionar la ley de faltas, **marcar la cancha de determinada manera y decir: vamos a jugar en esta cancha**. Y dentro de eso aparece la regulación del mercado de la marihuana, como un elemento sustancial para atacar al narcotráfico desde el punto de vista de sus bases de sustentación, que son básicamente económicas”*⁹⁹.

La preocupación del gobierno parece más ligada a dar respuestas a la oposición, a la *derecha* y a la opinión pública sobre las demandas de más seguridad. Se elaboró – se

⁹⁷ Julio Bango, Entrevista, Abril 2013.

⁹⁸ Julio Bango, Ibid.

⁹⁹ Julio Calzada, Entrevista, Abril 2013 (el énfasis es nuestro).

“tejió”– así un paquete de medidas que por un lado eran una señal política de que el gobierno no sólo le prestaba atención a los temas de seguridad, sino que había elaborado un paquete de medidas que pretendían aportar soluciones a las problemáticas de la violencia, la seguridad y la convivencia ciudadanas, ese “*equilibrio dialéctico*” con que fundamentaban ese documento. Recordemos que los actores gubernamentales cuando actúan pueden hacerlo a través de diversas estrategias. En este caso parece una combinación entre “*mandar una señal simbólica*”, pero al mismo tiempo ofreciendo un paquete de medidas concretas que si bien pueden ir en el sentido de “*reglamentar una pequeña parte del problema que tenga un valor simbólico, pero no se ataque el fondo del problema*” (Meny, Thoenig 1992), ofrecen una respuesta a la problemática de la seguridad tan efervescente en aquel momento.

No evaluaremos aquí si la estrategia desarrollada por el Poder Ejecutivo fue efectiva en ese sentido. Lo que es de interés destacar es que esta decisión fue la que habilitó la pertinencia de una medida de regulación de la marihuana dentro de un paquete de medidas de seguridad. Con el correr de los días las declaraciones de los actores involucrados hicieron más evidente que el conjunto de medidas que integraban ese paquete habían sido pensadas sobre la marcha, particularmente con respecto a la propuesta de regulación del mercado de la marihuana. Bango dice: “*me pareció una jugada tremenda, recontra innovadora y recontra audaz del Pepe, pero recontra improvisada también*”¹⁰⁰.

Improvisada seguramente en el sentido del escaso conocimiento en la materia que expusieron los propios promotores de la iniciativa, así como con respecto a la celeridad con la que el Gabinete de Seguridad elaboró ese paquete, debiendo recurrir por ello a algunas soluciones que ya contaban con una sólida construcción. Sin embargo es posible distinguir una clara convicción política en “*marcar la cancha*” de la seguridad con un paquete de medidas más acordes al libreto frenteamplista, es decir, *jugar en la cancha* de la seguridad sí, pero en la forma que el Gabinete determinó.

Con la reformulación del Poder Ejecutivo cambia su entidad y se transforma en una de las soluciones propuestas para los temas de seguridad. Convergiéron entonces el problema de la seguridad, la solución de regulación del cannabis y la decisión del Poder Ejecutivo para determinar su ingreso a la agenda de gobierno. La regulación del cannabis fue más *una solución que encontró su problema*: la seguridad pública (Cohen, March, Olsen 2011 [1972])¹⁰¹.

¹⁰⁰ Julio Bango, Entrevista, Abril 2013.

¹⁰¹ “Una característica mayúscula del proceso de bote de basura es el desacoplamiento parcial de los problemas y las elecciones. A pesar de que la toma de decisiones está pensada como un proceso para resolver problemas, esto es algo que no pasa comúnmente. Se trabajan los problemas en el contexto de alguna elección, pero las elecciones se realizan sólo cuando las combinaciones cambiantes de problemas, soluciones y tomadores de decisiones logran hacer posible la acción” (Cohen, March, Olsen 2011 [1972]: 286).

4.2. El mantenimiento del asunto: tres *corrientes* y una *ventana de oportunidad*

El problema marihuana ya existía, ya tenía entidad como un tema de agenda y de demanda de algunos sectores específicos. Cuando el Poder Ejecutivo decide tomar una decisión con respecto al tema seguridad, contaba con un bagaje acumulado de años de investigaciones que aportaban evidencia sobre la necesidad de modificar las normas vigentes en materia de drogas. También existían antecedentes de políticas, que se habían elaborado y presentado en el Parlamento en los últimos dos años, involucrando en ese proceso tanto a los actores parlamentarios como a las organizaciones sociales. Es decir, a la hora de tomar la decisión de incorporar a la regulación del cannabis al paquete de medidas el Ejecutivo tuvo a su disposición un soporte teórico y empírico que convalidaba la medida propuesta y que, al mismo tiempo, facilitó que en el breve lapso que la *ventana de oportunidad de la política* estuvo abierta, la regulación del cannabis tuviera éxito en su entrada a la agenda gubernamental. Esa decisión política no fue entonces “*un salto al vacío*”, sino que como el Secretario de la Junta Nacional de Drogas expresaba, existían “*antecedentes en el mundo que lo respaldan*”¹⁰².

Pero como ya vimos, esa decisión del Ejecutivo debía cumplir con la condición de sostenerse en el tiempo para lograr mantenerse como un programa de acción gubernamental, ya que de lo contrario podría haberse diluido después de aquel momento inicial. Es en el proceso posterior al ingreso en agenda de la regulación del cannabis que se concentra el presente apartado.

El escenario que se configuró entre mayo y junio de 2012 –ya descrito en el capítulo 3– con respecto a la agenda de seguridad-inseguridad abrió una *ventana de oportunidad* a la política de regulación del cannabis (“*policy window*”, Kingdon 2003). En ese momento confluyeron tres *corrientes independientes* que son las que explican el mantenimiento en agenda de la regulación del cannabis como un programa efectivo de acción del gobierno: la decisión del Gabinete de Seguridad de elaborar un paquete de medidas para dar respuesta al problema de la seguridad (“*political stream*”), la trayectoria del problema de la regulación del cannabis como un tema de agenda de algunos actores sociales (“*problem stream*”) y el antecedente de dos proyectos de iniciativa parlamentaria (“*policy stream*”) (Kingdon 2003).

Es decir, nuestra hipótesis de trabajo sostenía que: **la confluencia de la decisión del Poder Ejecutivo de incluir la regulación del cannabis en el paquete de medidas dirigidas a la seguridad con la existencia de un cúmulo de estudios previos y con las iniciativas parlamentarias anteriores de regulación, explica que el proyecto del 2012 de regulación del cannabis tomara “vida propia” y se mantuviera como un programa efectivo de acción gubernamental hasta la fecha.**

En suma, la decisión del Poder Ejecutivo de atender a los problemas de seguridad fue sin duda la corriente que precipitó los acontecimientos, pero la existencia de las otras dos corrientes hizo posible una rápida y sólida respuesta para los decisores del

¹⁰² El Observador titulaba: “Junta Nacional de Drogas: la legalización de marihuana no es “un salto al vacío” (22 de Junio de 2012, <http://www.elobservador.com.uy/noticia/226628/junta-nacional-de-drogas-la-legalizacion-de-marihuana-no-es-34un-salto-al-vacio34/>)

Gabinete de Seguridad. En el apartado 4.1 ya presentamos la corriente política, la decisión del Ejecutivo. A continuación presentamos las otras dos corrientes que hicieron posible el mantenimiento en agenda de gobierno de la regulación del cannabis.

4.2.1. La corriente de los problemas

De acuerdo a nuestro análisis el tiempo transcurrido entre la identificación del asunto y su adopción no fue muy prolongado. Recordemos que entre los crímenes que sucedieron en mayo de 2012 y la presentación de la Estrategia pasaron no más de treinta días. La ventana de oportunidad para la adopción de un proyecto de regulación del mercado de marihuana se abrió entonces por un período breve, y en ese momento el Gabinete de Seguridad tuvo todos los insumos disponibles para incorporar una medida de esas características, de lo contrario, los plazos no hubieran sido suficientes para construir el problema y encontrar una solución.

