

Desafíos epistemológicos y políticos de la regulación del mercado del cannabis en Uruguay/ Leyes 19.172 y 19.487

Vitale Marino, A. (2024). Desafíos epistemológicos y políticos de la regulación del mercado del cannabis en Uruguay/ Leyes 19.172 y 19.487. *Revista Cultura y Droga*, 29(38), 48-70. <https://doi.org/10.17151/culdr.2024.29.38.3>

Augusto Vitale Marino*

Recibido: 16 de diciembre de 2023

Aprobado: 13 de mayo de 2024

Resumen

Las políticas de drogas no siempre se han formulado con base en la mejor evidencia disponible. La evidencia se produce y se piensa “dentro” de los paradigmas, y esto puede explicar la insistencia con algunos abordajes del tipo “guerra a las drogas” y “criminalización de los usuarios” bajo la ley penal, aunque sus resultados no hayan sido nada exitosos durante todo el siglo XX.

Se analizarán la dimensión del cambio político y científico a nivel del paradigma dominante, arrojando luz dentro de la red de interacciones de la propia comunidad de profesionales, y cómo se desarrollaron las decisiones en el pasaje de un modelo enfocado en la prohibición, o en la ley penal, hacia otro centrado en los derechos, el desarrollo humano y la salud pública. Este camino de contradicciones y nuevos desafíos demuestran que no basta con una ley para cambiar de modelo.

En los últimos años, Uruguay ha experimentado un proceso de construcción de alternativas en políticas de drogas. Bajo el principio de “responsabilidad común y gestión compartida”, se han impulsado estrategias de “Reducción de Riesgos y Daños” (RRDD), aplicadas al campo de la salud pública, a la convivencia, el desarrollo social e inclusive a la propia política criminal.

Se discutirán también un conjunto de evidencias nacionales y comparadas sobre los procesos decisorios de la nueva política, muchas de las cuales han aportado a la fundamentación de la Ley 19.172 de Regulación y Control del mercado del cannabis

*Licenciado en Psicología. Posgrado Políticas de Drogas. Universidad de la República. Montevideo, Uruguay.

E-mail: avitale@msp.gub.uy

 orcid.org/0009-0008-7985-8216. **Google Scholar**



en Uruguay, con el propósito de revisar su actualidad y los desafíos que plantean estos nuevos dispositivos a la política pública.

Palabras clave: Regulación, paradigmas, dispositivos, mercados, políticas de drogas.

Epistemological and political challenges of cannabis market regulation in Uruguay / Laws 19,172 and 19,487

Abstract

Drug Policies have not always been formulated based on the best available evidence. Evidence is produced and thought “within” the paradigms and this may explain the persistence on some approaches such as the “war on drugs” and “criminalization of users” under criminal law, although their results have been largely unsuccessful throughout the 20th century. The scope of political and scientific change at the level of the dominant paradigm will be analyzed, shedding light on the network of interactions within the professional community (KUHN,1971/DENTE-SUBIRATS, 2014), as well as how decisions were developed in the transition from a model focused on prohibition or criminal law, to another focused on rights, human development and public health. This path with contradictions and new challenges that demonstrate that a law is not enough to change the model.

In recent years, Uruguay has experienced a process of building alternatives in drug policies, under the principle of “common responsibility and shared management”, the promotion of “Risk and Harm Reduction” (RRDD) strategies applied to the field of Public Health, Coexistence, social development, including Criminal Policy. A set of national and comparative evidence on the decision-making processes of the new policy will also be analyzed. Much of this evidence has contributed to the foundation of Law 19,172 on the Regulation and Control of the cannabis market in Uruguay, to review its relevance. and the challenges that these new mechanisms pose to public policy.

Key words: Regulation, paradigms, social devices, markets, drug policies.

Introducción

El presente ensayo considera el caso de Uruguay y sus políticas de mercados regulados de drogas, en particular la experiencia de regulación del mercado del cannabis, proceso en el cual intervienen en su discusión, aprobación e implementación diversos actores (políticos, científicos, sociales), planteando una mirada alterna del fenómeno del uso de sustancias psicoactivas y su dimensión geopolítica.

El cambio de enfoque busca la integración de la convivencia social, los derechos humanos y la salud pública como bienes públicos a proteger. Este posicionamiento cambia el eje de la discusión anterior basada en la prohibición y en el uso de la ley penal para actos privados que no ponen en riesgo a terceros. Apuesta en este sentido a un cambio de paradigma.

Hemos identificado algunas dimensiones de análisis en tanto desafíos para la política, sobre todo teniendo en cuenta que en el mismo período se promovieron iniciativas de internación compulsiva de usuarios, agravación de penas, ley de faltas, u “ocupación” de territorios por fuerzas de seguridad, entre otras propuestas discursivas, operativas y legislativas que convivieron en el mismo tiempo social, apareciendo como “contradicciones”.

En tal sentido, planteamos que las contradicciones políticas operaron como *obstáculos epistemológicos* (Bachelard, 1948) en las nuevas formulaciones de política pública de drogas. La prueba de ello es que coexistieron distintas iniciativas, tratando de impactar en el marco legal; muestra de los diferentes intereses, poderes y prácticas que se pusieron en juego durante este complejo proceso que la sociedad uruguaya vivió entre junio de 2012 y diciembre de 2013. Primero, para la aprobación parlamentaria de una ley de regulación del cannabis; y luego, para su puesta en práctica hasta la fecha.

Si bien se podría considerar que alguna de dichas contradicciones se resolvió mediante la aprobación de una nueva ley de cannabis medicinal (Ley 19.847), los obstáculos siguen presentes en la práctica a la hora de implementar lo aprobado en los papeles. Persiste la falta de acceso a productos de cannabis medicinal para pacientes. Al mismo tiempo, se observaron varios procesamientos penales por situaciones que correspondían a la ley anterior, procedimientos policiales no garantistas y problemas

de abastecimiento en las farmacias, entre otros fenómenos que contradicen el espíritu original de la norma.

