



# PERCEPCIONES INSTITUCIONALES SOBRE LOS ALCANCES DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY DE REGULACIÓN DE MARIHUANA

## :: ANÁLISIS Y PROPUESTAS

Equipo investigación:

Instituto de América Latina y el Caribe (IEALC) Universidad de Buenos Aires - Argentina

María Alicia Gutiérrez (Coordinadora, investigadora)

Susana Rostagnol (Investigadora)

Andrea Voria (Investigadora)

Cecilia Maas (Asistente de investigación)

Universidad de la República (UdelaR) – Uruguay

Rafael Paternain (Coordinador)

Septiembre de 2014



OPEN SOCIETY  
FOUNDATIONS

FRIEDRICH  
EBERT  
STIFTUNG

# INDICE

INTRODUCCIÓN / **1**

DISEÑO METODOLÓGICO / **3**

I.Introducción / **3**

II.Propósito general de la investigación: / **3**

III.Objetivos específicos: / **3**

IV.Breve consideración en torno a la estrategia de análisis discursiva / **4**

V.Dimensiones de análisis y proceso de operacionalización / **5**

VI.Descripción de la muestra / **10**

ANTECEDENTES / **11**

I. Regulaciones internacionales / **11**

II. Investigaciones académicas / **15**

ANÁLISIS DE LAS ENTREVISTAS / **23**

I.En torno al objetivo 1 / **23**

II.En torno al objetivo 2: Funcionamiento y respuestas institucionales / **37**

III.En torno al objetivo 3: Articulación y cooperación / **39**

IV. En torno al objetivo 4 / **45**

REFLEXIONES FINALES / **48**

BIBLIOGRAFÍA / **52**

ANEXOS / **54**

GRILLA DE ENTREVISTAS / **59**

# INTRODUCCIÓN

El presente informe pretende dar cuenta de las percepciones, representaciones e imaginarios de actores sociales públicos y privados, en Uruguay, en relación al proceso de regulación de la ley 19172 *Marihuana y sus derivados. Control y regulación del Estado de la importación, exportación, plantación, cultivo, cosecha, producción, adquisición, almacenamiento, comercialización, distribución y consumo* promulgada en diciembre de 2013.

El equipo de investigación constituido por investigadores del Instituto de América Latina y el Caribe de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina y de la Universidad de la República (UdelAR), Uruguay, fue responsable de la construcción de los instrumentos, del relevamiento y el análisis del material.

La historia del consumo de drogas ilícitas y los diferentes grados de permisividad no es novedad en el país. Como lo destaca el capítulo referido a los estudios realizados en Uruguay, desde hace muchos años se intentaron estrategias desde el Estado para ejercer algún grado de control y regulación. Si bien no prosperaron, se permitió el consumo privado mientras se penalizaba el cultivo y la comercialización. En ese sentido, la doble moral, gobernaba la vida de los ciudadanos uruguayos: no se registraban conflictos con el consumo (excepto para sectores vulnerables) pero sí con el transporte y la compra, lo cual los colocaba frente a una situación delictiva que se regía por las regulaciones penales. De ese modo, la cuestión del consumidor quedaba soslayada.

La hegemonía del paradigma abstencionista-punitivo marcaba el ritmo de las decisiones. Con el cambio del mismo hacia una política de derechos humanos se presenta el proyecto de ley, sancionado finalmente y en proceso de implementación.

La Ley 19172 sienta sus consideraciones en dos principios básicos: por un lado en la importancia del consumidor de cannabis, cuáles son sus características y sus necesidades (ello está respondido en el objetivo 1: bloque Percepciones, Experiencias y Representaciones). Es decir considerar desde la perspectiva de salud pública a sujetos portadores de derechos humanos básicos como: derecho a la salud, a la información, a la no discriminación, entre otros. En ese sentido la centralidad en la persona permite correr la mirada del derecho punitivo, colocarla en el campo de los derechos humanos y la salud y desde allí tratar de generar las políticas públicas que permitan dar cuenta del fenómeno y además incentivar las estrategias de reducción de riesgos y daños. Desde este marco se analizan las percepciones y actitudes de los entrevistados quienes dan cuenta del proceso de implementación, desde sus respectivas posiciones tanto públicas como sociales, en relación a la evaluación y el monitoreo, la intersectorialidad y otros temas (como se desarrolla en el presente informe).

La segunda perspectiva intenta poner la mira en el control del narcotráfico y sus negocios asociados, con el objetivo de lograr controlar ese flagelo que atenta contra la integridad de la población en su conjunto. Esta línea de trabajo pone el eje en la autonomía y soberanía de los Estados para establecer las condiciones de vida de su ciudadanía y por otro lado, estar inscriptos en el marco de las regulaciones internacionales sobre drogas y derechos humanos (como se hace referencia en el apartado sobre regulaciones internacionales).

¿Qué dice la ley?

En su artículo 1º explicita claramente uno de los objetivos generales de la ley:

*Decláranse de interés público las acciones tendientes a proteger, promover y mejorar la salud pública de la población mediante una política orientada a minimizar los riesgos y a reducir los daños del uso del cannabis, que promueva la debida información, educación y prevención, sobre las consecuencias y efectos perjudiciales vinculados a dicho consumo así como el tratamiento, rehabilitación y reinserción social de los usuarios problemáticos de drogas.*

*Queda claro el nuevo paradigma que hemos explicitado en el transcurso del informe y la puesta en juego de los criterios de salud pública y la reducción de riesgos y daños. La información y la educación son ejes centrales en la orientación de la ley.*

En su artículo 2º, plantea

*El Estado asumirá el control y la regulación de las actividades de importación, exportación, plantación, cultivo, cosecha, producción, adquisición, almacenamiento, comercial utilización y distribución de cannabis y sus derivados, o cáñamo cuando correspondiere, a través de las instituciones a las cuales otorgue mandato legal, conforme con lo dispuesto en la precedente ley y en los términos y condiciones que al respecto fije la reglamentación.*

En esta formulación se explicita el segundo objetivo que se relaciona con el control del narcotráfico formulado, también, en el marco de las regulaciones internacionales.

Los artículos 3º y 4º proponen los fundamentos, en relación a los dos ejes planteados, que establecen los propósitos generales de la ley. Sobre estos aspectos se ha desarrollado en el informe conforme a la existencia de investigaciones y regulaciones internacionales, así como en los contenidos de las entrevistas realizadas.

Artículo 3º-

*Todas las personas tienen derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud, al disfrute de los espacios públicos en condiciones seguras y a las mejores condiciones de convivencia, así como a la prevención, tratamiento y rehabilitación de enfermedades, de conformidad con lo dispuesto en diversos convenios, pactos, declaraciones, protocolos y convenciones internacionales ratificados por Ley, garantizando el pleno ejercicio de sus derechos y libertades consagradas en la Constitución de la República, con sujeción a las limitaciones emergentes del artículo 10 de la misma.*

Artículo 4º.-

*La presente ley tiene por objeto proteger a los habitantes del país de los riesgos que implica el vínculo con el comercio ilegal y el narcotráfico buscando, mediante la intervención del Estado, atacar las devastadoras consecuencias sanitarias, sociales y económicas del uso problemático de sustancias psicoactivas, así como: reducir la incidencia del narcotráfico y el crimen organizado. A tales efectos, se disponen las medidas tendientes al control y regulación del cannabis psicoactivo y sus derivados, así como aquellas que buscan educar, concientizar y prevenir a la sociedad de los riesgos para la salud del uso del cannabis, particularmente en lo que tiene que ver con el desarrollo de las adicciones. Se priorizarán la promoción de actitudes vitales, los hábitos saludables y el bienestar de la comunidad, teniendo en cuenta las pautas de la Organización Mundial de la Salud respecto al consumo de los distintos tipos de sustancias psicoactivas.*

El resto del articulado va estableciendo por capítulos los criterios del consumo, las regulaciones para el acceso, las permisividades y los límites (registro de consumidores, club de membresía, etc.) y los organismos estatales encargados de cada función, tema sobre el cual se han explayado algunos de los entrevistados. Consideración especial tiene la especificación de la distinción entre consumo para diversión o placer y el uso medicinal.

Establece por otro lado, los criterios de educación y capacitación con especificaciones para el conjunto del país.

En el título IV propone la creación del IRCCA, instituto que estará a cargo de la implementación de la ley y se establecen las funciones que llevará a cabo. Se considera un criterio intersectorial para la aplicación de la misma y de ese modo la formulación de una propuesta de Política Pública que involucra a todos los sectores del aparato estatal, cada uno con sus funciones específicamente establecidas así como los criterios de interrelación entre ellos. De esta particularidad da cuenta el objetivo 3: Articulación y Cooperación, tomando la información de las entrevistas para el análisis.

El capítulo V está dedicado al Monitoreo y Evaluación. Se establece la creación de una unidad especial de Monitoreo y Evaluación dentro del ámbito del Ministerio de Salud. Se proponen los criterios técnicos del equipo que realizará esta función y los tiempos en que deben informar sobre los avances de la evaluación (informe anual). Sobre este capítulo damos cuenta de la reflexión de los entrevistados en el Objetivo 4, donde se demuestra la importancia otorgada al procedimiento pero la realidad de, por encontrarse en tiempos de implementación, la dificultad presente para establecer coordinadamente los criterios y la puesta en funcionamiento que suponen será posible en un futuro cercano.

El presente informe, como ya fue establecido, da cuenta de un análisis del discurso de las visiones vertidas por los entrevistados según criterios muestrales (capítulo metodológico). No intenta formular generalizaciones sino que se ajusta metodológicamente a los criterios de análisis que permiten tener una visión particular de los entrevistados en sus diferentes funciones.

El informe se ha organizado en capítulos de acuerdo a los siguientes criterios: marco conceptual general (antecedentes internacionales e investigaciones científicas, con foco en los trabajos realizados en Uruguay), marco metodológico, análisis de la dimensiones y variables de las entrevistas de acuerdo a los objetivos pautados (1, 2, 3, y 4) y un capítulo final de conclusiones y recomendaciones.

## DISEÑO METODOLÓGICO

### I. INTRODUCCIÓN

En la búsqueda de materiales y documentación sobre el tema surge que existen en Uruguay innumerables trabajos e investigaciones en el campo temático, del mismo modo que en el contexto internacional. La reconocida trayectoria de grupos académicos de la Udelar como de las instituciones estatales a cargo del desarrollo del campo temático ha focalizado en cuestiones contextuales y/o desarrollos puntuales de algunas instituciones (Udelar, 2012, Garat, 2013, Junta Nacional de Drogas, Puga González, 2013, OEA, 2013).

Sobre la base del desarrollo de un marco teórico pertinente para el abordaje de la temática, se propone una estrategia de investigación cualitativa a través del diseño de guías de entrevistas en profundidad (semi-estructuradas) tanto para funcionarios/as públicos/as como para los equipos de organizaciones sociales vinculadas a la temática. Para ello planteamos el desarrollo de las siguientes etapas de investigación:

1. Relevamiento de material teórico y de opinión como insumo para la construcción de nuevas herramientas de investigación acordes al objetivo del presente proyecto. Para ello, el equipo utilizó: trabajos académicos desarrollados en la Udelar, trabajos de relevamiento estadístico de información realizados por organismos públicos uruguayos, documentos de organismos internacionales e investigaciones de otros países de la región, muchos de ellos en perspectiva comparada. Por otro lado, se relevó la información de observatorios tanto uruguayos como internacionales para verificar los sistemas de información utilizados.
2. Operacionalización de las dimensiones de análisis, en base al marco teórico desarrollado.
3. Construcción de guías de entrevistas en profundidad (semi-estructuradas) para el relevamiento de las percepciones e imaginarios de dos poblaciones: 1) organismos públicos (funcionarios públicos), 2) organizaciones de la sociedad civil.
4. Análisis de la información recogida a través de una estrategia de análisis de contenido y discursivo, en estrecha relación de los lineamientos teóricos planteados.

### II. PROPÓSITO GENERAL DE LA INVESTIGACIÓN:

Relevar las percepciones, representaciones e imaginarios de actores sociales públicos y privados en relación al proceso de regulación de la ley 19172 Marihuana y sus derivados. Control y regulación del Estado de la importación, exportación, plantación, cultivo, cosecha, producción, adquisición, almacenamiento, comercialización, distribución y consumo.

### III. OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

1. Analizar las percepciones, actitudes y representaciones predominantes en materia de riesgos y escenarios que los actores públicos y privados proyectan en relación al consumo de cannabis en el Uruguay en el marco de la reciente sanción de la Ley.
2. Elaborar un diagnóstico acerca del funcionamiento y del tipo de respuestas institucionales de los actores públicos y privados involucrados en este proceso, así como sus fortalezas y debilidades.

3. Realizar un mapa de relaciones sistémicas en materia de articulación, cooperación, comunicación y coordinación en relación a los actores involucrados, con el objetivo de elaborar una estrategia de intervención interinstitucional.
4. Releva el estado de situación sobre indicadores de monitoreo y evaluación de cada uno de los actores involucrados en el proceso de implementación de la ley.

#### **IV. BREVE CONSIDERACIÓN EN TORNO A LA ESTRATEGIA DE ANÁLISIS DISCURSIVA**

El análisis del discurso constituye una herramienta analítica que habilita poder desentrañar a través de la discursividad del sujeto el modo en que operan el poder y las normas sociales imperantes a través del sujeto, así como de las resistencias que el propio sujeto le plantea a la normatividad imperante.

De modo que su potencial radica en poder captar, registrar y analizar las fluctuaciones en el posicionamiento del propio sujeto entrevistado, atravesado e interpelado por discursos sociales en disputa en torno, en nuestro caso, a la regulación de la marihuana en Uruguay.

Se trata por tanto, de una perspectiva que se orienta no ya al cierre o a la clausura de los significados sociales en relación a la marihuana, sino de captar y ubicar en primer plano los diversos puntos de vista, las voces contradictorias y los mensajes fragmentados que brotan de los entrevistados.

Consideramos que las “realidades” sociales siempre son producidas discursivamente, de modo que están siendo constantemente reconstruidas y abiertas a la redefinición a través del discurso, no fuera de él, a medida que el sujeto habla. Por tanto, si bien asumimos la materialidad y el peso de las instituciones en el discurrir de las entrevistas, siempre es un sujeto el que habla en un fluir permanente entre la coherencia y la distancia con la política institucional, cuya realidad está construida y sostenida por el hacer cotidiano de los sujetos que la conforman.

## V. DIMENSIONES DE ANÁLISIS Y PROCESO DE OPERACIONALIZACIÓN

En relación al objetivo específico 1:

### Bloque PERCEPCIONES

En este bloque recabamos las percepciones desde los organismos en relación con el tema. Definimos como percepciones (en una primera aproximación a ser ajustada) la operación por la cual una institución (y sus integrantes) organiza una serie de informaciones o características ambientales y con su posición activa modifica o refuerza los principios dándole un significado. Para ello relevamos la visión desde la organización de los rasgos principales de los consumidores, el tipo de consumo que realizan, los efectos en comparación con otras drogas, etc.

| Dimensio-<br>nes de<br>análisis | Indicadores                                                                                                                                                          | Preguntas del cuestionario                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|---------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Percepcio-<br>nes               | Valores que sostienen las percepciones.                                                                                                                              | <p>Para su institución :</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. ¿Quiénes son los principales consumidores de cannabis?</li> <li>2. ¿Hay razones especiales y/o particulares por la que una persona consume cannabis?</li> <li>3. ¿Qué tipo de consumo se cree que hacen (social, etc.)?</li> <li>4. ¿Cómo es vista la relación entre el consumo de cannabis con el de tabaco, cocaína, pasta base, éxtasis u otras?</li> </ol> |
|                                 | Emociones que recubren la percepción sobre el tema;                                                                                                                  | <ol style="list-style-type: none"> <li>5. ¿A qué emociones es asociado el consumo?</li> </ol>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|                                 | Esteriotipos sociales sobre la figura del “consumidor/a”, desde una perspectiva de género, de grupo etario y clase                                                   | <p>Desde su institución:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>6. ¿Quiénes son los principales consumidores de cannabis?</li> <li>7. ¿En relación a mujeres o varones? ¿Edades? ¿Clase o grupo social?</li> <li>8. En relación a esas características, ¿qué diferencias se encuentran entre quienes consumen cannabis y otros tipos de sustancias?</li> </ol>                                                                    |
|                                 | Percepciones sobre los costos y beneficios de la regulación en términos de salud, educación, justicia, derechos, etc. (de acuerdo a la institución que corresponda); | <p>Mencione desde su trayectoria a nivel institucional:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>9. Cuatro consecuencias de la regulación; y</li> <li>10. Cuatro de la situación previa a la ley de regulación.</li> </ol>                                                                                                                                                                                                          |

## Bloque EXPERIENCIAS

En este bloque pretendemos detectar las experiencias y actitudes en relación al consumo y cómo ello impacta en el nivel organizacional intentando capturar los efectos producidos en el sujeto y el impacto institucional frente al conocimiento de personas consumidoras o a su propia experiencia de consumir.

| Dimensiones de análisis          | Indicadores                                                                                                                                    | Preguntas del cuestionario                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|----------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Representaciones sociales</b> | Argumentos y justificaciones discursivas sobre riesgos y efectos del consumo de marihuana;                                                     | Argumentos discursivos que circulan a nivel institucional, en relación a:<br><br>20. El consumo de marihuana, ¿tiene riesgos? ¿Cuáles?<br>21. ¿Cuáles son sus efectos?<br>22. ¿Posee algún tipo de beneficio el consumo de cannabis o es beneficioso en alguna situación en particular?                                                  |
|                                  | Representaciones sociales en torno a riesgo, placer, erotismo, sexualidad en relación al consumo de cannabis, desde una perspectiva de género. | Argumentos discursivos que circulan a nivel institucional, en relación a:<br><br>23. ¿Qué le pasa a la gente que consume cuando está bajo el efecto de la marihuana? ¿Por qué lo hacen?<br>24. ¿Cometen “desbundes” cuando están bajo el efecto de la marihuana? ¿Cuáles? ¿Quiénes son más proclives (género, edad, clase social, etc.)? |
|                                  | Proyecciones en torno al impacto de la sanción de la Ley                                                                                       | 25. ¿Esa situación (“desbundes”, etc.), se incrementará con la reglamentación?<br>26. ¿Cree que el consumo de la marihuana es un derecho de las personas?<br>27. ¿Cree que el consumo de cannabis es una “enfermedad”?<br>28. ¿Cree que el consumo es resultado de una “perversión”?<br>29. ¿Cuál es la utilidad de la reglamentación?   |

## Bloque REPRESENTACIONES

Este apartado se centra en relevar los argumentos discursivos desplegados por los entrevistados – en tanto pertenecientes a instituciones – relativos a la noción de consumo, sus posibles beneficios, aspectos favorables y desfavorables a la implementación de la ley, etc.

| Dimensiones de análisis         | Indicadores                               | Preguntas del cuestionario                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|---------------------------------|-------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Experiencias y actitudes</b> | Experiencias                              | <p>11. ¿Usted ha consumido o consume? ¿Ha estado en lugares donde se consume? ¿Qué ha hecho al respecto?</p> <p>12. ¿Tiene familiares y/o amigos cercanos que consumen o lo hicieron en el pasado?</p> <p>13. En su institución, ¿tienen relación con consumidores de cannabis? ¿Cómo es el relacionamiento institucional con ellos? ¿Esto cambia con la ley?</p>                                                                                                                                                                                                 |
|                                 | Conductas y actitudes en relación al tema | <p>14. ¿Ha dialogado con gente que consume cannabis?</p> <p>15. ¿Ha leído algún artículo sobre el tema? ¿Ha escrito sobre el tema?</p> <p>16. ¿Ha leído documentación científica que le permita conocer sobre el tema?</p> <p>17. ¿Cuál es la actitud de su institución para con los consumidores de cannabis?</p> <p>18. ¿Se desarrolló en su institución alguna actividad para explicar los alcances de la ley y los mecanismos de implementación?</p> <p>19. ¿Qué tipo de recepción tuvo en su institución el debate y finalmente la sanción sobre la ley?</p> |

En relación al objetivo específico 2:

#### Bloque FUNCIONAMIENTO Y RESPUESTAS INSTITUCIONALES:

En este apartado definimos como funcionamiento y respuestas institucionales al modo en que la institución se posiciona como tal en el proceso de implementación de la ley.

Así, se pretende relevar, por un lado, cuáles son las posibilidades que posee la institución para promover y/o acompañar el proceso de implementación de la ley. Si se trata de una institución estatal, tomamos en cuenta los recursos específicos, la capacitación del personal, los programas ad hoc, entre otras variables. Si se trata de organizaciones sociales, el modo en que puede colaborar en el proceso dada la capacidad instalada de la institución en relación al campo temático.

Por el otro lado, se busca indagar acerca de las carencias institucionales (o las dificultades) para acompañar el proceso de implementación de la ley. Dada la particularidad de cada institución/sujeto entrevistado esta pregunta está construida de manera abierta, semi-estructurada para dar lugar a una ampliación de la información.

| Dimensiones de análisis                            | Indicadores                                                                          | Preguntas del cuestionario                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|----------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Funcionamiento y respuestas institucionales</b> | Impacto de la sanción de la Ley sobre el funcionamiento del organismo                | <p>A nivel institucional:</p> <p>30. ¿Cuál es ha sido la recepción de la aprobación de la ley?</p> <p>31. ¿Cuáles son las expectativas en relación al tema?</p> <p>32. ¿Y los temores en relación a la misión de su institución?</p> <p>33. ¿En qué afecta la aprobación de la ley al funcionamiento de su organismo?</p> |
|                                                    | Facilitadores institucionales que favorezcan o potencien la implementación de la Ley | <p>En su institución:</p> <p>34. ¿Existe personal con capacitación específica para actuar en función de la ley?</p>                                                                                                                                                                                                       |
|                                                    | Recursos institucionales                                                             | <p>35. ¿Cuáles son los recursos de su organismo que faciliten la implementación de la ley?</p> <p>36. ¿Existe presupuesto que permita implementar el programa?</p>                                                                                                                                                        |
|                                                    | Barreras institucionales en torno a la implementación de la Ley                      | <p>37. ¿Cuáles son, a nivel de su organismo, los principales obstáculos que presenta para la implementación de la ley sobre la marihuana?</p>                                                                                                                                                                             |

En relación al objetivo específico 3:

### Bloque ARTICULACIÓN Y COOPERACIÓN:

Consideramos como *estrategias interinstitucionales* aquellas que se establecen luego de haberse formulado una propuesta con los objetivos correspondientes. En ese sentido relevaremos acciones de tipo institucional sin desconocer el modo informal en que se establecen, en muchas circunstancias, las mismas. Aquí indagaremos efectivamente la existencia de un programa que establezca contacto entre instituciones y acciones conjuntas en el marco del programa.

A su vez, entendemos como *dispositivo de cooperación* una acción (estrategia, herramienta, etc.) que se lleva a cabo para cumplir un determinado objetivo. En este bloque intentamos relevar los mecanismos institucionales establecidos para promover relaciones sinérgicas con otros organismos. Estas estrategias involucran, también, acciones en la red de comunicación que incluye los diferentes medios.

| Dimensiones de análisis                        | Indicadores                                                                                   | Preguntas del cuestionario                                                                                                                                |
|------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Estrategias de articulación interinstitucional | Articulación con otros organismos en materia de la reglamentación del consumo de la marihuana | 38. ¿Se han establecido mecanismos de articulación interinstitucional? ¿Cuáles?                                                                           |
|                                                | Elaboración de un programa conjunto                                                           | 39. ¿Existe un programa interinstitucional? ¿Y una mesa interinstitucional?                                                                               |
| Dispositivos de cooperación                    | Conocimiento sobre los organismos/instituciones/sociedad civil especializados en la temática. | 40. ¿Con que organismos del estado, ONGs, organismos internacionales, movimientos sociales se han conectado para armar una estrategia interinstitucional? |
|                                                | Existencia de canales de comunicación entre los organismos involucrados                       | 41. ¿Se han organizado estrategias de comunicación: web, publicidad, videos, Facebook, etc. para promover el programa de implementación?                  |
|                                                |                                                                                               | 42. ¿A qué público está dirigido?                                                                                                                         |
|                                                | Existencia de mecanismos de coordinación                                                      | 43. ¿Cómo se coordinan las acciones tendientes a la implementación de la ley entre los distintos organismos involucrados?                                 |

En relación al objetivo específico 4:

#### Bloque MONITOREO Y EVALUACIÓN:

El proceso de monitoreo y evaluación pretende ser un proceso de aprendizaje institucional para desarrollar capacidades que se reflejen en el accionar diario al interior de la institución. Se trata de un proceso significativo y permanente que ordena variables claves tanto estratégicas como operativas. En estrategias de monitoreo evaluamos el relevamiento de datos (estadísticas), la formulación de una encuesta para medir impactos, trabajos científicos, etc.

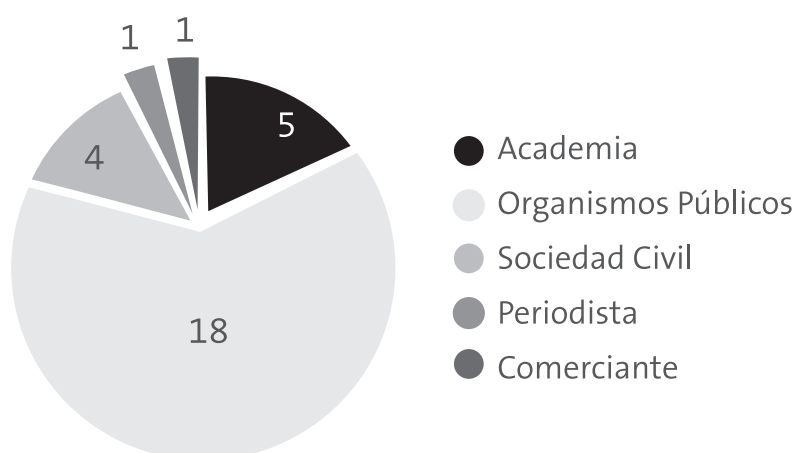
| Dimensiones de análisis                       | Indicadores                                                                | Preguntas del cuestionario                                                                                               |
|-----------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Estrategias de monitoreo institucional</b> | Indicadores estadísticos sobre consumo de cannabis, desagregados por sexo. | 44. ¿Se llevan estadísticas sobre el consumo de cannabis desagregados por sexo y edad?                                   |
|                                               | Encuestas de percepción sobre consumo de cannabis                          | 45. ¿Se prevé la realización de una encuesta de percepción sobre el consumo de cannabis? ¿Con qué periodicidad?          |
| <b>Dispositivos de evaluación</b>             | Implementación de evaluaciones internas y/o externas a la institución;     | 46. ¿Existen instancias a nivel institucional de evaluación interna y/o externa relativas a la implementación de la ley? |

#### VI. DESCRIPCIÓN DE LA MUESTRA

*Población objeto:* funcionarios públicos y referentes de organizaciones sociales.

*Muestra:* El diseño de la muestra y el trabajo de campo estuvieron a cargo del Equipo de la Universidad de la República (Udelar). Se trata de una muestra intencional de 29 personas –hombres y mujeres-, diseñada por el equipo de investigación de la Universidad de la República, compuesta por representantes de organismos públicos y de organizaciones sociales, involucrados directa o indirectamente en la implementación de la Ley.