En el Capítulo 2 presentamos la crisis del paradigma prohibicionista sostenida por un grupo creciente de organismos nacionales e internacionales, profesionales de las más diversas áreas del conocimiento, así como declaraciones políticas de algunas personalidades del sistema internacional. Algunos de estos expertos internacionales fueron convocados por la Junta Nacional de Drogas una vez presentado el proyecto de ley en el Parlamento, ya que había obstáculos para la elaboración de un proyecto debido al reducido número de especialistas y recursos humanos especializados en el tema. Esta estrategia desplegada por la JND de alguna manera legitimaba la iniciativa del Ejecutivo, que encontraba sustento científico en las investigaciones realizadas por expertos internacionales en las últimas dos décadas.

Organizaciones sociales -como Proderechos, entre otras- cumplieron un rol muy importante en dos aspectos: el primero, sosteniendo los vaivenes del Poder Ejecutivo para que no se diluyera la intensidad del problema y se alejara de la agenda y, el segundo, *“administrando las tensiones”* de un proceso y una discusión que tenía lugar fundamentalmente en los medios de prensa: *“ese apoyo social a la propuesta existe, ha existido y ha facilitado que salga adelante”*¹⁰³. En esta misma línea nos decía Martín Collazo:

*“Creo que hoy se logró una síntesis... costó pero se llegó a un proyecto que es bueno a nuestro entender, y que focaliza en el tema de la salud pública, entonces zafa de ese discurso inicial sólo de seguridad. Al mismo tiempo, está dentro del paquete de quince medidas por la seguridad y la convivencia pero como era obvio, este proyecto siempre tuvo vida propia, al margen de ese paquete de medidas...Este proyecto tiene vida propia porque hay un movimiento social que lo reclama hace diez años y porque, de todas las medidas, es la que posiciona a Uruguay en un lugar de vanguardia a nivel internacional, y por eso tuvo el reconocimiento internacional que nadie esperaba...”*¹⁰⁴

Desde el primer momento los movimientos sociales apoyaron la iniciativa del Poder Ejecutivo, reconociendo que el enfoque propuesto –el de la seguridad– no era ni

¹⁰³ Martín Collazo, Entrevista, Abril 2013.

¹⁰⁴ Martín Collazo, Entrevista, Abril 2013.

deseable ni coincidía con sus demandas. Sin embargo, redoblaron la apuesta apoyando el proyecto y movilizándose junto con los actores legislativos con los que estaban trabajando en el proyecto anterior para incidir en las decisiones y así persuadir a los actores del Ejecutivo de la necesidad de incorporar otros enfoques, como el sanitario y el de los derechos. Así desarrollaron una campaña dentro de los distintos sectores del Frente Amplio que no estaban comprometidos con el proyecto, *“operando quirúrgicamente”* con el apoyo de los legisladores que estaban trabajando en el proyecto anterior, o viceversa, estos legisladores habilitando la participación de estos actores y apoyándose en ellos para poder seguir avanzando en la redacción de un proyecto más acabado. Lo cierto es que los actores de las organizaciones sociales pusieron a disposición de los actores políticos una batería de investigaciones y evidencia que no eran otra cosa que herramientas determinantes para sostener una iniciativa tan polémica como la que presentó el Poder Ejecutivo.

4.2.2. La corriente de las políticas

Como ya hemos visto, algunos parlamentarios ya habían presentado iniciativas sobre la regulación del mercado de la marihuana en la Cámara de Representantes. Estas dos iniciativas ponen en evidencia que la regulación del cannabis era pensada como un potencial programa de acción gubernamental. Para la elaboración de estos proyectos ya se había transitado por un proceso de definición y construcción del problema, que había terminado en la presentación de dos proyectos de ley con características diferentes.

En lo que respecta al proyecto presentado en el 2010 por el diputado Lacalle Pou, denominado *“Medidas contra el narcotráfico”* pudimos ver algunas analogías con la estrategia desarrollada por el Poder Ejecutivo en el 2012. No analizaremos aquí el vínculo entre ambos proyectos, ya que es muy complejo urdir en la trama de conexiones posibles. Sin embargo, siguiendo la hipótesis de que el Gabinete de Seguridad incluyó en el paquete de quince medidas algunas que dieran respuesta a la demanda de la *derecha* con el objetivo de ofrecer una señal política con medidas concretas, esta podría ser otra estrategia del Poder Ejecutivo. Es decir, además de recoger el discurso de la derecha, esta *“Estrategia”* recogía también algunos elementos ya considerados por los partidos de oposición. De alguna manera, la regulación del cannabis se presentaba así como una medida ya contemplada por la bancada oficialista, pero también por representantes de la oposición: el Partido Nacional con este proyecto de Lacalle Pou, y el Partido Colorado y el Independiente con el proyecto de 2011.

El proyecto de Lacalle Pou no siguió con su tratamiento parlamentario por falta de apoyo político. El representante de Proderechos explicaba: *“al mismo tiempo las tres organizaciones sociales que existían en ese momento estábamos trabajando con los otros cuatro legisladores para la construcción de un proyecto de otras características, el proyecto que finalmente fue firmado por Sebastián Sabini, Nicolás Núñez, Fernando Amado y Daniel Radío, que era un proyecto de mínima desde nuestro punto de vista, pero que atendía lo que hasta ese momento parecía lo viable”*¹⁰⁵. El proyecto de 2011

¹⁰⁵ Martín Collazo, Entrevista, Abril 2013.

parecía tener más afinidad con las organizaciones sociales que el proyecto de 2010, sin embargo este último se parece más a la Estrategia del Poder Ejecutivo en el 2012. De todas formas, con el tratamiento Parlamentario, el proyecto del Gabinete de Seguridad se fue sintetizando con algunas de las cuestiones ya planteadas por el “proyecto Sabini” y los movimientos sociales.

El proyecto de ley presentado en el 2011 con el apoyo de Representantes de otros partidos, proponía el autocultivo de marihuana, en palabras de Sabini porque: *“entendíamos que era lo posible en ese contexto político, porque el paso de la venta, que yo entendía que era la solución definitiva, no tenía las condiciones políticas para avanzar. Eso tenía que ser una decisión como la que fue posteriormente, una decisión del Ejecutivo”*¹⁰⁶. Con respecto al tema del peso político reflexionaba el diputado del MPP:

El proyecto de 2011 tenía una dificultad para salir, el tema del “peso político”: *“porque somos una parte pequeña, más allá que el MPP es un sector grande siempre hay especializaciones en los temas y no nos daba...ni siquiera si toda la bancada hubiera estado de acuerdo, que no lo estaba, no nos daba la nafta para presentar un proyecto así, y que lo presentara el Gabinete de Seguridad y el Presidente lo tomara como un tema central con todo el peso político fue lo que abrió el camino. Yo en el fondo pienso que es un tema de peso político. [...] Podríamos haberlo planteado como lo hicimos, como en el 2010 que lo escribimos y no pasó nada...En realidad lo que nos dio la fortaleza para salir a pelear fue el planteo de Mujica. Lo otro podría haber salido y hubiera estado bueno, pero esto es mucho mejor.”*¹⁰⁷

En este sentido, la corriente de las políticas convergió con la corriente política del Poder Ejecutivo. Este contaba al alcance de la mano con algunas propuestas ya presentadas en el Parlamento y, sobre todo en el caso de la bancada oficialista, la iniciativa del Poder Ejecutivo permitía avanzar en una política más integral: *“en términos de una política pública la iniciativa del Poder Ejecutivo te permite construir una política pública que, a mi gusto, no lo permitía el otro proyecto”*¹⁰⁸, que estaba dirigido a una pequeña porción de la problemática, el autocultivo.

En el proceso posterior a la presentación del proyecto de ley de artículo único del Poder Ejecutivo en agosto de 2012, los legisladores iniciaron un proceso de recepción de delegaciones, de diálogo con los movimientos sociales y con el Poder Ejecutivo. Entre otras cosas, en ese proceso logró incorporarse la medida del autocultivo en el articulado del proyecto¹⁰⁹, y el Poder Ejecutivo hizo explícito su apoyo a la medida después de muchas idas y venidas expresadas por los diferentes representantes del Ejecutivo en los medios de comunicación¹¹⁰.

¹⁰⁶ Sebastián Sabini, Entrevista, Mayo 2013.

¹⁰⁷ Sebastián Sabini, Ibid.

¹⁰⁸ Julio Bango, Entrevista, Abril 2013.

¹⁰⁹ *“Cuando se planteó que el autocultivo no fuera parte del proyecto nosotros entendimos que era un error, porque un contexto de amplia negativa quitarle respaldos a un proyecto era un error”* (Sebastián Sabini, Ibid.)

