

REGULACIÓN DEL CANNABIS: ¿UN ASUNTO DE SEGURIDAD?

ENTRADA Y MANTENIMIENTO EN AGENDA DE UN PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA*

Lorena Repetto*

Resumen. ¿Cómo se explica que un proyecto sobre regulación del cannabis haya ingresado en la agenda gubernamental uruguaya en 2012 y, más aún, cómo se explica su mantenimiento como un programa de acción de gobierno? Este trabajo argumenta que el escenario de seguridad-inseguridad configurado en el primer semestre de 2012 y la iniciativa del Poder Ejecutivo con su “Estrategia para la vida y la convivencia” fueron los factores desencadenantes de este proceso. De este modo se sostiene que tanto la *etiquetación* del problema del cannabis como un asunto de seguridad (Nelson 1993), como la confluencia de *tres corrientes* (problemas, políticas y política; Kingdon 2003) explican que el proyecto de regulación del cannabis tomara “vida propia” y se mantuviera como un programa efectivo de acción gubernamental hasta diciembre de 2013, cuando la ley obtuvo sanción parlamentaria.

Palabras claves: regulación del cannabis, seguridad, Uruguay

Abstract. How a bill on regulation of cannabis was included in the Uruguayan government’s agenda in 2012 and, even more, how can we explain its permanence in the agenda? This paper argues that the security-insecurity debate set in the first half of 2012 and the government initiative with its “*Estrategia para la vida y la convivencia*” were the factors that drove this process. It argues that both the labeling of cannabis problem as a security issue (Nelson 1993) and the confluence of three streams (problems, policies and politics; Kingdon 2003) explains that the project on cannabis regulation was included and maintained in the government’s agenda until December 2013, when the Congress finally passed the bill.

Key words: cannabis regulation, security, Uruguay

Introducción

El derrotero que lleva a un problema a, en primer lugar, constituirse como tal y, luego, a ingresar en 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.

* Artículo recibido el 26 de noviembre de 2013 y aceptado para su publicación el 24 de setiembre de 2014.

* Licenciada en Ciencia Política por la Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR. Docente del Espacio Interdisciplinario, UdelaR. Correo electrónico: lorena.repetto@gmail.com. Este artículo forma parte de los resultados obtenidos en la Monografía final de la Licenciatura en Ciencia Política de la autora (2013), bajo la tutoría de la Dra. María Ester Mancebo. Se presentan aquí los aspectos más salientes de los capítulos 3 y 4 de dicha investigación.

El 8 de agosto de 2012 en Uruguay, el Poder Ejecutivo presentó en el Parlamento un proyecto de ley sobre regulación del mercado del cannabis que, en un único artículo, proponía el control del Estado sobre las actividades vinculadas a la producción, comercialización, distribución y consumo de esta sustancia. Este proyecto tiene su origen en un paquete de medidas denominado “Estrategia para la vida y la convivencia” propuesto en junio de 2012 por el Gabinete de Seguridad del Poder Ejecutivo, lo que implicó una reformulación del problema del cannabis como un asunto de seguridad. El proyecto presentado se fue transformando en el trámite parlamentario, siendo finalmente aprobada, en diciembre de 2013, la Ley 19.172 compuesta por 44 artículos¹.

Este estudio se concentra en el análisis de 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 gubernamental y su mantenimiento como asunto susceptible de decisión. Los objetivos son entonces 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 encabezado por el presidente José Mujica.

De acuerdo a estos objetivos y, al tratarse de una política pública que aún no ha transitado por todas sus etapas, se ha optado por una estrategia metodológica de corte cualitativo que permita indagar en las características más salientes de este proceso, a través de la realización de entrevistas a informantes calificados del Parlamento, Poder Ejecutivo y organizaciones sociales directamente involucrados en el proceso. Esa estrategia se complementó con un relevamiento de cinco medios de prensa digital, así como un seguimiento del sitio web de la Junta Nacional de Drogas. Asimismo se ha trabajado con todos los documentos y proyectos de ley mencionados en el presente trabajo, informes y estadísticas. Tanto las fuentes primarias como las secundarias fueron seleccionadas de forma que permitan articular y cotejar las percepciones y recursos

¹ El 1 de agosto de 2013 el proyecto obtuvo media sanción parlamentaria en la Cámara de Diputados, con los 50 votos de la bancada oficialista (el proyecto no obtuvo votos de la oposición, a excepción de algunos diputados que acompañaron algunos de sus artículos, sobre todo los vinculados al autocultivo de cannabis). El 10 de diciembre el proyecto de ley completó su sanción parlamentaria en la Cámara de Senadores, también esta vez solamente con los votos del Frente Amplio. Finalmente, la Ley 19.172 fue promulgada por el Poder Ejecutivo a fines de diciembre del mismo año. Desde comienzos de 2014 el Poder Ejecutivo y la Junta Nacional de Drogas comenzaron con el proceso de reglamentación e implementación progresiva de dicha ley.

discursivos de los actores entrevistados, de forma de aportar evidencia a las hipótesis de trabajo que guían esta investigación.

En suma, el presente artículo se estructura de la siguiente manera. En primer lugar, se presentan brevemente algunas claves teóricas sobre los procesos de formación de las agendas gubernamentales. En segundo lugar, se delimita el período de análisis a través de una descripción de los eventos paradigmáticos que configuraron el escenario 2012-2013 en cuatro subetapas: i) el reconocimiento del asunto, ii) la adopción del asunto, iii) la priorización del asunto y iv) el mantenimiento del asunto. En tercer lugar, luego de esta descripción, se profundiza en los factores que explican el ingreso de la regulación del cannabis a la agenda de gobierno y su mantenimiento como programa de acción gubernamental. Por último, se presentan algunas reflexiones finales.