Distribución de la muestra por potencial institucional (en números absolutos)



Nota: En este primer cuadro el número de personas entrevistadas (N= 33) supera al de entrevistas (N=29) dado que dos entrevistas fueron múltiples.  
Nota: El número de instituciones entrevistadas coincide en este caso con el de entrevistas realizadas (N=29).  
ANTECEDENTES

# ANTECEDENTES

En la presente sección haremos una reseña del panorama internacional en términos de las políticas y regulaciones respecto del consumo de drogas, y de los datos y las perspectivas analíticas aportadas por recientes investigaciones científicas tanto a nivel regional como en Uruguay específicamente.

## I. REGULACIONES INTERNACIONALES

Las regulaciones y tratados internacionales han servido de base y legitimación a las herramientas jurídicas desarrolladas por los gobiernos locales. En términos generales, las convenciones internacionales sobre drogas delimitaron de forma rígida las interpretaciones sobre el consumo, prescribiendo recetas únicas con poca relación con el mundo real. En este sentido, a menudo los gobiernos utilizaron estos instrumentos como justificación de leyes y prácticas represivas. Sin embargo, existe una tendencia hacia interpretaciones propias que buscan asentar políticas y leyes nacionales más ajustadas a la realidad local (Metaal, 2014:16). A su vez, en el marco de los debates actuales, aparece la necesidad de cambiar las políticas existentes y la posibilidad de un cambio en el paradigma con el que las normativas se aproximan al problema de las drogas.

La Convención Única de Estupefacientes de 1961 asentó el régimen jurídico a nivel global para los usos medicinales y científicos de ciertas sustancias, habilitando el derecho de autorizar temporalmente el uso de ciertas sustancias con estas funciones. En 1972, con la modificación introducida a la Convención Única se evidencia un cambio en el tratamiento de los toxicómanos, en tanto se introduce la necesidad de proveer acceso a tratamiento y rehabilitación como alternativa al encarcelamiento. La definición de toxicomanía utilizada en este caso no se refiere únicamente al uso de sustancias que producen dependencia física sino también al “uso indebido habitual de sustancias sujetas a la Convención Única, aunque no producen dependencia física, como es la cocaína, el cannabis y la resina de cannabis”. Claramente la referencia es al uso recreativo. (Comentarios a la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, citado por Metaal, 2014:18)

La Convención de 1988 fue muy influyente en la definición del trato de las personas consumidoras de drogas cuyos usos habían sido restringidos. Las normas acordadas definieron que los países debían enfrentar el fenómeno del tráfico de drogas para los usos no lícitos de acuerdo con la Convención Única, con sanciones penales. Sin embargo, el consumo de drogas como tal no está definido como figura delictiva, y por lo tanto los países no están obligados a sancionarlo. El consumo se tendió a sancionar como parte de la política del control de drogas.

Existe una tensión entre el orden de los derechos humanos y los tratados sobre drogas. Si bien en teoría en la mayoría de los países se reconoce la prevalencia de los tratados sobre derechos humanos, en la práctica el tema no está saldado y no existe un consenso mundial. Las personas que usan drogas son a menudo tratadas como una amenaza, y excluidas por lo tanto de ciertos derechos elementales. En este sentido, las convenciones de la ONU apuntaron a hacer converger las normativas sobre el problema de la droga con las normas internacionales de derechos humanos. El objetivo es limitar los excesos justificados en virtud de los tratados y aumentar la legitimidad jurídica a los elementos positivos que contienen como el acceso a medicamentos controlados y a la libertad para ampliar la reducción de daños.

El informe elaborado por Anand Grover para Naciones Unidas en 2009 identifica a los usuarios de drogas como un grupo cuyos derechos son a menudo vulnerados: “El tratamiento obligatorio de la drogodependencia está asociado a menudo al aislamiento prolongado, a la detención sin supervisión judicial y a inscripciones en registros oficiales que constituyen otras tantas vulneraciones del derecho a la privacidad” (citado por Metaal, 2014:28) Otros de los derechos violados en el mundo en función de las normativas relativas a la droga son: el derecho a la vida (en países que incluyen la pena de muerte como posible castigo por delitos relacionados con drogas), el derecho a la salud y al acceso a servicios de salud de calidad, el derecho a no ser sometido a torturas ni a trabajo forzoso, el derecho a un juicio justo, a no ser objeto de discriminación, el derecho a un nivel de vida adecuado y a la realización progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales; así como los derechos de los pueblos indígenas y los derechos del niño.

Es evidente entonces que asistimos a un cambio de paradigma: de políticas abstencionistas-punitivas a políticas enmarcadas en los derechos humanos. La mirada en relación a la lucha contra la droga ha estado puesta, desde EE.UU., en combatir la oferta. Esa estrategia, ligada a la concepción neoliberal de la economía ha llevado la lucha hacia las regiones de producción y comercialización. La cuestión sobre la demanda quedó así reducida a una política abstencionista-punitiva.

El cambio de paradigma ajusta a las regulaciones internacionales pero también a nuevas estrategias políticas frente al fracaso evidente de la lucha contra el narcotráfico. La Comisión Global de Políticas de Drogas es contundente en esta línea: “La guerra global a las drogas ha fracasado, con consecuencias devastadoras para individuos y sociedades alrededor del mundo” (Comisión Global de Políticas de Drogas, 2011: 2). Vemos así como las nuevas orientaciones políticas en la región desde la década del 2000 tienden a regular en términos de derechos, a pesar de que aún coexisten con aspectos punitivos.

A pesar de la existencia de criterios punitivos, en varios países se han ensayado estrategias que consideran los derechos humanos y proponen políticas públicas con el eje en la figura del consumidor. Entre otros casos podemos mencionar los coffee shop en Holanda, los clubes cannábicos en España, la legalización del uso medicinal de la marihuana y en algunos casos el consumo recreativo en EE.UU., la descriminalización del consumo de todas las drogas ilícitas en Portugal.

### **Informe de la Organización de Estados Americanos 2013**

El Informe de la OEA de 2013, realizado en varios países de América Latina, fue producto de las declaraciones del Presidente de Colombia Juan Manuel Santos (2010-2014) y de la VI Cumbre de las Américas llevada a cabo en Cartagena, Colombia, entre el 9 y el 15 de abril de 2012 donde se planteó, a instancias de varios países, la importancia de tratar el tema drogas, poniendo el eje en la búsqueda de nuevos modelos de lucha contra el flagelo.

El informe propone un nuevo enfoque respecto del consumo de drogas, centrado en cuestiones de salud, en la reducción del consumo a través de estrategias de prevención y en el intento de articular legislaciones y políticas públicas que regulen algunas drogas. Este emerge ante la comprobación de que las políticas punitivas no lograban dar cuenta del objetivo buscado.

*“Como pocos conceptos en el escenario mundial contemporáneo, el ‘Problema de las Drogas’ se muestra hermético e indeterminado. La expresión no es mencionada en ninguno de los documentos oficiales de obligada referencia sobre el tema, desde el ya centenario Convenio Internacional del Opio de 1912 hasta la más reciente Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988. Sin embargo, el ‘Problema’ existe y preocupa.” (OEA, 2013:17)*

En ese sentido la declaración enfatiza la necesidad de tomar nuevos rumbos y marcar el giro hacia un nuevo paradigma.

*“Líderes hemisféricos, ex Jefes de Estado, académicos y representantes de la sociedad civil, preocupados por el impacto de la violencia relacionada con las drogas y el continuo flujo de drogas en la región, han promovido la adopción de políticas orientadas a reducir la importancia de la justicia penal en el control de éstas. (...) Al enfatizar la necesidad de reducir los daños a la salud, la seguridad y el bienestar de los individuos y la sociedad, favorecen la óptica de tratar el consumo de drogas como una cuestión de salud pública, de reducir el consumo con campaña de prevención basadas en la evidencia y de alentar la experimentación con modelos de regulación legal de ciertas drogas, entre otras recomendaciones” (Informe OEA, 2013:5)*

El “Problema de las Drogas” se manifiesta de distintas maneras en cada país de la región, de acuerdo con sus realidades específicas. Los niveles de desarrollo económico, las estructuras institucionales y las prioridades políticas son diferentes, como también lo son los patrones de consumo de drogas, los temas de salud y los efectos de la actividad del crimen organizado asociados al problema.

Respecto de las consecuencias del consumo de drogas sobre la salud humana, el informe señala que “son esas consecuencias las que han llevado a la sociedad a controlar el consumo, una decisión que (...) ha generado una economía ilegal con enormes secuelas en materia de violencia y delito” (OEA, 2013: 21). El informe sintetiza los efectos sobre la salud y el grado de adicción de una serie de drogas legales e ilegales de acuerdo con investigaciones científicas recientes y sugiere utilizar el indicador de la OMS denominado carga global de enfermedad como herramienta útil para evaluar el impacto del consumo de drogas sobre la salud.

*“Si bien todas las regiones de América ocupan lugares por encima de la media mundial de la carga de enfermedad, tanto para drogas controladas como para alcohol, en nuestra región tampoco ocupan los primeros lugares de carga global de enfermedad comparados con otras afecciones” (OEA, 2013:24).*

La problemática contiene una serie de caracterizaciones generales que son tenidas en consideración por el informe, promoviendo regulaciones y estrategias conjuntas en los países de la región.

*“Algunos efectos de la economía ilegal de drogas se experimentan, sin embargo, de manera simultánea y análoga en todos los países de la región, lo que sugiere la necesidad no sólo de políticas comunes sino, eventualmente, de un marco jurídico común o a lo menos homogéneo.” (OEA, 2013:105)*

Si bien toma en consideración una situación generalizada, las condiciones económicas, políticas y sociales son un dato clave a considerar en el Informe para plantear estrategias y políticas que si bien se encuadran en el paradigma general de derechos, sean tributarias de las realidades particulares.

*“Sin duda es necesario abordar el Problema de las Drogas en consonancia con políticas que enfrenten las múltiples formas de exclusión social: falta de voz pública, falta de accesos a servicios, falta de ingresos para satisfacer necesidades básicas, falta de empleo formal, falta de perspectivas de futuro. Y también con políticas de gobernabilidad (transparencia, garantía de la seguridad, presencia del Estado, funcionamiento de la justicia). A problemas estructurales deben plantearse respuestas estructurales. Esto no significa, claro está, que las políticas ante el Problema de las Drogas deben perder especificidad y diluirse en políticas de integración social y gobernabilidad. Significa, por el contrario, que estas líneas de política deben dialogar y transversalizarse para provocar las necesarias sinergias. Y sobre todo significa interrogarse hasta qué punto las políticas vigentes hasta ahora, bajo el paradigma de la penalización y criminalización, reducen más daños de los que precipitan”. (OEA, 2013:25)*

Las recomendaciones del informe OEA son contundentes y apuntan a debatir la cuestión en el contexto de la región. En ese sentido Uruguay se ubica en un lugar privilegiado por poner en práctica una política pública que intenta dar cuenta del cambio de paradigma: de la punición a los derechos.

*“El problema de las drogas afecta todos los pilares del desarrollo: el productivo, el político, el social y el ambiental (...) La criminalización de amplios sectores de la población puede tener un efecto pernicioso en la ‘naturalización’ del delito y la transgresión a las normas en una proporción creciente de la sociedad, sumado a la ‘normalización’ de la actividad criminal a medida que se extiende la economía ilegal de las drogas, siendo ambos fenómenos corrosivos para la cohesión social” (OEA, 2013:25)*

Es muy claro en todos los estudios analizados en el presente informe, que las regulaciones internacionales juegan un lugar importante en los argumentos que utilizan los países para articular sus políticas, ya sea con criterios punitivos o de derechos. En ese sentido la presencia de expertos internacionales en Uruguay ante la fundamentación de la ley así como en el proceso de implementación ha sido clave para los argumentos científicos que fundamentan la epistemología y el paradigma planteado por la ley.

### **La problemática de la salud pública**

El nuevo enfoque pone el eje, como fue expresado, en la cuestión de la demanda, es decir en los consumidores. Ello requiere una distinción clave: quienes consumen por divertimento y quienes tienen una relación problemática con el consumo.

Existe una larga historia de resolución de la conflictividad por vía de métodos coercitivos. Sin embargo, las nuevas regulaciones internacionales plantean la importancia de que el sistema de salud pública ofrezca la posibilidad de tratamientos, teniendo en consideración la dimensión de los derechos humanos. Esto implicaría la libertad y la autonomía de las personas para la toma de decisiones sobre su propia vida.

La oficina de Naciones Unidas para temas relacionados con crimen y drogas (UNODC por sus siglas en inglés) elaboró una serie de publicaciones para proveer herramientas para ser utilizadas en el terreno de las políticas sanitarias y penales. En el Manual de 2007 menciona dos alternativas al encarcelamiento de usuarios de drogas: la descriminalización y la desviación. Un informe conjunto con la OMS en 2008 define entre sus principios la necesidad de reconocer la dignidad de cada individuo y asegurar la no discriminación. Un documento para el debate de 2011 pretende discutir las bases del cambio de enfoque, y señala que

*“en los tratados se alienta a la adopción de un enfoque de orientación sanitaria del consumo ilícito de drogas y la drogodependencia, en lugar de dependerse únicamente de un enfoque de orientación punitiva. En el caso de los consumidores*

*de drogas que no son drogodependientes, el enfoque de orientación sanitaria puede consistir en: impartir educación, suministrar información fiable, proporcionar brevemente orientación con respecto a la motivación y el comportamiento y adoptar medidas para facilitar la reintegración social y reducir el aislamiento y la exclusión social. En el caso de los drogodependientes, ese enfoque puede entrañar también un apoyo social más amplio y tratamiento farmacológico y psicosocial más específico, así como atención ulterior.” (UNODC, 2011:1)*

Otros informes recientes, de 2012 y 2013 convocan a los gobiernos a diseñar acciones y políticas alternativas a los centros de detención y rehabilitación obligatorios y compromete a una serie de organismos a colaborar con los países proporcionando asistencia técnica y construcción de capacidades y promoción (Metaal, 2014:29-31).

### **Políticas preventivas: reducción de riesgos y daños**

Las políticas de reducción de riesgos y daños, planteadas dentro de los esquemas preventivos en las regulaciones internacionales, suponen un conjunto de intervenciones sanitarias y sociales que tienen como objetivo minimizar los riesgos ante el consumo de diversas sustancias (alcohol, drogas psicoactivas, psicofármacos, etc.). Del mismo modo, busca reducir los daños provocados por los consumidores en situaciones problemáticas. Ello significa la existencia de una política pública que debe informar sobre las consecuencias del consumo, así como los modos de evitar consecuencias indeseadas y generar las condiciones, los recursos necesarios para promover comportamientos de auto cuidado. Estas estrategias utilizadas para el consumo de droga han sido ampliadas al campo de los derechos sexuales y reproductivos.

### **La cuestión de los derechos humanos**

Los instrumentos internacionales de la década del 2000 rescatan fuertemente la dimensión de los derechos humanos en la conceptualización de la problemática de las drogas. Ello significa establecer regulaciones y políticas acordes a ciertos principios clave (como acuerdos internacionales) que, en varios países de la región forman parte del cuerpo constitucional o están ratificados. Con un criterio integral se supone la inescindibilidad de los derechos: Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (CAT), CEDAW, y otras convenciones sobre los derechos humanos de los trabajadores migrantes, de las personas con discapacidad, sobre el racismo, etc.

Todo esto supone, además, la existencia de condiciones habilitantes así como el proceso de empoderamiento de los sujetos para el ejercicio pleno de los mismos y la demanda en caso que sean violados.

Cada uno de estos derechos humanos considera algún aspecto que en su mayoría son violados en caso de los consumidores de drogas. En el derecho a la salud (tomando como base la definición integral de la OMS que es el estado completo de bienestar físico y social que tiene una persona y no solo la ausencia de enfermedad biológica) se supone la existencia de servicios de calidad, disponibles y accesibles. Por otro lado la existencia de formas de internación compulsiva en general ha estado en manos de estructuras policiales que violan otra serie importante de derechos humanos. El derecho a no ser sometido a torturas o malos tratos supone que no son tratados de manera inhumana los consumidores que se encuentran en situación de encarcelamiento, entre otras cosas sometidos al síndrome de abstinencia o golpes, palizas, etc.

## II. INVESTIGACIONES ACADÉMICAS

### Panorama regional

#### *Consumo de cannabis a nivel mundial y regional*

De acuerdo con los datos ofrecidos por Eduardo Vergara (2003) en el libro *De la represión a la regulación: propuestas para reformar las políticas contra las drogas*, en todos los países de la región, el cannabis es la droga ilícita que más se consume, seguido por la cocaína. En sociedades como la argentina o la chilena, la pasta base de cocaína alcanza un tercer lugar en el ranking de consumo, mientras que en México y Paraguay dicho espacio es ocupado por los inhalables. Según estudios oficiales, el nivel de consumo de marihuana dista mucho de las ingestas de clorhidrato de cocaína entre la población general (entre quince y sesenta y cuatro años), duplicándose en México (Conadic, 2008 citado por Vergara, 2013), que presenta un consumo de 4,2% de la primera droga frente a 2,4% de la segunda; triplicándose en Argentina (Observatorio Argentino de Drogas, 2011 citado por Vergara, 2013), donde el consumo de marihuana es de 9,3% y el de cocaína de 3%.

Dichos consumos se quintuplican tanto en el caso paraguay (Secretaría Nacional Antidroga-Observatorio Paraguay de Drogas, 2004 citado por Vergara, 2013), donde es de 5,5% la primera y 1,4% la segunda, como en el chileno (Conace-Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2010 citado por Vergara, 2013), con tasas de consumo de marihuana que rondan el 19,6%, mientras que las de cocaína alcanzan 3,7%.

De la mano con estas cantidades de consumo, las Naciones Unidas reconocen también que los cultivos están en expansión y se caracterizan por su diversificación, diversificación que contempla principalmente el auto cultivo, pequeñas cantidades de plantas, desde una sola, que son cultivadas para consumo personal o de grupos reducidos.

Esto hace que las cifras mundiales en torno a los cultivos también estén lejos de la realidad, apreciación importante ya que influye directamente en las mediciones que se pueden hacer sobre el consumo. Una buena parte del consumo de cannabis hoy es privada: el consumidor que cultiva no tiene la necesidad de relacionarse con terceras personas para satisfacer su consumo personal. Esto, sumado a la ilegalidad en muchos países, también hace que las cifras no representen la realidad.

En sintonía, a nivel mundial, el cannabis es también la droga ilícita más consumida en el mundo. De acuerdo con las Naciones Unidas, en el mundo existen entre 119.000.000 y 224.000.000 de consumidores, cantidad que se mantiene relativamente estable. Sin embargo, en muchos casos estas cifras se basan en la prevalencia del consumo, que en muchos países corresponde al de los últimos doce meses. Esto genera, sin duda, que la definición de lo que implica ser un consumidor y el haber consumido tengan interpretaciones e implicaciones bastante diferentes. La prevalencia anual mundial estimada por la ONU en 2010 estaba en el rango de 2,6% a 5% (Vergara, 2013). De acuerdo con la organización, la mayor prevalencia de consumo de cannabis, entre 9,1% y 14,6%, se registró en Oceanía (esencialmente en Australia y Nueva Zelanda), seguida de América del Norte (10,8%), Europa occidental y central (7%) y el África occidental y central (entre 5,2% y 13,5%) (UNODC, 2011). En América Latina la prevalencia disminuyó de 3% en 2009 a 2,5% en 2010.

Por país, y de acuerdo con datos de la UNODC, Jamaica, Belice, Uruguay y Chile ocupaban los cuatro primeros lugares en la lista de consumo en la región. La diferencia entre los países con mayor y menor prevalencia es grande. Por ejemplo, mientras Jamaica presentaba una prevalencia en 2006 de 9,8, República Dominicana llegaba solo a 0,31. Es importante notar que los datos reportados son de años diferentes que corresponden a las últimas mediciones entregadas: entre 2003 en el caso de Panamá y 2011 en el de Venezuela. Los rangos de edad también varían, empezando desde los doce años de edad y llegando hasta los setenta, caso de Costa Rica.

**Tabla 1.** Prevalencia de cannabis en algunos países de América

| PAÍS                 | PREVALENCIA | ESTIMADO (ALTO) | ESTIMADO (BAJO) | AÑO  | EDAD  |
|----------------------|-------------|-----------------|-----------------|------|-------|
| Jamaica              | 9,86        | 7,52            | 12,2            | 2006 | 15-64 |
| Belice               | 8,45        | 8,45            | 8,45            | 2005 | 12-65 |
| Uruguay              | 5,6         | 5,6             | 5,6             | 2006 | 15-64 |
| Chile                | 4,88        | 4,88            | 4,88            | 2010 | 15-64 |
| Guatemala            | 4,8         | 4,8             | 4,8             | 2005 | 12-65 |
| Bolivia              | 4,5         | 4,5             | 4,5             | 2007 | 12-65 |
| Panamá               | 3,55        | 3,4             | 3,7             | 2003 | 12-65 |
| Argentina            | 2,2         | 3,2             | 3,2             | 2010 | 15-64 |
| Brasil               | 2,6         | 2,6             | 2,6             | 2005 | 12-65 |
| Colombia             | 2,27        | 1,9             | 2,6             | 2008 | 12-65 |
| Venezuela            | 1,66        | 1,66            | 1,66            | 2011 | 15-64 |
| Paraguay             | 1,6         | 1,6             | 1,6             | 2005 | 12-65 |
| Nicaragua            | 1,07        | 1,06            | 1,07            | 2006 | 12-65 |
| México               | 1,03        | 1,03            | 1,03            | 2008 | 12-65 |
| Costa Rica           | 1,02        | 1,02            | 1,02            | 2006 | 12-70 |
| Honduras             | 0,83        | 0,41            | 1,59            | 2005 | 12-65 |
| Ecuador              | 0,7         | 0,7             | 0,7             | 2007 | 12-65 |
| Perú                 | 0,7         | 0,7             | 0,7             | 2006 | 12-64 |
| El Salvador          | 0,39        | 0,35            | 0,43            | 2005 | 12-65 |
| República Dominicana | 0,31        | 0,25            | 1,41            | 2008 | 15-64 |
| Estados Unidos       | 14,07       | 14,07           | 14,07           | 2010 | 15-64 |

*Fuente:* elaborado por el autor con base en Unodc, 2012.

### Marco normativo

A lo largo de América Latina la prohibición es la norma (Vergara, 2013). Tal es el caso de Argentina, por ejemplo, que a mediados de 1989 crea la Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y Lucha contra el Narcotráfico (SEDRONAR). Esta secretaría de la Presidencia de la Nación, que ganó atribuciones con los años, se constituye la principal defensora de una matriz de corte abolicionista-prohibicionista (Corda, Galante y Rossi, 2014). Ese mismo año se sancionó una nueva ley especial de estupefacientes (N° 23.737) aún vigente, a través de la cual se volvieron a ampliar las conductas y las penas para los delitos de tráfico; ahora con prisión de 4 a 15 años. Se discriminó una tenencia simple con prisión de 1 a 6 años. Y la tenencia para consumo personal se pasó a castigar con prisión de 1 mes a 2 años, con la posibilidad de desviar el proceso hacia una “medida de seguridad” curativa (en caso de ser “dependiente”) o educativa (en caso de ser “principiante o experimentador”). Así, se ratificó a los usuarios de drogas de uso ilícito en la doble condición de “delinquentes-enfermos”.

Sin embargo, cabe aclarar que el actual titular de la SEDRONAR, Juan Carlos Molina, avanza con un proyecto para modificar la actual legislación. De acuerdo con sus expresiones del lunes 29 de septiembre al diario Página/12, “una cosa es la despenalización o la legalización. Nosotros preferimos hablar de la no criminalización del consumidor. Estamos trabajando con un grupo de diputados para presentar un proyecto de ley que transparente y haga legal lo que ya existe de hecho después del fallo Arriola de la Corte” (Página/12, 29/09/2014). Según este fallo del año 2009, la Corte Suprema de la Nación consideró inconstitucional la persecución penal de quien consume drogas sin perjudicar a terceros.

Incluso, durante los últimos años han habido cambios en países como Perú, Colombia, Brasil, Chile, México y Paraguay, donde se avanzó a nivel legal en la descriminalización de ciertas cantidades de drogas para consumo personal.

En el caso de Brasil, en el año 2006, tuvo lugar un cambio trascendental, cuando la Ley Nº 11.343/06, todavía vigente, determinó la despenalización del consumidor de drogas. Esta ley que estableció el Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas (SISNAD) fue considerada progresista. Se estipularon medidas para la prevención del consumo indebido, así como la atención y reinserción social de consumidores y adictos a drogas; se establecieron normas para reprimir la producción no autorizada y el tráfico ilícito de drogas; y se definieron nuevos delitos, tales como el uso compartido de drogas y la colaboración con el tráfico de estas sustancias. Esta Ley contiene principios positivos importantes y reconoce derechos del consumidor en relación a su autonomía y libertad, así como la adopción de un enfoque multidisciplinario sobre el tema. Incluso, se estipulan directrices relativas a la prevención del consumo de drogas, tales como el “reconocimiento de la reducción de riesgos”, lo que se considera un punto bastante importante para marcar una orientación diferenciada entre esa ley y la anterior (de 1976). La mayor novedad de esta Ley de 2006, sin embargo, fue la despenalización de la posesión para el propio consumo y el cultivo de la planta para el consumo personal. Por esta ley, no hay más la posibilidad de aplicación de la pena privativa de la libertad para el (quien sea identificado como) consumidor, que está sujeto solamente a penas alternativas (Boiteux y Pádua, 2014).

Pese a las disposiciones legales de la despenalización, no hay en la ley criterios objetivos de diferenciación entre un usuario y el traficante, lo que se queda a la responsabilidad de la Policía y de la Justicia, con toda subjetividad. Por eso, esta ley no alteró el perfil de las personas condenadas por delitos de drogas en Brasil, sino que incluso generó un aumento de la pena para el tráfico de estas sustancias (de tres a cinco años de reclusión), lo cual es uno de los principales factores para el aumento de la población carcelaria en Brasil durante los últimos años. Una posibilidad que se destaca es que muchos usuarios ahora son encarcelados como traficantes (Boiteux y Pádua, 2014).

De este modo, de acuerdo con el Centro de Estudios Droga y Derecho (Correa y Younger, 2014), lo que prevalece aún hoy como denominador común en los países que han avanzado hacia la descriminalización del consumo es la discrecionalidad policial, judicial y de otras autoridades. Como consecuencia, los usuarios continúan siendo procesados e incluso encarcelados.

En consecuencia, más allá del marco normativo vigente en cada país, las respuestas de los Estados latinoamericanos frente al consumo de sustancias de uso ilícito siguen siendo predominantemente punitivas y represivas, de tal forma que es a través de las instituciones de los sistemas penales como los Estados abordan el fenómeno del consumo de drogas de uso ilícito en nuestros países.

En términos de protección de los usuarios, estudios anteriores del Colectivo de Estudios Drogas y Derecho muestran que las respuestas que criminalizan a los usuarios de drogas frecuentemente resultan más nocivas para la salud de los usuarios que los consumos mismos y que no son útiles en términos de disminuir los índices de consumo (problemático o no problemático). Además, la respuesta penal contribuye a generar un ambiente de estigmatización y discriminación hacia los usuarios, lo que repercute negativamente en su posibilidad de ser tratados de forma imparcial por policías y por las instituciones del sistema judicial, lo cual vulnera derechos fundamentales de los usuarios (Correa y Younger, 2014a).