¹¹⁰ *“El Prosecretario de Presidencia afirmó en el Parlamento que el gobierno apoya “in totum” el proyecto alternativo de la bancada del FA y dio su aval para la creación del Instituto Nacional del Cannabis”* (Montevideo Portal, 13 de diciembre de 2012, http://www.montevideo.com.uy/NOTNOTICIAS_187088_1.HTML).

Si bien la decisión del Poder Ejecutivo fue la que puso en marcha el complejo mecanismo de formulación de una política, su supervivencia se debe a la confluencia de las tres corrientes, cada una de ellas con estrategias desplegadas, sobre todo, por los actores sociales y los parlamentarios. Como proponían Oszlak y O'Donnell:

“Aun en el caso en que el estado inicia con gran autonomía una cuestión, las decisiones posteriores vinculadas a la misma -tanto en términos de implementación de la decisión originaria como de posibles cambios implícitos o explícitos de su contenido- no dejarán de estar influidas por las posiciones adoptadas por otros actores”. (1995 [1981]: 115)

5. Algunas reflexiones finales

Una ventana de política –“policy window”–: “es una oportunidad para los defensores de propuestas de impulsar sus soluciones, o para atraer la atención a sus problemas específicos” (Kingdon 2003: 165)¹¹¹. Esta “ventana de política” se abre por un tiempo corto, cuando las condiciones para impulsar un determinado tema en la agenda están dadas. Sin embargo, la ventana está abierta sólo por un tiempo y luego se cierra. [...] Así que las oportunidades pasan, y si los promotores de políticas que estaban tratando de hacer converger una solución a un problema candente o la situación política propicia, pierden la oportunidad y deberán esperar a la próxima oportunidad” (Kingdon 2003: 88)¹¹².

El proyecto de ley de regulación del cannabis desde el anuncio de las medidas en junio de 2012 sobresalió por sobre las restantes, tomó una entidad que tanto los actores como los medios de prensa se ocuparon de sostener. Y en este proceso, tanto los actores sociales como los parlamentarios desempeñaron un rol decisivo. Que el proyecto proviniera del Gabinete de Seguridad, para las organizaciones implicó en un momento un retroceso a nivel discursivo:

“el discurso era que el Poder Ejecutivo tenía que dar respuestas a problemáticas de seguridad, con un discurso a veces un tanto represivo, entonces que este tema se metiera en ese paquete era un problema para nosotros... y el único argumento era el de la seguridad pública, cuando nosotros veníamos trabajando sobre otros argumentos... Una de las cosas que nosotros hicimos a nivel de prensa y también a nivel de las reuniones fue colocar los otros argumentos arriba de la mesa, e insistir en que no podía ser visualizado el tema sólo como un tema de seguridad, que había cuestiones de salud, cuestiones de derechos”¹¹³.

Lo cierto es que el proyecto que actualmente se encuentra a discusión parlamentaria logró ensamblar las demandas de los diferentes actores vinculados a este proyecto. Las organizaciones sociales aprovecharon la oportunidad que les brindó la propuesta del Poder Ejecutivo que, si bien distaba de cumplir con sus expectativas, planteaba un escenario inédito para estas organizaciones. Para los promotores del proyecto del ley de 2011, implicaba también una oportunidad para incluir otras medidas que no habían sido planteadas por falta de “peso político”. Una iniciativa tan contrapuesta a las Convenciones Internacionales debía contar con un aval del Ejecutivo para hacer frente a las posibles arremetidas de los organismos internacionales.

El impacto de los medios de prensa en el proceso es difícil de calibrar. Algunos actores evalúan que los medios de comunicación –o algunos medios de ellos– funcionaron como un obstáculo, por plantearse no en contra del proyecto sino en contra del Poder Ejecutivo en este caso. De todas maneras, que la prensa le haya dado toda esa

¹¹¹ Traducción propia.

¹¹² Traducción propia.

¹¹³ Martín Collazo, Entrevista, Abril 2013. En este sentido mismo sentido, el Secretario de la Junta Nacional de Drogas reconocía el origen divergente del proyecto del Gabinete: “Sí, eso es muy claro. Coinciden, convergen, pero no vienen del mismo lugar, en un momento llegan juntas a la autopista, pero son caminos, son rutas, son visiones, son experiencias de vida, son sensibilidades diferentes” (Julio Calzada, Entrevista, Abril 2013).

atención al tema, puede haber sido un factor que incidiera en que el tema se mantuviera en la agenda nacional e internacional.

La iniciativa del Poder Ejecutivo podría haber tenido repercusiones más fugaces, quizás así lo evaluaron algunos de sus miembros, quizás no se tenía conciencia del movimiento que iba a desatar sólo el anuncio. No lo sabremos. Lo que sí sabemos es que el mantenimiento de la regulación del cannabis como un programa de gobierno responde en gran medida a los actores sociales y parlamentarios que sostuvieron los vaivenes del Poder Ejecutivo, las vacilaciones y las declaraciones poco afortunadas en la prensa. Y claro está, un Poder Ejecutivo que sobre la marcha seguramente fue reconociendo el impacto de la aprobación de una medida tan vanguardista como esta, en el marco de un escenario internacional más favorable a medidas innovadoras en materia de políticas de drogas.

En términos políticos, los actores lograron incorporar sus expectativas al proyecto, haciendo una lectura en clave de la oportunidad que les brindaba esta iniciativa y que sabían no podían dejar pasar. Las ventanas de políticas se abren a veces de forma más predecible o algunas veces, como esta, de forma imprevista. Esa ventana no suele estar abierta por mucho tiempo, por lo que es decisivo que las tres corrientes converjan en ese momento para que ese momento no diluya. El escenario planteado en mayo de 2012 con respecto a la seguridad-inseguridad y la asociación entre droga y delito presentó en aquel momento un sobredimensionamiento estos temas que provocó una respuesta del Poder Ejecutivo, que se propuso dar señales políticas muy claras. Sin ese escenario es difícil pensar en una medida como la que tomó el Ejecutivo, por lo que fue decisivo para la configuración del escenario actual.

“Hoy me da la impresión que, por un lado el movimiento social reconoce los argumentos de salud pública y el combate al narcotráfico, y por otro lado el sistema político reconoce los argumentos de salud pública, de derechos y de reajuste de la legislación. Al final se fue dando como una síntesis”¹¹⁴.

John Kingdon (2003) decía: *“los mayores cambios de política tienen lugar cuando tres corrientes se unen”*: la corriente de los problemas, la corriente de las políticas y la corriente de la política¹¹⁵. Esas condiciones se dieron y están dadas para la regulación del cannabis, sin embargo será necesario que el proceso llegue a su fin para poder evaluar si efectivamente el cambio en el *statu quo* de las políticas de drogas pudo hacerse efectivo a partir del escenario planteado en el 2012. El resto es harina de otro costal.

¹¹⁴ Martín Collazo, Entrevista, Abril 2013.

¹¹⁵ Traducción propia.

ANEXO I. Consumo mundial de drogas ilícitas

Tabla I.a. Consumo mundial de drogas ilícitas (2010)

Prevalencia anual y número de consumidores de drogas ilícitas a nivel mundial (2010)				
	Prevalencia (%)		Número (millones)	
	Baja	Alta	Baja	Alta
Cannabis	2,6	5	119.420	224.490
Opioides	0,6	0,8	26.380	36.120
Opiáceos	0,3	0,5	12.980	20.990
Cocaína	0,3	0,4	13.200	19.510
Anfetaminas	0,3	1,2	14.340	52.540
Éxtasis	0,2	0,6	10.480	28.120
Cualquier droga ilícita	3,4	6,6	153.000	300.000