Podremos observar, a través de editoriales de prensa de la época y opiniones de académicos opuestos a la regulación en defensa de la verdadera salud pública, cómo se vieron amenazados paradigmas y prácticas anteriores a la regulación en su dimensión de *instituidos*, que desde hace casi cien años son encarnados en el paradigma prohibicionista y el modelo médico-hegemónico de carácter tutelar, aplicado a estas políticas.

Más allá de este análisis, la regulación del cannabis en Uruguay ha cumplido 10 años de implementación, y lejos de ocasionar mayores riesgos o alarma social, se ha ido consolidando como un modelo exitoso de reducción de daños que, al día de hoy, mantiene integrados al sistema regulado aproximadamente a 100.000 usuarios registrados, accediendo legalmente cerca de la tercera parte del total de usuarios del mercado uruguayo del cannabis.

Metodología

Planteamos, como parte de las hipótesis de trabajo, que la dinámica entre actores ha sido clave para poder mantener en agenda a nivel nacional o doméstico la propuesta reguladora, con contenido y con discusión fundamentada ante la opinión pública (mayoritariamente desfavorable al proyecto en el momento en el que fue planteado), y al mismo tiempo sostenemos que dicho proceso constituye un claro ejemplo de innovación política, lo que también apareja varios desafíos a nivel de su implementación.

Como se verá más adelante, nos encontramos con dos fenómenos singulares que nos ayudan a construir nuestras hipótesis:

Por un lado, la conjunción de factores o hechos políticos que aseguraron la inclusión y mantenimiento en agenda del tema de regulación del cannabis: voluntad política del gabinete del presidente Mujica, la existencia de una agenda de derechos previa a esta decisión gubernamental (en particular por parte de la sociedad civil), con momentos de fuerte activismo a favor del cambio de paradigma, acompañados en parte por la academia, en particular desde el espacio interdisciplinario de UdelaR, convocando

públicamente a un debate nacional sobre drogas en 2011 (Casacuberta *et al.*, 2012); además de la existencia de dos claros antecedentes en proyectos parlamentarios para legalizar o regular el autocultivo, sumado a la atención internacional y el apoyo de organizaciones que actúan a favor del cambio global en políticas de drogas, tales como Comisión Global.

Coincidiendo en el tiempo con la dinámica de los procesos decisorios de las políticas públicas y de conformación de la agenda, encontramos el segundo factor: actores o agentes (técnico-político-sociales) que previamente compartían recorridos conceptuales comunes y una mirada convergente sobre el problema de las drogas. Si bien varios de estos actores fueron convocados por el nivel político institucional (técnicos, académicos, investigadores, funcionarios y activistas), a pesar de integrar un tipo distinto de colectivos políticos o comunidades de interés, desarrollaron amplia sintonía entre sí. Funcionaron como una verdadera coalición, logrando construir un equipo de trabajo o plataforma para proponer el debate, dar contenidos y mantener en agenda a un proyecto regulatorio que pudo, finalmente, lograr aprobación legislativa. Le llamamos *coalición promotora* a esta red de actores pro regulación.

Asimismo, ha estado muy presente la dimensión internacional del tema en múltiples instancias en las que los actores, promotores de esta iniciativa, han tenido que exponer y fundamentar el proyecto regulatorio uruguayo en diversos foros, intercambiando visiones y apoyos con algunos elencos de gobierno de países que compartieron en esos momentos (2012-2014) una visión alternativa a la llamada *Guerra a las Drogas* (Colombia, Canadá, Suiza, Holanda, Portugal, Jamaica y, por momentos, México y Guatemala).

Pero también es debido reconocer el impulso conjunto de organizaciones de la sociedad civil para la reforma de las políticas de drogas [Comisión Latinoamericana y Comisión Global sobre las Drogas Naciones Unidas (UN), Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA), The Transnational Institute (TNI), Drug Policy Alliance (DPA), TRANSFORM, Intercambios, Max Planck Institute, entre otras a nivel internacional], y otras como Fundación Friedrich Ebert en Uruguay (FESUR), Pro Derechos, Movimiento de liberación del Cannabis, Autocultivo Florida, Asociación de Estudios del Cannabis del Uruguay, Red de Usuario-as, Ovejas Negras dieron apoyo y alimentaron el debate en Uruguay.

La plataforma *Regulación Responsable*, que nace de articulaciones desde la sociedad civil, contó con apoyos nacionales e internacionales, pero fundamentalmente logra generar visibilidad al tema a través de campañas y acciones concretas en un claro rol de aliado a la política, más allá de los matices.

Fueron necesarias negociaciones de equipos de gobierno con sociedad civil organizada para acordar en primer lugar una ley más amplia que el autocultivo, la necesidad de dar garantías de control a la sociedad (necesidad del registro, de un instituto de contralor, de regular cantidades, etc.), y luego también acordar que el concepto básico no era de liberalizar, sino el concepto de *regulación* sobre un marco legal ya existente.

Cuando se acordó el concepto de regulación de mercado entre estos actores y se diseñó una campaña de posicionamiento de este concepto, para luego dar los debates sociales y parlamentarios, se nota un leve aumento del apoyo ciudadano a la iniciativa en las encuestas de opinión, y se puede hablar de un segundo momento de la discusión pública con mayor nivel de evidencias. Este tipo de decisiones las consideramos cruciales para el proceso.

Lograr concretar el proyecto regulatorio y mantener el debate en la agenda pública durante tanto tiempo, a pesar del porcentaje desfavorable de opinión pública inicial ante los cuestionamientos de organismos internacionales como JIFE (UN) y algunas presiones de países vecinos, nos impulsan a profundizar el análisis crítico sobre este elemento llamativo del proceso regulatorio uruguayo: una dinámica proactiva entre actores públicos tan diversos a favor de la regulación.