1. Algunas claves teóricas para la comprensión de los procesos de formación de las agendas de gobierno

El análisis parte del marco neoinstitucionalista en el que los actores y sus acciones se encuentran determinados por reglas de juego establecidas e instituciones que interponen obstáculos o brindan oportunidades². En este sentido, “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). Partiendo de este marco se profundizará en la dimensión del juego político en la que actores e instituciones se conjugan en diferentes estrategias para alcanzar diversos resultados. En este sentido, se recurre a otros modelos analíticos de corte organizacional para los procesos de formulación de la agenda de gobierno, como el enfoque de las *corrientes múltiples* (Kingdon 2003) y el enfoque de la *etiquetación de los asuntos* (Nelson 1993), que presentan un rendimiento analítico fundamental para comprender cómo se producen cambios en políticas públicas.

Los procesos de formación de las agendas de gobierno constituyen una de las preocupaciones de los estudios de políticas públicas. Existe una nutrida literatura que ha concentrado su atención en ese momento *eminente político* en el que un problema trasciende de la órbita privada e ingresa a la pública³. Que un gobierno decida atender

² “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).

³ Bulcourn y Cardozo sostienen que una dimensión central del análisis de una política es la normativo-ideológica: “durante el momento del surgimiento y traspaso a la agenda pública, y luego a la agenda

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 lo caracterizarán y cuáles no, implica procesos decisorios que resultan reveladores para la comprensión de *las políticas*, pero también de *la política*.

A partir de la distinción de etapas en los procesos de formulación de políticas, tan manida en diversos desarrollos teóricos, el presente trabajo se concentra en el análisis de la primera etapa de formulación de una política pública: la formación de la agenda. 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, que son las que utilizaremos para describir los hechos en el siguiente apartado:

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

Esta distinción en etapas responde a motivos analíticos; entendemos que la formación de la agenda de gobierno surge de un proceso decisorial laxamente estructurado y no completamente previsible. En este sentido, algunos modelos proponen un esquema menos racional y más incierto, que encuentra un mayor correlato con las situaciones de decisión que tienen lugar en la práctica (Cohen, March y Olsen 2011 [1972]; Cobb y Elder 1986, 1993; Nelson 1993; Kingdon 2003). 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”. Entendemos que este tipo de modelos se adecua de mejor manera a la comprensión de nuestro caso de estudio.

1.1. Etiquetas y asuntos de valencia

estatal, el componente ideológico tiene intensidad máxima” (2008: 28).

En la etapa de formación de las agendas de gobierno confluyen una serie de elementos que determinan que un asunto se transforme en un problema reconocido y adoptado como un programa de acción. 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 este proceso, resulta clave comprender cómo la denominación de las cuestiones puede determinar el alcance y tratamiento que un asunto obtenga e, incluso, cómo esto puede constituirse en la variable explicativa de los cambios en una política pública.

Para Nelson, los asuntos pueden distinguirse analíticamente por su carácter *consensual* o *controversial*, a partir de las definiciones que de estos asuntos realicen los actores. En función de esta caracterización distingue entre “*asuntos de valencia*” y “*asuntos de posición*”, entendiendo a los primeros como aquellas cuestiones que “despiertan respuestas afectivas fuertes bastante unánimes”, mientras que 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 planteados algunos aspectos sobre el proceso de construcción del problema y su inclusión en la agenda que serán retomados con el análisis la regulación del cannabis. En este sentido, Nelson 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). En suma, el rol de los actores en estos procesos se torna decisivo.

1.2. *Ventanas de oportunidad de políticas*

John Kingdon (2001, 2003) a partir de una revisión del *modelo de bote de basura* (Cohen, March y Olsen 2011 [1972]), propone un marco analítico que permite desagregar tres 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*”).

La primera corriente refiere al reconocimiento de *problemas* por parte de los actores, y al proceso en el que deciden en cuáles de ellos van a centrar su atención. La

corriente de las políticas hace referencia a las propuestas concretas de políticas como soluciones a problemas, mientras que la corriente de la política refiere a los eventos que tienen lugar en una comunidad política dada (cambios en la administración, campañas de grupos de interés o, lo que Kingdon denominó como cambios en el “*national mood*”). Estas tres corrientes no se encuentran necesariamente relacionadas, los problemas son reconocidos haya o no una solución para los mismos; las soluciones pueden dar respuesta a diferentes problemáticas, algunas incluso imprevistas para los actores de las causas en cuestión (“*advocats*”); así como los asuntos políticos tienen sus propias dinámicas.

En el modelo de Kingdon:

"Entonces llega una oportunidad de elección y quienes apoyan el tema hacen confluír 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" (2001: 332; traducción propia).

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 – con desarrollos independientes- confluyen haciendo posible que un problema de política finalmente sea incorporado como un programa de acción gubernamental. En ese momento 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; traducción propia).

En estos procesos, los resultados de las políticas no son enteramente 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. Quizás la etapa de formulación de la agenda, el momento en el que se definen los problemas de políticas, sea el momento estelar de los actores. 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.

2. 2012: ¿un nuevo escenario para las políticas de drogas en el Uruguay?