Fuente: Informe Mundial sobre las Drogas 2012 – ONNUD

Tabla I.b. Consumo anual de drogas 1998 – 2008

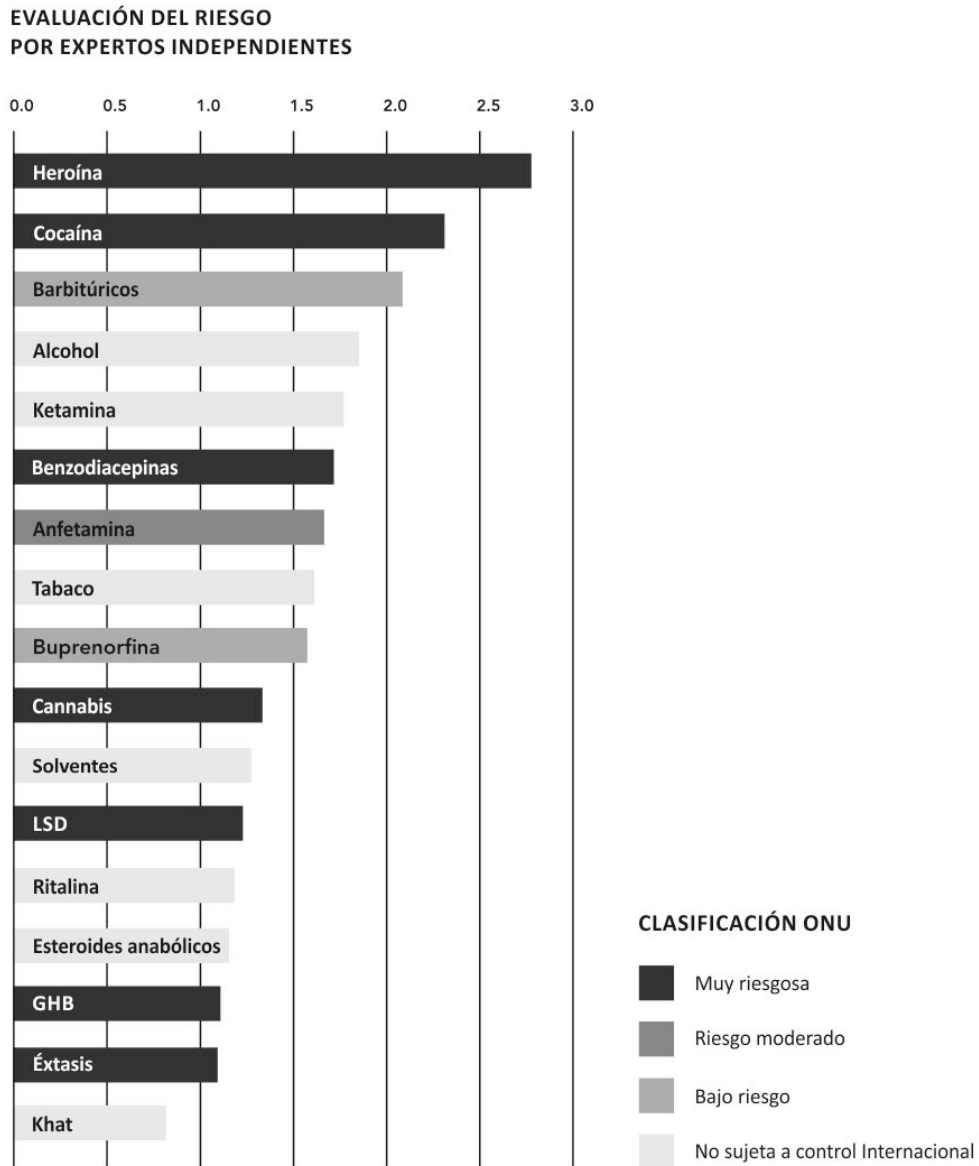
Estimaciones de Naciones Unidas del Consumo Anual de Drogas 1998 a 2008			
	Opiáceos	Cocaína	Cannabis
1998	12.9 millones	13.4 millones	147.4 millones
2008	17.35 millones	17 millones	160 millones
% de incremento	34.5%	27%	8.5%

Fuente: Informe de la Comisión Global de Políticas de Drogas 2011

Tabla I.c. Evaluación del riesgo de la sustancia por expertos independientes *versus* clasificación de las mismas por el sistema de fiscalización internacional

“Este es un informe publicado por The Lancet en 2007, un equipo de científicos intentó ordenar una gama de drogas psicoactivas según los daños concretos y potenciales que podrían causar a la sociedad. El gráfico sintetiza sus hallazgos y los contrasta con la gravedad con que las drogas son tratadas dentro del sistema mundial de fiscalización de drogas” (Informe 2011: 14).*

* Nutt, D., King, L.A., Saulsbury, W. y Blakemore, C. (2007) “Development of a rational scale to assess the harm of drugs of potential misuse” *Lancet* Vol. 369 (9566) pp.1047-53



Fuente: Informe de la Comisión Global de Políticas de Drogas 2011

ANEXO II. Consumo de drogas en Uruguay

Consumo de marihuana controlado por área y por sexo (2007)			
	Experimentación	Últimos 12 meses	Últimos 30 días
General	12.2	5.2	3.3
Montevideo	16.7	7.6	5.0
Interior	6.6	2.0	1.0
Hombre	16.6	7.5	5.0
Mujer	8.3	3.0	1.7

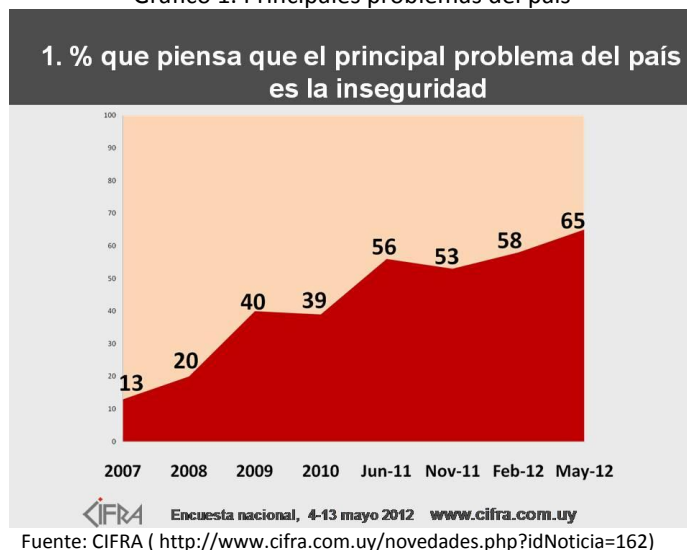
Fuente: Informe 2007 Situación y tendencias del consumo de drogas en Uruguay

Anexo III. Encuestas de opinión pública 2012 – 2013

Encuesta Cifra Inseguridad y plebiscito para bajar la edad de imputabilidad (Mayo 2012)

La pregunta realizada fue “¿Cuál le parece que es el principal problema que tiene el país actualmente?”, sin que el encuestador le proponga alternativas de respuesta. Casi dos de cada tres uruguayos (65%) piensan que el principal problema del país, hoy, es la inseguridad. La gráfica 1 muestra las respuestas a la misma pregunta realizada por CIFRA desde 2007 hasta ahora.

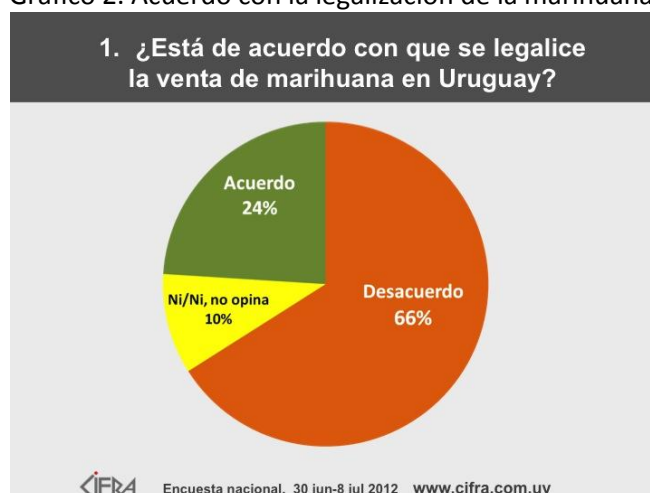
Gráfico 1. Principales problemas del país



Encuesta Cifra sobre legalización de la venta de marihuana (Julio 2012)

Dos de cada tres encuestados, el 66%, están en desacuerdo con que se legalice la venta de marihuana en Uruguay, 24% está de acuerdo y el 10% no tiene una posición definida al respecto. La pregunta formulada fue: ¿Ud. está de acuerdo o en desacuerdo con que se legalice la venta de marihuana en Uruguay?

Gráfico 2. Acuerdo con la legalización de la marihuana.



Opiniones de los votantes de los distintos partidos: el 80% de los colorados y el 85% de los blancos están en contra del proyecto, pero también está en contra la mayoría absoluta (51%)

de los votantes del oficialismo. Entre los frentistas sólo el 37% está a favor de la idea del Presidente.