Más aún, por la confluencia de visiones que vinieron de ámbitos de la política, organizaciones sociales, expertos e investigadores de la academia –incluyendo autoridades universitarias de distintas disciplinas, funcionarios (algunos que actuaron al frente de políticas de drogas en tres administraciones de gobiernos diferentes), secretarios de Estado que asumieron el debate y la defensa pública de la iniciativa– se consolidó un tándem variopinto de personas que, cumpliendo diversos roles dentro de los marcos sociales e institucionales, confluyeron en un proceso que dio soporte a la dinámica decisional, asumiendo el rol de actores claves del proceso de regulación del cannabis.

Trabajaremos entonces en esa dirección: la de analizar los procesos decisivos y mapa de actores para arrojar una luz (generando condiciones para registrar líneas de visibilidad y de enunciación al estilo Foucault) que nos permita proponer nuevas hipótesis de comprensión al proceso estudiado.

Discusiones y marco conceptual:

Una política pública es:

Un conjunto encadenado de decisiones y acciones, resultado de las interacciones estructuradas y repetidas entre diferentes actores, públicos y privados, que por diversas razones están implicados en el surgimiento, la formulación y la resolución de un problema políticamente definido como público. (Subirats, 2008, p. 49)

De allí asumimos la importancia no solamente de la presencia de los actores, sino de las interacciones entre los mismos, y que los resultados de las políticas no son siempre previsibles, sino que más bien son el resultado de un interjuego que puede encontrar diversos equilibrios para obtener resultados, es la retroalimentación positiva y negativa que permite un nuevo equilibrio, como un proceso homeostático.

Algunas opiniones valorarán más las ventajas de un proceso vertical desde el Estado, más del tipo decisonal-razional, que garantiza el planeamiento estratégico de una política; otras pondrán más el énfasis en esta interacción entre los actores y la participación de los mismos con un estilo más plural, tal como señala Dahl (2005).

Lo importante es ver que se trata de procesos decisonales que pasan, como todo proceso, por momentos de avance, acuerdos y retrocesos, hasta encontrar un punto de equilibrio.

Y para explicar el cambio en la política nos referiremos ahora a otro autor que plantea que las políticas públicas no cambian a menos que se modifique la idea que guía los asuntos de dicha política, dicho teórico es Hall (1993).

Cuando Hall se refiere a las decisiones como la posibilidad de transformar el statu quo, supera la noción de que estas implican únicamente arreglos en materia de los procesos de decisión en políticas públicas como instrumentos de la política (una

norma o un programa que se resuelven en ámbitos institucionales), pues en ese proceso entran en juego otros niveles de abstracción a los que el autor denomina “el segundo y el tercer orden de cambio” (Hall, 1993).

Hall adapta los conceptos de Thomas Kuhn en su análisis sobre la historia del cambio de paradigmas en las revoluciones científicas, y plantea una nueva tipología contra la ortodoxia anterior, caracterizando tres órdenes de cambio de las políticas. Repasamos los tres niveles conceptualizados por este autor:

- a) Cambios de primer orden: Ajustes en los instrumentos de la política dentro de los status quo institucionales.
- b) Cambios de segundo orden: Implican cambios en las maneras instituidas de instrumentos de política utilizados.
- c) Cambios de tercer orden: Implican ajustes paradigmáticos en el conjunto de los fines abstractos.

Parecería que este tercer tipo de cambios es el más adecuado para proponerse transitar por una regulación con enfoque de derechos humanos, de prevención y reducción de daños, gestión de riesgos y descriminalización de los usos del cannabis; desde una perspectiva de género, de generaciones y de respeto a la autodeterminación de las personas y sus libertades individuales, constitucionalmente reconocidas.

El cambio de paradigma en el caso uruguayo permite crear un marco regulatorio para acceso legal mediante el cultivo, producción, distribución, comercialización y adquisición del cannabis. En donde el Estado asume el control y la regulación de las actividades asociadas al cannabis.

No obstante, es bastante paradójal observar el fenómeno que genéricamente se denomina “cannabis medicinal”, (que moviliza mucho dinero por la expectativa de negocios en países en los que existe algún tipo de regulación, o de flexibilización normativa) pero que no es accesible de manera segura para un alto número de personas que así lo requieren, y esto implica no ubicar a las personas en el centro de las políticas, como evidencia la voz de las personas que usan cannabis con fines medicinales o terapéuticos.

Por ello, si bien ya existen regulaciones o programas de cannabis medicinal en varios territorios nacionales como Canadá, 38 de 50 Estados de EEUU, Israel, Holanda, Alemania, Colombia, Uruguay, Argentina, Tailandia, Jamaica, por citar algunos ejemplos, no existe un criterio acordado por la comunidad internacional. Por tanto, cada país realiza su propio camino desde una perspectiva más bien política que técnica, con el riesgo de que el criterio comercial prevalezca sobre el interés general o por encima de las políticas basadas en evidencias.

Si analizamos el “mapa de actores” responsables de haber impulsado y sostenido estos cambios de tercer orden, de regular el mercado desde la salud, los derechos y el desarrollo humano, con fuerte presencia del Estado, tenemos una victoria en la agenda social y de derechos; principalmente entre sectores progresistas y jóvenes. Aunque desde el estado de la opinión pública solamente se haya conquistado un 35 % (habiendo iniciado con un 24 % de aprobación inicial a la idea), luego de aprobada la Ley se pasó a un 51 % en algunos sondeos de opinión que muestran que la sociedad uruguaya prefería la regulación a las reglas del mercado ilegal y el aumento del poder del narcotráfico en el territorio.

De hecho, el presidente Mujica ha sido objeto de múltiples reconocimientos porque durante su administración se aprobaron leyes de avanzada en consagrar derechos y en legislar sobre conquistas sociales.

Analizando los procesos decisorios

El aporte de Peter Hall influyó decisivamente en las explicaciones sobre el cambio en las políticas públicas que habían defendido, hasta ahora, las teorías más dominantes, en cuanto a explicar todo cambio desde el proceso racional de toma de decisiones (modelo procesal), minimizando o excluyendo al modelo incremental que se sitúa mayoritariamente en resolver problemas de agenda actuales de manera sucesiva.