### ***Políticas públicas***

Durante décadas, el gobierno de los Estados Unidos ha llevado a cabo una estrategia de “guerra contra las drogas” en América Latina orientada a bloquear los mercados de cocaína y heroína en el “punto de origen”, o sea en los países donde se producen. Sin embargo, esta estrategia (de enfoque a la oferta) ha resultado poco efectiva para reducir el tamaño del mercado de drogas ilícitas y el consumo de las mismas. Además, el enfoque de reducción de la oferta ha implicado el menoscabo de las políticas de salud debido a que los recursos existentes son utilizados en los sectores de defensa y justicia en lugar de ser dirigidas hacia actividades encaminadas a garantizar la salud, prevenir o a generar el desarrollo económico sostenible de los sectores campesinos involucrados en los cultivos de uso ilícito (Correa y Younger, 2004b).

Varios de los estudios por país muestran la desproporción que existe entre los recursos destinados a reducción de la oferta y a la reducción de la demanda. En Argentina, por ejemplo, la proporción en los gastos es aproximadamente 82% para la reducción de la oferta y 18% para la reducción de la demanda. En Brasil los escasos recursos para la salud son desviados para la implementación de medidas coercitivas (como la internación compulsiva) en comunidades terapéuticas privadas en las que se reportan violaciones flagrantes a los derechos humanos (Correa y Younger, 2004b).

Así, la mayoría de las políticas públicas adoptadas por los países de la región relacionadas con el consumo de drogas parten de un enfoque represivo y abolicionista, entre cuyas consecuencias cabe señalar la falta de distinción entre los diferentes tipos de uso y/o entre sustancias o usuarios; por lo tanto, dichas lecturas resultan inadecuadas para atender los daños causados por el uso problemático de drogas, así como para garantizar el derecho a la autonomía de los usuarios no problemáticos.

Uno de los elementos clave para la formulación de políticas públicas racionales y proporcionales en materia de drogas, es la aceptación de diversos tipos de usos de drogas, legales e ilegales. En este sentido, sería conveniente al menos distinguir los usos en función de la frecuencia y los efectos que el consumo produce frente a la comunidad. Mientras que por su frecuencia el consumo puede ser frecuente u ocasional, los efectos del mismo pueden ser problemáticos o no problemáticos. De tal forma que, como señala la Comisión Asesora para la Política de Drogas en Colombia (citado por Correa y Younger, 2004a), es posible distinguir por lo menos cuatro tipos de consumos de drogas: consumo frecuente y no problemático, consumo frecuente y problemático, consumo ocasional y no problemático, y consumo ocasional y problemático. Asimismo, es importante señalar que es el consumo problemático, frecuente u ocasional el que genera efecto negativos a los usuarios, a sus familias y a sus comunidades.



**Fuente:** Comisión Asesora para la Política de Drogas en Colombia (2013)

Esta categorización permite ver que no todo uso de drogas es problemático ni justifica una intervención coactiva del Estado. En este sentido, cuando el consumo problemático genera efectos negativos significativos sobre la salud de las personas, son las instituciones de salud y no las penales las que deben intervenir para atender el problema.

Para enfrentar adecuadamente el consumo es importante además reconocer que no todas las sustancias controladas generan los mismos efectos en los individuos. Como señala el informe de la OEA, “la evidencia científica muestra que los individuos tienen características diferentes y viven en entornos también diversos que los harán más o menos vulnerables al uso de sustancias” (OEA, 2013: 68). Existen pues factores de riesgo y factores de protección que contribuyen al desarrollo de usos problemáticos de sustancias. Por ello, es importante que las políticas en la materia usen la evidencia empírica disponible sobre cómo funcionan dichas sustancias en el organismo, las formas en que son usadas y las prácticas habituales de consumo.

La distinción entre tipos de consumo y sustancias, permite notar que los consumos no deben recibir una sola respuesta por parte del Estado. Así, los consumos ocasionales y no problemáticos no justifican una intervención intensiva o coactiva por parte del Estado, aunque sí pueden implicar la obligación del Estado de informar a los usuarios sobre los riesgos existentes por el consumo de distintas sustancias. A la vez, los consumos problemáticos, pueden implicar una intervención del Estado, pero desde una perspectiva sanitaria y de derechos, no penal.

Como consecuencia, al priorizar el sistema penal sobre el sanitario, los Estados abdican de su responsabilidad frente a los usuarios que requieren tratamiento, dejando que sea el sector privado el principal proveedor de los servicios de rehabilitación y tratamiento (Correa y Younger, 2014b). Esta última cuestión es un elemento común y candente a nivel regional.

### **Percepción sobre los usuarios**

A pesar de la importancia que ha tenido para la región latinoamericana el control de las drogas, relativamente poca atención se ha puesto a los usuarios de las mismas, a las razones que tienen las personas para usar drogas, a las formas existentes de consumo y a los contextos en los que se usan diferentes sustancias. Esto ha llevado a descuidar la relación que existe entre usuarios y Estado, y ha conducido a un desconocimiento general sobre cuestiones claves como: ¿Quiénes son usuarios de drogas? ¿Qué derechos tienen estas personas? ¿Cuándo se justifica la intervención del Estado frente al consumo de sustancias? ¿Qué tipo de intervenciones se justifican? ¿Cómo deben realizarse dichas intervenciones? ¿Cómo responden actualmente los Estados frente a los usuarios de drogas?

Fue Howard Becker (1953) quien en su artículo *Becoming a Marihuana user* abordó la configuración de la percepción sobre los consumidores de marihuana, cuya premisa fundamental es que se trata de un tipo de experiencia sostenida en su uso recreacional, en tanto práctica placentera, cuestionando aquellas teorías que explicaban hasta ese momento el consumo a partir de factores causales predisponentes (sociales, psicológicos, etc.) de la adicción, como único destino posible del camino del consumo.

Sin embargo, estos avances a nivel investigativo ocurridos en la década de los 60, difícilmente han encontrado correlato, en términos generales, a nivel del diseño e implementación de políticas públicas sobre drogas orientadas generalmente a la penalización del consumo y, en el mejor de los casos, a la reducción de riesgos.

En todos los países estudiados por el Centro de Estudios Droga y Derecho (2014), existe una fuerte discriminación y estigmatización de los usuarios de drogas de uso ilícito. Aun en países donde el consumo de dichas sustancias no es criminalizado se observa que con frecuencia los consumidores son tratados como criminales. Esto empuja a los consumidores fuera del alcance de los sistemas de salud.

Incluso, puede observarse que en los países estudiados encontramos que los usuarios de drogas ilícitas son perseguidos penalmente, a pesar de que el consumo no es un delito. En Argentina, Ecuador, México, y Bolivia el acto de consumir drogas no es un delito. La respuesta penal pone a los usuarios de drogas en situaciones de vulnerabilidad frente a las autoridades, exponiéndolos a situaciones de corrupción, extorsión, maltrato físico, abuso sexual, detenciones arbitrarias y otras violaciones de sus derechos fundamentales.

En gran parte como resultado de la estigmatización del consumo de drogas, los usuarios sufren la vulneración constante de sus derechos fundamentales. Estos derechos incluyen el derecho a la salud, a la autonomía y al libre desarrollo de la personalidad, a la no discriminación, a la información, al debido proceso, entre otros.

El consumo de drogas de uso ilícito es frecuentemente asociado con conductas riesgosas (enfermedades de transmisión sexual) y, más recientemente, con la inseguridad ciudadana, la violencia y el crimen. Los estudios por país muestran que en la región es frecuente que los usuarios sean percibidos y tratados como delincuentes y/o enfermos (Correa y Younger, 2014b).

En el caso de Ecuador, también vemos que el Código Civil vigente mantiene normas arbitrariamente discriminatorias para quienes usan drogas. Así, por ejemplo, consagra como causal de divorcio el hecho de ser “toxicómano” y somete a cualquier usuario de drogas a un curador para la administración de sus bienes (Paladines, 2014).

Perú -donde el consumo o el porte o tenencia de pequeñas cantidades no es un delito- presenta un caso interesante. Debido a prejuicios sobre el consumo, cualquier tipo de consumo es visto por la mayoría de la población como una actividad ilícita. De hecho, de acuerdo con una encuesta citada en el estudio sólo 26% de la policía peruana señala que no debe considerarse el consumo de drogas como una actividad ilegal (Garrido, 2014). Esto muestra que incluso en los países donde el consumo no es delito los usuarios de sustancias ilegales no son vistos como sujetos de plenos derechos.

En Colombia, aunque la legislación penal no criminaliza el consumo de drogas, los agentes policiales suelen asociar el uso de sustancias con una amenaza a la seguridad. Según encuestas y otros documentos citados en el estudio colombiano, gran parte de las denuncias ciudadanas identifican el uso de drogas como un problema de seguridad en los barrios. Los patrulleros policiales, según las entrevistas realizadas, suelen reproducir dicho estereotipo particularmente sobre aquellos consumidores que cumplen ciertos perfiles raciales y de clase socioeconómica (Uprimny, Guzmán y otros, 2014).

En gran parte como resultado de la estigmatización del consumo de drogas, los usuarios sufren la vulneración constante de sus derechos fundamentales. Por tanto, a pesar de las obligaciones que tienen los Estados hacia los usuarios, éstos sufren una gama de violaciones de derechos básicos, que incluyen los siguientes:

> *Derecho a la autonomía y al libre desarrollo de la personalidad:*

Este derecho implica la libertad de tomar decisiones como qué poner en nuestro cuerpo. La gran mayoría de los usuarios consumen porque así lo deciden y porque consumir les da placer —no porque tienen un problema de comportamiento compulsivo—.

> *Derecho a la no discriminación*

Como ya se ha señalado, los consumidores de sustancias ilícitas han sido frecuentemente estigmatizados, teniendo como resultado una desigualdad en el trato social y jurídico hacia ellos.

> *Derecho a la salud*

En el caso de consumidores de drogas de uso ilícito, el derecho a la salud implica que existan disponibilidad de establecimientos, bienes y servicios públicos de salud; que sean accesibles (económica y físicamente) a toda la población; y que los tratamientos cumplan con criterios objetivos y científicos. El escaso desarrollo y financiación de políticas de prevención y tratamiento, así como la insuficiente fiscalización de los tratamientos que ofrece el sector privado en los países del estudio amenaza y vulnera este derecho del cual son titulares los usuarios.

> *Derecho a la información*

Como está señalado en la mayoría de los estudios por país, los Estados tienen la obligación de brindar información a los consumidores sobre los potenciales daños del consumo de drogas ilegales y legales. Además, en el caso de consumo problemático, es la obligación del Estado brindar información sobre los tratamientos disponibles. Sin embargo, en la práctica la información que se brinda es escasa y se fundamenta en ideas estereotipadas y equivocadas sobre el consumo, sus consecuencias y alcances.

> *Derecho al debido proceso*

### ***Producción de información***

De acuerdo con el Centro de Estudios Droga y Derecho (2014), existe una marcada escasez de información sobre el consumo, una falta de sistematización de la misma, y en algunos casos, problemas metodológicos y conceptuales en la generación de información sobre el tema. Por una parte, ello favorece la sobredimensión del problema del consumo de drogas ilícitas. Por otra, impide la formulación y desarrollo de políticas informadas y basadas en información empírica.

La falta de información confiable —aun de indicadores sobre asuntos básicos como la mortalidad por consumo, los daños provocados por el mismo, entre otros— no permite conocer la verdadera dimensión del fenómeno. Además, cuando los países producen información utilizan como indicador principal la prevalencia del consumo (frecuentemente en el último año), ello genera una imagen distorsionada sobre el uso de sustancias controladas y hace imposible la distinción entre consumo problemático y no problemático y contribuye a sobredimensionar la magnitud de los consumos problemáticos. Esto fomenta que los discursos sobre el consumo de drogas y consumidores se basen en prejuicios y generen miedo y no apela a la realidad de los jóvenes. La tendencia de presentar la información sobre el consumo de drogas ligada al crimen, aunada a la falta de investigación sobre el fenómeno ha fomentado el desarrollo de discursos oficiales que conciben a los consumidores como “delincuentes enfermos”. En última instancia, no se trata únicamente de tener datos confiables, sino también de cómo estos datos son interpretados y usados para generar políticas públicas.

Hay poca información sobre patrones de consumo o formas de abastecimiento y los instrumentos de medición parecen partir del supuesto según el cual todo consumo es problemático, sin reconocer que la mayoría es consumo recreativo (una tendencia encontrada en casi todos los países estudiados).

De todos modos, es importante señalar que en los últimos años, varios gobiernos han mejorado la recolección de información sobre el consumo de drogas, muchas veces a través de la creación de organismos específicos, como es el caso del Observatorio sobre Drogas en Argentina, creado en 2005, en el marco de la SEDRONAR (Corda, Galante y Rossi, 2014). Otro ejemplo es el caso de Ecuador: mientras en el pasado los reportes sobre consumo de drogas a nivel nacional habían sido contruidos sin suficiente fiabilidad metodológica, el último informe del Observatorio de Drogas del Consejo Nacional de Control de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas (CONSEP) presenta los resultados de una encuesta nacional sobre el uso de drogas por estudiantes en 2012, que corrige las fallas metodológicas de los informes anteriores. Este nuevo instrumento usa categorías que permiten medir el tiempo, la frecuencia y la cantidad en el uso de determinadas drogas (Paladines, 2014).

### **Antecedentes en Uruguay**

En los últimos años se han llevado a cabo varios trabajos desde distintos abordajes acerca de la problemática de la droga en general y de la marihuana en particular. La Junta Nacional de Drogas ha tenido un papel preponderante en la producción de conocimiento sobre la problemática, llevándolo adelante ella misma o promoviéndolo. Por otro lado la Universidad de la República, al colocar el tema como un asunto de interés general promovió su discusión. Existen asimismo otros trabajos tanto de investigadores particulares como de la sociedad civil y de otras instituciones que aportan al conocimiento local.

De acuerdo a investigaciones de la Junta Nacional de Drogas (JND),

*“la complejidad del fenómeno dado por su multidimensionalidad y presencia en todos los entornos sociodemográficos (familia, escuela, trabajo, ocio, comunidad) obliga a los actores sociales involucrados tanto para la reducción de la demanda, (investigador, planificador, preventólogo, trabajador social, clínico, etc.) como para el control y regulación de la oferta (policial, judicial, aduanas, lavados de activos) a realizar miradas interdisciplinarias, a desarrollar modelos integradores y aplicar soluciones que tengan en cuenta estos múltiples factores cuando surgen los consumos problemáticos de drogas y el comercio ilícito de ellas”. (JND-Observatorio Uruguayo de Drogas, s/f)*

Para la JND, aún es insuficiente la producción de conocimiento basado en evidencia, a pesar de los avances registrados en estas últimas décadas, persistiendo vacíos especialmente relacionado a las especificidades locales.

Pasaremos una breve revista sobre los antecedentes del proceso que culminó en la promulgación de la Ley 19.172 a fin de dar un mínimo contexto al análisis de las entrevistas.

El proceso que desemboca en la promulgación e implementación de la ley de regulación resulta del entretejido de dos fuentes de preocupación por parte del Estado y la sociedad civil. Por un lado los distintos aspectos relacionados al fenómeno del narcotráfico y por otro el consumo de sustancias como ejercicio de derechos.

Los trabajos de Garat (2012, 2013) pasan revista y analizan el fenómeno de la droga a lo largo del siglo XX y lo que va del XXI con énfasis en los aspectos ligados a la política de drogas. Así da cuenta que ya durante la dictadura cívico-militar, la Dra. Adela Reta (quien fuera Ministra de Cultura en el primer gobierno de Sanguinetti) afirmaba que el cultivo de cannabis para uso personal no debía ser penado en la reunión parlamentaria sobre tráfico de drogas de 1972, postura compartida por varios jueces (Garat, 2013:7).

A fines de los años 90, se aprueba la Ley 17.016 que baja las penas a los delitos devenidos del tráfico ilícito de drogas y estupefacientes, y el artículo 31 de la misma admite “una cantidad razonable destinada exclusivamente al consumo personal”. Hay quienes interpretan esto como una adecuación de la cantidad de droga incautada a la frecuencia del consumo del usuario (Caamaño en Garat, 2013:10). Sin embargo, como analiza Bardazano es el juez quien interpreta cual es la cantidad razonable de acuerdo a su “convicción moral” lo cual la convierte en una medida discrecional. “La convicción moral de los juzgadores (...) constituye una forma encubierta de penalizar la posesión de drogas para el consumo personal” (Bardazano, 2012:58).

El ex presidente Jorge Batlle colocó en la agenda política la legalización de las drogas. Su mayor preocupación estaba en el problema del narcotráfico, a lo que se sumaba el fracaso de la guerra anti-drogas liderada por los Estados Unidos. Así fue que durante su gobierno se constituyó la Junta Nacional de Drogas con recursos humanos y económicos, iniciando las políticas de reducción de riesgos y daños especialmente dirigida a usuarios de drogas inyectables. Esta acción se articulaba con las preocupaciones por la pandemia de VIH-SIDA. Comienzan tímidamente las primeras articulaciones interinstitucionales. La política de reducción de riesgos y daños se inaugura durante el gobierno de Jorge Batlle.

A principios de este siglo irrumpe el consumo de pasta base de cocaína, transformándose, como señala Garat (2012), en la estrella de la discusión eclipsando los abordajes integrales sobre el asunto de las drogas y minimizando el problema a un consumo marginal pero altamente magnificado por su asociación con el delito y la desestabilización de valores sociales. Probablemente fue este estado de cosas el que provocó que en el gobierno de Vázquez se creara un centro especializado de tratamiento de usuarios problemáticos y se regularan las prácticas de las comunidades terapéuticas.

Si bien la irrupción del consumo de pasta base de cocaína dio un vuelco en el proceso de discusión respecto a la legalización iniciado por Batlle, algunas juventudes de partidos políticos (Partido Socialista y Vertiente Artiguista) tomaron la bandera e iniciaron encuentros con incipientes organizaciones de cultivadores conformando el Movimiento por la Liberación del Cannabis como articulación político-social cuya finalidad era modificar la normativa vigente (Garat, 2012; 2013). El movimiento por la legalización se nutre de organizaciones de la sociedad civil, y Laplacita, Prolegal y Plantatuplanta se articulan para las acciones colectivas. En 2007 se celebra por primera vez una acción pública pro-legalización del cannabis en el marco de la Marcha Mundial de la Marihuana (Filardo y otros, 2012).

A medida que avanzaba este siglo, el consumo de cannabis se hacía más público.

La preocupación por el narcotráfico siempre estuvo asociada a las políticas de drogas. En el periodo de gobierno de Batlle se aprobaron instrumentos legales para combatir el narcotráfico, y luego durante el gobierno de Vázquez se legisló sobre ilícitos económicos, se limitó el secreto bancario y se prohibió la constitución de nuevas Sociedades Financieras de Inversión, creándose la Secretaría Nacional Antilavados de Activos, estableciéndose juzgados especializados en el crimen organizado.

En la declaratoria final del V Congreso Extraordinario del Frente Amplio de diciembre de 2008, la fuerza política en el gobierno, resolvió “rever el marco regulatorio en función de la realidad” (Garat, 2013).

En 2008, durante las deliberaciones de la Comisión de Estupefacientes de la ONU, Uruguay promovió una declaratoria apoyada por Argentina, Bolivia, Suiza y la Unión Europea para anteponer a la política de fiscalización de drogas los instrumentos de Derechos Humanos de las propias Naciones Unidas. También se criticó duramente el paradigma prohibicionista (Garat, 2012, 2011).

Luego ya durante el gobierno de Mujica en 2010, el Parlamento crea la Comisión Especial sobre Adicciones, Consecuencias e Impacto en la Sociedad Uruguaya, lo cual es el comienzo del proceso legislativo que da lugar a la ley.

# ANÁLISIS DE LAS ENTREVISTAS

## I. EN TORNO AL OBJETIVO 1

### *Percepciones*

La cuestión de la percepción recorre el pensamiento filosófico desde tiempos inmemoriales, y se trata de un concepto que no es fácilmente definible y que supone una multiplicidad de consideraciones. Entre otras cuestiones la aparición de la “ciencia” que puso en jaque las propias consideraciones del concepto. No es objeto de este trabajo desarrollar este complejo concepto pero sí establecer algunos parámetros que nos permitan saber a qué nos referimos cuando analizamos esta dimensión de análisis.

La percepción es uno de los temas inaugurales de la psicología como ciencia y ha sido objeto de diferentes intentos de explicación. En los comienzos del siglo XX la fisiología había alcanzado un lugar importante dentro de la explicación psicológica. Suponía que todo hecho psíquico se encontraba precedido y acompañado por un determinado tipo de actividad orgánica. La percepción era entendida como el resultado de procesos corporales como la actividad sensorial. El énfasis investigativo se ubicó en la caracterización de los canales sensoriales de la visión, el tacto, el gusto, la audición, etc. La psicofisiología definía la percepción como una actividad cerebral de complejidad creciente impulsada por la transformación de un órgano sensorial específico, como la visión o el tacto.

Sin embargo, la aparición de la Teoría Gestalt en las primeras décadas del siglo XX produce una revolución copernicana, dado que se considera a la percepción como el proceso fundamental de la actividad mental. Ese proceso presupone, entonces, una serie de otras actividades como la memoria, el aprendizaje, el pensamiento y entre otras cosas, una organización de todos los estímulos sensoriales. Para esta corriente es un estado subjetivo a través del cual se realiza una abstracción del mundo externo o de hechos relevantes.

Esta escuela rompe con la noción más biologicista que suponía a la percepción como un derivado cerebral de estados sensoriales. En ese sentido la actividad mental no es una copia idéntica del mundo percibido. Es un proceso de selección de la información que se encarga de generar un estado consciente que permite operar con mayor o menor racionalidad con el mundo circundante. Ello conforma una representación mental que permite la formación de abstracciones (juicios, categorías, conceptos, etc). La percepción, entonces, no es una operación pasiva sino un proceso de organización psíquica a partir de estímulos, muy diversos y de diferentes sentidos. Es decir, no hay tabula rasa en el sujeto sino que hay construcciones conceptuales que organizan su percepción del mundo externo. La percepción es entendida como un acto constante de conceptualización.

El psicoanálisis por otro lado, con la introducción del concepto de inconsciente, va a poner en cuestión la posibilidad del sujeto de percibir de manera “literal” la supuesta realidad, dado que lo que se observa pasa por el tamiz del sujeto que no siempre responde al registro meramente consciente. (Soler, <http://www.con-versiones.com>). Freud a partir de sus investigaciones sobre la experiencia de la neurosis reflexiona sobre la realidad y sobre el sistema percepción-conciencia. Es el concepto de transferencia el que introduce la noción de percepción y la puesta en cuestión del modo de percibir del sujeto como “supuestas percepciones”. La percepción entonces estaría atravesada por una serie de dimensiones que cuestionarían no sólo las definiciones ligadas a la psicofisiología sino también a la proposición lineal (consciente) de la Gestalt.

La noción de percepción va a ocupar un lugar central en Merleau Ponty en su *Fenomenología de la Percepción*. Para el autor toda conciencia es conciencia perceptiva e introduce la importancia del cuerpo y el lenguaje en su sistema de pensamiento. Según Dasilva a partir de la escritura de *La estructura de la Conducta y la Fenomenología de la Percepción* Merleau-Ponty pretendió mostrar que “la percepción tiene una dimensión activa ya que es una apertura primordial al mundo de la vida”. (Dasilva, <http://p3.usal.edu.ar/index.php/miriada/article/view/25/47>).

Sin pretender profundizar en las disquisiciones teóricas de la psicología y otras ciencias sobre el concepto nos parece relevante para nuestro análisis tomar la idea de “acto de conceptualización” y acción de abstracción que permite que el sujeto emita juicios, categorías y constituya conceptos e ideas acerca del mundo que lo rodea.

En ese sentido los entrevistados/as poseen una percepción (traducida en conceptos, ideas, ideologías) acerca del objeto de nuestro estudio: la legalización del cannabis y los avatares de su proceso de implementación. Esta percepción está organizada tanto desde su visión (y experiencia) personal como desde la institución y/u organización social desde la cual actúa, trabaja y opera en relación al objeto de estudio.

Situados en el paradigma de derechos (y la mirada puesta en los consumidores) del cuerpo de la ley, comenzaremos analizando

### **¿Quiénes son los consumidores de cannabis?**

**Edad:** se percibe de manera generalizada que son los jóvenes, argumentando que se trata de una etapa de “experimentación”. Sin embargo, varios de los entrevistados refieren que atraviesa a las distintas generaciones. Consideran que no pueden establecer un perfil exacto porque no existen suficientes estudios científicos que lo puedan avalar.

**Clase social:** refieren a un consumo de alta masividad donde no se podrían establecer distinciones sociales. Esto lo comparten tanto quienes están a favor de la ley como quienes no. Un detalle a destacar: un grupo de fiscales refieren que con el carácter punitivo, previo a la implementación de la ley, la población es en su mayoría varones y de sectores vulnerables (a quienes se los juzga con el mismo criterio que cualquier otro “delito”).

*“Es una droga que se consume más allá de los estamentos sociales por poder adquisitivo, es muy democrática, la consumen personas de clases más favorecidas o menos favorecidas. Y obviamente no la consumen solo adolescentes y jóvenes, sino también adultos. En ese sentido es una droga que atraviesa todas las clases sociales y todas las franjas etarias de la sociedad”* (MIDES, varón).

**Género:** no se registra en los discursos una conceptualización acerca del género pero el metatexto refiere a la construcción cultural de la diferencia sexual. La distinción binaria se estructura en la lógica varón/mujer sin ninguna referencia a la diversidad sexual.

Consideran que los usuarios de cannabis son mayoritariamente hombres. Sin embargo algunas entrevistas plantean que en las “épocas actuales” se está equiparando entre varones y mujeres. Algunas instituciones que se dedican a la recuperación de personas con problemas con las adicciones hacen referencia a las mujeres “madres” como consumidoras expresando, como valor agregado, el desapego al cuidado y la función maternal de las mujeres. Diversos entrevistados, registran que no hay estudios científicos que permitan emitir un juicio acabado sobre esta cuestión.

En líneas generales se expresa como una experimentación que realizan los jóvenes. Algunos entrevistados plantean el inicio del consumo como una línea que se continúa con otras drogas más problemáticas y que llevan a los casos de personas con problemas en el consumo. Algunos grupos refieren el espacio del colegio secundario como un lugar de fácil acceso así como en la universidad. La categoría “estudiante” va acompañada de la idea de consumo. Algunas entrevistas refieren los inicios o la razón del consumo en condiciones de vulnerabilidad, desamparo, descuido de la familia, etc. Acentúan la idea de la inexistencia de investigaciones científicas que puedan dar cuenta de esta dimensión. Se establece una clara distinción entre los usuarios y las personas con problemas de adicción: en el primer caso se los identifica como consumidores sociales, para relajarse, para disfrutar de un momento, para no deprimirse. En el caso de consumidores con problemas se sostiene un inicio similar al resto de los consumidores y luego una escalada hacia drogas más problemáticas.

*“Creo que hay de todo un poco, me parece que hay íntimo y hasta es social en reuniones de amigos, en cumpleaños. Te digo por lo que percibo. Es muy común acá en Montevideo andar por 18, por diferentes avenidas y percibir el olor. Entonces me parece que el consumo ya no es íntimo, sino que es más bien social, por ese lado”.* (Presidencia, varón).

Las apreciaciones de las “razones del consumo” van asociadas, en muchos casos, a la actividad que desarrolle el entrevistado.