Resultados según nivel educativo, se observa que los más adversos son las personas con menos educación formal y los mayores de 60 años: en ambos grupos 8 de cada 10 se oponen al proyecto de Mujica. Los grupos menos opuestos son los universitarios y los más jóvenes, pero incluso entre ellos más de la mitad se opone a la legalización de la venta de marihuana.

Fuente: CIFRA (<http://www.cifra.com.uy/novedades.php?idNoticia=167>)

Encuesta Interconsult sobre legalización de la marihuana (julio 2012)

Frente a la pregunta "¿Está o no de acuerdo con la legalización de la tenencia y venta de marihuana?", un 38 % cree que es una medida correcta y un 60 % responde negativamente (aunque en este caso no se aclara qué porcentaje se muestra de acuerdo en el autocultivo).

Quienes más se resisten a la legalización, según Interconsult, son los mayores de 63 años, con un 72% en contra de la misma, mientras que los más jóvenes (los menores de 27 años) son los más proclives a la legalización (51%).

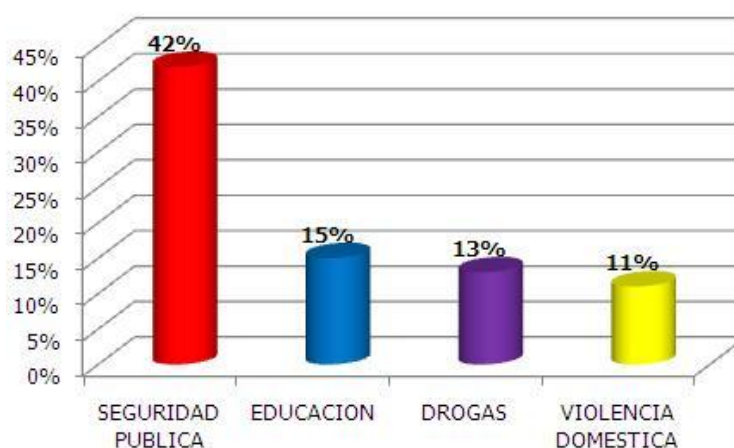
En cuanto a nivel educativo de la persona, las personas con mayor educación apoyan más el proyecto. Los estratos menos educados se expresan contra la medida en un 72% pero quienes tienen educación terciaria apoyan en un 60 %. Un 51 % de los frentistas apoyan el proyecto, ante sólo un 25 % de los votantes del Partido Nacional y Colorado. Para el 69% de los entrevistados esta medida no reducirá el tráfico de drogas en general.

Fuente: Montevideo Portal (http://www.montevideo.com.uy/notnoticias_170884_1.html)

Encuesta de Factum "Seguridad Pública, educación, drogas y violencia doméstica son las principales preocupaciones de los uruguayos" (Diciembre 2012)

Cuatro temas nuclean el 80% de las opiniones sobre el principal problema del país: seguridad pública, educación, drogas y violencia doméstica. Violencia doméstica pasa del 8º lugar en 2011 al 4º lugar en 2012, casi cuadruplica las menciones. Desde hace algunos años el principal problema del país se centra en la seguridad pública, tendencia que viene en aumento.

Gráfico 3. Principales problemas del país (diciembre 2012)

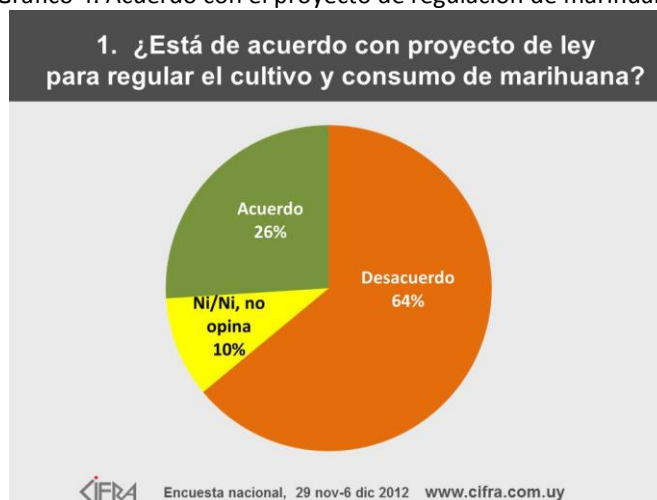


Fuente: FACTUM (<http://www.factum.com.uy/>)

Encuesta Cifra sobre proyecto de ley para regular el cultivo y consumo de marihuana (Diciembre 2012)

Ya presentado el proyecto, la opinión pública uruguaya sigue estando mayoritariamente en contra: el 64% está en desacuerdo con el proyecto de ley “para regular el cultivo y consumo de marihuana” y sólo el 26% está de acuerdo (Gráfico 4). En resumen, casi dos de cada tres encuestados están en contra, y sólo uno de cada cuatro está a favor. Este resultado es prácticamente igual al encontrado en julio, cuando el Presidente Mujica lanzó públicamente la idea. La pregunta realizada fue: ¿Ud. está de acuerdo o en desacuerdo con el proyecto de ley para regular el cultivo y consumo de marihuana en Uruguay?

Gráfico 4. Acuerdo con el proyecto de regulación de marihuana



La distribución por nivel educativo e identificación partidaria se mantienen con respecto a la Encuesta de julio de 2012.

Fuente: Cifra (<http://cifra.com.uy/novedades.php?idNoticia=182>)

ANEXO IV. Normativa uruguaya sobre drogas (1974 – 2012)

Número	Tipo	Fecha promulgación	Título	Iniciativa	Órgano que resuelve
14222	Decreto-Ley	23/07/1974	Convenios internacionales	Consejo de Estado	Consejo de Estado
14294	Decreto	31/10/1974	Estupefacientes. Se regula su comercialización y uso y se establecen medidas contra el tráfico ilícito de drogas.	Consejo de Estado	Consejo de Estado
14369	Decreto	08/05/1975	Se aprueba la adhesión del Uruguay al Convenio sobre Sustancias Sicotropicas de Viena	Consejo de Estado	Consejo de Estado
14456	Decreto-ley	06/11/1975	Tabacos, cigarros y cigarrillos	Consejo de Estado	Consejo de Estado
15361	Decreto-ley	24/12/1982	Cigarrillos, cigarros y tabacos	Consejo de Estado	Consejo de Estado
463/988	Decreto	13/07/1988	Se crea la Junta de Prevención y Represión del Tráfico Ilícito y Uso Abusivo de Drogas	Poder Ejecutivo	Presidente en Consejo de Ministros
446/993	Decreto	14/10/1993	Créase la Dirección General de Represión del Tráfico ilícito de drogas la que dependerá del Ministerio del Interior	Poder Ejecutivo	Presidente
251/994	Decreto	01/06/1994	Integración del Comité de Seguridad	Poder Ejecutivo	Presidente en Consejo de Ministros
16579	Ley	21/09/1994	Tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas	Poder Ejecutivo	Asamblea General
196/998	Decreto	23/07/1998	(Precusores químicos)	Poder Ejecutivo	Presidente
17016	Ley	22/10/1998	Estupefacientes	Poder Ejecutivo	Asamblea General
346/99	Decreto	28/10/1999	(Creación JND)	Poder Ejecutivo	Presidente en Consejo de Ministros
298/99	Decreto	15/12/1999	Integración del Comité de Seguridad	Poder Ejecutivo	Presidente en Consejo de Ministros
170/00	Decreto	07/06/2000	Modifícanse determinados artículos de la creación de la Junta Nacional de Drogas y de la Secretaria Nacional de Drogas, determinando su integración, competencias y atribuciones	Poder Ejecutivo	Presidente en Consejo de Ministros
242/000	Decreto	22/08/2000	Junta Nacional de Drogas	Poder Ejecutivo	Presidente en Consejo de Ministros
82/001	Decreto	08/03/2001	Crease el "Centro de Capacitación en Prevención del Lavado de Activos" dependiente de la JND	Poder Ejecutivo	Presidente en Consejo de Ministros
139/001	Decreto	26/04/2001	Agrégase el Artículo que se determina al Decreto 398/999 (Cooperación jurídica penal internacional)	Poder Ejecutivo	Presidente
391/001	Decreto	10/10/2002	Se aprueba el reglamento de precursores y productos químicos.	Poder Ejecutivo	Presidente en Consejo de Ministros
17704	Ley	27/10/2003	Terrorismo	Poder Ejecutivo	Asamblea General
17714	Ley	28/11/2003	Envases de tabacos, cigarros y cigarrillos	Poder Ejecutivo	Asamblea General