Estos desarrollos teóricos en políticas públicas llevaron durante años a un importante crecimiento de los desarrollos especializados sobre cada fase del proceso de las políticas (ejemplo de ello es el auge de los *thinks tanks*), en los cuales se dio prioridad a los estudios de la agenda, desde la formulación del problema hasta la implementación de las mismas.

Varios autores de la economía política rescataron la segunda vía o *método de comparaciones limitadas sucesivas*, y empezaron a reivindicar el estudio de las políticas como consecuencia de “ajustes partidarios que se suceden en ámbitos de racionalidad limitada caracterizados por la escasez de tiempo e información” (Lindblom, 1959) Charles Lindblom estableció muy tempranamente una importante distinción entre políticas *de raíz* y políticas *de ramas* aplicada a los modelos racional comprensivo y comparativo sucesivo, respectivamente, que nos parece pertinente incluir en nuestro análisis. ().

Por consiguiente, la política pública de regulación del cannabis en Uruguay no tendría que ser vista solamente como la posibilidad de establecer resultados a un problema específico, pues no es solamente esto lo que explicaría el éxito o fracaso de un intento de reforma o de cambio sino más bien la combinación de los diversos elementos que componen el proceso decisional, tal como lo plantean autores como Dente y Subirats.

Se requiere partir de un marco conceptual, referencial y operacional que explique estos cambios, que también nos incluyeron en su momento como profesionales de la prevención en el sistema público y en el campo de estudio analizado, habiendo cumplido un rol institucional, por tanto, a lo largo de este trabajo nos resultó clave realizar el análisis de nuestra propia implicación.

Biopoder y biopolítica: permanente interjuego...

Biopolítica es el nombre que da el filósofo francés, Michel Foucault, a una forma específica de gobierno que aspira a la gestión de los procesos biológicos de la población. Foucault sostiene que la biopolítica es efecto de una preocupación anterior del poder político: el biopoder, en tanto son un conjunto de estrategias de saber y relaciones de poder que se articulan en el siglo XVII sobre lo viviente en occidente. Esta modalidad se despliega sobre lo humano.

Podemos, a los efectos del presente trabajo, considerar que la implementación de la nueva Ley 19.172 de Regulación y Control del Cannabis (y sus respectivos decretos reglamentarios) opera como dispositivo de control biopolítico formal en la sociedad, ante el cual conviene alertarnos de las posibles contradicciones o tensiones que se puedan encontrar.

Las diferentes líneas de un dispositivo se pueden ubicar en dos grupos: líneas de estratificación o de sedimentación y líneas de actualización o de creatividad. Esto está claramente analizado por Foucault en su trabajo de archivo o de arqueología sobre el hospital general en el siglo XVII, sobre la clínica en el siglo XVIII, sobre la cárcel en el siglo XIX, sobre la subjetividad en la Grecia antigua y luego en el cristianismo.

El surgimiento del biopoder se nutre del antiguo derecho de vida y muerte que el soberano detentaba sobre sus súbditos y, en las sociedades post Revolución Francesa, aspira a convertir la vida en objeto administrable. Foucault señala el surgimiento de una tecnología individualizante del poder, alertando que en dicha tecnología se pueden registrar un conjunto de efectos de resistencia: la resistencia puede actuar de manera paralela a procesos de internalización de los biopoderes por parte de los cuerpos (internalizar las nuevas normas y dispositivos de control para alterarlos), los cuales articularían, además, potenciales rutas para blindarse de los efectos de la biopolítica tal como la conocemos, y abrirse a nuevas formas.

La potencia de un dispositivo es su grado de actualidad y de creatividad ante los temas que resuelve, de manejo de lo nuevo y lo singular. Pertenece a ciertos dispositivos y nos movemos en ellos. La novedad de unos dispositivos respecto de los anteriores es su nivel de actualidad.

Estas tensiones tienen en sus extremos las posturas prohibicionistas y liberalizadoras en los marcos legales o institucionales para las políticas de drogas. Y muy probablemente, en ambos casos, aparezcan rápidamente las resistencias. La regulación de los mercados de drogas, según sus especificidades, comienza a ser ensayada como camino alternativo a dicha polarización y, en muchos casos, como resultado de procesos de construcción social de consensos acerca de los modos de enfrentar estos temas desde la evidencia comparada.

Proponemos no reducir el análisis exclusivamente a la dimensión del proceso decisorio, ni a la clásica dicotomía en el estudio del cambio de políticas (modelo racional-estratégico vs incremental-ajustes partidarios), ya superado por aportaciones como las de Lindblom, Sabatier, Jenkins-Smith y Peter Hall, desde una mirada de los marcos sintéticos de análisis.

Ampliando la mirada, proponemos reconocer la importancia de las relaciones entre los actores que hicieron posible un cambio de paradigma aplicado al control del cannabis, que determinaron un cambio de la política pública. Esta red de interacciones la ubicamos bajo un concepto de *comunidad epistémica*, definida como una red de profesionales con reconocida experiencia y competencia que cuentan con suficiente legitimidad en el área de políticas dentro de un campo determinado (Maldonado-Maldonado, 2005).

Este concepto no se agota en compartir la dimensión del conocimiento especializado, sino que se amplía a otros aspectos que se comparten entre los integrantes de una comunidad epistémica. La misma visión de mundo, en el sentido de episteme –por ejemplo, el concepto de libertad personal y derechos humanos–, comparte objetivos políticos que exceden a las formaciones partidarias, como es el caso analizado, comparten criterios de validación y políticas de drogas basadas en evidencia y no en aspectos moralizantes.