*“Si bien en los consumos de sustancias está el pilar vinculado a la sustancia química o a la sustancia de adicción, al contexto y al sujeto en sí mismo, la gente lo que busca son los efectos farmacológicos de la sustancia. Por lo tanto el efecto ansiolítico que tiene el cannabis, sobre todo por la concentración de THC, significa que se busca para alivio del estrés, para bajar y reducir la ansiedad. Porque da una sensación de bienestar, de euforia, pero de euforia no por excitación sino por bienestar, por lo tanto es ese efecto ansiolítico el que generalmente se busca”.* (UdelaR, Cátedra de Farmacología, varón).

### **La relación entre el consumo de cannabis y otras drogas**

Una de las referencias que se destacan es la noción de “policonsumo”, con ello los entrevistados hacen alusión a un consumo combinado de sustancias que van desde el alcohol, el tabaco hasta cocaína y pasta base.

*“Tabaco, alcohol y marihuana son las tres principales drogas de consumo. Hay consumo de marihuana en pasta base, a mí me interesa particularmente la interacción marihuana-pasta base, me interesa saber si la marihuana se usa para la abstinencia, si se usa para bajar los efectos más estimulantes. Ese es un aspecto que no está estudiado en interacción con pasta base”* (MEC, Instituto Clemente Estable, mujer).

*“Con relación al alcohol, tiene diferencias con relación a los patrones de consumo bastante interesantes, también tiene diferencias a nivel de la incidencia en la fisiología, los efectos a largo plazo que puede tener y los efectos psicosociales que tiene la sustancia, tanto para el consumidor como para su entorno”* (Pro Derechos, varón).

En algunas entrevistas se desarrolla una distinción entre los efectos que una u otra droga provoca no sólo en el consumidor sino en el mundo social. Se percibe una asociación acrítica al impacto de cada una de ellas: al suponer al cannabis en el orden de las drogas que generan “relajación” se infiere que no habría violencia. Del mismo modo que el alcohol está asociado con la violencia. Son estas percepciones y representaciones no solo de la droga en sí sino del perfil del consumidor que podríamos asociar con un “sentido común” que pudiera tener algún grado de generalización.

*“Evidentemente el usuario de cannabis no va a tener la misma repercusión que el que consume pasta base en lo físico, lo psicológico, para lo que es el potencial daño de una droga a su entorno. Creo que el consumidor de cannabis por lo general es un tipo bastante más tranquilo que una persona que tiene un uso problemático del alcohol. Nunca vamos a escuchar que un usuario de cannabis le pega a la mujer porque se fuma tres porros. En cambio sí escuchamos habitualmente que el alcohol de alguna manera propicia esa violencia contra la mujer. Nunca vas a escuchar a la marihuana asociada a un delito de los que aparecen en los diarios habitualmente. Con las otras drogas no tanto. Que todo el mundo consuma alcohol todos los días no quiere decir que le vaya a pegar a la mujer. Son pautas de comportamiento que uno puede asociar a determinadas drogas, pero que vemos siempre desde lo excepcional, no desde lo regular”* (Periodista, varón).

### **Consecuencias positivas de la implementación de la ley**

En líneas generales los entrevistados más allá de sus posiciones personales respecto al consumo de cannabis, consideran positiva la regulación por parte del Estado y se detecta apoyo a las argumentaciones que sustentan la implementación de la ley. Lo plantean en los siguientes aspectos: regular mecanismos de acceso, la calidad de lo que se consume, separar bocas de expendio de otras drogas más problemáticas, control del narcotráfico entre otras cosas. Esto nos conectaría con las disposiciones internacionales que han registrado fuertemente en los últimos años un cambio de paradigma (de punitivo a derechos) que la ley expresa y una consideración de una situación de hecho que requería salir del doble discurso: en algunos sentidos permisivo y en otros punitivo.

*“La percepción es que el tema es mucho más importante de lo que todos nos imaginamos. Y no solo por el lado de lo que pasa por el lado conflictivo total, o sea con lo que va por el lado de las adicciones graves o lo que va por el lado del delito, sino que existe toda una realidad que es mucho más importante de lo que creemos o se puede creer que existe, que es la que en lo personal me ha llevado a entender que es necesario hacer lo que se está haciendo, o sea llegar a un mecanismo regulatorio que entre otras cosas blanquee una situación y permita que el Estado tenga una función comprometida y legalmente ordenada para regular el proceso.. Es una visión —y acá hablo a título totalmente personal— partiendo de la incongruencia total de que Uruguay no tenía penalizado el consumo pero sí absolutamente penalizado el comercio, o sea que el consumidor, que no está penalizado, no tenía vías de acceso legales al producto. Creo que esa es la parte más importante que tiene este proceso, después hay que seguir profundizando en otros temas. Si bien todos partimos de la base de que no es un consumo a desarrollar, no es un consumo a promover, sí, en la medida en que es un hecho de la realidad que existe el consumo, hay que encontrar los mecanismos para que el acceso a ese consumo esté regulado. Regulado en términos de qué tipo de producto, qué calidad de producto, y no solo eso, sino que este marco reglamentario que estamos trabajando define límites para ese consumo para poder trabajar también sobre aquellos consumos que pasan a ser problemáticos en materia de adicciones”* (MGAP, varón).

Podemos detectar en este apartado, las tensiones y/contradicciones expresadas en el Bloque Experiencias de este mismo objetivo, acerca de la voz personal y la voz institucional. Se registra una actitud precavida al momento de referirse en términos institucionales.

*“Institucionalmente no puedo tomar una posición. A nivel personal me parece que sí, que es una ley que más allá de que hay que organizar la reglamentación y cómo va a ser todo el proceso, es una idea muy inteligente y si está bien llevada a cabo me parece que va a estar muy bien. Como todas las ideas, hay que bajarla a tierra y hay grandes cosas que hay que organizar. Después en la cotidiana va a haber que estar muy atentos a la regulación de una cantidad de cosas que van a surgir sin que nadie las haya pensado. Me parece que los argumentos que hay atrás de la regulación están buenos” (CS, mujer).*

*“Desasociar la venta de marihuana de bocas donde se venden drogas mucho más adictivas. Esa es para mí una de las grandes... Después supuestamente se va a saber el contenido químico de lo que uno va a consumir. Eso está buenísimo, porque sabes qué es lo que vas a consumir, qué variedad, si es más fuerte, si es más leve, vas a conocer. Hasta ahora uno si consume no sabe si viene más fuerte, si viene más leve, con qué cantidad de cannabidiol o de THC. No lo sabe más que por el reporte subjetivo de alguien, “pah, fumá esta que está buena”. Es lo único, pero como buena científica me gusta conocer en números y decir “esta va a tener tal cosa, esta...”. La clasificación para mí está buena. Y eso solo se va a lograr regulando lo que se plante” (CS, mujer).*

Finalmente una enumeración cuidadosa de las razones por las cuáles la regulación es “positiva” en términos de varios registros personales y sociales. Pone en evidencia una situación que existe y por otro lado desenmascara (como dijéramos anteriormente) una cierta hipocresía social. Por otro lado, pareciera reforzar la noción de derechos y con ello la construcción de una democracia más incluyente dándole un lugar central a la importancia de la “palabra”. O sea finalmente, lo que existe se nombra y en el acto de nombrarse se reconfigura su visibilidad y la imposibilidad de negarlo.

*Positivo... que el usuario no va a tener que ir más al mercado clandestino a comprar esta droga. Positivo es que por fin un país empieza a hablar seriamente de este tema. Positivo es que por fin hay una voluntad de conocer el fenómeno, realmente. Positivo es que la sociedad empieza a hablar de esto. Y positivo es que en la medida en que la gente habla, la gente también entiende que las categorizaciones en las que habitualmente cae lo que tiene que ver con las drogas son bastante alejadas de la realidad. Eso me parece lo positivo (Periodista, varón).*

### **Consecuencias negativas de la implementación de la ley**

Con excepción de los casos que explícitamente no están de acuerdo con la regulación por parte del Estado, los entrevistados en su mayoría no encuentran aspectos negativos sustantivos en la implementación de la ley. Sin embargo hay observaciones y/o dudas con el registro (quizás temores en los usuarios en el modo del registro y en la variedad limitada que se permite cultivar).

*“Y negativo no sé, hay que evaluarlo y verlo, no es el momento ahora de ver qué es lo negativo. Está lo del registro, yo qué sé, uno puede comprar whisky y reventarse, podés comprar 10.000 litros de querosene y tomártelo todo en un solo día, no pasa nada, o comprar agua jane en el supermercado e intoxicarte y morirte. Registrarse por un par de porros por mes me parece un poco tonto. Pero bueno, yo qué sé, es así. Tampoco me gusta que haya cinco variedades, me parece una estupidez, porque el mercado es amplísimo. Es como decir “vamos a legalizar el vino y vamos a legalizar el cabernet y el tannat, el malbec lo vamos a prohibir”. No, amigo, la gente toma todos los vinos, todas las cepas. Con esto va a ser lo mismo. Eso me parece una pena. Negativo... no sé. Hay que ver cómo funciona, pero creo que en líneas generales está bien, no tengo mucho para decir en contra” (Periodista, varón).*

## EXPERIENCIAS

### *La noción de experiencia*

Asumimos la noción de “experiencia” desde una perspectiva posestructuralista según la cual, en términos discursivos, la experiencia es una experiencia recobrada, o en otros términos, la experiencia de la experiencia (Derrida citado por Jay, 2009).

Bataille problematiza acerca de los límites entre la experiencia interior y la exterior, en el sentido que, según como él la entiende, la experiencia está “enteramente expuesta –al suplicio-, desnuda, abierta hacia afuera, sin reserva ni fuero interno, profundamente superficial” (Bataille citado por Jay, 2009: 423). Es así como veremos a continuación un constante fluir a nivel del discurso – no siempre coherente sino más bien ambivalente y hasta contradictorio - entre la experiencia que aquí llamaremos personal y la institucional, y que se materializa a través de diversos estilos discursivos por medio del uso de la “voz propia” o de la tercera persona para referirse a su experiencia en torno al cannabis. En ese fluir entre el uso de la primera y la tercera persona se trasluce cierta “incomodidad” por momentos en las personas entrevistadas, donde el recurso siempre latente es “resguardarse” en el uso del impersonal.

De modo que, si partimos de una metodología cualitativa que usa como técnica la entrevista en profundidad, la primera experiencia que analíticamente viene a la mano es la de “Yo hablo”, en tanto acto constitutivo de la subjetividad y del reconocimiento propio, donde el sujeto reconstituye su experiencia a medida que habla, en nuestro caso, en torno al cannabis. “La experiencia no es ni verdadera ni falsa; es siempre una ficción, algo construido que existe solo después de haber sido hecha, no antes. No es algo que sea ‘verdadero’: es algo que ha sido una realidad” (Foucault citado por Jay, 2009: 450).

Es decir, que la experiencia es una reconstrucción discursiva, *post facto*, de un hecho determinado que es reelaborado discursivamente a medida que el sujeto habla y se repiensa a sí mismo en torno a dicha situación. La cuestión radica en dilucidar en el entrevistado sobre su estilo discursivo para hablar sobre la temática; es decir, si el sujeto hablante está incluido y se ve afectado por aquello que está diciendo, o por el contrario si queda excluido, protegido en el uso del impersonal, más allá que sea él quien habla.

Así, tal como aboga Barthes y Foucault, no hay oposición entre experiencia y discurso sino, más bien, una interpenetración. No negamos con esto el terreno de la experiencia interior. Sin embargo, “el lenguaje donde las experiencias interiores podrían manifestarse es decididamente ‘no discursivo’” (Jay, 2009: 445). Por tanto, en lo que refiere a este estudio sustentado sobre la experiencia de un sujeto parlante, la dialéctica entre experiencia y discurso es constante.

En este sentido, nos apoyamos en las palabras de Foucault para decir que “la experiencia debe entenderse como la correlación entre los campos del saber, los tipos de normatividad y las formas de subjetividad en una cultura particular” (Foucault citado por Jay, 2009: 448). Esta tríada entre conocimiento, normatividad y subjetividad es en torno a la cual se compone la experiencia de las personas entrevistadas y, de acuerdo con cada estilo discursivo personal prevalecerá uno u otro elemento.

En términos operacionales consideramos a partir de aquí por “experiencia” la trayectoria a nivel laboral, político y/o personal relativa a la cuestión de la regulación del consumo de cannabis. Pretende dar cuenta de la experiencia y el grado de involucramiento del sujeto en relación al tema, sus distintas inserciones institucionales a nivel público y privado vinculadas a la temática, el rango de decisión que ocupa sobre el tema, etc.

### *La trayectoria de las personas entrevistadas*

En líneas generales, podemos dar cuenta de las siguientes características de los sujetos que componen la muestra:

- > Versatilidad de la muestra dada por múltiples factores relativos a la carrera profesional, a los cargos institucionales (incluso políticos), intereses personales, militancia e incluso iniciativas de tipo comercial.
- > Recorridos variables que van desde largas trayectorias - sobre todo en el caso de los miembros de organizaciones sociales, como de militantes – a acercamientos circunstanciales- dados por cuestiones de orden laboral, técnico o incluso político
- > Amplitud en el poder de decisión sobre el tema: desde funcionarios a cargo de Direcciones Nacionales, coordinadores, consultores, asesores, técnicos, docentes e investigadores.
- > Recorridos mixtos entre el mundo de las organizaciones sociales, la academia y los organismos públicos, y que no necesariamente componen, así, recorridos lineales.

*“Siempre dejé en claro que independientemente de mi postura personal sobre la regulación o no, estaba trabajando como —capaz que suena medio soberbio— científico. Desde ese punto de vista, el valor que da el experimento que lleves adelante no puede estar teñido por la percepción personal que tengas del tema. (...)Entonces obviamente como ciudadano tengo una postura frente al tema, pero no es por la cual quiero que se me reconozca afuera. Si no me parece que el trabajo, el resultado de laboratorio, puede quedar un poco teñido por esa percepción” (Academia / Facultad de Química / sexo masculino).*

La manifestación pública del involucramiento personal evidentemente también tiene sus restricciones en el marco del contexto institucional en el que se inserta el sujeto, y a la estrategia comunicacional llevada adelante por cada organismo, frente al escenario de sanción y reglamentación de la reciente ley:

*“- ¿Has sido consultado por la prensa por este proceso?*

*Sí, en los últimos tiempos poco, pero en una época sí. En el último tiempo poco, porque no soy una voz rectora del IRCCA, hay una presidencia del IRCCA que lleva la SND, y hemos dejado que las declaraciones las tengan más el presidente del IRCCA y Julio Calzada, que es el representante de la Secretaría, para centralizar la comunicación y que no seamos diez declarando hoy. Entonces he tenido una interacción con la prensa, pero hemos tratado de concentrar ahí para que no haya diferentes versiones. Porque este tema se ha manejado desde un comienzo no muy prolijamente y la prensa tiene sus intereses también, entonces tenés que ser muy cuidadoso con qué declaraciones hacés, porque nunca sabés para dónde vienen, sobre todo con algunos medios” (MIDES - Integrante del IRCCA, varón).*

Otras personas advierten la distancia entre su experiencia personal y la institucional, la asumen y hablan en consonancia:

*“No estás hablando con el Instituto, estás hablando con alguien que participó durante toda la discusión. O sea, yo personalmente estoy al tanto de toda la información que se vertió en la elaboración de la reglamentación de la ley; el Instituto como tal nunca le dio mayor atención” (Instituto Nacional de Semilla, varón).*

En otros casos, el sujeto hablante se expresa con total comodidad en primera persona, apropiándose a nivel discursivo de la trayectoria institucional. Se trata de improntas más personalistas, que ponen el foco en el aporte distintivo que el sujeto hace a la institución.

*“Todo lo que es tema drogas viene a mí. Yo lo converso, lo dialogo con el subsecretario, que es el integrante de la Junta, y ahí toma posición. Entonces traslado la opinión del MRREE a la JND. Antes de que estuviera yo acá, Cancillería participaba pero no tan activamente. (...) Le consigo toda la información al subsecretario, pero la posición política la define él. Estos dos o tres últimos años este rol de enlace se ha visto mucho más fortalecido por toda esta circunstancia” (MRREE, mujer).*

En síntesis, más allá de las estrategias discursivas utilizadas por los sujetos para distinguir o para asimilar sus estrategias personales a las institucionales, se observa cierta coherencia entre el posicionamiento propio y el de la institución.

### **Matrices en el interés y compromiso con la temática**

El interés y el compromiso en relación al tema se expresa de diversos modos y con distintas intensidades; uno de los más frecuentes dentro de la muestra es el interés por informarse sobre el cannabis a través de lecturas de tipo periodísticas y/o científicas sobre las distintas aristas de la temática.

La cuestión que se observa es que muchas veces la búsqueda recurrente del aval científico para desarrollar opiniones “fundadas” sobre el tema, puede desestimar que se trata, en última instancia, de una temática atravesada por una fuerte dimensión moral y política.

*“Siempre sirve, obviamente, cuando estamos en estos temas tenemos que leer y estudiar. También ahí la ciencia aporta evidencia científica, evidencia de cómo incide el consumo problemático de cualquier sustancia en los distintos perfiles de población. Y creo que también la bioquímica y la neuropsicología aportan muchísimo a entender la cuestión de cómo funciona el cerebro y cómo funciona nuestro organismo con relación a las sustancias. Pero hay cuestiones que son evidencias científicas desde el punto de vista técnico, y otras que también son cuestiones políticas que un Estado y un gobierno tienen que atender. En este caso el gobierno asume la responsabilidad sobre un tema tan complejo como éste” (Secretaría Nacional de Drogas, mujer).*

Resulta evidente también la superposición entre el interés propio, personal con el interés dado por las exigencias laborales, en el marco de regulación. Sin embargo, es menester reconocer que cada sujeto le imprime una impronta personal a su accionar dentro de cada institución, de modo que el hacer de cada uno de ellos puede presentar una amplia versatilidad en términos de compromiso, creatividad, etc. En última instancia, siempre hay un interés propio puesto en juego que retroalimenta (negativa o positivamente) la función pública o laboral, y viceversa.

### ***El consumo como experiencia radical***

El planteo sobre el consumo se dirime entre la libertad individual de poder hacerlo, la responsabilidad de asumir los efectos y sus posibles consecuencias, y el ejercicio de un derecho consagrado por una normativa en vigencia.

*“Personalmente, es libre consumir drogas, cualquiera puede consumir, es una decisión personal. Si uno quiere consumir marihuana lo puede hacer, tiene —y acá va mi postura personal— que saber qué es lo que está consumiendo y qué le va a pasar...”* (Organismo público, Instituto de Investigaciones Biológicas Clemente Estable (IIBCE) - Ministerio de Educación y Cultura, mujer).

El consumo tanto propio como de personas cercanas es en este caso la vivencia personal más intensa y sobre la que discursivamente más dificultades han encontrado las y los entrevistados de expresarse.

En algunas ocasiones se produjo cierta metonimia entre la filosofía de la institución sobre la cuestión de la regulación y las consideraciones más de orden personal. Mientras en otros casos, como ya advertimos, en ocasiones los sujetos se “desmarcan” del orden institucional y ponen a jugar la voz propia.

Otro estilo discursivo encontrado ha sido referirse al consumo de drogas a título personal en “tercera persona” sin exponer la experiencia propia y asumiendo el consumo no sólo en términos de “derecho” sino también de “responsabilidad”:

*“Personalmente, es libre consumir drogas, cualquiera puede consumir, es una decisión personal. Si uno quiere consumir marihuana lo puede hacer, tiene —y acá va mi postura personal— que saber qué es lo que está consumiendo y qué le va a pasar...”* (Ministerio de Educación y Cultura, Instituto de Investigaciones Biológicas Clemente Estable, mujer).

Llamativamente, en los dos casos que manifestaron abiertamente el consumo, se trata de varones que han sido incluidos en la muestra como particulares, por fuera de cualquier adscripción organizacional (periodista en un caso y comerciante en el otro).

Mientras algunos entrevistados prefieren no hacer alusión al consumo personal, en algunos casos se refieren al consumo por parte de personas cercanas, en especial familiares y amigos. En dichos casos, una amplia mayoría reconoce que su entorno tiene o ha tenido algún tipo de experiencia relativa al consumo de cannabis, lo cual es vivido con cierta naturalidad.

De este modo, observamos que la cercanía al consumo por propia experiencia o a través de la experiencia de personas cercanas colabora en desarrollar una actitud de apertura al tema y una postura a favor de la regulación.

### ***El consumo en el lugar de trabajo***

En relación al consumo a nivel institucional se observa entre las y los entrevistados cierto vacío o desconocimiento acerca de la política institucional en general frente al consumo de drogas y, en especial, de cannabis por parte de sus funcionarios o integrantes en el ámbito de trabajo.

*“- ¿Cómo es el relacionamiento en Salud Pública con un consumidor por ejemplo dentro de la organización? ¿Cuál es la actitud de la institución si sabe que Susana consume?”*

*- No tengo ni idea. ¿Vos decís si a un funcionario lo sancionan si...? No creo, pero no sé. En realidad... en general no existe esa actitud de persecución a los funcionarios por sus conductas personales, porque en definitiva es una conducta personal. Distinto es si en algún momento se te ocurre fumar acá dentro. Por fumar acá dentro, cualquier cosa que fumes, por eso sí te va a caer sanción. Pero por fumar, no importa lo que sea, tabaco, chala, cannabis, lo que quieras”* (Ministerio de Salud Pública, División Normas de Investigaciones, mujer).

Este vacío muestra cierto desconocimiento en relación a lo establecido por el Decreto Reglamentario de la Ley 19172, en su artículo 42, según el cual se encuentra prohibido tanto consumir cannabis durante la jornada de trabajo, como encontrarse bajo sus efectos como consecuencia de su consumo previo.

En este sentido, y a partir de la sanción y reglamentación de la ley, el comisario entrevistado de la Dirección General de Drogas manifiesta la urgencia institucional de adecuarse a la nueva normativa:

*“- Lo que el ministerio tiene que hacer en la situación actual es ajustarse a la ley y a su reglamentación, y listo. En su momento, al no estar esta ley y al no estar la reglamentación, se hacía un control periódico de consumo de cannabis, de cualquier otro tipo de drogas ilícitas.*

*- ¿A quién se hacía un control?*

*- A los integrantes.*

*- ¿A todo el funcionariado?*

*- Sí.*

*- Un análisis de sangre?*

*- De orina.*

*- ¿Cada cuánto, más o menos?*

*- Yo tengo dos análisis hechos. Hay gente que no se le ha hecho nunca.(...) En mi caso yo sí tengo acceso a la droga, porque mi trabajo es con el drogadicto y con la droga. Entonces el riesgo de que yo sea un consumidor es mucho mayor que el del policía que está en una comisaría rural, que tiene otro tipo de problemas que no son precisamente la droga” (Dirección General de Drogas, varón).*

En el caso del representante del MIDES en el IRCCA y del funcionario de Presidencia de la República señalan que están trabajando sobre un convenio intersectorial con el PIT-CNT para los trabajadores-usuarios problemáticos de cannabis, tanto para el ámbito público como el privado, tal como lo establece el artículo recién mencionado del Decreto Reglamentario. La experiencia institucional en torno a la sanción y reglamentación de la ley

Vínculo con usuarios de cannabis:

Si bien la percepción de las personas entrevistadas sobre las y los usuarios de drogas no registra, como vimos, claras distinciones en torno al género y el sector social, en el caso de las instituciones que tienen contacto directo con consumidores su experiencia indica que se trata de usuarios problemáticos de drogas en situación de vulnerabilidad social.

*Sin embargo, el funcionario del MIDES aclara específicamente para los usuarios de cannabis que: Por consumo de sustancias el año pasado tuvieron 2900, 2500 consultas[3] por intoxicaciones; de esas 2500 consultas por intoxicaciones, menos del 0,5% fueron por cannabis. (...) En Uruguay prácticamente no tenés usuarios problemáticos que pidan atención en la red pública o en la red privada. En el Mides, en las prestaciones que tenemos en nuestros programas, tampoco piden ayuda los usuarios de cannabis. Sin lugar a dudas hay usuarios problemáticos, pero mayoritariamente no piden ayuda en los servicios Mides, y si hay usuarios, que los hay, ocasionales, que son la mayoría, seguramente eso no sale. Los tipos están en programas laborales, en programas educativos y nunca te enterás de que son usuarios ocasionales de cannabis, hasta tanto eso no interfiera en su desempeño educativo o laboral. Y si hay un problema se le busca alguna vuelta, pero son contados con los dedos de una mano los usuarios de cannabis problemáticos que piden ayuda a los educadores Mides que están en los programas. Cuando hay en un programa generalmente es por pasta base, en el 90% de los casos. O por alcohol en los adultos mayores, no tanto en los gurises. (MIDES, varón).*

En el caso de las entrevistas a fiscales, logra percibirse a través de su experiencia institucional el entrecruzamiento del consumo de drogas con otras problemáticas sociales, que refuerzan la problematicidad del consumo, lo cual requiere de un abordaje integral:

*Según dicen las fiscales, un alto porcentaje de problemas de violencia intrafamiliar se vincula con algún problema de drogas: o hay algún adicto, o hay más de un adicto y ese también es todo un tema. A los departamentales que tienen competencia penal obviamente también les llega, y les pueden llegar por casos de familia también o de menores inclusive; gran parte de los menores de acá, menores en conflicto con la ley, tienen problemas de adicción (Fiscal, mujer). La clientela de los juzgados penales es más o menos común a todos los delitos, es un perfil socio-económico bajo o bajo-bajo, que también comprende a los consumidores de drogas y a los consumidores de cannabis. Los casos más frecuentes que tienen las sedes penales son de muchachos jóvenes, varones, pobres. Eso no quiere decir que los consumidores de marihuana sean varones jóvenes y pobres, es el público que nos llega a nosotros. Porque es cómo el sistema penal selecciona a su clientela, por diferentes factores que muchas veces nos son ajenos (Fiscal, varón).*

A nivel de las organizaciones sociales, su experiencia con usuarios suele ser similar, en el sentido que se trata de usuarios problemáticos de drogas en situación de vulnerabilidad social:

*Los hogares Beraca son hogares para gente en situación de calle, víctimas de violencia, con problemas de adicciones. La idea es traerlos a un hogar donde hay una familia, un matrimonio que son los responsables, y ahí ayudarlos a superar su problemática (ESALCU, varón).*

### **Participación en la reglamentación:**

La experiencia institucional en torno a la sanción y reglamentación de la Ley varía entre unas y otras, pero en su mayoría todas se han visto interpeladas de alguna manera, en el marco de las políticas de regulación implementadas en el país con carácter transversal.

De este modo, su participación varía entre aquellas instituciones que han formado parte activa del proceso de reglamentación, hasta aquellas que han motorizado o han participado históricamente de espacios paralelos de intercambio y debate a nivel de las organizaciones sociales sobre la nueva legislación.

Así, la nueva Ley afecta indefectiblemente la experiencia presente y la trayectoria a futuro de muchas instituciones, en tanto lleva en muchos casos a sus funcionarios e integrantes a replantearse tanto sus políticas como sus acciones, a partir de su sanción y reglamentación, dado el carácter transversal de las políticas que requiere para su implementación.

### **Involucramiento institucional:**

En el marco del escenario de sanción y reglamentación de la Ley, las instituciones han llevado adelante distintos recorridos y acciones para adecuarse a la nueva reglamentación, en tanto se trata de una política transversal que requiere de un abordaje integral del tema.

En algunos casos, se optó por buscar asesoramiento internacional a través de la figura de especialistas reconocidos en el tema a nivel mundial que fueron convocados para actividades o reuniones especiales.