17793	Ley	16/07/2004	Control del tabaco	Poder Ejecutivo	Asamblea General
17835	Ley	23/09/2004	Sistema de prevención y control del lavado de activos y de la financiación del terrorismo	Poder Ejecutivo	Asamblea General
17861	Ley	28/12/2004	Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional y sus protocolos complementarios (trata de personas).	Poder Ejecutivo	Asamblea General
17904	Ley	07/10/05	Rendición de cuentas 2004	Poder Ejecutivo	Asamblea General
86/05	Decreto	24/02/05	Se define alcance de las obligaciones previstas en ley 17835	Poder Ejecutivo	Presidente en Consejo de Ministros
168/005	Decreto	31/05/05	(Ambientes 100% libres de humo de tabaco)	Poder Ejecutivo	Poder Ejecutivo
222/05	Decreto	11/07/05	Junta Nacional de Drogas. Se incorporan como miembros permanentes los subsecretarios de los Ministerios de Desarrollo Social y Turismo y Deporte	Poder Ejecutivo	Presidente en Consejo de Ministros
sd	Decreto	05/08/05	(Portal Amarillo)	Poder Ejecutivo	Presidente
268/05	Decreto	05/09/05	Se eliminan "áreas de fumadores" en restaurantes, bares y lugares de esparcimiento.	Poder Ejecutivo	Presidente
17930	Ley	19/12/05	Presupuesto Nacional	Poder Ejecutivo	Asamblea General
17931	Ley	19/12/05	Circunstancias agravantes de las penas en materia de hurto	Cámara de Senadores	Asamblea General
17948	Ley	08/01/06	Información sobre personas, empresas e instituciones incorporadas a los registros del BCU	Poder Ejecutivo	Asamblea General
40/006	Decreto	13/02/06	(Establecimientos de multas para locales que infrinjan normativa de tabaco)	Poder Ejecutivo	Presidente
255/06	Decreto	07/08/06	(Lavado de activos)	Poder Ejecutivo	Presidente
18046	Ley	24/10/06	Rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal ejercicio 2005	Poder Ejecutivo	Asamblea General
471/06	Decreto	27/11/06	(Lavado de activos)	Poder Ejecutivo	Presidente
245/007	Decreto	02/07/07	(Lavado de activos y terrorismo)	Poder Ejecutivo	Presidente en Consejo de Ministros
18172	Ley	31/08/07	Rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal ejercicio 2006	Poder Ejecutivo	Asamblea General
18191	Ley	14/11/07	Tránsito y seguridad vial en el territorio nacional	Poder Ejecutivo	Asamblea General
18254	Ley	20/02/08	Convenio internacional contra el dopaje en el deporte	Poder Ejecutivo	Asamblea General
18256	Ley	06/03/08	Control del tabaquismo. Normas	Cámara de Representantes	Asamblea General
18362	Ley	06/10/08	Rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal ejercicio 2007	Poder Ejecutivo	Asamblea General

18390	Ley	24/10/08	Fiscalías nacionales letradas en materia penal con especialización en crimen organizado y fiscalía letrada departamental	Poder Ejecutivo	Asamblea General
18401	Ley	24/10/09	Carta orgánica del Banco Central del Uruguay	Poder Ejecutivo	Asamblea General
18494	Ley	05/06/09	Control y prevención de lavado de activos y financiamiento del terrorismo	Poder Ejecutivo	Asamblea General
18588	Ley	18/09/09	Bienes y valores decomisados por la Junta Nacional de Drogas	Poder Ejecutivo	Asamblea General
21/012	Decreto	27/01/12	Efedrina y pseudoefedrina	Poder Ejecutivo	Presidente

ANEXO V. Notas de prensa del Portal de la JND

Notas de prensa vinculadas a la regulación del cannabis publicadas por la Junta Nacional de Drogas

Setiembre 2011 - Mayo 2013

Fecha	Título	Subtítulo	Fuente
14.09.2011	Conclusiones de la III Conferencia Latinoamericana sobre Políticas de Drogas	Amplio consenso en terminar la guerra contra las drogas en América Latina	JND
29.02.12	Drogas: Uruguay propone revisar prohibición y regular el consumo	Secretario de la JND está a favor de "despenalizar cierto" tipo de consumo y "regular el mercado". Uruguay tercero en la región en consumo de cocaína	El País (29.02.12)
06.03.12	Drogas: despenalizar y descriminalizar	La JND propone abrir un debate amplio sobre las estrategias de combate a las drogas, asumiendo que las políticas puramente represivas han fracasado.	Portal 180 (01.03.13)
28.03.12	El gobierno buscará un debate nacional sobre políticas de drogas	Cambio de enfoque. Para el Presidente, el mundo está "perdiendo la guerra" y es necesario modificar el rumbo.	JND
29.03.12	OEA presenta informe sobre consumo de drogas en las Américas en el período 2002 - 2009.		JND
13.04.12	Cambiar la mirada	Artículo del Secretario de la SND, Julio Calzada, en la publicación mensual "Políticas" de la Secretaría de Comunicación de Presidencia de la República.	JND
02.05.12	Milton Romani, Embajador itinerante de Uruguay ante Organismos de Drogas y Derechos Humanos.	Todo proyecto innovador es bienvenido	Página 12 (29.04.12)
20.06.12	Gabinete de seguridad presentó documento con medidas que promueven convivencia social		JND
27.06.12	Marihuana.	Calzada aclaró que el gobierno busca separar mercados y evitar el "efecto góndola"	Sitio de Presidencia
27.06.12	Hablar sin hipocresías.	Briozzo aseguró que debate sobre droga está instalado con menos prejuicios de lo esperado	Sitio de Presidencia
27.06.12	Estrategia drogas.	Meléndez: "Condiciones de Uruguay lo posicionan como un país de prueba de nuevas políticas"	Sitio de Presidencia
01.07.12	La marihuana sale del armario	La prohibición de la droga sólo ha servido para convertir al narcotráfico en un poder económico y criminal vertiginoso que ha multiplicado la inseguridad y la violencia.	El País de España (01.07.12)
02.07.12	Milton Romani.	"No queremos incumplir la Convención"	El País (02.07.12)
02.07.12	Marihuana. Discurso, debates y objetivos.	Consumo y regulación de mercado. Mitos y realidades de un tema del cual todos hablamos, pero que en la mayoría de los casos lo hacemos con casi nulo rigor científico.	perfilinfo.com
19.07.12	Mujica: El narcotráfico es un problema mucho más grave que el consumo de drogas".		Audición M24
23.07.12	Venta de marihuana.	Gobierno elabora exposición de motivos de proyecto de ley para regular venta de cannabis.	JND
23.07.12	Políticas de drogas	Regulación y reducción de daños	Revista "Políticas" N°9 - Julio 2012
02.08.12	Debate parlamentario	Gobierno reafirma apoyo al proyecto para legalizar la venta de marihuana	Sitio de Presidencia