En el marco del fracaso de la guerra contra las drogas y la crisis del paradigma prohibicionista hegemónico en el sistema internacional⁴, desde hace unos diez o veinte años se vienen discutiendo y ensayando algunas alternativas a este modelo en Uruguay, en América Latina y el mundo⁵. En este sentido, la legalización o regulación del cannabis se ha presentado como una de las primeras estrategias posibles para 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 sustancias (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 organizaciones sociales que demandan un cambio y proponen alternativas al modelo dominante en materia de drogas⁶; en dos proyectos de ley de iniciativa parlamentaria sobre regulación del autocultivo de 2010 y 2011; así como en el discurso de la Junta Nacional de Drogas (JND) progresivamente más abierto a la contemplación de otras posibilidades normativas y regulatorias en los últimos diez años⁷.

Desde estos sectores la regulación del cannabis se proponía como una medida dirigida a la protección de los derechos de los usuarios. 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 2012.⁸

⁴ Sobre el régimen internacional de drogas, la crisis del paradigma prohibicionista y temáticas asociadas al narcotráfico véase: Briscoe y Tokatlían (2010); De Rementería (2009); Garat (2012, 2013); Henman (2009); Pardo (2009); Thoui (2009, 2010). También pueden verse estos desarrollos en Repetto (2013).

⁵ 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, Informe OEA 2013).

⁶ En julio de 2012 se crea la Coordinadora Nacional por la Regulación de la Marihuana con el objetivo de nuclear a diferentes organizaciones que con mayor o menor trayectoria venían realizando esfuerzos para generar un cambio en la normatividad de drogas (Proderechos, creada en 2006, es un ejemplo de ello, y será nuestro referente más claro por su participación destacada durante el período de análisis).

⁷ Un análisis de la trayectoria del Estado uruguayo en materia de políticas de drogas puede verse en el Capítulo 2 de la monografía final de grado de la que surge el presente artículo (Repetto 2013).

⁸ Sebastián Sabini decía en este sentido: “*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).

2.1. Los hechos y los actores

Como forma de ordenar los eventos políticos que delimitaron el escenario 2012-2013, hemos utilizado la distinción analítica en cuatro sub etapas que propone Bárbara Nelson (1993) para los procesos de fijación de la agenda. Aparecen en este marco los diferentes actores involucrados, en primer lugar, 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; y los actores parlamentarios, que también se encuentran habilitados constitucionalmente para legislar en esta y otras materias. Por otro lado, intervienen actores informales: las organizaciones de la sociedad civil y los medios de comunicación⁹.

Prevenidos de que toda distinción analítica presenta algunas tensiones con su correlato empírico, describimos los hechos paradigmáticos que configuraron un nuevo escenario para las políticas de drogas en el 2012 bajo esta consigna teórica.

i) *El reconocimiento del asunto: drogas y seguridad*

¿Por qué un proyecto de regulación del cannabis tuvo lugar en el marco un paquete de medidas de seguridad? De acuerdo a lo expresado por el Secretario de la Junta Nacional de Drogas, tres hechos trágicos convergieron con una demanda de mayor seguridad desde sectores sociales y políticos, funcionando como disparador para la formulación de este paquete de medidas:

“Esta ley y este paquete de medidas se empieza a discutir después de tres grandes falacias: 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 extrabajadora 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”¹⁰.

⁹ Véase Repetto (2013) para una caracterización detallada de los actores formales e informales de este proceso.

Estos fueron tres episodios de muy fuerte repercusión en los medios de comunicación y que fueron vinculados de forma inmediata a la pasta base¹¹. En palabras del Secretario de la Junta, estas “falacias” responden a una reproducción en los medios de la común asociación entre drogas y delincuencia. Con el correr de los días, ya se había descartado la hipótesis de delitos por tráfico y/o consumo de drogas. De todas formas estos episodios generaron un fuerte impacto que provocó, entre otras cosas, que un grupo de ciudadanos organizara una marcha enarbolando la demanda de más seguridad y “mano dura” bajo el lema “Uruguayos indignados con la violencia”¹². 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.

La regulación del cannabis, construida discursivamente como una herramienta para quitarle sustento económico al narcotráfico, abonó en 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 las temáticas de seguridad.

ii) *La adopción del asunto*: Estrategia para la vida y la convivencia¹³

El reconocimiento del asunto y su adopción como un programa de acción gubernamental se sucedieron en este caso de forma casi simultánea. A efectos analíticos, podemos distinguir la adopción del asunto como el momento en que el Poder Ejecutivo presenta en conferencia de prensa el documento “Estrategia para la vida y la

¹⁰ Secretario de la JND, 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).

¹¹ 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).

¹² La encargada de leer la proclama fue Romana Ferrer, perteneciente a Vamos Uruguay, el sector del Partido Colorado encabezado por Pedro Bordaberry (La Diaria, 15 de mayo de 2012, <http://ladiaria.com.uy/articulo/2012/5/plaza-del-entreviro/>). Por más información de la marcha véase: Montevideo Portal, 14 de mayo de 2012 (http://www.montevideo.com.uy/notnoticias_167265_1.html).

¹³ Disponible en: http://medios.presidencia.gub.uy/jm_portal/2012/noticias/NO_E582/Estrategia.pdf

convivencia”, el 20 de junio de 2012, que contenía quince medidas orientadas a mejorar el desempeño del gobierno en el área seguridad¹⁴.