El concepto de comunidades epistémicas comparte la tradición filosófica de autores como Michel Foucault (1968), en su texto: *Las palabras y las cosas. Una arqueología de las ciencias humanas*, o el análisis epistemológico de Thomas Kuhn (1970), sobre la historia de las revoluciones científicas y el cambio de paradigma en las ciencias. En especial cuando se refiere a las comunidades científicas y a los factores cualitativos o psicosociales que se ponen en juego cuando se abandona un paradigma anterior que ya no demuestra su eficacia ante el problema. O el propio Peter Hall (1993), quien como ya vimos, adaptó las concepciones de Kuhn sobre la historia de las revoluciones científicas para identificar los tres órdenes de cambio más relevantes de las políticas y poner en foco a las formas más representativas del cambio, el cambio paradigmático y el aprendizaje.

El segundo concepto que tomaremos es el de coaliciones promotoras (*Advocacy Coalition Framework* [ACF]). Heredando las críticas al modelo procesal de explicación del cambio, este enfoque impacta en el establecimiento de nuevas categorías explicativas del cambio denominado por algunos autores como modelo *neoincremental homeostático* (Howlett & Cashore, 2009).

El concepto de coaliciones promotoras, de causa o de actores militantes, fue elaborado durante más de treinta años por autores como Sabatier, en colaboración con Smith, quien también venía de exponer similares conceptos acerca del

lugar de la información científica en la política pública, (Smith, 1988). Se ha revisado si este marco conceptual tiene aplicación más allá del modelo político pluralista estadounidense, o corporativista europeo; y si es aplicable a realidades latinoamericanas. Estudios empíricos analizaron más de 80 aplicaciones del modelo teórico ACF durante casi 20 años (Weible *et al.*, 2009). La revisión demostró que el ACF es una herramienta promisoriosa y aplicable a varios ejemplos en diferentes latitudes y áreas geográficas, incluso en conjunto con otras teorías y marcos del proceso político-decisional, incluyendo al tipo decisorio secuencial o incremental.

Breve análisis de la regulación y sus problemas decisorios

A la regulación en Uruguay, entendemos claramente aplicable el concepto de *coaliciones promotoras*, con el desafío extra de conocer si para estos nuevos dispositivos sociales regulatorios se han tenido en cuenta las dimensiones *foucaulteanas* de actualización y de efectos de resistencia a lo nuevo.

Para superar la tendencia histórica jerárquica y dominadora del biopoder, Foucault nos recomienda tener algunas precauciones o *líneas de visibilidad* que atiendan a la ética del cuidado de sí y de la salud pública como bien común y como eje de la nueva política, y a la capacidad de análisis de la implicación de los sujetos en el propio territorio de sus prácticas como antídoto metodológico. Esto significa pensar que la regulación, una vez lograda, más que llamada a ser cumplida estaría llamada a ser *cuidada* bajo criterios de responsabilidad compartida.

A los efectos de este ensayo, nos hemos situado en el lugar y el momento político en donde las cosas ocurrieron, y esto no es meramente dar cuenta de los lugares sociales o institucionales, sino de las dinámicas ocurridas, las negociaciones, los diálogos y las circunstancias singulares por las que transitó la política de regulación del cannabis, para compartir la necesidad de mantener un enfoque micropositivo que nos permita identificar las circunstancias específicas en las que las cosas funcionan, o aunque solo sea para comprobar cuál es su no transferibilidad a otros contextos (Dunn, 2018).

Siguiendo a Dahl (2005) en *Who Governs?* en las comunidades locales el poder político de las decisiones lo tienen todos quienes “tienen poder al ocupar posiciones de autoridad (análisis institucional). Quien es percibido por sus conciudadanos como especialmente poderoso (aspecto reputacional)”, pero también y fundamentalmente

por “quienes tienen la capacidad efectiva de influir en las elecciones clave” y de esa manera poder lograr que “las instituciones públicas asuman las opciones que uno desea” (Dahl, 2005) o, mejor dicho, la efectiva aplicación de las opciones que resultaron definidas por la decisión tomada.

Claramente, había procesos que precedían en el tiempo a la iniciativa y proceso decisional del gobierno de Mujica, y se expresaban en acciones de sociedad civil, movimientos prolegalización, proyectos de autocultivo, proyectos que incorporaban la gestión de los riesgos y posición académica minoritaria que se oponían al paradigma de la prohibición.

Mediante la metodología del *análisis decisional* y el *socioanálisis*, podremos detectar el grado de sistematicidad y de potencia de los factores que intervinieron en el proceso de la política elegida (regulación en Uruguay), asimismo las dinámicas en la esfera pública e institucional pero sin dejar fuera el contexto, los intereses y valores (compartidos o no) por los actores que participaron de movimientos instituyentes o que defendieron lógicas instituidas, el impulso y su freno, los procesos de institucionalización de los cambios del modelo.

Hay que considerar que en la actualidad los fenómenos humanos tienden a ser comprendidos más bien en términos de interacciones de redes complejas en escenarios geopolíticos diversos. Es necesario para ello superar el clásico paradigma del sujeto de la investigación versus el objeto del conocimiento, con una supuesta objetividad que operaría como fuerza externa.

El hecho de haber sido el presidente Mujica y su gabinete quienes envían al legislativo una propuesta de ley para la regulación del cannabis por parte del Estado, en el marco de un paquete de medidas por la vida y la convivencia, lo ubica como actor principal en esta etapa, lo cual habla de una decisión y voluntad política definidas y de una preocupación por nuevos fenómenos de violencia en los territorios.

No lo vimos al inicio como un proceso decisional racional que tuviera claro el diagnóstico general, realizando el análisis de las alternativas con sus costes-beneficios para ofrecer la fundamentación sobre las mejores elecciones, si bien partió desde el actor decisional que preside el gobierno y hace ingresar el tema en la agenda, tuvo en el comienzo un estilo más incrementalista, aunque esto no le quite cierta racionalidad política en clave pragmática.