En otros casos, el involucramiento se puso de manifiesto a través de recopilación de información sobre otras experiencias a nivel internacional, así como de revisión bibliográfica, lo cual en algunos casos resultó en una publicación que englobó distintas aristas y perspectivas de abordaje sobre el tema, para promover su difusión y así acompañar y fortalecer el proceso de regulación iniciado.

*El espíritu del libro era convocar gente muy variada, de disciplinas muy distintas, que pensó en el tema desde perspectivas muy diferentes. Nuestro artículo trataba de divulgar —ni siquiera había una opinión nuestra— un montón de literatura, de trabajos de investigación en áreas muy diferentes, presentar todo eso en un lenguaje no técnico para que el lector supiera que toda esa investigación existía, que conociera las referencias, que las pudiera ir a buscar, que las relacionara unas con otras, Fulano dijo esto y Fulano le contestó esto otro, pero después alguien más vino y dijo que ni el uno ni el otro, de algún modo seguir un cuentito de cuál había sido el desarrollo de la investigación (UdelaR, Dpto. de Economía, varón).*

### **Capacitaciones:**

La capacitación es una demanda transversal al conjunto de las instituciones involucradas en la temática. Algunas de ellas, como el MIDES y el IRCCA, ya han comenzado a implementarlas de modo de acompañar y fortalecer la implementación de la nueva legislación.

La capacitación sobre el tema puede ser implementada bajo diversas y múltiples estrategias:

*¿El Centro de Formación cómo lleva adelante cualquiera de las capacitaciones? F 1 (MUJER, 58 AÑOS) —En las capacitaciones estamos tratando de trabajar con todas las herramientas pedagógicas que podemos usar, desde el rol playing, fundamentalmente el rol playing, o la simulación de audiencias, para ver el manejo de los temas. Va a haber un nuevo relacionamiento con la Policía, la Policía va a trabajar más cercana a los fiscales (Fiscal, mujer).*

Incluso, algunos organismos optan por no segmentar la capacitación por tipo de drogas, como en el caso de la Secretaría Nacional de Drogas, cuya modalidad de abordaje se refiere con carácter general al “consumo problemático de drogas”:

*Ahora estamos capacitando a todos los equipos de atención del primer nivel de APS (Atención Primaria en Salud), tanto de ASSE como en este caso de la Intendencia de Montevideo. La capacitación no se hace en cannabis, se hace en modalidades de abordaje, de atención, de contención, de tratamiento para los consumos problemáticos de drogas. De alcohol, de cannabis, de cocaína, de pasta base. No operamos por sustancia, no ponemos el foco en la sustancia, ponemos el foco en la situación de consumo problemático de una o de todas ellas en forma combinada que pueda estar pasando una persona” (Secretaría Nacional de Drogas, mujer).*

En el caso de la Junta Nacional de Drogas la capacitación ya está institucionalizada a través de la modalidad virtual, previa a la sanción de la Ley, y apuesta a convertirse próximamente en una Diplomatura en Políticas Públicas, en articulación con la Udelar:

*“de hecho se está pensando en hacer una diplomatura en políticas públicas, [...] Udelar, un equipo multidisciplinario, participan varias facultades, a través del espacio interdisciplinario, debería salir este año. Además tenemos un curso a través de Flacso también. E —Están apoyando ustedes allí. SND —Sí, de hecho hicimos cuatro años un curso online desde la Secretaría, esta es la tercera edición, y ahora la hacemos a través de Flacso; este año también se transforma en un diplomado, quienes participan tienen título terciario. Ahí hay un módulo de políticas públicas, pero abarca también otras áreas, prevención, tratamiento. Básicamente la demanda es de los psicólogos o gente [...] que no sabe qué hacer con las problemáticas. Cualquier convocatoria de formación que hagamos siempre se llena de gente, eso es un indicador de que hay una avidez porque es un tema que es de por sí muy complejo y en el que además hay poca base” (Observatorio de Drogas de la Junta Nacional de Drogas, varón).*

### Representaciones

El concepto de representaciones tiene un largo desarrollo en el campo de las ciencias sociales. En relación a esta pauta entendemos representaciones sociales —siguiendo a Mato (2011:133) como “operaciones sintéticas de sentido, descriptibles y diferenciables, producidas por actores sociales como formas de interpretación y simbolización de aspectos clave de su experiencia social”. Esta es una definición que operacionaliza aspectos más complejos. Existen representaciones en tanto existen comunidades de sentido, éstas no tienen que abarcar a la totalidad de una sociedad. Distintos grupos sociales se transforman en comunidades de sentido, es decir, comparten los sentidos atribuidos a su realidad circundante, más allá de compartir una serie de sentidos generales con la sociedad en su conjunto, los que en definitiva permiten la vida en sociedad. En esta investigación consideramos a los distintos actores entrevistados integrantes cada uno de ellos de comunidades de sentido dentro de sus particulares ámbitos de acción.

Las categorías analíticas podrían considerarse como un tipo específico de representaciones en el marco de formulaciones teóricas. Siempre siguiendo a Mato, podemos considerar las representaciones sociales como las palabras o imágenes “clave” dentro de los discursos de los actores sociales: son aquellas unidades que dentro de éstos condensan sentido. De este modo, orientan a las prácticas sociales que esos actores desarrollan en relación con ellas, y son modificadas a través de tales prácticas. Al otorgar estos atributos a “representaciones” nos alejamos de la propuesta de Moscovici —donde se supone que representación se aparea con “realidad”- para ubicar “representación” apareada a “experiencia”, en el entendido que no existe una realidad pasible de ser simplemente representada, sino que la realidad solo puede interpretarse y simbolizarse a través de la experiencia social. Si bien existe una realidad previa a sujeto, es a través de su interacción que los distintos elementos de la realidad adquieran sentido, y allí se constituye la representación.

De modo que representación está imbricada en la experiencia y obviamente también en la percepción, resulta de la experiencia y contribuye a esbozar la percepción.

Las representaciones, si bien están siempre en el discurso no siempre son explícitas, por lo que se hace necesario analizar los discursos —lo dicho y lo no dicho, y sobre todo los mapas de sentido que se van tejiendo en torno a los conceptos clave sobre los cuales pretendemos dar cuenta de las representaciones.

A fin de tener un panorama amplio de las representaciones por parte de los entrevistados, hemos trabajado en tres bloques de representaciones:

- a. Cannabis
- b. Consumo de Cannabis
- c. Ley de Regulación del Cannabis

Para cada una de ellas, hemos indagado en cada entrevista los significados asociados al cannabis, a su consumo y a la Ley lo cual nos permite arribar de manera más acabada a las representaciones.

### > Representación del Cannabis

Los entrevistados se refieren al cannabis de maneras diversas, resultantes sin duda del tipo de relación que establecen con ella. Hemos organizado las múltiples formas en que aparece representado en dos grandes grupos:

#### > Personificada.

Algunos entrevistados se referían al cannabis no necesariamente como si fuese una persona, pero sí con características antropomorfas, y en algunos casos haciendo de ella una hierofanía. Se le adjudican características espirituales y/o intencionalidad a la planta.

Hay un *continuum* en estas representaciones que van desde la satanización hasta otorgarle características de sabiduría y sanación:

*“Las sustancias que alteran nuestro comportamiento y que desarrollan un hábito vicioso en nosotros afectan directamente nuestra voluntad. Nuestra voluntad no es más nuestra voluntad (...) Hoy es el tema de la marihuana, perfecto; sabés que es algo que no es correcto, que no está bien, que te puede perjudicar, que altera la persona que vos sos. Esa es una de las primeras cosas que todo adicto sabe. Cualquier persona sabe que lo que consume altera su estado de ánimo y altera la persona que es...”* (REMAR, varón).

En este fragmento se puede observar que la sustancia tiene una característica nociva que daña con independencia de quién y cómo se realice el consumo.

En el otro extremo, quienes le adjudican carácter espiritual sanador o búsqueda espiritual, llegando a hacer del cannabis una hierofanía. Algunos entrevistados refieren cultura cannábica, cuando se comparte esta forma de representarla.

*“es una planta espiritual (...) La cultura cannábica es un mundo muy grande que tiene montones de cuestiones, creo que la cultura cannábica uruguaya no se ve representada en absoluto en la reglamentación”* (Urugrow, varón).

#### > Planta/sustancia química.

Se la representa desde sus características botánicas, y en especial asociada a las sustancias químicas que la componen. En estos casos, los entrevistados partían de una concepción que intenta ser neutra y hasta podría ser catalogada como científica. En estos casos se enfatizan las características de las sustancias químicas constituyentes, ya sea en relación a los aspectos medicinales o simplemente como sustancias psicoactivas.

*“Es una planta con un potencial enorme desde el punto de vista medicinal”* (MIDES, varón).

En varias entrevistas se observó el interés por indagar y utilizar el potencial medicinal de la planta. Los efectos derivados de las características de la planta son centrales a la hora de analizar las razones por las que los usuarios recurren al cannabis.

*“Y a veces puede generar relajación, particularmente si hablamos de variedades de cepas que tienen mayores concentraciones de CBD, de la variedad índica y no la sativa, que es la que tiene más THC, que es el componente psicoactivo principal. En ese sentido el pegue muchas veces es como más relajante; sí quizás como no tiene tanto THC sea más ansiolítico y la persona tiende a sentirse más relajada, se dé un proceso más introspectivo y no tan eufórico y de risas y de exaltación”* (Pro Derechos, varón).

Asimismo, sin salir de la representación del cannabis como planta que posee ciertas sustancias químicas, algunos entrevistados enfatizaban la característica de “droga”.

*“No deja de ser una droga psicoactiva, tenés que ver qué efecto genera en ti, cómo son tus reacciones, depende de qué cantidad de THC tenga la partida que estés fumando... hay una cantidad de variables”.* (Instituto Clemente Estable, mujer).

Finalmente, en algunas entrevistas, los profesionales correspondientes se refirieron al cannabis en tanto una semilla nueva que sería necesario regular o en relación a las propiedades químicas y las investigaciones que pueden desarrollarse tendientes a potenciar su uso con otros fines más allá del recreativo.

Es interesante observar el peso que tienen las representaciones basadas en las sustancias químicas que la componen, en algunos casos como recurso para referirse al cannabis de manera neutral.

Si bien en ambos grupos de entrevistas (aquellas que personifican al cannabis atribuyéndole intencionalidad y aquellas que la representan como una planta con los atributos correspondientes) existen quienes encuentran en el cannabis elementos positivos como quienes encuentran solo negativos; lo que difiere en unas y otras es lo que explica sus características ya sean positivas, ya sean negativas o indefinidas.

### **Representación del consumo de cannabis**

Una cosa es el cannabis en sí mismo y otra el consumo y los usuarios, en las entrevistas abundan las referencias en este sentido. A igual que en otras categorías, acá también se abre un abanico de representaciones.

En el tipo de consumo existen prácticas más saludables que otras, algunos entrevistados relacionan las prácticas más saludables con quienes practican el autocultivo y participan de ciertas formas de cultura cannábica.

*“Es muy personal, el uso de cannabis es algo muy personal, cada usuario, aunque muchas veces se cree que no, va encontrando la dosis necesaria para sentirse bien con la sustancia. Creo que cada vez más las personas que hacen uso de cannabis intentan prestarle particular atención a esto, a intentar tener una relación más saludable con la sustancia (...) Pero creo que el usuario de cannabis de un tiempo a esta parte ha incorporado esta perspectiva de tener un consumo más saludable, de no negarlo sino aceptar que uno es usuario e intentar llevar ese vínculo con la sustancia de forma natural y sana”. (Pro Derecho, varón).*

Como puede observarse en este fragmento, también se alude a la forma en que se consume (“vaencontrando la dosis necesaria para sentirse bien”). Se da cuenta de una experiencia personal. El uso es personal y los efectos son personales. Cuando el consumo es representado de esta manera, no es posible establecer generalizaciones sobre los efectos, más allá de algunos aspectos superficiales.

En algunas entrevistas, el uso del cannabis era representado como beneficioso. La gama de beneficios que tiene quien consume cannabis es amplia. Acá también se encuentran quienes plantean que si no existiese un beneficio, no se consumiría.

*“Como te decía, las drogas tienen todas beneficio, si entendemos por beneficio un motivo de consumo de un determinado sujeto en determinadas circunstancias y en un momento histórico. Los beneficios pueden ir desde la búsqueda de un efecto analgésico, de relajación, hasta percepción de la realidad de una manera diferente, un color, un sentido, un olfato, un gusto...” (MIDES, varón).*

De manera totalmente opuesta a esta representación, está aquella que coloca el consumo de cannabis como intrínsecamente malo, por lo que nada bueno puede devenir del mismo. Algunos entrevistados consideran que el consumo de cannabis es la puerta de entrada al consumo de otras drogas, en asociación a conductas destructivas, *“la marihuana no es buena”* (Esalcu Beraca, varón).

*“El problema con las sustancias nocivas es que una sustancia nociva, por un tema de conjugación social, está adherida y va de la mano de otras. Quien fuma cigarros muy probablemente también tome alcohol, y no toma o fuma solo cigarrillos, depende mucho del nivel social y en otro grado de cómo esté personalmente si va a incurrir en otro tipo de sustancia nociva. (...) Ningún drama, pero en definitiva, hablando de sustancias negativas, hablando de sustancias nocivas, cigarrillo, marihuana, cocaína es la escalera de valores, es la escalera de consumo, de hábito que hemos podido comprobar en el 100% de los adictos con los que estamos trabajando y hemos trabajado”. (REMAR, varón).*

No deja de ser llamativo que en las entrevistas se abunda más en las representaciones del cannabis que en las del uso del cannabis. La mayoría de los entrevistados mostraron más interés por el “objeto” cannabis que por la relación que las personas entablan al consumirlo. En parte esto se explica por la muestra que incluye personal de instituciones que tienen relación directa con la planta pero no con el consumo.

### Representaciones del efecto de la ley de regulación

La ley de regulación del cannabis significa cosas bien distintas para los diferentes entrevistados. No se trata de aspectos contradictorios u opuestos —aunque también existen algunos de ellos— sino de multiplicidad de representaciones. Hay cierta mayoría que enfatiza positivamente los aspectos ligados a la regulación. “Conocer la realidad y regularla” (MGAP, varón).

Es importante destacar que todos los entrevistados tenían muy claro que la Ley regula no legaliza. Existe una distancia entre la regulación y la legalización, la mayoría de los acuerdos radicaban justamente en el hecho de la regulación y en los beneficios que consideraban devenían de esta acción. Algunos significados asociados se agrupan en: “*disminución de riesgo y daño*” y “*blanquear una situación de hecho*”. Otros, sin embargo, están por diversas razones desconformes con la Ley de regulación. Finalmente, resultó interesante analizar si la relación entre las representaciones de la Ley y la noción de derechos, lo cual es tratado al final del capítulo.

#### > Disminución de riesgo y daño.

Hay acuerdo entre varios entrevistados en que este es uno de los efectos más importantes de la Ley. Sin embargo no todos consideran los mismos riesgos y daños provenientes del consumo de cannabis.

Algunos entrevistados valoraban el efecto de disminución de riesgo y daño respecto al uso de otras drogas, en especial como sustitución de la pasta base de cocaína.

*“De consumidores de pasta base que usan marihuana como terapéutica, o sea, logran la baja del efecto o amortiguan el efecto de la abstinencia con la marihuana”* (Instituto Clemente Estable, mujer).

No todos los entrevistados están de acuerdo en este punto.

*“Primero se planteó todo esto como una reducción de daños para los consumidores de pasta base [se ríe], algo que para mi modo de ver las cosas no sirve. No es que no sirva como un remedio para los pastabaseros o para el consumidor de pasta base, que no sirva como un alivio, como un placebo para no fumar pasta base, no sé si va a servir, pero no sirve transmitirle eso a la gente. La marihuana no es para que la gente no fume pasta base, para que el que se quiera drogar se drogue con menos droga. No es para eso la marihuana”*. (Empresario, varón).

De allí aparecen voces disímiles respecto a la Ley y sobre algunos argumentos esgrimidos para su aprobación.

Para otros, la disminución de riesgo y daño está en relación directa al consumo mismo de cannabis, ya que la regulación permitiría obtener cannabis de buena calidad. A esto se le agrega que la ley permite hablar del tema de manera más abierta y pública, el mismo proceso de *desclandestinización* ya significa una reducción del riesgo y daño.

*“Las personas que están más metidas en esta cultura cannábica tienden a mejorar las prácticas de consumo, tienden a hablar más sobre sus consumos”* (Pro Derechos, varón).

#### > Blanquear una situación de hecho.

*“...los factores positivos de esto son que pasamos de una situación de hecho a una situación de derecho. En definitiva es así, nadie puede negar que el consumo está, que el autocultivo y la producción están, que la mayor parte del consumo se basa en un origen muy jorobado (narcotráfico, origen de producción de muy malas condiciones de calidad, etcétera), entonces lo positivo es hacer un blanqueo como sociedad, pasar de una situación de hecho a una situación de derecho. Todos sabíamos que estaba pasando, encontremos un mecanismo para pasarlo a un régimen de derecho, un régimen ordenado”* (MGAP, varón).

En este punto, algunos entrevistados hicieron un paralelismo con la Ley de IVE que habilita los abortos —los cuales se llevaban a cabo a pesar de ser una práctica penada por la ley. Varios entrevistados mencionaban que la práctica existía, aunque no exenta de riesgos —especialmente los asociados al narcotráfico— de modo que no sólo es “blanquear una situación de hecho”, sino que también se trata de alejarla de prácticas que continúan estando fuera de la Ley.

### La Ley no es una solución

Por otra parte, las voces que se presentan contrarias a la Ley de regulación son tanto porque la consideran insuficiente para los usuarios de cannabis, como para quienes están en contra del consumo.

Entre quienes están a favor de la liberación de la marihuana, no están de acuerdo con el registro de usuarios tanto en las farmacias como los autocultivadores.

*“...estigmatizando a los consumidores haciéndolos registrarse. Porque el autocultivador de manzana no se tiene que registrar, el autocultivador de uvas para hacer vino no se tiene que registrar. Si yo planto uvas nadie va a venir a registrarme mi casa, no entiendo por qué el cultivador de marihuana se tiene que registrar. Eso es estigmatizarlo”. (empresario, varón).*

Para otros está mal porque la sustancia es nociva.

*“Algo que estuvo mal durante mucho tiempo de golpe se lo llame bueno, se le diga bueno. Para nosotros (...) sabemos perfectamente que el orden de consumo de sustancias nocivas —es la palabra, no las llamemos ni adictivas ni legales o ilegales, porque también de los términos en que se habla de algo depende la conclusión a que puedas llegar” (REMAR, varón).*

### La Ley más allá del mero consumo

Algunos entrevistados ven en la ley de regulación representado un nuevo modelo de desarrollo equiparado a un modelo de país.

*“Entonces nosotros aportamos a que este modelo de regulación del cannabis genere una mejor redistribución de la riqueza, a diferencia de los modelos imperantes de producción aquí en el Uruguay. Y queremos que este modelo sea capitalizado por productores familiares, por cooperativas de producción, por comisiones de fomento rural, por uruguayos. No queremos que vengan sociedades extranjeras a poner la plata y quedarse con los beneficios que tiene este nuevo mercado. Las discusiones más fuertes que hemos tenido en este último tiempo han sido vinculadas a cuál queremos que sea el modelo de producción tanto para abastecer al mercado recreativo como para abastecer el mercado medicinal, que ese sí tiene la potencialidad de convertirse en una rama importante de la economía a futuro”. (Pro Derechos, varón)*

### El derecho al cannabis

En los últimos años hemos sido testigos de lo que ha dado en llamarse una expansión de los derechos humanos. Cuestiones que hoy están naturalizadas en materia de ejercicio de derechos humanos, eran impensables un tiempo atrás. Así los derechos de muchas minorías y grupos vulnerables se fueron abriendo paso. De modo que en este momento puede discutirse si el consumo de cannabis constituye o no un derecho.

Entre los entrevistados fue bastante generalizada la consideración de que sea un derecho, sin embargo el significado de derecho varía entre los distintos entrevistados:

*“La persona tiene derecho a hacer lo que quiera con su vida. (...) Hay un derecho a hacer lo que queramos hacer porque tenemos libre albedrío para decidir lo que se nos antoje” (REMAR, varón).*

La asociación de derecho a libre albedrío está presente entre quienes se oponen a la ley y al consumo. Cada individuo puede hacer lo que le parezca. En los mismos discursos, los entrevistados entran en contradicción, ya que generalmente señalan elementos externos al individuo que lo incitan al consumo, de modo que no sería una acción realizada por el libre albedrío. Lo cual hace pensar en un uso irónico de la expresión.

*“—¿Considerás un derecho el ser usuario?*

*—No, un gusto. Sí, es un derecho, como tantos, sí. Sí, ponle que sí, es un derecho”. (Periodista, varón).*

Esta forma de acercarse al consumo como derecho es bastante habitual entre los entrevistados que están a favor del consumo. No existe una postura política sólida para considerarlo un derecho, pero en tanto que es algo que se desea y no se considera dañino; su prohibición es considerada un cercenamiento de derechos al disfrute, al placer.

Otros entrevistados asocian el derecho al consumo estrictamente a la Constitución y la legislación vigente. Como todo derecho implica obligaciones.

*“El consumo de sustancias con fines de alteración de la conciencia está consagrado por la Constitución cuando habla de que el ser humano tiene derecho a cualquier culto o fe —no lo dice con estas palabras— para el libro albedrío, para vivir libremente. Entonces desde mi punto de vista estrictamente personal, el consumo de sustancias con el fin de alteración de la conciencia o de los parámetros cotidianos de tiempo y espacio, la realidad consensuada, diríamos los sociólogos, en la que vivimos cotidianamente, es un derecho que está consagrado por la Constitución.*

*Y en buena medida esta ley que estamos impulsando y ahora reglamentando y empezando a trabajar contempla ese derecho. Pero es un derecho que tiene obligaciones, tiene las dos partes de la moneda, es un derecho que debe ser vivido con responsabilidad. Creo que consumir sustancias es un derecho que debe ser vivido con responsabilidad, y en la medida en que se afecten derechos de terceros se lo debe sancionar como corresponde con todas las garantías de la ley”. (MIDES, varón).*

Finalmente, hay quienes ven en la ley de regulación una ampliación de derechos en un sentido más amplio, más en consonancia con el derecho a tener derechos.

*“Y más bien que estamos contentos, que creemos que hoy tenemos la mejor política de drogas asociada a la marihuana de todo el mundo, que por más que los actores políticos no lo digan, es una política de drogas que avanza en derechos humanos, que reconoce el derecho de los usuarios. Nos encantaría que desde el gobierno se dijera eso, pero se habla únicamente de salud y seguridad pública. Eso impide avanzar de forma más rápida en la transformación sociocultural, pero creo que eso se va a dar indefectiblemente y de a poquito el estigma con que cargamos los usuarios de cannabis va a ir cayendo”. (Pro Derechos, varón).*

## II. EN TORNO AL OBJETIVO 2: FUNCIONAMIENTO Y RESPUESTAS INSTITUCIONALES

El material proveniente de las entrevistas permite elaborar un esquema sobre las fortalezas y debilidades de las instituciones tanto públicas como privadas respecto al funcionamiento a fin de implementar la Ley 19.172 de Regulación del Cannabis.

Para definir tanto las fortalezas como las debilidades hemos considerado los siguientes ítems: capacitación, recursos materiales y humanos. Analizamos primero las fortalezas y luego las debilidades, aunque en algunos casos se superponen.

### **Fortalezas institucionales para implementar la Ley**

Para los organismos rectores como la Junta Nacional de Drogas, la preocupación por la capacitación es una constante que comparte con el IRCCA.

*“Ya hay definidas algunas instancias de capacitación con un diploma específico que va a hacer la Universidad en políticas de drogas, y otras formas de apoyar ese proceso de capacitación que están previstas, porque se visualizó que esto puede ser uno de los problemas que enfrente la gestión” (JND, mujer)<sup>1</sup>*

Esta acción muestra además una alianza estratégica con la Udelar.

Por otra parte, existen instancias de capacitación a personal específico que sus lugares de trabajo les exige cierto manejo respecto al uso problemático de sustancias.

*“Ahora estamos capacitando a todos los equipos de atención del primer nivel de APS (Atención Primaria en Salud), tanto de ASSE como en este caso de la Intendencia de Montevideo. La capacitación no se hace en cannabis, se hace en modalidades de abordaje, de atención, de contención, de tratamiento para los consumos problemáticos de drogas. De alcohol, de cannabis, de cocaína, de pasta base. No operamos por sustancia, no ponemos el foco en la sustancia, ponemos el foco en la situación de consumo problemático de una o de todas ellas en forma combinada que pueda estar pasando una persona. Entonces los dispositivos que tenemos son dispositivos de orientación, de consulta, de información, de diagnóstico oportuno y de derivación hacia los distintos efectores, como son los centros regionales, los dispositivos de base comunitaria, los dispositivos de atención primaria en salud, las policlínicas de salud mental, los grupos de tratamiento. Eso en todo el país”. (Secretaría Nacional de Drogas, mujer).*

1. Los cursos del Diploma en Política de Drogas, Regulación y Control comenzaron en el segundo semestre de 2014 en la Udelar

En cuanto a recursos, las instituciones estatales no cuentan con recursos presupuestales genuinos, ya que la aprobación de la ley de regulación fue posterior a la asignación presupuestal. De modo que el funcionamiento descansa en reforzamiento de partidas presupuestales de Presidencia, o de Presidencia al IRCCA.

“— ¿Cuáles son los recursos que tiene la Junta para facilitar la implementación?

—Son recursos públicos, presupuesto nacional, y la reciente constitución de la Renadro, que es un fideicomiso integrado por MSP, Mides (Ministerio de Desarrollo Social), JND, INAU (Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay), ASSE (Administración de los Servicios Sanitarios del Estado), todos ellos forman el fideicomiso de la Renadro. Ahí cada uno de los ministerios o de los organismos aporta recursos y con eso se desarrolla toda la Renadro”. (Secretaría Nacional de Drogas, mujer).

Los ministerios son actores clave para el éxito de la Ley 19.172. Existe una disparidad en cuanto al posible impacto de la implementación de la Ley en los distintos ministerios, lo que se refleja por ejemplo en el lugar diferencial que ocupa la capacitación en unos y otros.

El Ministerio de Desarrollo Social cuenta con programas de capacitación y están capacitando prácticamente de continuo. Existe la voluntad para que más personas se sumen a los equipos de capacitadores. Mientras que en el Ministerio del Interior algún entrevistado mencionó la necesidad de realizar una capacitación similar a la llevada a cabo sobre la temática de violencia doméstica<sup>2</sup>. Pero además, de acuerdo a un entrevistado, es necesario capacitar para relevar la información adecuadamente.

“Indudablemente estandarizar la información sobre estas cosas supone capacitar a quienes son la fuente primaria de la información, que en todos los casos es gente que genera la información no pensando en que esa información sea transformada en un dato estadístico, sino para la cual la información tiene otro sentido y otras finalidades. Entonces indudablemente allí va a haber que hacer un trabajo de capacitación que permita explicar la necesidad de que la información sea útil también desde el punto de vista estadístico. Y va a ser fundamental la capacitación además para establecer criterios de trabajo consistentes a través de distintas agencias, a través de distintas instituciones”. (Ministerio del Interior, varón).