¿Por qué estas medidas? Pueden hacerse distintas lecturas sobre los argumentos esgrimidos en el documento presentado por el Gabinete de Seguridad. 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 infractores¹⁵. Pero al mismo tiempo incorpora otras medidas orientadas menos a lo punitivo y más hacia la garantía de derechos, como la regulación de la marihuana, medidas sobre violencia doméstica y 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 derecha¹⁶, pero también emite señales para los sectores de izquierda a través de un esfuerzo discursivo en otorgarle mayor peso relativo a conceptos como convivencia, derechos, sociedad, espacios públicos, que de alguna manera atenúan el sesgo represivo que podrían representar algunas de las medidas incluidas en el paquete. Desde nuestra óptica, esta fue la fórmula que encontró el Poder Ejecutivo para proponer un paquete de medidas destinadas a la seguridad y convivencia ciudadanas y al mismo tiempo “articular un conjunto de acciones que logren un equilibrio dialéctico y una síntesis”¹⁷, incorporando demandas y propuestas de la derecha sin despegarse absolutamente de su propio libreto.

iii) *La priorización del asunto*: un proyecto de ley sobre marihuana

¹⁴ El Gabinete de Seguridad anunció quince medidas a ser implementadas, algunas por vía parlamentaria y otras vía decreto del Ejecutivo. Este paquete incluía cuatro medidas vinculadas a drogas (agravamiento de penas en caso de corrupción policial y tráfico de pasta base; creación de dispositivos judiciales especializados en el narcomenudeo; legalización regulada y controlada de la marihuana; estrategia integral para personas con consumo problemático de drogas, en especial pasta base), así como medidas orientadas a modificar el Código de la Niñez y la Adolescencia en lo referente a menores infractores; creación de Juzgados de Faltas; promoción de la autorregulación de los medios de comunicación sobre el manejo de informaciones referidas a seguridad y violencia; control de desbordes y corrupción policial; creación de la figura de “jóvenes mediadores” en los liceos; generación de plazas de convivencia que incluyeran infraestructura deportiva y espacios para actividades culturales, sociales y recreativas; e implementación de un sistema de información especializado de denuncias de violencia doméstica; entre otras.

¹⁵ Algunos actores refieren a que la medida número 16 hubiera sido la internación compulsiva de adictos. Lo cierto es que a pocos días, el 28 de junio de 2012, el Poder Ejecutivo presentó en el Parlamento un proyecto de ley con estas características (ese proyecto no ha logrado avanzar en su tratamiento parlamentario hasta la fecha).

¹⁶ De aquí en adelante utilizaremos el concepto “derecha” como el recurso discursivo que utilizan los entrevistados, para referirse a ese público opositor y conservador que demanda “mano dura”.

¹⁷ “Estrategia para la vida y la convivencia”: 4.

Una vez que un gobierno adopta un problema en su agenda debe darse un proceso de reordenamiento de la misma para dar efectiva cabida al asunto nuevo (Nelson 1993). 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 sobre el que debería trabajar la Comisión de Drogas y Adicciones de la Cámara de Representantes¹⁸.

Antes que ello, las repercusiones del anuncio de la medida en junio de ese año en los 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 internacionales¹⁹. Tanto así que la Junta Internacional de Estupefacientes (JIFE) se comunicó en aquel momento con representantes del gobierno uruguayo para coordinar una “*misión urgente*” a nuestro país antes que el proyecto fuera enviado al Parlamento²⁰. Dentro de las repercusiones extravagantes, nos encontramos desde comparaciones del proyecto de ley con el Plan Ceibal por su carácter vanguardista²¹, hasta la propuesta de postular al presidente Mujica como candidato al Premio Nobel de la Paz²², lo que de alguna manera ilustra lo confuso del escenario configurado a partir de la iniciativa del Gabinete de Seguridad.

A pesar de las repercusiones planetarias, o gracias a ellas, el Poder Ejecutivo siguió adelante con el proyecto de regulación del cannabis, no sin vacilaciones que tomaron pública notoriedad²³. Los escasos 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

¹⁸ Proyecto disponible: http://medios.presidencia.gub.uy/jm_portal/2012/noticias/NO_F156/proyecto.pdf

¹⁹ Por referencias a las Convenciones internacionales suscriptas por Uruguay y el régimen internacional de drogas véase Repetto (2013: capítulo 2).

²⁰ El 26 de junio de 2012, el Director de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONNUD) expresó 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” (La Diaria, 27 de junio de 2012, <http://ladiaria.com.uy/articulo/2012/6/riesgo-pais/>).

²¹ “*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/>); “*Uruguay fue pionero con las ceibalitas, en legalizar la prostitución, el alcohol, el juego clandestino*” (Declaraciones del Ministro del Interior, Eduardo Bonomi, 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>).

²² “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/>).

²³ “Marihuana: Mujica condiciona ley al apoyo del 60%” (Portal 180, 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/>).

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”²⁴. Finalmente el proyecto de ley fue presentado en la Cámara Baja en la Comisión Especial de Drogas y Adicciones en agosto de 2012.

El proyecto presentado por el Ejecutivo era un proyecto de artículo único, con una larga exposición de motivos que, según fuentes del Semanario Brecha, no estaba prevista y se incluyó debido a las polémicas públicas, con la voluntad del gobierno de explicitar los objetivos del proyecto. Esta iniciativa vino acompañada de un pedido del Poder Ejecutivo: habilitar un debate que incluyera a todos los actores sociales y profesionales interesados en participar de la discusión.

iv) *El mantenimiento del asunto*: “un proyecto con vida propia”²⁵

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. El artículo único del Ejecutivo puso dos cuestiones sobre el tapete. La primera, que el Estado sería quien ocupara el rol de regulación y control sobre todas las etapas del proceso de producción y comercialización del cannabis, con un fuerte énfasis del gobierno en expresar su voluntad de asegurar “*un gran control*” por parte del Estado²⁶. En segundo lugar, este proyecto de regulación no incluía al autocultivo (que era lo que proponían los dos proyectos anteriores de iniciativa legislativa). 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?”²⁷.