La regulación se dirimió en el Parlamento luego de muchas negociaciones y diálogos que también incluyeron la arena social y técnica, pero consideramos que fue la arena política el contexto prioritario de las decisiones con un largo proceso de negociación complicada y altos niveles de amenaza, que se presentó predominantemente bajo una modalidad de interacción negociada.

También hay que incluir a los movimientos sociales, parte de la academia, colectivos profesionales, los diferentes partidos y a las juventudes políticas como actores presentes en la discusión del proyecto que fuera enviado al Parlamento Nacional por el Ejecutivo, durante todo este proceso.

Se hace imprescindible tomar como referencia, en dicho período, cuál era la política trazada en materia de drogas:

Estas Políticas se desarrollarán desde la perspectiva de los derechos humanos reivindicados por el conjunto de la sociedad uruguaya. Este desarrollo se dará desde un enfoque integral que requiere dar cuenta de la reducción de la oferta y el control de la distribución de sustancias legales e ilegales, de la reducción de la demanda de sustancias sobre la base de estrategias preventivo-educativas, de tratamiento e inserción social de las personas con usos problemáticos, del lavado de activos que implica la implementación de políticas preventivas, legislativas y represivas del conjunto de fenómenos de infracción y transgresión de las normas relacionadas con la financiación, producción y tráfico de sustancias ilegales y aspectos asociados. (Documento de la Estrategia Nacional sobre el Problema de las Drogas, 2011-2015. JND- Presidencia de la República)

También se expresa en este documento que

el Modelo de Reducción de Riesgos y Daños ha demostrado su potencia a la hora de las intervenciones en diversas situaciones y ha demostrado ser un modelo pertinente en las intervenciones comunitarias, particularmente en poblaciones en situación de extrema vulnerabilidad social. (Documento de la Estrategia Nacional sobre el Problema de las Drogas, 2011-2015. JND- Presidencia de la República)

Nos interesa, por tanto, señalar estos tres aspectos: políticas públicas de drogas basadas en evidencia, modelo de reducción de riesgos y daños y regulación de los

mercados a cargo del Estado, como parte de un cambio de paradigmas que implicaron diversos procesos de toma de decisiones, de discusión, alianzas y oposiciones, dentro de un funcionamiento social democrático.

De este interjuego de discusiones entre los diversos actores que mencionábamos antes, el proyecto inicial enviado por el entonces presidente Mujica (que tenía mayor énfasis en cuestiones de seguridad-convivencia y una mirada geopolítica sobre el poder criminal) sufrió modificaciones con nuevos aportes desde concepciones de salud, prevención-educación y reducción de daños hasta su aprobación final en diciembre de 2013.

Además, dada la complejidad de la toma de decisión sobre esta nueva política (por primera vez un estado nacional lo aprobaría), los decisores se enfrentaron al análisis y discusión pública sobre la política general de drogas y los objetivos que se perseguían con su aprobación, esto explicaría por qué el proyecto de ley enviado al Parlamento contaba con una extensa y profunda exposición de motivos, no solamente vinculada al cannabis, sino al diagnóstico por el cual el paradigma de la prohibición y criminalización de los usuarios generaba más daños que su propio uso.

Fue nada menos que el Ministro de Defensa Nacional, actuando como vocero del Poder Ejecutivo, el que anunció esta medida de regular el cannabis, evidenciando una idea y voluntad política firmes, basadas en el análisis de realidad interna y la dimensión geopolítica, además del hecho de que uno de los actores principales, José Mujica, afirmaba estar dispuesto a correr el riesgo político de insistir con la medida, haciendo pedagogía sobre las decisiones que en el pasado Uruguay ya había tomado, regulando materias que la moral dominante no aprobaban (caso de la regulación de la prostitución o los juegos de azar) y, sobre todo, para poder actuar a tiempo.

Nuevos problemas luego de aprobada la Ley 19.172

Podría decirse que la interpretación de las convenciones que realizaron autoridades sanitarias y algunas direcciones técnicas con respecto a la clasificación de las sustancias controladas, a pesar de la nueva Ley de regulación aprobada en 2013, frenaron el proceso de registro de productos y su prescripción, para lo cual hubiera sido necesario haber reclasificado el cannabis y los cannabinoides a partir de una interpretación consistente con la regulación nacional de estas sustancias, y esto, mal que nos pese, lo asumimos como un error.

Como consecuencia de lo anterior, y al considerar al cannabis solamente como un medicamento tradicional, se debe contar con un ensayo clínico de doble ciego con placebo; de acuerdo a los criterios establecidos con los costos que solamente asume la gran industria farmacéutica (sobre algo que no se puede patentar). Y aunque la regulación habilita el registro de Especialidades Vegetales, no existe un consenso acerca de la evidencia científica requerida para el registro de productos de este tipo, o como fitoterápicos.

Al ser considerado el cannabis un estupefaciente comprendido en la Lista I, y debido a las exigencias de la normativa MERCOSUR, la autoridad sanitaria nacional establece que el ingreso de productos no registrados basados en cannabis requiere receta de estupefacientes, incluso para extractos de cannabis que no contengan sustancias psicoactivas como el CBD.

La burocratización del acceso, el alto costo y la existencia de un solo producto con registro basado en CBD en el mercado local, deja a las personas en la situación anterior a la ley, de acceso por importación de producto no registrado, uso compasivo o extracciones y aceites de cannabis medicinal sin controles de calidad, precio y seguridad, lo cual representa un problema de salud pública.

Esto se buscó resolver con la nueva Ley 19.847, aprobada en diciembre de 2019, que apunta a brindar accesibilidad a productos de calidad controlada, lo que enmienda la falta de actuación ejecutiva anterior, creando nuevas categorías de registro para fórmulas magistrales y productos vegetales, fitoterápicos, que amplían la oferta sin sustituir al cannabis como medicamento tradicional, mandatando al Ministerio de Salud desarrollar un programa nacional de acceso al cannabis medicinal, entre otras disposiciones.