Por su parte, en el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca consideran que su aporte no difiere de lo que hacen cuando se introduce cualquier otra nueva semilla, por lo que no sería necesario una capacitación específica. Tampoco se mencionó una preocupación por capacitación específica en los entrevistados del Ministerio de Economía y Finanzas, ya que los arreglos a realizar no difieren de otros. Sin embargo, la Asesoría Tributaria del MEF se vio obligada a definir el tipo de producto que es el cannabis a fin de estipular la tributación que pagará.

“...aparece un producto que si bien ya existía, al no existir el comercio formal no tenía antecedentes de tratamiento tributario. Entonces en particular este artículo, por ser un producto que tiene su origen en el sector agropecuario -y los productos agropecuarios, si tienen cierto grado de industrialización, pasan a tener un tratamiento fiscal diferente al del producto agropecuario en estado natural (...). Pero puede haber productos que por tener relativamente poco tratamiento de tipo industrial o de acondicionamiento, estén en el límite entre un producto absolutamente en estado natural (...). En este caso era nuevo, era un producto que tiene relativamente poco proceso, porque lo que se consume básicamente es la flor, entonces a nivel fiscal hay dudas de si es un producto agropecuario o tiene un tratamiento tal que lo hace cambiar su condición de agropecuario a industrial. Entonces pareció importante decir específicamente en la norma que estábamos en presencia de un producto agropecuario en estado natural. De esa manera es una consideración absolutamente razonable, es un producto agropecuario en estado natural y en consecuencia le caen las consideraciones de producto agropecuario en estado natural”. (MEF).

Entre los fiscales se percibe una actitud de interés en capacitarse para afrontar la nueva realidad derivada de la Ley 19.172, si bien no mencionaron que hubiera alguna planificación al respecto, ni mostraron que por parte de ellos hubiera una demanda específica.

2. El Ministerio del Interior ha llevado a cabo numerosas instancias de sensibilización y de capacitación para personal del ministerio sobre violencia doméstica en distintas zonas del país. Además co-organizó con la UdelaR un Diploma en Género y Políticas Públicas con Énfasis en Seguridad Pública dirigido especialmente para personal del MI.

Otro actor de suma importancia para la implementación de la ley son los centros de enseñanza superior, en especial la Universidad de la República. El Diploma mencionado anteriormente muestra el compromiso de la Udelar. En la organización del mismo participaron varios servicios: Facultad de Ciencias, de Ciencias Sociales, de Derecho, de Humanidades y Ciencias de la Educación, de Medicina, de Psicología y de Química.

Las entrevistas dieron cuenta fundamentalmente de los aspectos ligados a la investigación y profundizar el conocimiento como consecuencia de estos procesos. Los entrevistados mostraron un interés en profundizar la capacitación específica en las distintas áreas, donde ya hay personal formado, que investiga y continúa su formación.

*“Creo que la Udelar tiene capacidad suficiente para abordar estos temas, y sin soberbia, siempre intercambiando. Afuera hay excelentes investigadores en estos aspectos, hemos empezado un intercambio con ellos a raíz del foro de cannabis medicinal. Y la idea es crecer y desarrollar más, a partir de este pequeño núcleo empezar a formar recursos humanos que multipliquen la investigación en este tema”* (Facultad de Química, varón).ç

En todo el proceso de elaboración de la Ley la participación de la sociedad civil ha desempeñado un papel central.

De parte de las organizaciones promotoras de la regulación, existe un claro interés en la capacitación.

*“Pro Derechos está todo el tiempo capacitando gente, en el sentido de que es una organización que al menos en este último tiempo ha crecido bastante y hay un proceso de capacitación de las personas que entran, al menos en este caso puntual por ejemplo de conocer el mundo de la política de droga. Entonces es inevitable que se dé un traspaso de información, y aspiramos a que eso suceda, porque nuestra organización es horizontal y aspiramos a que todos manejen la misma cantidad de información. Si bien a veces eso es difícil, es el objetivo y buscamos de forma deliberada que estos mecanismos de comunicación interna y de manejo de información sean lo más efectivos posible. En ese sentido estamos todo el tiempo capacitando compañeros y capacitándonos nosotros mismos y aprendiendo.*

*Tenemos la suerte de haber asistido y nos continúen invitando a asistir a instancias de capacitación en otros países, aquí mismo, y nos dividimos en función de los intereses de cada compañero, de la necesidad de la organización de fortalecer algún punto en particular o en función de en qué nos conviene capacitarnos según la coyuntura”* (Proderechos, varón).

Por su parte las organizaciones de la sociedad civil involucradas en el trabajo con “adictos” (sic) no manifiestan una preocupación por capacitación específica en función de la ley de regulación. No están de acuerdo con ella, y por otro lado, consideran que sus metodologías de trabajo son adecuadas.

### **Debilidades y obstáculos para implementar la Ley**

En la órbita ministerial, los entrevistados no perciben obstáculos de índole política, ya que todos están “alineados con la Junta Nacional de Drogas”.

Sin embargo, en algunas entrevistas se plantean temores operativos. A modo de ejemplo, desde el Ministerio del Interior se señaló la dificultad en que funcionarios que hasta hace poco reprimían determinada conducta, ahora debían cambiar la práctica. Asociado a esto, la necesidad de capacitación.

En otras entrevistas se señalaron dificultades operativas ligadas al contralor del autocultivo.

### **III. EN TORNO AL OBJETIVO 3: ARTICULACIÓN Y COOPERACIÓN**

De acuerdo a las entrevistas, la ley 19.172 es el resultado de un largo proceso en el cual han participado distintos actores estatales y de la sociedad civil. Así lo ve un actor de la sociedad civil desde su perspectiva:

*“Ha sido un proceso sumamente enriquecedor, han sido casi 10 años de trabajo constante, y ha sido un proceso gradual, progresivo, de mucho aprendizaje, en el cual se ha hecho mucho trabajo de articulación, por un lado con actores del movimiento social. Pro Derechos históricamente siempre fue una organización que aspiró a articular en espacios de coordinación, a fortalecer el movimiento social, a intentar que nuevos actores se involucren, a generar diversidad de voces, de actores. También en el plano político, tener incidencia a nivel político, generar vínculos con legisladores, con actores del Ejecutivo, aportar elementos técnicos a la discusión, enriquecer el debate”.* (Pro-Derechos, varón).

También desde el Estado se procuró el diálogo con la sociedad civil.

“— ¿Has discutido la Ley con asociaciones civiles que la estaban promoviendo?

—Sí, la Secretaría desde un principio sometió esto a debate y a discusión nacional a partir del año 2012, cuando se planteó la regulación dentro del paquete de medidas de seguridad. Hubo consultas, intercambios y debates a nivel nacional e internacional, porque se han generado instancias con extranjeros que vinieron acá. A nivel de la Junta se hicieron 33 encuentros de discusión en todo el país en los que tenían cabida todas las organizaciones”. (SND-Observatorio de Drogas, varón).

Asimismo, en los meses en que se trabajó en la elaboración de la Ley, hubo una participación de distintos actores.

“Creo que hay muy buen asesoramiento a nivel nacional e internacional, se ha trabajado muy interdisciplinariamente y muy seriamente a nivel interinstitucional, y muy responsablemente, como en ninguna política pública. Creo que se ha hecho un trabajo espectacular en estos ocho o nueve meses de trabajo, que esperemos que rinda sus frutos para tener un escenario lo más responsable posible, con el menor riesgo posible y que les sirva a los ciudadanos. Que sea una política pública que le sirva a la gente, no como la anterior, inspirada más en las convenciones, que ha generado en muchos casos más daño que beneficio: desconfianza, criminalización de los usuarios, cárceles de usuarios de cannabis que han sido procesados muchas veces por microtráfico, lo cual es una incrementación del daño, un efecto iatrogénico más para la salud mental. Eso no va a pasar más”. (MIDES, varón).

De acuerdo a la información proporcionada por los entrevistados, la Junta Nacional de Drogas ha venido actuando como una gran articuladora en la búsqueda de sinergias para la implementación de la Ley 19.172 de Regulación del Cannabis. La misma ley establece la necesidad del trabajo interinstitucional. La Junta Directiva del IRCCA estará integrada por representantes de la Junta Nacional de Drogas, el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, el Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Salud Pública. Por su parte, el Consejo Honorario deberá contar con la participación de varios ministerios: el de Educación y Cultura, del Interior, de Economía y Finanzas, de Industria, Energía y Minería, así como representantes de la Universidad de la República, del Congreso de Intendentes, de los clubes de membresía, de las asociaciones de autocultivadores, y de los licenciarios. Asimismo, en la puesta en práctica de la Ley juegan un papel central el Ministerio de Salud Pública, el de Ganadería, Agricultura y Pesca y la Administración Nacional de Enseñanza Pública. Por otra parte, la Junta Nacional de Drogas deberá capacitar y dar insumos al Ministerio del Interior, al de Transporte y Obras Públicas, a intendencias, municipios y a la Prefectura Nacional Naval; y establecer convenios con ASSE, organizaciones de la sociedad civil e intendencias.

De modo que el éxito de la implementación descansará en una aceitada articulación entre distintas institucionalidades del Estado, junto a otras de la sociedad civil. En este trabajo, hemos tomado la información proveniente de las entrevistas para dar cuenta de la situación actual de articulación, así como de las coordinaciones que los entrevistados tienen en vista para el futuro cercano.

La temática compleja y multidimensional deviene en una modalidad de trabajo que implica una práctica interinstitucional.

“Cuando trabajamos cada uno de los temas también trabajamos a nivel interinstitucional. En el tema de aplicación con equidad de la Ley, la aplicación a nivel del sistema de justicia, tenemos un grupo de trabajo con el Poder Judicial. Después hay otro grupo de trabajo en seguridad, entonces trabajamos en conjunto con el Ministerio del Interior, es un grupo de trabajo que se ha formado ahí. Después el grupo de gobernanza que trabaja a nivel internacional tiene también una contraparte que se trabaja en conjunto con el Ministerio de Relaciones Exteriores. En realidad nosotros [...], lo cual hace bastante complejo, pero también hace posible el trabajo. Eso concreto en mi mundo chiquitito; el IRCCA por ejemplo tiene muchos grupos de trabajo. [...] definió cinco grupos de trabajo antes de que se aprobara la ley y en cada uno tenía una mesa interinstitucional que trabajaba eso, en la trazabilidad había una mesa interinstitucional... Son muchísimas, el área de reducción de la demanda tiene su mesa de reducción de la demanda, el área de control de la oferta que trabaja precursores químicos tiene una mesa interinstitucional y trabaja eso. Es la forma en que trabajamos”. (Junta Nacional de Drogas, Mujer).

“La implementación, una vez que está la norma reglamentaria, es pura y exclusivamente del IRCCA. En el IRCCA intervienen una cantidad de delegados de distintos ministerios, o sea que allí es donde se hace la articulación entre los distintos actores del Poder Ejecutivo”. (MEF, Asesoría Tributaria, varón).

*“Como te comentaba al principio, se aprobó la ley, se aprobó el decreto y ahora se está trabajando en paralelo en diferentes equipos de trabajo en el IRCCA en las diferentes dimensiones para el aterrizaje y la instrumentación de la ley. Se empezó por cannabis psicoactivo, que es lo que se va a venir con fuerza ahora, y se está trabajando paralelamente en un producto sobre cannabis medicinal para llegar en dos o tres meses a un decreto reglamentario sobre cannabis medicinal. En el cannabis psicoactivo estamos trabajando en todo el capítulo licencias para farmacias, todo el tema del llamado, se está elaborando el llamado para en breve hacer una licencia a productores. Se va a hacer un llamado para licencia a farmacias, se está viendo cuál va a ser el material vegetal para empezar a proveer a los productores, si va a ser importado, si va a ser material nacional. Se está trabajando con Agesic (Agencia de Gobierno electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento) el sistema de registro, primero para las farmacias y para los autocultivadores, cómo se va a mantener la confidencialidad, el anonimato. Se está trabajando, no hay grandes anuncios porque todavía no hay grandes definiciones, se están terminando de definir, pero se está trabajando en varias líneas”. (MIDES, varón).*

De acuerdo a los entrevistados, la Junta Nacional de Drogas ha articulado con: a) Ministerios y dependencias institucionales; b) UdelaR; c) sociedad civil organizada.

En las entrevistas se percibe esta articulación, especialmente respecto a que los distintos actores conocen el rol que les compete, ya sea contralor de semillas o tratamiento por uso problemático de sustancias (que por lo general no incluye usuarios de cannabis) o relaciones internacionales.

*“Nosotros antes de poder gestionar ningún trámite de importación, sea para el IRCCA, sea para un privado, necesitamos que Servicios Agrícolas establezca las condiciones de riesgo para enfermedades y plagas. Esos son los requisitos fitosanitarios. Una vez que Servicios Agrícolas determina los requisitos fitosanitarios, se puede comenzar a importar legalmente. Hemos conversado con ellos y ellos están buscando maneras previendo que es posible que no obtengamos la información oficial de los estados proveedores de semilla para los análisis de riesgo. Ahí Servicios Agrícolas tiene un obstáculo para hacer los análisis de riesgo, que sería la forma estándar de establecer cuáles son los requisitos fitosanitarios. Capaz que esto suena chino para ti, pero para el ingreso de cualquier material vegetal el país tiene un sistema de requisitos para prevenir que ingresen al país enfermedades o plagas. Y en general esa es una cosa que se establece de Estado a Estado, no entre empresas. Y es muy probable que no se obtenga la información de un Estado acerca de la condición fitosanitaria del cultivo de cannabis en su país. Entonces esa es una cosa en la que este momento estamos trabajando con Servicios Agrícolas. Porque antes de que se pueda hacer ninguna importación de material, se tiene que hacer ese análisis de riesgo, es previo”. (INASE, mujer).*

*“Cuando se regula, cuando sale la ley, el mundo mira a Uruguay, están todos los países viendo qué vamos a hacer, cómo se va a comportar, hay temor de que se imiten los modelos. Entonces todos quieren estar en los monitoreos y en el seguimiento. Uruguay está abierto a todo eso, pero cada país tiene su autonomía (...) Cancillería tuvo que cuidar eso y ver en qué marco, con qué convenios, con qué acuerdos esos países vienen y hacen un monitoreo y un seguimiento de esta ley. Se forma un Comité Científico en el que participan expertos, gente técnicamente muy solvente que están haciendo ese seguimiento. A veces vienen personas en carácter particular y a veces son instituciones, tipo OPS y algunas otras que también van a participar. Ahí también Cancillería tuvo que controlar que después no surjan problemas internacionales. Es eso, participamos pero más bien internacionalmente”. (Ministerio de Relaciones Exteriores-Enlace Drogas).*

Un aspecto muy importante de la Ley refiere a la seguridad pública, en este sentido la articulación con el Ministerio del Interior resulta fundamental.

*“Hasta el momento la dinámica ha sido esporádica, no tenemos una periodicidad rígida para tener estas coordinaciones, pero hay una coordinación establecida y en algunas de estas reuniones han participado algunos otros organismos y en todas ellas se ha planteado la conveniencia de darle a la coordinación un carácter amplio y que no quede en una cuestión bilateral entre el ministerio y la Junta meramente.*

*(...) Yo he participado en alguna reunión en la que también estaban presentes representantes del MSP y del Poder Judicial.*

—¿Tienen algún cronograma de trabajo, algún plan de trabajo definido?

—Sí, en estos momentos hay un documento de carácter preliminar elaborado por la Junta que identifica una batería de indicadores conectados con la temática (...) Se entiende que esos indicadores podrían ayudar a monitorear los efectos de la nueva política. Ese documento está circulando entre distintas instituciones del Estado a los efectos de ser analizado por cada una de ellas y que cada una le haga las enmiendas que considere del caso. Nosotros estamos estudiándolo y a la brevedad estaremos sugiriendo algunos aportes que básicamente complementan lo que ya existe (...) Justamente, hay una gran

*preocupación a nivel de la Junta por identificar indicadores en el área de la seguridad pública. Han identificado algunos hasta el momento que tienen que ver con la cantidad de personas procesadas por delitos de tráfico de cannabis, que tienen que ver con el volumen de las incautaciones. Y nosotros estamos trabajando en una propuesta que complementa esos indicadores con algunos en la línea de lo que hablábamos antes, de procurar cuantificar mejor la incidencia de los ajustes de cuentas y de todas las dinámicas vinculadas con el volumen de los mercados ilegales de drogas, cuantificar mejor que hasta ahora la incidencia de esas cosas en el cúmulo de homicidios que se producen anualmente. Nos parece que allí hay un campo que debe ser medido con mucho detalle, y estamos trabajando para hacer una propuesta en ese sentido". (MI, varón).*

Asimismo ha promovido actividades con la participación de expertos internacionales para discutir distintos aspectos relativos a la Ley en sí misma y al cannabis. Estas reuniones han contado con la participación de representantes de las distintas organizaciones e instituciones con las cuales articula acciones.

Las finalidades de la articulación y cooperación van desde la búsqueda de operacionalizar la implementación de la Ley a la promoción de investigaciones tanto de la sustancia como del lugar del consumo en la sociedad uruguaya, pasando por propuestas de reducción de riesgos y daños.

La sociedad civil ha sido un actor fundamental en este proceso.

*"Hemos discutido mucho porque hemos tenido muchísimas instancias de coordinación, de hecho muchas de estas organizaciones integramos un espacio que llamamos Coordinadora Nacional por la Regulación de la Marihuana, que fue un espacio en el cual se dieron discusiones de todo tipo (...) A ver... lo que escribimos desde la organización es siempre intentando generar nuevos espacios de discusión, no nos gusta escribir para hacer un saludo a la bandera, nos gusta escribir cuando sentimos que tenemos algo para decir, no para llenar papeles. Entonces no sabría bien qué decirte, de qué perspectiva, porque hemos escrito tantas veces y en situaciones... hemos escrito movilizados por la alegría, movilizados por la disconformidad, movilizados por distintas cuestiones que te llevan a plasmar en el papel cosas muy distintas (...) La ley se va a comenzar a implementar ahora, participamos en el proceso de reglamentación. Ha sido una tarea difícil, porque Uruguay en muchas ramas de lo que implica reglamentar una ley de este tipo no tiene personas calificadas, hemos tenido que recurrir al asesoramiento de extranjeros, de personas que sí quizás tienen los conocimientos técnicos para poder desarrollar un modelo exitoso. Ha sido un trabajo que ha demandado un esfuerzo muy importante de muchas personas, y confío en el criterio de todas las personas que han trabajado en esto, parto de la base de que hay buenas intenciones, aunque hay cuestiones que me hubiese gustado que se manejaran de otra forma. Me pareció fantástico —y espero y tengo fe en que de alguna forma va a seguir sucediendo — que se incorporara la visión de las organizaciones sociales al proceso". (Pro Derechos, varón).*

En algunas instancias también han participado organizaciones sociales de autocultivadores, y organizaciones de clubes cannábicos.

Resulta de interés las posibles sinergias entre la investigación académica y el conocimiento proveniente de quienes practican el autocultivo.

*"La idea es echar luz sobre eso. Acá no hay nada, no hay absolutamente nada investigado. Hay una cantidad de trabajo, un conocimiento enorme en cultivadores que llevan años trabajando en el tema, que obviamente hasta ahora estuvieron en el oscurantismo y en la ilegalidad, porque así era. La propuesta nuestra es ver qué es eso que está ahí. Si un cultivador o alguien de un club nos dice 'esta variedad me pega diferente que esta, y esta huele diferente de esta', eso atrás tiene una explicación química, entonces tratar de verla. Correlacionar ese conocimiento empírico de la gente que trabaja y cultiva y lleva años en eso con datos científicos. Ahí crearíamos una base de datos muy importante con aplicaciones en el campo de la medicina, de la cosmética, en fin, una cantidad de cosas. Sería el estudio químico de la planta". (UdelaR, Facultad de Química, varón).*

La UdelaR ha participado del proceso desde variados abordajes disciplinares correspondientes a distintos aspectos que incluye la Ley.

*"La UdelaR ha trabajado con la Junta Nacional de Drogas (JND) y la Junta ha hecho ciclos de conferencias o ciclos de presentación de trabajos, ha traído gente del exterior con experiencias interesantes, se han comentado esas experiencias, hubo un Debate Nacional sobre Drogas también (...) Estamos planificando un convenio con la JND que tiene que ver con la evaluación del impacto de la legalización". (UdelaR, FCS, Departamento de Economía, varón).*

*“Y después está la intención de establecer a nivel académico —está hablada, la tenemos que formalizar— una red uruguaya, empezar como una red, quizás en el día de mañana, ojalá, se transforme en una especie de asociación de estudio de cannabinoides y compuestos relacionados. Eso es algo que estamos creando, lo estamos redactando en la interna de este grupo, para divulgarlo, crear una red de comunicación. Al principio será una cuestión de foro vía web, correo electrónico, pero para ir sobre todo potenciando capacidades. Como existe en otras partes del mundo, en España existe la Asociación Española de Investigación sobre Cannabinoides, existe lo mismo a nivel mundial. Compartir información y todo eso, que lleva a fortalecer y a avanzar sobre el tema”. (UdelaR, Facultad de Química, varón).*

El IIBCE también participa de articulaciones relativas a la investigación.

*— ¿Participan en algún mecanismo interinstitucional vinculado a la marihuana?*

*—A través del Comité Científico del Foro de Uso de Cannabis.*

*—¿De quién depende?*

*—Ese foro se creó en el foro que creó la JND, lo nombró la JND. Pero es de uso medicinal (...) Eso está en la página web de la Junta, está en el primer foro que se hizo, para el que vino gente de afuera, vinieron alemanes, irlandeses, mucha gente, ahí se creó el primer comité científico asociado a la regulación del consumo (...) Hay un comité visible, con personalidades, están el Ministerio de Salud Pública, la UdelaR, la Facultad de Medicina, la Facultad de Ciencias Sociales, no recuerdo quién más, creo que son cinco personalidades, creo que está también Facultad de Derecho por toda la parte legal. Y supongo que cada uno de ellos debe de haber contactado a cierta gente”. (MEC, Instituto de Investigaciones Biológicas Clemente Estable, mujer).*

Distintos expertos con diversas inserciones profesionales participan de actividades derivadas de la Ley 19.172.

*“En la Red Nacional de Expertos no son todos funcionarios, muchos venimos de la sociedad civil organizada. Entonces ahí hay un sistema de articulación claro, neto, ya fuimos convocados y ya participamos en la primera reunión y somos parte de eso”. (Iceers, mujer).*

En la política de reducción de riesgos y daños, donde el Ministerio Salud Pública cumple un rol central, también existen coordinaciones con entidades privadas.

*“La coordinación con los privados se hace en el marco del Sistema Nacional Integrado de Salud. El organismo regulador es el Ministerio de Salud Pública (MSP), e incluye a los prestadores públicos y a los prestadores privados. En ese marco, nuestra política de desarrollo de la Red Nacional de Atención y Tratamiento (Renadro), por ejemplo, tiene un anclaje muy fuerte en los prestadores privados y en los prestadores públicos”. (Secretaría Nacional de Drogas, mujer).*

Estas articulaciones se relacionan en buena medida con la necesidad de garantizar un tratamiento adecuado a las personas con consumo problemático.

*“Entonces las situaciones de consumo no tienen nada que ver unas con otras, vamos viendo en cada caso cómo coordinamos con la Red de Tratamiento existente en Uruguay, la Renadro (Red Nacional de Drogas), desde Ciudadela hasta dispositivos que hay montados en Canelones o el dispositivo de patología dual en San José. El Mides colabora y contribuye también monetariamente para el desarrollo de esa red. El Mides no tiene prestaciones específicas de prevención y tratamiento per se como Mides. Tiene programas sociales en los que transversalizamos la perspectiva (...) en la Renadro [...], participamos INAU (Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay), ASSE (Administración de los Servicios de Salud del Estado), Mides, SND. Mides pone la plata, ASSE e INAU, y centralmente en el espacio que se llama Mesa de la Demanda, que está en Presidencia. En una suerte de Consejo Directivo estamos ASSE, INAU, Mides, SND y MSP. Ahí se definen las políticas públicas de atención y tratamiento en drogas de Uruguay, desde un centro que puede estar en Artigas hasta un dispositivo comunitario de Bella Italia o de Nuevo París. [...]*

*—Cuando me decías [...] consumidores, [...] pasta base y cocaína. (...)Cannabis en sí como que no...*

*—Para que tengas una idea, el otro día estuvimos en una charla con la toxicóloga en el CIAT (Centro de Información y Asesoramiento Toxicológico), donde se atienden las intoxicaciones, que está en el Hospital de Clínicas. Por consumo de*

sustancias el año pasado tuvieron 2900, 2500 consultas por intoxicaciones;<sup>[4]</sup> de esas 2500 consultas por intoxicaciones, menos del 0,5% fueron por cannabis. Si vas a los resultados de las estadísticas en la SND, en un programa que se llama Tratamiento Registra —que registra cuánta gente pide ayuda por drogas en los diferentes centros de tratamiento de Uruguay, públicos y privados; es una base que se está armando, todavía no está pronta—, si tenés 100 usuarios internados, serán más o menos el 1% por cannabis, el 60% por pasta base, el 30% por alcohol, y un 15% por cocaína”. (MIDES, varón).

También hubo discusiones desde el Estado con distintos actores sociales para tratar el tema de las personas con consumo problemático en el ámbito laboral.

*“Yo estuve en un equipo integrado por gente del PIT-CNT, gente de la Cámara de la Construcción y otra institución, la Inspección General del Ministerio de Trabajo, que estaba tratando de generar alguna reglamentación que podría terminar en una ley o en un decreto que trate de regular ese tipo de situaciones. Cuando se detecta un funcionario o un empleado, ya no solamente en el ámbito público, sino en el ámbito privado, con una problemática de consumo, se tiene que generar una especie de protocolo”. (Presidencia, varón).*

En lo que hace a prevención, una de las principales articulaciones es con la Administración Nacional de Enseñanza Pública, aunque también intervienen otros actores.

*“Por otro lado, en materia de educación trabajamos con el sector de educación público y privado, aunque con fuerte énfasis en el sector público. Los programas de gestión de riesgos, por ejemplo, se coordinan con toda la institucionalidad pública, pero también con los actores privados que intervienen en la producción, en el desarrollo de los mega eventos que hay en el país, en los que nosotros intervenimos con estos programas”. (Secretaría Nacional de Drogas, mujer).*

El alto grado de articulación entre distintas entidades no debe llevar a pensar que todos los actores sociales están de acuerdo con la Ley 19.172 o con la forma en que se está implementando. Hay quienes miran con algo de escepticismo.

*“Porque acá hubo un problema cuando se aprobó esta ley... mejor dicho, antes de aprobar la ley, cuando había que hacer algo, cuando había que modificar las políticas de drogas porque el Poder Ejecutivo decía que había que hacerlo y porque ya había un estudio del Poder Legislativo. En ese momento la Junta Nacional de Drogas con el gobierno empieza a trabajar con las organizaciones sociales, con la academia también. Porque no había nada, y todo lo que estaba creado, estaba creado en el otro sentido. Entonces es como que era la Secretaría Nacional de Drogas [...] para aprobar esto. Después eso se institucionaliza, entonces [...] participar, etcétera. Entonces en este momento la sociedad civil está mirando de costado, me parece, y algunos están tratando de participar a través de la creación de clubes de cannabis, que en definitiva eran los objetivos de ellos. Los objetivos de las organizaciones sociales son bastante claros, entonces en la medida en que esto se legaliza ellos cumplen o no sus objetivos, se domestica la demanda y se canaliza institucionalmente, por decirlo así. Y hay otras que no la canalizan institucionalmente, una parte que no sé si llamar sociedad civil, van a seguir reclamando”. (Periodista, varón).*

Hay quienes miran con recelo el papel de los licenciarios, habiendo participado de algunas de las discusiones que llevaron a la Ley.