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

²⁴ 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/>

²⁵ Martín Collazo, representante de Proderechos, en referencia a la entidad que fue tomando el proyecto de regulación del cannabis dentro del paquete de origen (Entrevista, Abril 2013).

²⁶ El Ministro de Defensa, Eleuterio Fernández Huidobro, en entrevista a Telebuendía (El Observador, 24 de julio de 2012, <http://www.elobservador.com.uy/noticia/228769/las-encuestas-valen-pero-no-gobernamos-en-funcion-de-ellas/>)

²⁷ Ibid.

diputado Sabini del Frente Amplio nos decía: “cuando el Pepe [Mujica] 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?”²⁸. Sin embargo, para otros actores esta iniciativa implicaba la posibilidad de lograr un proyecto más integral, no sólo uno referente al autocultivo como los anteriores, sino una apuesta más de fondo que desde “un diputado de una bancada no se puede hacer”²⁹.

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 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 brindaron conferencias abiertas pero que también capacitaron a los especialistas nacionales debido a 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 vinculados a una perspectiva de salud pública y de derechos³⁰. El proyecto de artículo único se transformó en un complejo proyecto de ley con 44 artículos que el 10 de diciembre de 2013 fue aprobado en el Parlamento con los votos de la bancada oficialista. Además de los ejes de seguridad pública, se incorporaron medidas vinculadas a los derechos de los usuarios y a la salud pública. En suma, a partir de una iniciativa del Gabinete de Seguridad 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.

Para que un asunto de agenda alcance *la decisión sustantiva* (Nelson 1993) debe mantener el interés. En el marco de las reglas de juego planteadas por el Poder

²⁸ Sebastián Sabini, Entrevista, Mayo 2013.

²⁹ Sabini argumenta que el proyecto presentado en 2011 sólo proponía la legalización del autocultivo 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” (Entrevista, Mayo de 2013).

³⁰ 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” (Martín Collazo, Entrevista, Abril 2013).

Ejecutivo, las organizaciones sociales, los parlamentarios y los medios de comunicación desarrollaron diversas estrategias que de alguna manera sostuvieron una iniciativa que podría haberse diluido en los vaivenes del Ejecutivo. Actualmente, la ley aprobada se encuentra en el proceso de reglamentación e implementación por parte del Poder Ejecutivo³¹.

Tabla 1. 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- Diciembre 2013	Trámite parlamentario del proyecto (se aleja del paquete que le dio vida)	Proyecto de ley elaborado en la Cámara Baja (44 artículos)	Comisión de Adicciones del Parlamento y Organizaciones sociales.

Fuente: elaboración propia en base a las etapas de Bárbara Nelson (1993).

3. De cómo un proyecto de regulación del cannabis ingresó a la agenda de gobierno y de cómo logró mantenerse en el tiempo

Estas cuatro subetapas 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.

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).

A continuación nos detendremos en esos dos momentos para argumentar sobre los factores que explican dichos procesos.

³¹ Desde octubre de 2014 se abrió el registro de los clubes de cultivo de cannabis a cargo del IRCCA (Instituto de Regulación y Control del Cannabis), creado por la Ley 19.172, como una de las primeras etapas de implementación de la ley. Actualmente se está trabajando en la reglamentación de las condiciones en que se cultivará, producirá y comercializará el cannabis para los usuarios que no cultiven.

3.1. “Tejer, tejer, tejer”³²: el Poder Ejecutivo y el ingreso a la agenda del proyecto de regulación del cannabis

La iniciativa del Poder Ejecutivo en junio de 2012 contaba con dos antecedentes legislativos cercanos en el tiempo. Dos proyectos de ley de iniciativa parlamentaria sobre autocultivo del cannabis habían sido presentados en 2010 y 2011 sin alcanzar avanzar en su trámite legislativo. El proyecto de 2010 del diputado Luis Lacalle Pou (Partido Nacional) se había detenido en su trámite parlamentario, mientras que el proyecto de 2011 –del partido oficialista- había logrado algunos acuerdos con legisladores de la oposición pero con similar suerte en el escaso avance 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, es decir, la iniciativa del Ejecutivo fue la que resultó exitosa en términos de poner en marcha el andamiaje de construcción de una política de drogas³³.

No obstante, la iniciativa del Ejecutivo aportó dos novedades con respecto a su comportamiento histórico. En primer lugar, se convirtió en la primera del Estado uruguayo en contradecir lo pautado por el régimen internacional de estupefacientes establecido por las Convenciones internacionales, con los potenciales costos que puede reportar una acción de estas características. La segunda novedad consistió en plantear la regulación del cannabis como una medida –una solución- en clave de seguridad.

Cuando el Poder Ejecutivo incluyó 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 –*asuntos de posición*-, y lo lleva al terreno de los *asuntos de valencia* (Nelson 1993). ¿Por qué? Porque instrumentar una medida para quitarle dinero al narcotráfico, dinero que 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 Julio Bango coincidía en este punto: “yo sé que si

³² “...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”. Julio Calzada, en *Café & Tertulia* “Drogas, individuo y sociedad” del Espacio Interdisciplinario (28 de junio de 2012).