09.08.12	Debate sin preconceptos	Calzada: "Hablar del consumo de marihuana no genera los miedos de hace dos meses"	JND
09.08.12	A estudio parlamentario	Poder Ejecutivo remitió proyecto de ley que regula la comercialización de marihuana	JND
09.08.12	El espíritu es proteger la salud y atacar el narcotráfico		El Espectador (09.08.12)
13.08.12	El punto de partida	Cánepa fundamentó las razones del cambio de política en drogas	La República (13.08.12)
15.08.12	Pagaré el costo que sea necesario	(Nota a Mujica)	La República (15.08.12)
20.08.12	Marihuana	Cánepa resaltó que el proyecto promueve un mercado regulado y controlado por el Estado	JND
21.08.12	Sigue el debate por la legalización	Uruguay quiere un cambio	El Espectador (Colombia) 21.08.12
10.09.12	Prosecretario Diego Cánepa	Uruguay es visto como referencia internacional en políticas de combate a las drogas	JND
10.09.12	Mujica y las críticas al proyecto de marihuana		Montevideo Portal (10.09.12)
17.09.12	Porro doméstico	Calzada: proyecto sobre marihuana "trasciende debate parlamentario" y ya se discute en "todas las casas del país"	La Diaria (17.09.12)
02.10.12	Martín Jelsma, especialista holandés	"Políticas de tolerancia cero contra el cannabis son inútiles y poco realistas"	JND
09.10.12	Efectos dependerán de "detalles de la implementación"	Martín Jelsma, lobista y director de un instituto dedicado al estudio de políticas de drogas, visitó Uruguay por tercera vez la semana pasada para asesorar al gobierno y a legisladores, y dar charlas sobre los mercados de marihuana	El Observador (08.10.12)
13.11.12	Soluciones alternativas	El debate por legalizar el consumo de marihuana avanza en el mundo	JND
15.11.12	Quinta Encuesta Nacional	Consumo de drogas en estudiantes de enseñanza media - 2011	JND
27.12.12	Texto de Mujica	Una ley contra el narcotráfico	Sitio de Presidencia
24.01.13	Audición radial M24	Mujica: "Hay que arrebatarles el mercado, que el narcotráfico deje de ser negocio"	Audición M24
06.03.13	Cambio de paradigma sobre adicciones	Cánepa explicará en Viena posición uruguaya sobre regulación del mercado de marihuana	JND
08.03.13	Foro regional	Bonomi destacó en México alcances del proyecto del gobierno sobre regulación de marihuana	JND
13.03.13	Julio Calzada	"Posición uruguaya sobre regulación de marihuana en la ONU genera interés internacional"	JND
04.04.13	Ante el problema de la droga	Cánepa: Ni la legalización absoluta ni insistir con soluciones que han fracasado	JND
26.04.13	Pablo Anzalone	Un debate necesario	Brecha Digital (26.04.13)
02.05.13	Diputado Daniel Radío	Regulación del mercado de marihuana	Semanario Voces (02.05.13)
07.05.13	Mujica en Radio Uruguay	"Regulación del mercado de marihuana permitiría sacar adictos de garras del narcotráfico"	Sitio de Presidencia
10.05.13	Contra el narcotráfico		www.artigas.gub.uy
10.05.13	Sociedad civil presentó recomendaciones a los Estados Miembros de la OEA sobre temática de próxima Asamblea General		www.oas.org

Fuente: elaboración propia a partir de las noticias publicadas en el sitio de la Junta Nacional de Drogas

*Se seleccionaron las notas vinculadas directamente a la regulación del cannabis o a cambios en las normas vigentes sobre drogas

ANEXO VI. Ficha entrevistados

Entrevistado	Función	Fecha de la entrevista	Lugar
Julio Bango	Diputado del Partido Socialista, integrante de la Comisión de Drogas y Adicciones de la Cámara de Representantes, y uno de los principales redactores del proyecto que actualmente se encuentra a discusión en el Parlamento	30/04/2013	Despacho, Cámara de Representantes
Sebastián Sabini	Diputado del MPP, Presidente de la Comisión de Drogas y Adicciones de la Cámara de Representantes, responsable del proyecto de ley de iniciativa legislativa presentado en el 2011, y uno de los principales redactores del proyecto que actualmente se encuentra a discusión en el Parlamento	03/05/2013	Despacho, Cámara de Representantes
Julio Calzada	Secretario de la Junta Nacional de Drogas; participante ocasional del Gabinete de Seguridad	25/04/2013	Espacio, Secretaría Nacional de Drogas
Martín Collazo	Representante de la organización social Proderechos	30/04/2013	Domicilio particular

Bibliografía

Aguilar Villanueva, Luis (Comp.) (1993): “Problemas públicos y agenda de gobierno”, Miguel Angel Porrúa, México.

Arendt, Hannah (1998): “De la historia a la acción”, Paidós I.C.E – U.A.B., Barcelona.

Bardazano, Gianella (2012): “Se presume culpable. Sobre la justificación de las decisiones judiciales relativas a la interpretación del artículo 31 del decreto-ley 14.294 en su redacción dada por la ley 17.016”, En: “Aporte universitario al debate nacional sobre drogas”, Casacuberta *et. al.*, Art. 2 Fondo Universitario para contribuir a la comprensión pública de temas de interés general, CSIC, Universidad de la República.

Bayce, Rafael (1997): “El estigma de la droga: particularidades y rasgos comunes en el caso uruguayo”, En: Hopenhayn, Martín (Comp.): “La grieta de las drogas. Desintegración social y políticas públicas en América Latina”, CEPAL.

----- **(2012):** “Los trasfondos del imaginario sobre ‘drogas’: valores culturales, geopolítica, intereses corporativos y hechos mediáticos”, En: “Aporte universitario al debate nacional sobre drogas”, Casacuberta *et. al.*, Art. 2 Fondo Universitario para contribuir a la comprensión pública de temas de interés general, CSIC, Universidad de la República.

Briscoe, Iván, Tokatlian, Juan Gabriel (2010): “Drogas ilícitas y nuevo paradigma: hacia un debate posprohibicionista”, En: Tokatlian, Juan Gabriel (Comp.) “Drogas y Prohibición”, Ed. Libros del Zorzal, Buenos Aires.

Bulcournf, Pablo, Cardozo, Nelson (2008): “¿Por qué comparar políticas públicas?”, Documento de trabajo #3, Octubre de 2008, En: *Política Comparada*, ISSN 1852-1517, Buenos Aires.

Cabrero, Enrique (2000): “Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las *policy sciences* en contextos cultural y políticamente diferentes”, En: *Gestión y Política Pública*, Vol. IX, N° 2, Centro de Investigaciones y Docencia Económicas, México.

Cobb, Roger, Elder, Charles (1986): “Participación en política americana. La dinámica de la estructuración de la agenda”, Noema Editores, México.

----- **(1993):** "Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos", En: Aguilar Villanueva, Luis (Comp.): “Problemas públicos y agenda de gobierno”, Miguel Angel Porrúa Grupo Editorial, México.

Cohen, Michael, March, James, Olsen, Johan (2011 [1972]): “El bote de basura como modelo de elección organizacional”, En: *Revista Gestión y Política Pública*, Volumen XX, Número 2, II Semestre de 2011, México.

De Rementería, Iban (2009): “La guerra de las drogas: cien años de crueldad y fracasos sanitarios”, En: *Revista Nueva Sociedad* 222 “Drogas en América Latina. Después de la guerra perdida, ¿qué?”, Buenos Aires.

Declaración de la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia (2009): “Drogas y Democracia: Hacia un cambio de paradigma”, Disponible en: www.drogasydemocracia.org.

Downs, Anthony (1993 [1972]): “El ciclo de atención a los problemas sociales”, En: Aguilar Villanueva, Luis (Comp.): “Problemas públicos y agenda de gobierno”, Miguel Angel Porrúa Grupo Editorial, México.

Escohotado, Antonio (2005a): “Aprendiendo de las drogas. Usos y abusos, prejuicios y desafíos”, Compactos Anagrama, Barcelona.

----- **(2005b):** “Historia elemental de las drogas”, Compactos Anagrama, Barcelona.

Fernández Romar, Juan (2000): “Los fármacos malditos”, Nordan-Comunidad, Montevideo.

Filardo, Verónica et al. (2012): “La marihuana produce esquizofrenia. Espacio público y drogas en Uruguay”, en: “Aporte universitario al debate nacional sobre drogas”, Casacuberta et. al., Art. 2 Fondo Universitario para contribuir a la comprensión pública de temas de interés general, CSIC, Universidad de la República.

Folgar, Leticia (2002-2003): “Aportes antropológicos sobre la construcción del tema ‘drogas’”, En: www.unesco.org.uy.

Garat, Guillermo (2012): “Marihuana y otras yerbas. Prohibición, regulación y uso de drogas en Uruguay”, Debate, Montevideo.

----- **(2013):** “Un siglo de políticas de drogas en el Uruguay”, Análisis N°1/2013, FESUR, Montevideo. Disponible en: http://www.fesur.org.uy/archivos/file/AnalisisUY01_Guillermo%20Garat.pdf

Garcé, Adolfo (2011): “Estructuras políticas y uso de la investigación en las políticas públicas”, En: “Vínculos entre conocimiento y política. El rol de la investigación en el debate público en América Latina”, <http://cies.org.pe/files/documents/DyP/DyP-51.pdf>

García Montero, Mercedes (2007): “La actividad legislativa en América Latina: sobre el papel reactivo y proactivo de Presidentes y Parlamentos”, *Lateinamerika Analysen*, Febrero 2007, Hamburg: ILAS.