*“Vamos a ver quiénes son los que ponen las cinco variedades estas. Vamos a ver (...) quiénes son los que ponen esas cinco variedades que el gobierno va a distribuir. A ver si no es una multinacional, a ver si no las hicieron ellos las variedades”. (Empresario, varón).*

Finalmente, los integrantes de organizaciones de la sociedad civil dedicadas a trabajar con personas que mantienen un uso problemático de sustancias, que están en contra de todas las drogas y que consideran que la marihuana es la puerta de entrada para el consumo de drogas más fuertes, por lo que están en contra de la Ley, no han articulado ninguna acción con la Junta Nacional de Drogas.

#### IV. EN TORNO AL OBJETIVO 4

##### Bloque MONITOREO Y EVALUACIÓN

Entendemos por monitoreo “el seguimiento que se realiza durante la ejecución de una política, programa o proyecto. Es un instrumento de gestión y de política que permite revisar de forma periódica para optimizar procesos de resultados e impacto. Constituye un insumo indispensable para la gestión administrativa y estratégica de una iniciativa pública” (Cippec-UNICEF, 2012,39).

La evaluación es una herramienta para la toma de decisiones, y no debe ser entendida como un proceso aislado. Muy por el contrario es la vez un insumo para orientar la acción y un proceso permanente de aprendizaje y mejora que acompaña todo el recorrido de una política pública y/o social.

“Todo el mundo está en el baile” fue la expresión más gráfica de una entrevistada para referir a la importancia del monitoreo y la evaluación tanto dentro de las instituciones como en la sociedad. Varios entrevistados refirieron la importancia del monitoreo y la evaluación que de algún modo queda centrado en el IRCCA como el organismo clave de ejecución. Sin embargo, hubo algunas reservas del modo que se estaba pensando, en la falta de registros tanto cuantitativos como cualitativos, en la importancia de establecer conexiones interinstitucionales y fundamentalmente, en la idea que es aún un proceso en gestación tanto en relación a los indicadores como a los mecanismos metodológicos para la evaluación y el monitoreo. En ese sentido, si bien los discursos son claramente favorables al monitoreo y la evaluación se detecta en algunos entrevistados desconocimiento y desconcierto en cómo se realizarán esas acciones a partir de la implementación efectiva de la ley.

*“Se armó una red que va a estar junto con el Comité Científico que se armó en la Universidad, donde están Susana Mallo, María Julia Muñoz, [...], decanos y exdecanos. Ellos no son parte del IRCCA pero van a estar en el monitoreo y la evaluación de toda la ley aportando insumos al equipo de Monitoreo e Investigación que se formó en la JND. Van a estar aportando insumos para ir mirando de lejos y leyendo, ayudándonos a leer cómo va todo este sistema de regulación. Ahí hay técnicos de Australia, Alemania, Inglaterra, California, Brasil, hay un equipo técnico medio potente internacional de investigadores de primer nivel de las facultades, que van a estar ayudando a monitorear la ley, sumados a unos proyectos de investigación de la Udelar en diferentes temas: precio del mercado, accesibilidad, acceso al sistema sanitario”.* (MIDES, mujer).

*“Es un paquete de investigación que va a tener cuatro componentes de valoración y monitoreo de la ley: el componente Salud, todo lo que tiene que ver con indicadores de salud; Convivencia y Seguridad Ciudadana...El MI va a coordinar eso. [...] es quien coordina ese paquete, asesor de Vázquez. Componente Aplicación de la Justicia con Equidad, que coordina la Secretaría con el Poder Judicial, aplicación de la ley justa, la 19132, y componente Gobernanza, todo lo que es el tema de frontera, Argentina y Brasil, acuerdos internacionales, situación de Uruguay en el contexto de las políticas internacionales, cómo nos ven afuera por toda esta ley, todo lo que es el tema de políticas públicas a nivel internacional, Cicad, OEA, ONU, toda esa historia. Esas cuatro dimensiones van a ser las que van a monitorear y evaluar de la Universidad, del Comité Científico local con toda la asesoría de los técnicos internacionales. Los abordajes van a ser tanto cualitativo, epidemiológico, investigación etnográfica, análisis del discurso, de todo un poco, varios métodos de investigación diversos, depende de cada dimensión”* (MIDES, mujer).

*“Sí, se llevan estadísticas, pero está en reformulación (...) se apunta a tenerlo, todavía no se lo tiene. En Uruguay tener números no es algo habitual en ninguna área, no somos la excepción. La necesidad de los números nadie la discute”* (Grupo de Fiscales).

Algunas instituciones han trabajado con focus groups y con encuestas, pero en general se plantea que se encuentran en un proceso de aprendizaje que es necesario capacitar y reforzar con personal técnico adecuado.

*“Hay dos áreas, una es el Observatorio Uruguayo de Drogas, que es el que tradicionalmente ha hecho las encuestas de hogares sobre consumo de drogas, las encuestas de estudiantes sobre consumo de drogas, que están seriadas desde hace unos cuantos años. Se realizan cada tres años, más o menos, que es lo que se considera apropiado. En ese sentido está bastante bien. Y otros estudios que lleva adelante el Observatorio. Después desde el área de control de la oferta también se llevan, junto con el Observatorio, una serie de indicadores de control de la oferta que se construyen con el Poder Judicial y con el Ministerio del Interior para monitorear todo lo que es el control de la oferta, todo lo que es la dinámica de consumo se monitorea ahí desde el Observatorio, los distintos estudios.”*

*Y los del área nuestra trabajamos en tres niveles, uno que tiene que ver con la evaluación más global de la política del país, que eso también se trabaja mucho a nivel internacional. El Uruguay participa en organismos internacionales y parte de su compromiso es aportar a los sistemas de evaluación de esos países. Entonces integramos ese nivel, integramos el mecanismo de evaluación multilateral de la Cicad, [...] junto con las demás, evalúan de forma cruzada la aplicación de la estrategia hemisférica, y tenemos una evaluación país a partir de esto, esta es una de las líneas de trabajo.*

*También reportamos información para que se pueda hacer esta evaluación a nivel internacional. En ese caso solo reportamos la información, en [...] participamos en todas las instancias. Reportamos la información para la Comisión de Estupefacentes de Naciones Unidas, para OPS, la JIFE solicita información sobre la fiscalización de estupefacentes. Hay distintas instancias en que enviamos información, gran parte del trabajo tiene que ver con esto.*

*Después hacemos evaluaciones más sectoriales de la política de drogas, definimos en función de las prioridades y demás. Estamos trabajando toda una línea que tiene que ver con esto de cómo se va a formular la evaluación y monitoreo de la política del cannabis, pero lo hemos hecho en otras áreas también, como en esta del Fondo de Bienes Decomisados, de precursores químicos, y después más concreto también a nivel de programas. Ahí hemos ido avanzando en distintas cosas, tal vez no con la amplitud que quisiéramos, pero se han hecho algunas cosas. Esto es bastante reciente todo. Y también está prevista otra línea, pero se va a hacer el año que viene, porque es cuando cierra un período de la evaluación de la estrategia de drogas a nivel nacional”.*

Respecto de los instrumentos, los mecanismos y programas necesarios para una evaluación y monitoreo que refiere a una política pública nacional, con intervención de varias instituciones estatales, se está armando a través de programas que permitan organizar un sistema automatizado.

*“Estamos haciendo el marco de evaluación para el propio IRCCA, entonces desde la Junta, desde el área evaluación, hacemos todo el monitoreo de la planificación interna (...) Estamos en todo ese proceso integral desde la definición de la estrategia, trabajamos en eso, la planificación de cada una de las áreas cada año, las acciones que se van a hacer y tenemos instancias de monitoreo de lo que implementan efectivamente y esto después cierra con la memoria anual de la gestión de la JND. En ese proceso hemos ido incorporando —pero el salto lo vamos a dar este año— un programa que se llama SiGes (Sistema de Gestión de Proyectos) que se está haciendo desde la Agesic; la idea es utilizar esta herramienta también para monitorear todo lo que es el IRCCA. Hay que tener un sistema automatizado también para el monitoreo.*

*Entonces en este estamos trabajando específicamente en definir las pautas de evaluación más institucionales, que incluyen distintas áreas. Por supuesto para el club de cannabis incluye definir cuántos clubes de cannabis hay, cuántas personas están involucradas en estos clubes, cuánto es lo que producen, cuánto producen per cápita, los distintos elementos que tienen que ver con la línea de consumo de clubes de cannabis. También con los autocultivadores, cuántos están registrados, cuánto consumen per cápita, cuánto gasto per cápita hay. Son cosas que están definidas como indicadores pero todavía está todo en proceso de negociación. Y a nivel de la venta en farmacias también, cuántos puntos de distribución hay involucrados, cuánto venden, cuánto volumen de dinero genera todo esto, dimensionar el mercado. Todas estas cosas estaban definidas dentro del sistema de indicadores, pero el IRCCA es la principal fuente de información, porque ellos van a estar registrando las farmacias, los autocultivadores, los clubes de cannabis, entonces se va a levantar desde ahí toda la información.*

*Nosotras en esta etapa estamos apoyando todo ese proceso, porque es muy difícil construir tanta institucionalidad, entonces se está apoyando desde ahí en todo esto. El monitoreo, el IRCCA depende del MSP, y el MSP al estar en la Junta va a hacer un control del IRCCA, que funciona como unidad independiente. Y a través del MSP el IRCCA tiene que reportar el funcionamiento al Parlamento. La misma ley prevé que el MSP haga un informe anual del funcionamiento del IRCCA. Esa es una instancia de evaluación que no es del propio IRCCA, es externa. Eso no quita que haya otro tipo de evaluaciones.*

*Lo que está definido hasta ahora, es generar algún sistema de información interno que vaya monitoreando la gestión y la implementación (...). Esto va a incluir, por ejemplo, toda la dimensión de consumo recreativo, y ahí va a estar el tema de los clubes de cannabis, el autocultivo y la distribución a través de farmacias. Hay toda otra línea que tiene que ver con el consumo medicinal que se está desarrollando, todavía no está la reglamentación, pero también va a haber un sistema de indicadores asociado a esto. Y otra línea es la producción industrial, que va a tener otra línea de indicadores, esto se desarrolla con el Ministerio de Ganadería. Es muy compleja la ley, es muy complejo lo que va a ser el IRCCA y hay muchas instituciones en el medio. Pero sí ya hay definidos algunos indicadores de base para ir monitoreando el impacto de la ley. Y también van a estar incluidos algunos elementos de gestión que tienen que ver con la fiscalización, la generación de licencias, en ese otro nivel que hace más a la gestión. Y también otro monitoreo, que siempre se hace, que es el monitoreo fiscal que hace la Auditoría General de la Nación”. (SND. Mujer).*

*“Me consta que hay una preocupación fuerte en ese sentido. El documento que me fue proporcionado incluye un gran número de indicadores. No los recuerdo en este momento en su totalidad, pero la idea que tengo es que en su gran mayoría son datos estadísticos. El documento identifica una serie bastante amplia de planos en los cuales se va a procurar capturar información que dé cuenta de los efectos de esta nueva política. Entre esos planos está el de la salud, está el de la actividad económica, está el de la seguridad pública, está lo relacionado con medir los cambios a nivel de la demanda y de la oferta de cannabis. Y se plantea reunir la información sobre todas estas cuestiones valiéndose de dispositivos metodológicos diversos. En muchos casos los efectos de la legalización del cannabis en estos diferentes planos se va a procurar medir mediante datos secundarios, mediante registros administrativos que existen en distintos ámbitos del Estado, pero está planteado también realizar encuestas de opinión pública, medir las actitudes de la población respecto de este proceso, hacer un seguimiento de la forma en que las actitudes de la población respecto de esta temática evolucionan en el tiempo. De manera que ahí hay una combinación de áreas y de procedimientos de medición que se está pensando utilizar para procurar evaluar los impactos de esta política” (MI, varón).*

*“Hay varios indicadores en distintas áreas que tienen que ver con estadísticas, con encuestas de opinión, con las percepciones, hay muchos indicadores. Pero también indicadores de qué sucede con la edad, con la población que consume, qué pasa con el mercado negro, si hay mucho desvío de lo lícito hacia lo ilícito, no recuerdo ahora el listado completo. Pero sí, se va a evaluar desde todo punto de vista, no solamente la cuestión más epidemiológica. Va a haber indicadores epidemiológicos, porque también tenemos que generar insumos para todo aquello que se le cuestionó que iba a producir: ¿lo produjo o no lo produjo? Si no lo produjo, sigamos para adelante, si se produjo, cómo hacemos para controlar ese evento. Pero también en cuanto a si el sistema funciona bien, en cuanto a la producción, a la distribución, si el mercado está cubierto, si hay desvío”. (ICEERS, mujer).*

*“Se está trabajando sobre un plan de trabajo de por lo menos dos años. Lo que pasa es que todavía no se resolvió cuáles van a ser los indicadores. Se está evaluando y discutiendo cuáles van a ser en relación con otros organismos y con expertos. Ya tenemos, la Encuesta de Estudiantes la hacemos cada dos años y pensamos que tiene que seguir ese ritmo, la Encuesta de Hogares capaz que hay que [...] otra, se hace cada cuatro o cinco años, pensamos que en dos años más o menos habría que hacerla de vuelta. Y reforzar los sistemas de monitoreo que tenemos [...] que lo hacemos día a día, reforzarlo. Y para las otras áreas alguna estrategia hay que crear, o a través de encuestas de opinión o a través de un cambio en el registro. Todo eso se va a definir cuando terminemos de concretar los indicadores. En términos cualitativos se ha venido estudiando en cuanto a opinión, de hecho para esas investigaciones que te nombré para ver de qué manera se reglamentaba el registro se hicieron muchos estudios cualitativos. También para la encuesta de opinión hemos hecho estudios cualitativos, para ver cómo instrumentábamos el cuantitativo. Ese paso lo hicimos”. (SND, mujer).*

Estas opiniones muestran una cierta falta de coordinación entre lo que algunos trabajos refieren como un proceso avanzado de monitoreo (Ygarzabal, 2014) y lo que los entrevistados muestran conocer. Hay registro de algunas actividades (con expertos internacionales) de construcción de indicadores (con conocimiento parcial) y de la noción de armado de una metodología específica. Sin embargo queda claro que no todos los entrevistados podían hacer referencia a lo que implica e incluye el proceso general de monitoreo y evaluación de una política pública.

## REFLEXIONES FINALES

### GENERALES:

- 1)** La propuesta de investigación recorrió las percepciones, experiencias y representaciones de funcionarios públicos y organizaciones sociales. Los criterios metodológicos y la selección de la muestra, para la realización de las entrevistas, cumplieron con el objetivo de permitir realizar un análisis del discurso.
- 2)** La mayoría de los entrevistados responden de manera diversa: algunos arriesgan opiniones personales y otros de acuerdo a la visión de la institución a la que pertenecen. En algunos casos se detecta dificultad para separar ambos registros.
- 3)** La sanción y reglamentación de la nueva ley interpela de manera directa o indirecta a los sujetos entrevistados, de modo que su experiencia tanto a nivel personal como institucional se ve afectada y modificada en pos de estar a la “altura de las circunstancias”.
- 4)** Si bien el planteo sobre el consumo se dirime entre la libertad individual de poder hacerlo, la responsabilidad de asumir los efectos y sus posibles consecuencias, existe una consideración general del consumo como un derecho al libre albedrío.
- 7)** La evaluación y monitoreo es altamente valorada por los entrevistados. Sin embargo en esta instancia del proceso de implementación, se detecta desconocimiento, confusión y una clara conciencia de un proceso que está en elaboración y ejecución. Para ello sería importante fijar los parámetros metodológicos que permitieran hacer un trabajo que pudiera registrar la sinergia de los conocimientos específicos de cada organismo.
- 8)** Consideramos necesario una mayor integración de todas las instituciones estatales, bajo la coordinación de la JND y el IRCCA como organismos reguladores y ejecutores, para poder establecer criterios de trabajo coordinados y no dejar a la libre decisión de cada organismo su forma y criterios de participación en la implementación, la evaluación y el monitoreo.
- 9)** Consideramos de vital importancia (para la construcción de consenso y mayor aceptación) una integración mayor entre los organismos públicos y las organizaciones sociales, muchas de ellas con gran conocimiento en la temática y larga trayectoria en la demanda de derechos y trabajos sobre el tema (tanto en términos teóricos/investigativos como con consumidores problemáticos).
- 10)** Es necesario establecer criterios claros para el funcionamiento del Poder Judicial. Como lo refieren los fiscales, debe estructurarse una normativa propia que efectivamente se haga cargo de la implementación de la ley y de todas las situaciones derivadas de la aplicación de un régimen punitivo (caso de los encarcelados pre ley).
- 11)** Se visualiza una organización estatal puesta al servicio de ordenar la implementación de manera transversal con intervención así de diversos organismos y ministerios, dispuestos a acompañar la implementación de la ley por medio de una batería de estrategias de intervención y articulación.
- 12)** Se considera que la existencia de una ley permite regular las relaciones de las fuerzas de seguridad y el Poder Judicial en relación al consumo y los consumidores. Intervendría en las arbitrariedades que se detectan en la interpretación de lo permitido y lo no permitido. Sin embargo, existe preocupación sobre el modo en que esos mecanismos serán puestos efectivamente en funcionamiento.
- 13)** Existe un consenso mayoritario que la intencionalidad de la regulación tiene que ver con el control por parte del Estado del negocio del narcotráfico.
- 14)** Se supone que los consumidores tendrán acceso regulado a un producto de calidad que cumpliría los mismos requisitos y disposiciones que hacen al control de calidad de cualquier producto.

## OBJETIVO 1:

### > Percepciones

- 1) Se registra una actitud positiva frente a la ley y su implementación. Se considera que va a permitir “blanquear” una situación de hecho y con ello una mayor aproximación al tema, libre de prejuicios y sentidos comunes. Se aprecia una posición favorable a la regulación del cannabis (con excepciones) en el entendido que pone en términos legales una situación de hecho. Según un grupo de fiscales la existencia de la ley obliga al sistema a ajustarse a la misma dado que la “letra” es sumamente clara
- 2) Desde el sentido común, se percibe quienes son los consumidores pero no se registran estudios (o al menos lo desconocen los entrevistados) sobre el perfil más exacto de los mismos.
- 3) No hay registro de la concepción de género si bien discursivamente se la piensa en términos del binarismo sexual. Se registra como un consumo mayoritario de varones con una tendencia a la equiparación de parte de las mujeres. Desde esta concepción quedan por fuera las diversidades sexuales cuya realidad (y su posible consumo) no es registrado en las entrevistas. Sería interesante en el proceso de implementación abordar una perspectiva más dinámica del género (performativa) que permitiera visibilizar sujetos sociales que la ley no registra (y tampoco lo problematizan las entrevistas).
- 4) Se detecta policonsumo (variedad de drogas) sin distinción de clases sociales. Sería importante reforzar esta idea con estudios ad hoc que permitirían amplificar el espectro de posible aliados a la regulación.
- 5) La percepción, en líneas generales, sobre usuarios de cannabis no suele estar atravesada por consideraciones significativas en términos de género y clase social. Sin embargo, cuando los usuarios acceden a la atención institucional lo suelen hacer, según los entrevistados, en términos de consumidores problemáticos, donde el consumo suele estar atravesado por otras problemáticas en un contexto de vulnerabilidad social.
- 6) No aparecen (salvo algunas excepciones) consideraciones de tipo moral respecto al consumo. Sin embargo hay percepciones generales que sí consideran la existencia de una doble moral: existe el consumo pero también el prejuicio en relación al mismo.

### Experiencias

- 1) El consumo tanto propio como de personas cercanas aparece como la vivencia personal más intensa y sobre la que discursivamente más dificultades de expresar ha habido.
- 2) La cercanía al consumo por propia experiencia o a través de la experiencia de personas cercanas colabora, de acuerdo con la mayoría de las entrevistas, en desarrollar una actitud de apertura al tema y una postura a favor de la regulación.
- 3) Se realiza una clara distinción entre el consumo como una libre decisión en control del sujeto y los casos de adicción que se consideran como problemáticas diferentes y que requieren trato diferencial (en algunos casos se los refiere como “enfermedad” y/o “patología”).
- 4) El interés y el compromiso en relación a la temática muchas veces se expresa en el interés de los entrevistados por informarse sobre el cannabis a través de lecturas de tipo periodísticas y/ o científicas sobre las distintas aristas de la temática. Sin embargo, la búsqueda recurrente del aval científico para desarrollar opiniones “fundadas” sobre el tema, puede desestimar que se trata, en última instancia, de una temática atravesada por una fuerte dimensión moral y política: “hay cuestiones que son evidencias científicas desde el punto de vista técnico, y otras que también son cuestiones políticas que un Estado y un gobierno tienen que atender” (Secretaría Nacional de Drogas, mujer).
- 5) Más allá, de la superposición recurrentemente entre el interés personal con el interés dado por las exigencias laborales, es importante advertir que cada sujeto le imprime una impronta personal a su accionar dentro de cada institución, de modo que el hacer de cada uno de ellos puede presentar una amplia versatilidad en términos de compromiso, creatividad, etc. En última instancia, siempre hay un interés propio puesto en juego que retroalimenta (negativa o positivamente) la función pública o laboral, y viceversa.

6) En el caso de las instituciones que tienen contacto directo con consumidores su experiencia indica el entrecruzamiento del consumo de drogas con otras problemáticas sociales, que refuerzan la problematización del consumo, lo cual requiere de un abordaje integral.

### **Representaciones**

1) Las representaciones de la marihuana presentan grandes contradicciones: hay quienes la demonizan mientras que otros le dan atributos cuasi sagrados. Es verdad que estos serían los polos de un continuum, siendo que la mayoría de la población se ubica en espacios intermedios. De cualquier manera vale la pena subrayar las posturas con ribetes fundamentalistas de quienes están en los extremos.

2) Existe un claro interés por estudiar las aplicaciones medicinales del cannabis.

3) Existe interés por analizar las posibilidades de industrialización del cáñamo, especialmente por parte del MGAP.

4) Es necesario reflexionar y educar en el uso adecuado del cannabis.

5) Entre los entrevistados se percibe una tensión entre quienes están de acuerdo con la regulación y lo consideran positivo y quienes ven en ella una posibilidad de control al exigir la inscripción de los usuarios. En el otro extremo están quienes ven la ley como un problema ya que consideran la marihuana la puerta de entrada al consumo de drogas fuertes.

6) Hay más acuerdo en que exista la regulación que en los motivos que llevaron a su promulgación.

7) Varios entrevistados consideran que el consumo es un derecho, sin embargo no acuerdan en el significado atribuido a derecho.

### **OBJETIVO 2: Funcionamiento y respuestas institucionales**

1) Las mayores fortalezas están dadas en las articulaciones ya establecidas entre distintas instituciones de la esfera pública y privada.

2) La capacitación a varios niveles es clave para el éxito. Actualmente se realiza a varios niveles: uno más general mediante un acuerdo con la UdelaR para la realización del Diploma en Política de Drogas, Regulación y Control, otras instancias de capacitación específica para ciertos sectores al interior de las instituciones (ej. en ASSE). La capacitación deberá ser un vertebrador de la implementación.

3) Deberá realizarse una política de reforzamiento de las articulaciones de manera continua ya que este es en buena medida el locus sobre el que descansa el éxito de la propuesta.

4) Es muy importante que cada uno de los actores involucrados conozcan exactamente su papel, a la vez que tengan conocimiento de todas las dimensiones que se incluyen en la Ley 19.172, cosa que se está llevando a cabo, pero que exige su continuidad.

### **OBJETIVO 3: Articulación y cooperación**

1) El proceso que culmina con la promulgación de la ley contó con la participación de muchos actores, lo cual fue altamente positivo: el resultado contempla de una mejor manera las múltiples dimensiones de la problemática; se sentaron las bases de trabajo en equipos interinstitucionales lo cual aparece como una condición sine qua non para el éxito de la implementación.

2) La Junta Nacional de Drogas ha mostrado ser un organismo articulador y generador de diálogos.

5) El funcionamiento apropiado de todo el engranaje que coordina el IRCCA solo será posible con un presupuesto propio adecuado.

3) La implementación exige armar un rompecabezas cuyas piezas deben actuar aceitadamente, contemplando aspectos que van desde la represión al tráfico ilegal, a la investigación sobre los posibles usos en la medicina, las problemáticas socio económicas –vinculadas a las relaciones de familia, estudio, aspectos laborales; la salud de la población; la tributación, relacionamiento con la sociedad civil, etc. Esto exige precisión en la coordinación y un liderazgo claro.

#### **OBJETIVO 4:** Evaluación y Monitoreo

- 1) Se considera primordial llevar a cabo un proceso de evaluación y monitoreo.
- 2) Acuerdan con la intencionalidad pero desconocen los mecanismos metodológicos para llevarlos a cabo.
- 3) Consideran que están en una situación de proceso y con ello la importancia de establecer criterios y capacitaciones.
- 4) Registran como fundamental articular una estrategia de monitoreo y evaluación intersectorial.

# BIBLIOGRAFÍA

Bardazano, Gianella 2012 “*Se presume culpable*”, en *Aporte universitario al debate sobre drogas*, Universidad de la República, Montevideo.

Becker, Howard (2009) *Outsiders. Hacia una sociología de la desviación*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Becker, Howard (1953) “*Becoming a Marihuana user*” en *The American Journal of Sociology*, Vol 59, No. 3, Noviembre. Pp. 235-242.

Boiteux, Luciana y Pádua, João Pedro (2014) “*Respuestas estatales al consumidor de drogas ilícitas en Brasil: un análisis crítico de las políticas públicas (penales y civiles) para los consumidores*” en Correa y Younger (ed.) *En busca de los derechos: Usuarios de drogas y las respuestas estatales en América Latina*. México: Colectivo Estudios Drogas y Derecho (CEDD). Pp. 65 a 79.

Casacuberta, Carlos; Gerstenblüth, Mariana; Triunfo, Patricia (2012) “*Aportes del análisis económico al estudio de las drogas*” en: *Aporte universitario al debate sobre drogas*, Universidad de la República, Montevideo.

CEDD (2014) *En busca de los derechos. Usuarios de drogas y las respuestas estatales en América Latina*, México: CIDE.

CIPPEC/UNICEF (2012) *Monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos sociales*, Buenos Aires: Fundación CIPPEC.

Comisión Global de Políticas de Drogas (2011) “*Guerra a las drogas. Informe de la comisión global de políticas*”. Disponible en <http://www.globalcommissionondrugs.org/>

Corda, Galante y Rossi (2014) “*Personas que usan estupefacientes en Argentina. Una matriz “prohibicionistaabstencionista”* en Correa y Younger (ed.) *En busca de los derechos: Usuarios de drogas y las respuestas estatales en América Latina*. México: Colectivo Estudios Drogas y Derecho (CEDD). Pp. 37-50.

Correa y Younger (ed.) (2014a) “*Introducción*” en *En busca de los derechos: Usuarios de drogas y las respuestas estatales en América Latina*. México: Colectivo Estudios Drogas y Derecho (CEDD). Pp. 11 a 15.

Correa y Younger (ed.) (2014b) “*Conclusiones y recomendaciones*” en *En busca de los derechos: Usuarios de drogas y las respuestas estatales en América Latina*. México: Colectivo Estudios Drogas y Derecho (CEDD).