³³ Las iniciativas legislativas sobre drogas han sido prácticamente exclusivas del Poder Ejecutivo. De 47 normas jurídicas aprobadas en 40 años, sólo dos de ellas tuvieron iniciativa parlamentaria (véase Repetto 2013: capítulo 2).

salgo a dar una discusión en la sociedad sobre el derecho de la gente a consumir marihuana pierdo por goleada”³⁴. Es decir, sería plausible pensar que existen más posibilidades de obtener consenso con aquel argumento que con el argumento de los derechos. En suma, el Poder Ejecutivo llevó el asunto de la regulación del cannabis al terreno de los asuntos de valencia al reformularlo como una solución a los problemas de seguridad y, en ese momento, los actores sociales y políticos vinculados a la temática tomaron esa nueva denominación y la incorporaron a sus propias estrategias, con el objetivo de fortalecer sus argumentos y conseguir así que la iniciativa continuara su camino político³⁵.

Por otra parte, el argumento de la regulación del cannabis como un asunto de seguridad o, incluso, de salud pública, de alguna manera permite 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”³⁶.

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 de los usuarios de drogas.

Con respecto a los objetivos del Ejecutivo al presentar esta medida, el Secretario de la Junta Nacional de Drogas manifestaba:

“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 o 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

³⁴ Julio Bango, Entrevista, Abril 2013.

³⁵ Sabatier y Jenkins-Smith 1993) desarrollaron el enfoque de las *coaliciones promotoras* o *coaliciones de causa* (*advocacy coalitions*). Este tipo de enfoques de corte sistémico introducen a las ideas o sistemas de creencias de los actores al análisis de los procesos de formulación de políticas. Nuestro análisis no se enmarca en modelos sistémicos como el que estos autores proponen sino que utiliza modelos analíticos menos estructurados como el de las *corrientes múltiples* (Kingdon 2003), que incorpora a los actores de las causas (“*advocats*”) y que tiene algunas similitudes con el planteo de Sabatier y Jenkins-Smith.

³⁶ Julio Bango, Entrevista, Abril 2013.

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”³⁷.

La preocupación del gobierno apareció entonces ligada a dar respuestas a la oposición, a la *derecha* y a la opinión pública sobre las demandas de más seguridad. Se elaboró –se “*tejió*”– así un paquete de medidas que constituían una señal política del gobierno, que no solo le prestaba atención a los temas de seguridad sino que incluía un paquete de medidas que pretendían aportar soluciones a las problemáticas de la violencia, la seguridad y la convivencia ciudadanas, mediante ese “*equilibrio dialéctico*” con que se fundamentaba el documento. Los actores gubernamentales pueden actuar a través de diversas estrategias. En este caso parece una combinación de “*mandar una señal simbólica*”, pero al mismo tiempo ofrecer 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 y Thoenig 1992: 126), ofrecían una respuesta a la problemática de la seguridad tan efervescente en aquel momento. Los argumentos de seguridad que antes habían sido utilizados para prohibir el cannabis, a partir de su reformulación, se usaron para promover su regulación.

Con el correr de los días las declaraciones de los actores involucrados dejaron en evidencia las dudas de los promotores de estas medidas, particularmente con respecto a la propuesta de regulación del mercado de la marihuana. Los medios de prensa revelaron el escaso conocimiento en la materia de los miembros del Gabinete de Seguridad. Sin embargo, a través de esta iniciativa es posible distinguir una clara convicción política en “*marcar la cancha*” de la seguridad con un paquete de medidas más acorde al libreto frenteamplista, es decir, *sí jugar en la cancha* de la seguridad, pero en la forma en que el Gabinete lo estableció.

La reformulación del Poder Ejecutivo, la *etiquetación* de la regulación del cannabis como un asunto de seguridad, cambia su entidad y la transforma en una de las posibles soluciones. La regulación del cannabis fue más *una solución que encontró su problema*: la seguridad pública (Cohen, March y Olsen 2011 [1972]). En suma, la regulación de la marihuana se corre así del terreno de los *asuntos de posición* al de los *asuntos de valencia*: las medidas dirigidas a mejorar las condiciones de seguridad

³⁷ Julio Calzada, Entrevista, Abril 2013 (el énfasis es nuestro).

resultan más unánimes que las relativas a los derechos de un grupo reducido de ciudadanos.

3.2. *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 adoptó 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 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 en que la *ventana de oportunidad de la política* estuvo abierta, la regulación del cannabis tuviera éxito en su entrada a la agenda gubernamental. Sin embargo, esa decisión del Ejecutivo debía cumplir con la condición de sostenerse en el tiempo para mantenerse como un programa de acción gubernamental y alcanzar la *decisión sustantiva*, ya que de lo contrario podría haberse diluido después de aquel momento inicial.

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 gubernamental: 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 a nivel nacional e internacional (*“problem stream”*) y el antecedente de dos proyectos de iniciativa parlamentaria (*“policy stream”*) (Kingdon 2003).

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 orientadas a la 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 ser aprobado en diciembre de 2013.

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 de los decisores del Gabinete de Seguridad. Ya presentamos la corriente política: la decisión del Ejecutivo. A continuación presentamos las otras dos corrientes que hicieron posible el mantenimiento de la regulación del cannabis en la agenda de gobierno.

3.2.1. 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, la marcha de los “indignados” por la seguridad y la presentación de la “Estrategia por la vida y la convivencia” pasó algo 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.

En el proceso inmediatamente posterior, las organizaciones sociales 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.