Henman, Anthony (2009): “Efectos reales y alternativas a la prohibición. ¿Es posible aplicar políticas de reducción de riesgos y daños bajo las convenciones de la ONU?”,

En: *Revista Nueva Sociedad* 222 “Drogas en América Latina. Después de la guerra perdida, ¿qué?”, Buenos Aires.

Inchaurrega, Silvia (2003): “Marihuana; el argumento más débil de la teoría prohibicionista”, En: Inchaurrega, Silvia (Comp.): “Las drogas entre el fracaso y los daños de la prohibición”, CEADS-UNR/ARDA, Rosario-Santa Fe.

Informe de la Comisión Global de Políticas de Drogas (2011): “Guerra a las drogas”, En:[http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/themes/gcdp_v1/pdf/Global Commission Report Spanish.pdf](http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/themes/gcdp_v1/pdf/Global_Commission_Report_Spanish.pdf)

Informe del Uso de Drogas en Las Américas (2011), Organización de los Estados Americanos, Secretaría de Seguridad Multidimensional, Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas, Observatorio Interamericano de Drogas, Washington D.C, [http://www.infodrogas.gub.uy/images/stories/pdf/uso drogs oas 2011.pdf](http://www.infodrogas.gub.uy/images/stories/pdf/uso_drogs_oas_2011.pdf)

Informe Mundial sobre las Drogas (2012), Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONNUD), Viena, [http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/WDR2012/Executive summary spanish.pdf](http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/WDR2012/Executive_summary_spanish.pdf)

Informe Equipo de Escenarios convocado por la OEA bajo mandato recibido de los Jefes de Gobierno de los Estados Miembros en la Cumbre de las Américas, Cartagena de Indias, 2012: “Escenarios para el problema de drogas en Las Américas 2013 - 2025”, [http://www.oas.org/documents/spa/press/Informe de Escenarios.pdf](http://www.oas.org/documents/spa/press/Informe_de_Escenarios.pdf)

Kingdon, John W. (2001): “A model of agenda-setting, with aplicaciones”, *The Law Review of Michigan State University-Detroit College of Law*, Vol. 2.

----- (2003): “Agendas, alternatives and public policies”, University of Michigan, Longman.

Labrousse, Alain (2011): “Geopolítica de las drogas”, Trilce, Montevideo.

Lapetina, Agustín (Comp.) (2003): “La investigación y la promoción de salud: dos desafíos centrales de las políticas de drogas” En: Lapetina, Agustín (Comp.): “Drogas y políticas sociales en el Uruguay de hoy. Paradojas, experiencias y desafíos”, Frontera, Montevideo.

Lindblom, Charles (1991): “El proceso de elaboración de las políticas públicas”, Miguel Angel Porrúa, México.

----- (1992 [1979]): “Todavía tratando de salir del paso”, En: Aguilar Villanueva, Luis, “La hechura de las políticas”, Miguel Angel Porrúa, México.

Meny, Ives, Thoenig, Jean-Claude (1992): “Las políticas públicas”, Ariel, Barcelona.

Montecinos, Egon (2007): "Límites del enfoque de las políticas públicas para definir un problema público", *Cuadernos de Administración*, Bogotá, Enero – Junio 2007. Disponible en portal Timbó.

Nelson, Barbara (1993): "La formación de una agenda. El caso del maltrato a los niños", En: Aguilar Villanueva, Luis (Comp.): "Problemas públicos y agenda de gobierno", Miguel Angel Porrúa Grupo Editorial, México.

----- **(2001):** "Políticas públicas y administración: una visión general", en: "Nuevo Manual de Ciencia Política", Goodin, Robert, Klingeman Hans-Dieter (eds.), Tomo II, Istmo, Madrid.

North, Douglass (2006): "Instituciones, cambio institucional y desempeño económico", Fondo de Cultura Económica, México.

Oszlak, Oscar, O'Donnell, Guillermo (1995 [1981]): "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación", *Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo*, No.1, Caracas. Disponible en www.redalyc.org

Ovejero, Félix (2008): "Incluso un pueblo de demonios: republicanism, liberalismo y democracia", Katz Ediciones, Madrid.

Pallares, Francesc (1988): "Las políticas públicas: el sistema político en acción", *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, Núm. 62, Octubre – Diciembre de 1988, Madrid.

Pardo, Rafael (2010): "Hacia un nuevo pensamiento sobre drogas. Nueve anomalías sobre el paradigma convencional y dos propuestas de nuevos caminos" En: Tokatlian, Juan Gabriel (Comp.), "Drogas y Prohibición", Ed. Libros del Zorzal, Buenos Aires.

Saiegh, Sebastian M. (2010): "¿Jugadores activos o apéndices del ejecutivo? Una evaluación del papel de los legisladores latinoamericanos en la toma de decisiones", *Política y Gobierno*, Vol. XVII, Número 1, México.

Stein, Ernesto et. al (2006): "La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina. Informe 2006", Banco Interamericano de Desarrollo.

Subirats, Joan et. al. (2008): "Análisis y gestión de políticas públicas", Ed. Ariel, Barcelona.

Thoumi, Francisco (2009): "La normatividad internacional sobre drogas como camisa de fuerza", *Revista Nueva Sociedad* N° 222, Julio-Agosto 2009, Buenos Aires.

----- **(2010):** "Debates recientes de la Organización de las Naciones Unidas acerca del régimen internacional de drogas: fundamentos, limitaciones e (im)posibles cambios", En: Tokatlian, Juan Gabriel (Comp.), "Drogas y Prohibición", Ed. Libros del Zorzal, Buenos Aires.

Zurbriggen, Cristina (2006): “El institucionalismo centrado en los actores: Una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas”, *Revista de Ciencia Política* Vol. 26 /No.1, Montevideo.

Documentos

Convenciones internacionales

- Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, Naciones Unidas, http://www.infodrogas.gub.uy/html/marco_legal/documentos/C_01_convention_196_1_es.pdf
- Convención sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971, Naciones Unidas, http://www.infodrogas.gub.uy/images/stories/pdf/convention_1971_es.pdf
- Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas 1988, Naciones Unidas, http://www.infodrogas.gub.uy/html/marco_legal/documentos/C_02_convention_198_8_es.pdf

Leyes

14222*, 14294*, 14456*, 15361*, 16579, 17016, 17704, 17714, 17793, 17835, 17861, 17904, 17930, 17931, 17948, 18046, 18172, 18175, 18191, 18230, 18254, 18256, 18362, 18390, 18401, 18494, 18588.

En: <http://www.parlamento.gub.uy/palacio3/index1280.asp?e=0&w=1366>

* decreto-ley

Decretos

463/988, 446/993, 251/994, 196/998, 346/99, 298/99, 170/00, 242/00, 82/001, 139/001, 391/001, 86/05, 168/005, 222/005, s/n 05/08/05, 268/05, 40/006, 255/06, 471/06, 245/007, 21/012.

En: www.infodrogas.gub.uy

Proyectos de ley

- Proyecto de Ley Sebastián Sabini y otros (2011): “Regulación de Cannabis para su Consumo”.
- Proyecto de Ley Lacalle Pou (2010): “Medidas contra el narcotráfico”.
- Proyecto de Ley sobre regulación del mercado de la marihuana. Presidencia de la República (2012)
- Proyecto de Ley de internación compulsiva. Presidencia de la República (2012)

Otros documentos

- Estrategia para la vida y la convivencia, Documento del Poder Ejecutivo, en: http://medios.presidencia.gub.uy/jm_portal/2012/noticias/NO_E582/Estrategia.pdf

- V Congreso Ordinario del Frente Amplio Liber Seregni, 13 al 16 de diciembre de 2007, en:

<http://www.frenteamplio.org.uy/sites/frenteamplio.org.uy/files/files/V%20Congreso%20Ordinario,%20Gral.%20Liber%20Seregni.pdf>

- Programa del Frente Amplio 2010 – 2015, V Congreso Extraordinario Zelmar Michelini, 13 y 14 de diciembre de 2008, en:

http://www.frenteamplio.org.uy/files/Programa%202010-2015_1.pdf

- Estrategia Nacional para el Abordaje del Problema Drogas 2011 – 2015, Junta Nacional de Drogas, En:

http://www.infodrogas.gub.uy/images/stories/pdf/jnd_estrategia.pdf