Resultados: construcción de hipótesis sobre la dinámica decisional

Fue la confluencia en los objetivos de contenido entre los actores promotores, el predominio de los intereses generales a nivel de los mismos en la arena política, la existencia de ámbitos de diálogo y la capacidad de negociación de estos actores relevantes, los factores que permitieron un resultado favorable en el logro de dichos objetivos, sosteniendo el debate público en el tiempo y desarrollando con la regulación del mercado del cannabis una verdadera innovación política.

En términos resumidos tendríamos a nivel explicativo tres hipótesis:

Hipótesis A: La regulación completa del cannabis, como resultado en términos del cambio de política, se debe a una decisión de tipo incrementalista por parte del gobierno del presidente Mujica, quien sostuvo la discusión pública y estuvo dispuesto a pagar precio político por tal decisión. El cambio vino desde arriba.

Hipótesis B: La regulación completa del cannabis fue lograda por la sociedad civil y parte de la academia, que pudo influir decisivamente en el cambio de la política gracias a la evidencia sobre el fracaso de la guerra a las drogas. El cambio vino desde abajo.

Hipótesis C: La regulación completa del mercado del cannabis fue producto de una articulación político, social y científica que trabajó sobre la oportunidad generada a partir de un conjunto de medidas “por la vida y la convivencia”, impulsadas por el presidente Mujica (atacar las bases económicas del narcotráfico y dar respuesta a problemas de violencia en los territorios), en un proceso homeostático de acumulación de alianzas y estrategias que encontró en organizaciones sociales, en parte de la academia y en actores políticos de diversos grupos y filiaciones partidarias, una plataforma o red de actores dispuestos al debate, a la fundamentación pública y al compromiso con una causa. El cambio es el resultado de un proceso dialéctico, de síntesis entre política y ciencia, entre arriba y abajo: entre actores clave que habían ya acumulado entre sí una epistemología convergente.

Pero es importante señalar que hubo un ingrediente singular del caso de Uruguay: el problema a resolver parte de una especie de contradicción en su marco legal, en el cual si bien no está penalizado el uso de las llamadas drogas ilegales que no afecten a terceras personas, el acceso y sus cantidades mínimas de tenencia permitida no están delimitados, perteneciendo este aspecto al ámbito de interpretación del juez actuante, que debía actuar de acuerdo a su convicción moral, aspecto que fue modificado por el criterio de la sana crítica a partir de la Ley 19.172.

Este elemento es fundamental para comprender que quienes decidieron llevar adelante esta iniciativa y convertir a Uruguay en el primer país con esta situación, lo hicieron sobre la base de una legislación que no penalizaba el consumo. Esto es distinto con respecto a reformas de otros lugares, en la gran mayoría de los países

el consumo de sustancias ilegales está penalizado o constituye, por lo menos, una falta. Sin embargo, avanzan en cambios a favor del cannabis medicinal, aunque en el caso uruguayo, la prioridad a la hora de legislar o de implementar fue el uso adulto informado.

Los argumentos a favor de la regulación tienen un peso propio basado en evidencias, la historia de la prohibición con la llamada “guerra a las drogas” había sido declarada fallida por relevantes actores de la comunidad internacional unos años antes, por lo menos desde que en el 2009 la Comisión Latinoamericana, sobre el problema de las Drogas, integrada por los expresidentes Gaviria, Cardozo y Zedillo comenzara a publicar sus informes.

Sin estos elementos de contexto internacional y local favorables, la discusión sobre la iniciativa del expresidente Mujica de regular toda la cadena del cannabis quizás habría sido muy diferente.

Nuestra hipótesis C es la que ubica dicha coincidencia como factor relevante para el resultado obtenido en términos de cambio de la política. Ensayando una explicación alterna a las que sostienen que solamente se trató del cambio desde arriba hacia abajo (desde el poder de gobierno), o incluso alterna a aquellas que lo explican como el mero reconocimiento, por parte de la política, de una realidad ya cambiante, impulsada por los movimientos sociales pro legalización.

Esto muestra que, para el caso analizado, la interacción entre el frente interno con una coalición reguladora sólida y las zonas del escenario internacional, que fueron favorables al debate, resultó ser facilitadora del proceso, constatable con la presencia de muchos medios de prensa cubriendo esta noticia en Uruguay durante mucho tiempo, y hasta la actualidad, pasados ya diez años de la aprobación de la primera norma regulatoria.

Conclusiones

Las sustancias psicoactivas o drogas se han utilizado a lo largo de toda la humanidad, siendo un componente de las sociedades al servicio del cumplimiento de funciones religiosas, terapéuticas, relacionales, recreativas y productivas, tanto así que en sus usos tradicionales operaban como verdaderos dispositivos sociales. En el escenario

actual de percepciones sociales acerca de la seguridad ciudadana, el desafío es no abandonar una posición desde la complejidad y la integralidad de cualquier abordaje.

En la investigación social y etnográfica, en el archivo y en la historia, se encuentran las descripciones de los diferentes mecanismos de biopoder que se desprenden de la biopolítica como sistema general y que operan estableciendo marcos de funcionamiento (convivencia) que delimitan las prácticas de los usos de drogas.

Esperamos haber podido dejar debidamente planteado que la confluencia e interacción entre diversos actores de la sociedad uruguaya fueron responsables de dar insumos permanentes a la discusión, manteniendo en agenda el tema hasta el final con la concreción de un nuevo marco legal, reglamentario y funcionando a la fecha, en estado de total implementación.

Nos interesa destacar que el análisis realizado partió de la necesidad de dar luz y de generar condiciones de visibilidad a una hipótesis de trabajo que reconoce las dinámicas entre los actores del proceso decisional, es decir, al reconocimiento de las singularidades de un proceso que muestra la acumulación epistemológica para el cambio.

Dicho de otro modo, es poder visibilizar a un entramado de actores que activaron una red de interacciones sostenidas en el tiempo aprovechando ese momento en el que la política mira al costado y busca cambiar de rumbo para resolver problemas complejos... Dichos nudos fueron enfrentados a través de una red de sentido compartido, proactiva y construida durante años de trabajo con un posicionamiento alterno ante temas sociales, de salud y de derechos de las personas usuarias de drogas.