Desde el primer momento las agrupaciones sociales apoyaron la iniciativa del Poder Ejecutivo, aunque destacaron que el enfoque propuesto –el de la seguridad– no era ni deseable ni coincidente con sus demandas. Sin embargo, redoblaron la apuesta al apoyar el proyecto y movilizarse junto con los actores legislativos con los que habían trabajado 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*³⁸ con el apoyo de los legisladores que habían trabajado en el proyecto anterior. A su vez, estos legisladores habilitaron la participación de las organizaciones sociales y se apoyaron en ellos para seguir avanzando en la redacción de un proyecto más acabado. Lo cierto es que las organizaciones sociales pusieron a disposición de los actores políticos una batería de investigaciones y evidencia que no eran otra cosa que herramientas que contribuyeron a sostener una iniciativa tan polémica como la que presentó el Poder Ejecutivo. Y, sobre todo, aportaron el elemento de movilización social que progresivamente fue instalando el tema en diversos sectores de la sociedad.

3.2.2. *La corriente de las políticas*

Las dos iniciativas parlamentarias de 2010 y 2011 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 diferentes³⁹.

En lo que respecta al proyecto presentado en 2010 por el diputado Lacalle Pou, denominado “Medidas contra el narcotráfico”, se pueden ver algunas analogías con la estrategia desarrollada por el Poder Ejecutivo en 2012. Como fuera planteado en el punto ii) del apartado anterior y, 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, la inclusión de medidas planteadas por partidos de la oposición podría ser leída como otra estrategia del Poder Ejecutivo. Es decir, además de recoger el discurso de la derecha, esta “Estrategia” recogía también algunos elementos ya considerados por la 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 los partidos de 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 su tratamiento parlamentario por falta de apoyo político. El proyecto de 2011 de la bancada oficialista parecía tener más afinidad con las organizaciones sociales que el proyecto anterior, sin embargo el de Lacalle Pou

³⁸ Martín Collazo, Entrevista, Abril 2013.

³⁹ Las principales características de estos proyectos pueden verse en Repetto (2013).

se asemeja más a la Estrategia del Poder Ejecutivo en el 2012 (por las medidas que incluyen ambos documentos). De todas formas, durante el tratamiento parlamentario el proyecto del Gabinete de Seguridad se fue sintetizando con algunos de los asuntos ya planteados en el proyecto oficialista de 2011. El proyecto de ley presentado por Sebastián Sabini en 2011 –con el apoyo de representantes de otros partidos-, proponía únicamente el autocultivo de marihuana, y encontró dificultades para prosperar por un tema de “peso político”:

“...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. [...] 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.”⁴⁰

En este sentido, la corriente de las políticas convergió con la corriente política del Poder Ejecutivo. Este contaba con algunas propuestas ya presentadas en el Parlamento y, sobre todo, en el caso de la bancada oficialista, la iniciativa del Poder Ejecutivo permitió 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”⁴¹, 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, diálogo con los movimientos sociales y con el Poder Ejecutivo. Entre otras cosas, en ese proceso se incorporó la medida del autocultivo en el articulado del proyecto⁴², y el Poder Ejecutivo hizo explícito su apoyo a la medida después de muchas idas y vueltas expresadas por los diferentes representantes del Ejecutivo en los medios de comunicación⁴³.

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

⁴⁰ Sebastián Sabini, Entrevista, Mayo de 2013.

⁴¹ Julio Bango, Entrevista, Abril 2013.

⁴² “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, Entrevista, Mayo de 2013).

⁴³ Con respecto a la relación entre Ejecutivos y Parlamentos en América Latina véase Saiegh (2010); García Montero (2007).

con las otras dos 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).

4. Algunas reflexiones finales

El proyecto de ley de regulación del cannabis desde su anuncio en junio de 2012 sobresalió por sobre el resto de las medidas propuestas por el gobierno, tomó una entidad que tanto los actores sociales y parlamentarios como los medios de prensa se ocuparon de sostener. El hecho de 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”⁴⁴.

Lo cierto es que la ley finalmente aprobada en diciembre de 2013 logró ensamblar las demandas de los diferentes actores. 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 un giro en las políticas de drogas en el Uruguay. 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 reñida con las Convenciones Internacionales debía contar con un aval del Ejecutivo para hacer frente a los posibles cuestionamientos 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 al menos parte de ellos-

⁴⁴ Martín Collazo, Entrevista, Abril 2013. Julio Calzada 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” (Entrevista, Abril 2013).

funcionaron como un obstáculo, por posicionarse no necesariamente en contra del proyecto, pero sí en contra del partido oficialista. De todas maneras, que la prensa le haya dado tan amplia cobertura 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 solo 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 la propuesta ante 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 diferentes actores lograron incorporar algunas de 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 la iniciativa no se diluya. El escenario planteado en mayo de 2012 con respecto a la seguridad-inseguridad y la asociación entre droga y delito abrió una *ventana de oportunidad* a la política de regulación del cannabis, que se hizo efectiva a partir de la decisión del Poder Ejecutivo. Sin ese escenario es difícil pensar en una medida como la que se tomó.

“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”⁴⁵.

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 política⁴⁶. Esas condiciones se dieron para la regulación del cannabis en el Uruguay, permitiendo que a fines de 2013 se aprobara una nueva norma que pone en

⁴⁵ Martín Collazo, Entrevista, Abril 2013.

⁴⁶ Traducción propia.

cuestión el *statu quo* de las políticas de drogas vigentes desde la segunda mitad del siglo XX.