Dasilva, Fabio B. *El pensamiento de Merleau-Ponty: la importancia de la percepción*, <http://p3.usal.edu.ar/index.php/miriada/article/view/25/47>. Visitada el 15 de septiembre 2014.

Filardo, Verónica; Aguiar, Sebastián; Musto, Clara; Pieri, Diego (2012) “*La marihuana provoca esquizofrenia. Espacio público y drogas en Uruguay*” en: *Aporte universitario al debate sobre drogas*, Universidad de la República, Montevideo.

Garat, Guillermo (2012) *Marihuana y otras yerbas, prohibición, regulación y uso de drogas en Uruguay*. Debate, Montevideo

Garat, Guillermo (2013) *Un siglo de políticas de drogas en Uruguay*. FESUR, Análisis Nº 1, Montevideo.

Garrido, Ricardo Soberón (2014) “*Los usuarios de drogas en el Perú. Políticas, derechos y problemas*” en Correa y Younger (ed.) *En busca de los derechos: Usuarios de drogas y las respuestas estatales en América Latina*. México: Colectivo Estudios Drogas y Derecho (CEDD). Pp. 125-137

Jay, Martin (2009) *Cantos de experiencia. Variaciones modernas sobre un tema universal*. Buenos Aires: Editorial Paidós.

Junta Nacional de Drogas/Observatorio Uruguayo de Drogas s/f *Ocho diagnósticos locales sobre la problemática del consumo de drogas en Montevideo y zona metropolitana*. Documento de Trabajo, Montevideo.

Metaal, Pien (2014) “Principios y normas globales sobre –los derechos de- personas que usan drogas ilícitamente”, en *En busca de los derechos: usuarios de drogas y las respuestas estatales en América Latina*. México: CIDE

OEA (2013) *El problema de las drogas en las Américas*. Informe analítico.

Página/12 (29/09/2014), “No se debe criminalizar el consumo” Nota realizada a Juan Carlos Molina, titular de la SEDRONAR por Horacio Cecchi. Disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-256385-2014-09-29.html>

Paladines, Jorge Vicente (2014) “La respuesta sanitaria frente al uso ilícito de drogas en Ecuador” en Correa y Younger (ed.) *En busca de los derechos: Usuarios de drogas y las respuestas estatales en América Latina*. México: Colectivo Estudios Drogas y Derecho (CEDD). Pp. 94-109.

Secretaría General-Organización de los Estados Americanos (2013), *El problema de drogas en las Américas*. Washington: OEA.

Soler Colette, *Los fenómenos perceptivos del sujeto*, <http://www.con-versiones.com>.( Visitada el 22 de septiembre 2014).

UNODC (2011) *De la coerción a la cohesión: tratamiento de la drogodependencia mediante atención sanitaria en lugar de sanciones* (Documento de debate). Naciones Unidas: Nueva York.

Uprimny, Rodrigo, Guzmán, Diana y otros (2014) “Políticas frente al consumo de drogas de uso ilícito en Colombia” en Correa y Younger (ed.) *En busca de los derechos: Usuarios de drogas y las respuestas estatales en América Latina*. México: Colectivo Estudios Drogas y Derecho (CEDD). Pp. 80-93.

Vergara, Eduardo (2013) “Propuestas para regular el consumo y venta al por menor de drogas de base vegetal” en Campero, Barrancos y otros *De la represión a la regulación: propuestas para reformar las políticas contra las drogas*. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung. Pp. 177 a 262.

Yarzabal, Luis (2014) *Avances y monitores de evaluación de la ley de regulación y control del mercado de marihuana en Uruguay*, Versión editada por el autor de la ponencia expuesta en sesión pública realizada en el ayuntamiento del distrito 11, París, Francia el 2 de septiembre de 2014. Academia.edu. Visitada el día 15 de septiembre de 2014.

# ANEXOS

## GUÍA DE ENTREVISTA A ORGANIZACIONES ESTATALES

### BLOQUE I: Presentación de la organización

1. ¿Cuál es el nombre del organismo? .....
2. ¿Cuál es el status (ministerial, división dentro de ministerio, etc.)? .....
3. ¿Cuál es la relación del organismo respecto al consumo/regulación/represión de drogas, en especial de marihuana?....
4. ¿Cuál es su trayectoria personal específicamente sobre la temática? .....

### BLOQUE II: Percepciones

De acuerdo con su organismo

5. ¿Quiénes son los/as principales consumidores/as de cannabis en Uruguay?
  - 5.1 ¿Mujeres y/o varones? .....
  - 5.2 ¿Edades? .....
  - 5.3 ¿Clase o grupo social? .....
6. En relación a esas características, ¿qué diferencias se encuentran entre quienes consumen cannabis y otros tipos de sustancias? ¿Qué diferencias aprecian específicamente respecto a:
  - 6.1 ¿Sustancias legales como tabaco y alcohol? .....
  - 6.2 ¿Sustancias ilegales como cocaína, pasta base, éxtasis u otras? .....
7. ¿Qué tipo de consumo se cree que hacen los/as consumidores/as de cannabis (social, íntimo, etc.)?.....
8. ¿A qué estados y/o emociones es asociado el consumo? .....

### BLOQUE III: Experiencias y actitudes

En relación al consumo de cannabis y sus repercusiones a nivel organizacional:

9. ¿Tiene familiares y/o amigos cercanos que consumen o lo hicieron en el pasado? Si/No

En caso que SI:

- 9.1 ¿Qué significó esto para usted? ¿Qué lo llevó a reflexionar sobre el tema?.....

10. ¿Ha dialogado con gente que consume cannabis? Si/No

En caso que SI:

- 10.1 ¿Qué significó esto para usted? ¿Qué lo llevó a reflexionar sobre el tema? .....

11. ¿Ha discutido sobre la ley de regulación con asociaciones civiles que la promovían? Si/No

En caso que SI:

- 11.1 ¿Cuáles fueron los ejes de la discusión?.....

12. ¿Ha leído algún artículo y /o documentación científica que le permita conocer sobre el tema? Si/No

En caso que SI:

- 12.1 ¿Qué interés le despertó? ¿Para qué le sirvió personal y profesionalmente?.....

13. ¿Ha escrito sobre el tema? Si/No

En caso que SI:

- 13.1 ¿Desde qué perspectiva y con qué propósito? ¿Lo hizo a título personal o en representación de su organización?.....

En relación a las experiencias institucionales en torno al consumo del cannabis:

14. En su institución/organismo, ¿tienen relación con consumidores de cannabis? Si/No

¿Cómo es el relacionamiento institucional con ellos? .....

15. ¿La implementación de la ley de regulación modifica el relacionamiento con consumidores de cannabis? Si/No

En caso que SI

- 15.1 ¿De qué manera? .....

16. ¿Cuál es la actitud de su institución para con los/as consumidores/as de cannabis? (ej. un miembro de la organización es consumidor; etc.).....

17. ¿Se desarrolló o se está desarrollando desde su institución alguna política específica dirigida a la implementación de la ley?.....

#### BLOQUE IV: Representaciones sociales

Argumentos discursivos sustentados por su organización (en caso que no haya, díganos los suyos aclarándolo), en relación a:

18. El consumo de marihuana, ¿tiene riesgos? Si/No ¿Cuáles? .....
19. ¿Posee algún tipo de beneficios el consumo de cannabis o es beneficioso en alguna situación en particular? Si/No ¿Cuáles? .....
20. ¿Qué le pasa a la gente que consume, cuando está bajo el efecto de la marihuana? ..... ¿Por qué lo hacen? .....
21. ¿Cometen “desbundes” cuando están bajo el efecto de la marihuana (orgías sexuales, excesos de otro tipo, ¿cuáles?)? Si/No ¿Quiénes son más proclives (género, edad, clase social, etc.)? .....
22. ¿Esa situación (desbundes, etc.) se incrementará con la reglamentación? Si/No ¿Por qué? .....
23. Para la política institucional, el consumo de la marihuana es:
  - 23.1 ¿Un derecho de las personas? Si/No ¿Por qué? (Fundamente su respuesta).
  - 23.2 ¿Una “enfermedad”? Si/No ¿Por qué? (Fundamente su respuesta).
  - 23.3 ¿Resultado de una “perversión”? Si/No ¿Por qué? (Fundamente su respuesta).
24. Desde la trayectoria de su institución, mencione:
  - 24.1 Cuatro posibles consecuencias de la regulación (favorables o desfavorables) para la gestión de su organización;
    - i. ....
    - ii. ....
    - iii. ....
    - iv. ....
  - 24.2 Cuatro consecuencias de la situación previa a la ley de regulación en términos de gestión de su organización.
    - i. ....
    - ii. ....
    - iii. ....
    - iv. ....

#### BLOQUE V: Funcionamiento y respuestas institucionales

A nivel institucional:

25. ¿Se han comenzado a elaborar acciones como consecuencia de la aprobación de la ley? Si/No  
En caso que SI
  - 25.1 ¿Cuáles? .....
26. ¿Cuáles son las expectativas institucionales en relación al tema?  
.....
27. ¿Y los temores en relación a la misión de su institución respecto al proceso de regulación?  
.....
28. ¿En qué modifica la aprobación de la ley al funcionamiento de su organismo?  
.....

#### BLOQUE VI: Fortalezas institucionales

En su institución:

29. Existe personal con capacitación específica para actuar en función de la ley? Si/No
30. ¿Existen programas de capacitación para los funcionarios que actuarían en relación directa? Si/No
31. ¿Cuáles son los recursos de su organismo para facilitar la implementación de la ley?  
.....
32. ¿Existe presupuesto que permita implementar la ley? Si/No  
En caso que SI
  - 32.1 ¿Es un presupuesto adecuado? Si/No

#### BLOQUE VII: Debilidades institucionales

33. ¿Cuáles son, a nivel de su organismo, los principales obstáculos que presenta para la implementación de la ley de regulación de la marihuana?.....

### BLOQUE VIII: Estrategias de articulación interinstitucional

34. ¿Se han establecido mecanismos de articulación interinstitucional en relación a otras organizaciones sociales, organismos públicos, multilaterales, etc.? Si/No

En caso que SI:

34.1 ¿Cuáles? ¿Sobre qué ejes? .....

35. ¿Existe un programa interinstitucional? Si/No

En caso que SI:

36. ¿Quiénes lo integran y cómo funciona? .....

### BLOQUE IX: Dispositivos de cooperación

37. ¿Se han puesto en contacto su organización con otros organismos del estado, ONG, organismos internacionales, movimientos sociales para armar una estrategia interinstitucional? Si/No

En caso que SI:

37.1 ¿Cuáles? .....

38. ¿Se han organizado estrategias de comunicación: web, publicidad, videos, redes sociales, etc. para promover el programa de implementación? Si/No

En caso que SI:

38.1 ¿A qué público se dirigen? .....

39. ¿Cómo se coordinan las acciones tendientes a la implementación de la ley entre los distintos organismos involucrados? .....

### BLOQUE X: Estrategias de monitoreo institucional

40. ¿Desarrolla su organizaciones tareas de monitoreo y/o evaluación?

En caso que SI:

40.1 ¿Se llevan estadísticas sobre el consumo de cannabis desagregados por sexo y edad? Si/No

40.2 ¿Se prevé la realización de una encuesta de percepción sobre el consumo de cannabis? Si/No ¿Con qué periodicidad? .....

40.3 ¿Se prevé la realización de estadísticas sobre la producción de cannabis (autocultivo, clubes, etc.)? Si/No

40.4 ¿Desarrollan estudios en profundidad sobre el tema desde un abordaje cualitativo?

### BLOQUE XI: Dispositivos de evaluación

41. ¿Existen instancias a nivel estatal de evaluación interna y/o externa relativas a la implementación de la ley? Si/No

42. ¿Cuál será el organismo u organismos encargados de la evaluación? .....

43. ¿Cuáles son/serán los criterios de evaluación que utilizan? ¿Qué metodología?

## GUÍA DE ENTREVISTA A ORGANIZACIONES SOCIALES

### BLOQUE I: Presentación de la organización

44. ¿Cuál es el nombre de su organización? .....

45. ¿Cómo se compone? .....

46. ¿Cuál es su misión? .....

47. ¿Cuál es la trayectoria de la organización en relación al consumo de drogas, en especial de marihuana? .....

48. ¿Cuál es su trayectoria personal específicamente sobre la temática? .....

### BLOQUE II: Percepciones

De acuerdo con su institución:

49. ¿Quiénes son los/as principales consumidores/as de cannabis en Uruguay?

49.1 ¿Mujeres y/o varones? .....

49.2 ¿Edades? .....

49.3 Clase o grupo social? .....

50. En relación a esas características, ¿qué diferencias se encuentran entre quienes consumen cannabis y otros tipos de sustancias? ¿Qué diferencias aprecian específicamente respecto a:

50.1 ¿Sustancias legales como tabaco y alcohol? .....

50.2 ¿Sustancias ilegales como cocaína, pasta base, éxtasis u otras? .....

51. ¿Qué tipo de consumo se cree que hacen los/as consumidores/as de cannabis (social, íntimo, etc.)? .....

52. ¿A qué estados y/o emociones es asociado el consumo? .....

### BLOQUE III: Experiencias y actitudes

En relación al consumo de cannabis y sus repercusiones a nivel organizacional:

53. ¿Tiene familiares y/o amigos cercanos que consumen o lo hicieron en el pasado? Si/No

En caso que SI:

10.1 ¿Qué significó esto para usted? ¿Qué lo llevó a reflexionar sobre el tema? .....

54. ¿Ha dialogado con gente que consume cannabis? Si/No

En caso que SI:

54.1 ¿Qué significó esto para usted? ¿Qué lo llevó a reflexionar sobre el tema? .....

55. ¿Ha discutido sobre la ley de regulación con asociaciones civiles que la promovían? Si/No

En caso que SI:

12.1 ¿Cuáles fueron los ejes de la discusión? .....

56. ¿Ha leído algún artículo y/o documentación científica que le permita conocer sobre el tema? Si/No

En caso que SI:

13.1 ¿Qué interés le despertó? ¿Para qué le sirvió personal y profesionalmente? .....

57. ¿Ha escrito sobre el tema? Si/No

En caso que SI:

14.1 ¿Desde qué perspectiva y con qué propósito? ¿Lo hizo a título personal o en representación de su organización?

.....

En relación a las experiencias institucionales en torno al consumo del cannabis:

58. En su institución, ¿tienen relación con consumidores de cannabis? Si/No

¿Cómo es el relacionamiento institucional con ellos? .....

59. ¿Ha tenido algún impacto a nivel institucional la ley de regulación? Si/No ¿Cuáles? .....

60. ¿Cuál es la actitud de su institución para con los/as consumidores/as de cannabis? (ej. un miembro de la organización es consumidor; etc.).....

61. ¿Se desarrolló o se está desarrollando en su institución alguna política específica dirigida a la implementación de la ley? .....

### BLOQUE IV: Representaciones sociales

Argumentos discursivos sustentados por su organización (en caso que no haya, díganos los suyos aclarándolo), en relación a:

62. El consumo de marihuana, ¿tiene riesgos? Si/No ¿Cuáles? .....

63. ¿Posee algún tipo de beneficios el consumo de cannabis o es beneficioso en alguna situación en particular? Si/No

¿Cuáles? .....

64. ¿Qué le pasa a la gente que consume, cuando está bajo el efecto de la marihuana? ..... ¿Por qué lo hacen?

.....

65. ¿Cometen “desbundes” cuando están bajo el efecto de la marihuana (orgías sexuales, excesos de otro tipo, ¿cuáles?)? Si/No ¿Quiénes son más proclives (género, edad, clase social, etc.)? .....

66. ¿Esa situación (desbundes, etc.) se incrementará con la reglamentación? Si/No ¿Por qué? .....

67. Para la política institucional, el consumo de la marihuana es:

67.1 ¿Un derecho de las personas? Si/No ¿Por qué? (Fundamente su respuesta).

67.2 ¿Una “enfermedad”? Si/No ¿Por qué? (Fundamente su respuesta).

67.3 ¿Resultado de una “perversión”? Si/No ¿Por qué? (Fundamente su respuesta).

68. Desde la trayectoria de su institución, mencione:

68.1 Cuatro posibles consecuencias de la regulación (favorables o desfavorables) para la gestión de su organización;

v. ....

vi. ....

vii. ....

viii. ....

68.2 Cuatro consecuencias de la situación previa a la ley de regulación en términos de gestión de su organización.

v. ....

vi. ....

vii. ....

### BLOQUE V: Funcionamiento y respuestas institucionales

A nivel de su organización social:

69. ¿Se han comenzado a elaborar acciones como consecuencia de la aprobación de la ley? Si/No ¿Cuáles? .....

70. ¿Cuáles son las expectativas institucionales en relación al tema? .....

71. ¿Y los temores en relación a la misión de su institución respecto al proceso de regulación? .....

72. ¿En qué afecta la aprobación de la ley al funcionamiento de su organismo? .....

#### **BLOQUE VI: Fortalezas institucionales**

En su organización:

73. ¿Existe personal con capacitación específica para actuar en función de la ley? Si/No

74. ¿Prevé la organización financiar programas de capacitación para sus equipos técnicos? Si/No

En caso que SI:

31.1 ¿Con qué propósito? .....

75. ¿Cuáles son los recursos de su organización que faciliten la implementación de la ley? .....

76. ¿Existe presupuesto que permita implementar acciones tendientes a la implementación de la ley? Si/No

En caso que SI:

76.1 ¿Es un presupuesto acorde? Si/No

#### **BLOQUE VII: Debilidades institucionales**

77. ¿Cuáles son desde su perspectiva, los principales obstáculos que presenta su organización para adecuar su gestión acorde a la ley de regulación de la marihuana? .....

#### **BLOQUE VIII: Estrategias de articulación interinstitucional**

78. ¿Se han establecido mecanismos de articulación interinstitucional en relación a otras organizaciones sociales, organismos públicos, multilaterales, etc.? Si/No

En caso que SI:

78.1 ¿Cuáles? ¿Sobre qué ejes? .....

79. ¿Existe un programa interinstitucional? Si/No

En caso que SI:

79.1 ¿Quiénes lo integran y cómo funciona? .....

#### **BLOQUE IX: Dispositivos de cooperación**

80. ¿Se han puesto en contacto su organización con otros organismos del estado, ONG, organismos internacionales, movimientos sociales para armar una estrategia interinstitucional? Si/No

En caso que SI:

37.1 ¿Cuáles? .....

81. ¿Se han organizado estrategias de comunicación: web, publicidad, videos, Facebook, etc. para promover el programa de implementación? Si/No

En caso que SI:

81.1 ¿A qué público se dirigen? .....

82. ¿Cómo se coordinan las acciones tendientes a la implementación de la ley entre los distintos organismos involucrados? .....

#### **BLOQUE X: Estrategias de monitoreo institucional**

83. ¿Desarrolla su organizaciones tareas de monitoreo y/o evaluación?

En caso que SI:

83.1 ¿Se llevan estadísticas sobre el consumo de cannabis desagregados por sexo y edad? Si/No

83.2 ¿Se prevé la realización de una encuesta de percepción sobre el consumo de cannabis? Si/No ¿Con qué periodicidad? .....

83.3 ¿Se prevé la realización de estadísticas sobre la producción de cannabis (autocultivo, clubes, etc.)? Si/No

83.4 ¿Desarrollan estudios en profundidad sobre el tema desde un abordaje cualitativo?

#### **BLOQUE XI: Dispositivos de evaluación**

84. ¿Existen instancias a nivel de su organización de evaluación interna y/o externa relativas a la implementación de la ley? Si/No

85. ¿Forma parte su organización de alguna comisión o mesa de trabajo interinstitucional para monitorear la implementación de la Ley?

En caso que SI:

85.1 ¿Cuáles son los criterios de evaluación que utilizan? ¿Qué metodología?

# GRILLA DE ENTREVISTAS

|   | Tipo de institución | Nombre de la institución                                    | Área de Trabajo                                                                  | Rol                           | Sexo   | Fecha de la entrevista | Lugar de la entrevista              | Entrevistador/a |
|---|---------------------|-------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------|--------|------------------------|-------------------------------------|-----------------|
| 1 | Estado              | Ministerio de Relaciones Exteriores                         | Enlace de la Junta Nacional de Drogas con el Ministerio de Relaciones Exteriores | Persona Enlace                | Mujer  | 20/05/14               | Ministerio de Relaciones Exteriores | María Noel      |
| 2 | Estado              | Ministerio de Economía y Finanzas                           | Asesoría Tributaria                                                              | Asesor                        | Hombre | 21/05/14               | Ministerio de Economía y Finanzas   | María Noel      |
| 3 | Estado              | Ministerio del Interior                                     | División Desarrollo Institucional                                                | Director                      | Hombre | 22/05/14               | Ministerio del Interior             | María Noel      |
| 4 | Estado              | Ministerio del Interior                                     | Dirección General de Represión del Tráfico Ilícito de Drogas                     | Delegado en Salto             | Hombre | 27/05/14               | UdelaR_FCS                          | María Noel      |
| 5 | Estado              | Ministerio del Interior                                     | Jefatura de Policía de Montevideo                                                | Jefe de Policía de Montevideo | Hombre | 28/05/14               | Jefatura de Policía                 | María Noel      |
| 6 | Estado              | Ministerio del Interior                                     | División Estadística y Análisis Estratégico                                      | Director                      | Hombre | 30/05/14               | Ministerio del Interior             | María Noel      |
| 7 | Academia            | Universidad de la República                                 | Facultad de Ciencias Sociales – Departamento de Economía                         | Docente e investigador        | Hombre | 27/05/14               | UdelaR_FCS_DECON                    | María Noel      |
| 8 | Empresa             | Urugrow                                                     |                                                                                  | Socio                         | Hombre | 27/05/14               | Urugrow                             | María Noel      |
| 9 | Estado              | Secretaría Nacional de Drogas – Presidencia de la República | Observatorio Uruguayo de Drogas                                                  | Coordinador                   | Hombre | 02/06/14               | Presidencia de la República         | María Noel      |

|    |                |                                                                                                              |                                                                                            |                                                                          |                       |            |                                                              |                     |
|----|----------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|-----------------------|------------|--------------------------------------------------------------|---------------------|
| 10 | Estado         | Ministerio del Interior                                                                                      | Dirección General de Represión del Tráfico Ilícito de Drogas                               | Coordinador ejecutivo                                                    | Hombre                | 06/06/14   | Dirección General de Represión del Tráfico Ilícito de Drogas | María Noel          |
| 11 | Academia       | Universidad Católica del Uruguay                                                                             | Facultad de Ciencias Humanas                                                               | Docente e investigadora                                                  | Mujer                 | 05/06/14   | UCU                                                          | María Noel          |
| 12 | Sociedad Civil | ESALCU (ONG)                                                                                                 | Hogares                                                                                    | Encargados (uno de ellos también pastor)                                 | 2 hombres             | 03/06/14   | Sede ESALCU                                                  | María Noel          |
| 13 | Estado         | Ministerio del Interior                                                                                      | Asesoría Letrada del Ministro                                                              | Asesor                                                                   | Hombre                | 05/06/14   | Ministerio del Interior                                      | María Noel          |
| 14 | Estado         | Ministerio de Educación y Cultura                                                                            | Fiscalía                                                                                   | Responsables de capacitación, Fiscal Penal y Asesor letrado de fiscalía. | 2 hombres - 2 mujeres | 30/05/14   | Centro de Formación de la Fiscalía.                          | María Noel - Víctor |
| 15 | Academia       | Instituto de Investigaciones Biológicas Clemente Estable (Dependiente del Ministerio de Educación y Cultura) | División Neurociencias                                                                     | Investigadora                                                            | Mujer                 | 19/05/14   | Sede del Instituto                                           | María Noel - Víctor |
| 16 | Estado         | Presidencia                                                                                                  |                                                                                            | Asesor                                                                   | Hombre                | 22/05/2014 | Presidencia de la República                                  | Víctor              |
| 17 | Estado         | MIDES - Integrante del IRCCA                                                                                 |                                                                                            | Asesor                                                                   | Hombre                | 02/06/2014 | Facultad de Ciencias Sociales - Departamento de Sociología   | Víctor              |
| 18 | Estado         | MSP                                                                                                          | División Normas de Investigaciones                                                         |                                                                          | Mujer                 | 20/05/2014 | Ministerio de Salud Pública                                  | Víctor              |
| 19 | Estado         | Instituto Nacional de Semilla                                                                                |                                                                                            |                                                                          | Mujer                 | 19/05/2014 | Sede de INASE                                                | Víctor              |
| 20 | Estado         | AGESIC                                                                                                       |                                                                                            |                                                                          | Hombre                | 03/06/2014 | Presidencia de la República                                  | Víctor              |
| 21 | Estado         | MGAP - Integrante del IRCCA                                                                                  | Dirección General de Servicios Agrícolas                                                   | Director Gral. de Servicios Agrícolas                                    | Hombre                | 09/06/2014 | Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca                 | Víctor              |
| 22 | Estado         | Secretaría Nacional Drogas                                                                                   | Coordinación Secretaría de Evaluación y Monitoreo                                          |                                                                          | Mujer                 | 27/05/2014 | Presidencia de la República                                  | Víctor              |
| 23 | Estado         | Secretaría Nacional Drogas                                                                                   | Área Reducción de la demanda                                                               |                                                                          | Mujer                 | 23/05/2014 | Presidencia de la República                                  | Víctor              |
| 24 | Sociedad Civil | Pro-Derechos                                                                                                 |                                                                                            |                                                                          | Hombre                | 21/05/2014 | Su hogar                                                     | Víctor              |
| 25 | Academia       | Facultad de Química                                                                                          | Cátedra de Farmacognosia                                                                   |                                                                          | Hombre                | 23/05/2014 | Facultad de Química                                          | Víctor              |
| 26 | Sociedad Civil | ICEERS                                                                                                       | Centro Internacional para la Educación, la Investigación y el Servicio de las Herramientas | Asesora                                                                  | Mujer                 | 26/05/2014 | Su hogar                                                     | Víctor              |

|    |                |                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |  |        |            |                                             |        |
|----|----------------|----------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|--------|------------|---------------------------------------------|--------|
|    |                |                      | Etnobotánicas (ICEERS por sus siglas en inglés) es una organización filantrópica sin ánimo de lucro y exenta de impuestos                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |  |        |            |                                             |        |
| 27 | Academia       | Facultad de Medicina | Cátedra de Farmacología                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |  | Hombre | 22/05/2014 | Facultad de Medicina - Hospital de Clínicas | Víctor |
| 28 | Periodista     |                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |  | Hombre | 20/05/2014 | Su hogar                                    | Víctor |
| 29 | Sociedad Civil | REMAR                | ONG REMAR INTERNACIONAL para la ayuda, promoción y desarrollo de personas marginadas, dedicada desde hace 32 años a la lucha contra la injusticia, la adicción a las drogas, el hambre, la deficiente nutrición, la miseria, la enfermedad, el subdesarrollo, el analfabetismo, el maltrato infantil, la falta de instrucción y las causas que lo provocan, el abandono, la violencia y la delincuencia... Trabajamos ya en 70 países gracias a la ayuda de Dios y al apoyo de miles de colaboradores voluntarios que dedican sus vidas al servicio de otros. |  | Hombre | 27/05/2014 | Sede de REMAR                               | Víctor |



Universidad de Buenos Aires  
Facultad de Ciencias Sociales



Instituto de Estudios de  
América Latina y el Caribe