La aprobación de una ley como momento decisional es solamente un paso en el contexto de implementación del cambio de la política, el verdadero “camino” se tejió entre acuerdos, discusiones, alianzas y estrategias previas que coinciden, a nuestro entender, con el tercer orden de cambios posibles en las políticas públicas de drogas.

¿Dónde se construyó y cómo llegó a cristalizar un acuerdo para impulsar una política de regulación del cannabis en Uruguay?, dicha construcción ocurrió en el espacio público, administrativo y simbólico de una sociedad democrática, en un escenario de acción propio sobre la materia específica que acertó en no dejar de relacionar la

regulación del cannabis con las acciones reguladoras de los espacios públicos y la publicidad del tabaco o del alcohol.

Vivimos en lo público, lo común es el espacio en el que interactuamos y nos relacionarnos, y en él construimos soluciones a problemas compartidos.

Las instituciones públicas son parte importante, pero no agotan el significado de lo público. Ni las políticas ni las decisiones públicas pueden ser vistas como cosas de especialistas que se resuelven iluminadamente y pueden ofrecernos los remedios a todos los males contemporáneos.

Si bien es cierto que hay razones para pensar que vivimos en la sociedad del riesgo, y que es más fácil cargar las tintas en los problemas del sistema democrático e institucional que estaba diseñado para épocas anteriores y que muchas de las fallas son del propio sistema, no sería menos cierto que la discusión y aprobación de la primer norma legal a nivel mundial que regula para un país el mercado del cannabis mediante el acceso controlado, transcurrió por los caminos de la discusión democrática y la decisión republicana, es decir, que fue un proceso institucional de múltiples voces.

Nos permitimos, a partir de la experiencia analizada, destacar los procesos de innovación política llevados adelante por diferentes actores sociales, académicos y políticos; quienes desafiaron los diagnósticos previos y la tendencia hegemónica, aceptando las reglas del juego democrático para poder cambiar el rumbo. Creemos que este tipo de redes o “comunidades epistémicas” portan una gran potencia: vuelven a plantear la vigencia de las relaciones humanas en todo proceso de cambio.

Dedicado a mis hijos Guillermo, Alejo y a Carmen, mi compañera de viaje.

El Pinar, octubre de 2024.

Referencias

- Bachelard, G. (1948). *La formación del espíritu científico. Contribución a un psicoanálisis del conocimiento objetivo*. Editorial Argos.
- Casacuberta, C., Gerstenblüth, M., Triunfo, P., Bardazano, G., Bayce, R., Filardo, V., Aguiar, S., Musto, C., Pieri, D., Guigou, L. N., Eira Charquero, G., García Carnelli, C., Cairabú, S. y Magnone, V. *Aporte universitario al debate nacional sobre drogas*. https://pmb.parlamento.gub.uy/pmb/opac_css/index.php?lvl=notice_display&id=79674
- Dente, B. y Subirats, J. (2014). *Decisiones Públicas*. Grupo Planeta.
- Dunn, W. N. (2018). *Public Policy Analysis: An Integrated Approach*. Routledge.
- Dahl, R. A. (2005). *Who Governs? Democracy and Power in The American City*. Yale University Press.
- Foucault, M. (1968). *Las palabras y las cosas. Una arqueología de las ciencias humanas*. Siglo XXI.
- Hall, P. (1993). Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25(3), 275-296.
- Howlett, M., & Cashore, B. (2009), The Dependent Variable Problem in the Study of Policy Change: Understanding Policy Change as a Methodological Problem. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 11(1), 33-46. <https://api.taylorfrancis.com/content/chapters/edit/download?identifierName=doi&identifierValue=10.4324/9780429441639-10&type=chapterpdf>
- Junta Nacional de Drogas y Presidencia de la República Uruguay. (2011). *Documento de la Estrategia Nacional sobre el Problema de las Drogas*. <http://www.gub.uy/junta-nacional-drogas>
- Kuhn, T. (1971). *La estructura de las Revoluciones Científicas*. Fondo de Cultura Económica.
- Lindblom, C. E. (1959). The Science of “Muddling Through”. *Public Administration Review*, 19(2), 79-88. <https://www.taylorfrancis.com/chapters/edit/10.4324/97813511179522-4/science-muddling-charles-lindblom>
- Maldonado-Maldonado, A. (2005). Comunidades epistémicas: una propuesta para estudiar el papel de los expertos en la definición de políticas en educación superior en México. *Revista de la Educación Superior*, 34(134), 107-122. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1211888>
- Smith, H. (1988). *Symposium Editors' Introduction*. Policy Sciences.
- Subirats, J. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Ariel.

- Uruguay, Poder Ejecutivo, Consejo de Ministros. (7 de enero de 2014). Ley 19.172. Establécese el control y la regulación por parte del Estado de la importación, exportación, plantación, cultivo, cosecha, producción, adquisición, almacenamiento, comercialización, distribución y consumo de marihuana y sus derivados. *Diario Oficial n.º 28.878*. <https://www.impo.com.uy/diariooficial/2014/01/07/4>
- Uruguay, Poder Legislativo. (20 de diciembre de 2019). Ley 19.487. Declárense de interés público las acciones tendientes a proteger, promover y mejorar la salud pública mediante productos de calidad controlada y accesibles, en base a cannabis o cannabinoides, así como el asesoramiento médico e información sobre beneficios y riesgos de su uso. *Diario Oficial n.º 30.353*. <https://www.impo.com.uy/diariooficial/2020/01/08/3>
- Weible, C., Sabatier, P. A., & McQueen, K. (2009). Themes and Variations: Taking Stock of the Advocacy Coalition Framework. *Policy Studies Journal*, 37(1), 121-140. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1541-0072.2008.00299.x>