Bibliografía

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

Bulcournf, Pablo y Cardozo, Nelson (2008). “¿Por qué comparar políticas públicas?”, *Documentos de Política Comparada*, N°3, Octubre, Buenos Aires.

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

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

Cohen, Michael; March, James y Olsen, Johan (2011 [1972]). “El bote de basura como modelo de elección organizacional”, *Revista Gestión y Política Pública*, Volumen XX, Número 2, II Semestre 2, pp. 247-290.

De Rementería, Iban (2009). “La guerra de las drogas: cien años de crueldad y fracasos sanitarios”, *Revista Nueva Sociedad* 222, “Drogas en América Latina. Después de la guerra perdida, ¿qué?”, Julio-Agosto, pp. 70-80.

Garat, Guillermo (2013). “Un siglo de políticas de drogas en el Uruguay”, *Análisis* N°1, FESUR, Montevideo.

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

García Montero, Mercedes (2007). “La actividad legislativa en América Latina: sobre el papel reactivo y proactivo de Presidentes y Parlamentos”, *Lateinamerika Analysen*, Vol. 17, Núm. 2, Febrero, pp. 1-31.

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?”, *Revista Nueva Sociedad* 222 “Drogas en América Latina. Después de la guerra perdida, ¿qué?”, pp. 104-111.

Kingdon, John W. (2003). *Agendas, alternatives and public policies*, Longman: University of Michigan.

_____ (2001). “A model of agenda-setting, with applications”, *The Law Review of Michigan State University-Detroit College of Law*, Vol. 2, pp. 331-337.

Meny, Yves y Thoenig, Jean-Claude (1992). *Las políticas públicas*, Barcelona: Ariel.

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

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

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

Oszlak, Oscar y 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.

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

Repetto, Lorena (2013). *Regulación del cannabis: ¿un asunto de seguridad? Entrada y mantenimiento en agenda de un problema de política pública*, Monografía final de grado, Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

Sabatier, Paul A. y Jenkins-Smith, Hank C. (1993). *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Oxford: Westview Press.

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, pp. 3-24.

Subirats, Joan; Knoepfel, Peter; Larrue, Corinne y Varone, Frederic (2008). *Análisis y gestión de las políticas públicas*, Barcelona: Ed. Ariel.

Thoumi, Francisco (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*, Buenos Aires: Ed. Libros del Zorzal.

_____ (2009). “La normatividad internacional sobre drogas como camisa de fuerza”, *Revista Nueva Sociedad* N° 222, “*Drogas en América Latina. Después de la guerra perdida, ¿qué?*” Julio-Agosto 2009, pp. 42-59.

Informes

Declaración de la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia (2009). *Drogas y Democracia: Hacia un cambio de paradigma*, www.drogasydemocracia.org (Acceso 13 de junio de 2013).

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 (Acceso 13 de junio de 2013).

Informe del Uso de Drogas en Las Américas (2011), Organización de los Estados Americanos, http://www.infodrogas.gub.uy/images/stories/pdf/uso_drogs_oas_2011.pdf (Acceso 13 de junio de 2013).

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 (Acceso 13 de junio de 2013).

Informe Equipo de Escenarios convocado por la OEA, 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 (Acceso 13 de junio de 2013).

Informe OEA 2013 “The drug problema in the Americas”, en: http://www.oas.org/documents/spa/press/Introduccion_e_Informe_Analitico.pdf (Acceso 13 de junio de 2013).

Documentos

- Proyecto de Ley presentado por el Diputado Lacalle Pou (2010). “Medidas contra el narcotráfico”.
- Proyecto de Ley presentado por el Diputado Sebastián Sabini y otros (2011). “Regulación de Cannabis para su Consumo”.
- Estrategia para la vida y la convivencia, Documento del Poder Ejecutivo, disponible en: http://medios.presidencia.gub.uy/jm_portal/2012/noticias/NO_E582/Estrategia.pdf (2012) (Acceso 13 de noviembre de 2012).
- 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).

- Proyecto de Ley de regulación del cannabis aprobado en la Cámara de Diputados el 1 de agosto (2013).

Convenciones internacionales

- Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, Naciones Unidas, http://www.infodrogas.gub.uy/html/marco_legal/documentos/C_01_convention_1961_es.pdf (Acceso 13 de noviembre de 2012).

- Convención sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971, Naciones Unidas, http://www.infodrogas.gub.uy/images/stories/pdf/convention_1971_es.pdf (Acceso 13 de noviembre de 2012).

- 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_1988_es.pdf (Acceso 13 de noviembre de 2012).

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_
(Acceso 13 de noviembre de 2012).

* 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 (Acceso 13 de noviembre de 2012).

Medios de prensa

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, así como del Portal de la Junta Nacional de Drogas. También se utilizaron notas de prensa publicadas en El País Digital, Brecha Digital y La Red 21.

Entrevistas realizadas

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 de la ley 17.120 (Entrevista realizada en abril de 2013).

Sebastián Sabini. Diputado del MPP, Presidente de la Comisión de Drogas y Adicciones de la Cámara de Representantes, responsable del proyecto de ley presentado en el 2011, y uno de los principales redactores de la ley 17.120 (Entrevista realizada en mayo de 2013).

Julio Calzada. Secretario de la Junta Nacional de Drogas; participante ocasional del Gabinete de Seguridad (Entrevista realizada en abril de 2013).

Martín Collazo. Representante de la organización social Proderechos (Entrevista realizada en abril de 2013).