

UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA

Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales

**Relación entre la identificación de una problemática y la eficacia  
de la política pública.**

**Estudio comparado de la política de drogas en Argentina y  
Uruguay**

Alumno: Martín Morales

Tutor: Doctor Jorge Mera

Firma del tutor

Junio, 2013

## ÍNDICE

<u>Abstract.....</u>	<u>Pág 1</u>
<u>Antecedentes y definiciones conceptuales.....</u>	<u>Pág 2</u>
<u>Comparación de la identificación del problema en Argentina y Uruguay.....</u>	<u>Pág 12</u>
<u>Descripción de las sustancias tratadas.....</u>	<u>Pág 23</u>
<u>Eficacia de la política pública en cada país.....</u>	<u>Pág 30</u>
<u>Conclusión.....</u>	<u>Pág 49</u>
<u>Bibliografía.....</u>	<u>Pág 55</u>

## **ABSTRACT**

El trabajo es un estudio comparado de la política de drogas sobre sustancias ilegales, en Argentina y Uruguay, en la actualidad. Se intenta mostrar que mientras en el primero se identifica a la problemática como una cuestión de seguridad; en el segundo se la trata desde la salud.

El texto busca explicar que Uruguay tiene indicadores con valores más favorables que los de su vecino y a su vez, que el control de la demanda es más eficiente que el control de la oferta.

## **PALABRAS CLAVE**

Droga. Argentina. Uruguay. Política, Identificación.

## **CAPÍTULO 1: ANTECEDENTES Y DEFINICIONES CONCEPTUALES**

### TEMA:

La investigación intentará analizar cómo interpretan los Estados argentino y uruguayo la problemática del consumo y abuso de sustancias ilegales. Se analizarán las legislaciones y la distribución del gasto entre las dependencias que tratan el tema para finalizar comparando la eficacia de las políticas públicas implementadas.

Mediante un análisis descriptivo comparado de ambas realidades se intentará hallar asociaciones entre las identificaciones de la problemática y las consecuencias que ello tiene sobre los consumidores y sobre la población en general.

### JUSTIFICACIÓN ANALÍTICA DEL TEMA

En el análisis de los efectos de las políticas públicas relacionadas al abuso de sustancias se suele cometer el error de detenerse únicamente a hacer revisiones marginales que tienen que ver con la instrumentación. En algunas ocasiones, evaluaciones más profundas se replantean los objetivos iniciales y dudan acerca de la viabilidad de los mismos o su adaptación al contexto en el que se aplican.

Sin embargo, desde sus inicios, los debates no realizan el esfuerzo de indagar de la misma manera en la etapa de la identificación del problema. Se supone que darle una mayor relevancia a la misma va a permitir tener una mayor claridad de la problemática en cuestión y mayor margen de maniobra a la hora de plantearse metas. Finalmente, comparar las experiencias de ambos países servirá para intentar dilucidar las distintas opciones existentes que los policymakers tienen a la hora de tratar la problemática.

### JUSTIFICACIÓN EMPÍRICA DEL TEMA

En Argentina, a pesar de décadas y décadas de combates policiales, lejos de reducirse o estabilizarse, la percepción pública de la gravedad de la problemática del consumo y tráfico

de estupefacientes ha aumentado de manera notable. Esta frustrante realidad debería obligar a los policymakers a replantearse su intervención en el tema; una revisión que no puede estancarse en un mero ajuste incremental de la ejecución de las políticas. Es imprescindible realizar un replanteo exhaustivo de la política pública en su completitud, desde la identificación del problema hasta los métodos de evaluación de la misma.

A lo largo de este proceso uno de los pasos obligados consiste en tener en cuenta las distintas interpretaciones posibles y para ello, un recurso inevitable son las experiencias de otros países. Si tenemos en cuenta la similitud entre Argentina y Uruguay en índices sociales, legados históricos sociales y posición geopolítica es imprescindible comparar las diferencias en el tratamiento que ambos le dan al consumo de sustancias.

## OBJETIVOS

### PRINCIPAL

1) Distinguir en las leyes y en las políticas públicas aplicadas la identificación del problema que tanto Argentina y Uruguay hacen de la problemática del consumo de estupefacientes. Determinar si lo ven como una cuestión de salud, de seguridad o una mezcla de ambas.

### SECUNDARIOS

2) Analizar la distribución del gasto de las áreas que tratan la lucha contra el narcotráfico y el abuso de sustancias.

3) Comparar la eficacia de las políticas públicas aplicadas en ambos países.

## ESTADO DEL ARTE

Dentro del ambiente académico parece existir un gran consenso en torno a la idea que el proceso de definición del problema es crucial a la hora de diseñar una política pública.

Numerosos autores han clarificado esta cuestión haciendo análisis teóricos e incluso algunos han hecho estudio del caso a partir de esta tesis.

Joao Subirats es quizás uno de los científicos que hace una lectura más arriesgada al respecto concluyendo que “los problemas no están allí afuera. No existen los problemas objetivos. Debemos construir, estructurar nuestra propia definición a plantear y resolver a partir de ella<sup>1</sup>. Este autor se centra en las políticas aplicadas para prevenir los accidentes de tránsito con la intención de eliminar el “objetivismo”. Con una gran perspicacia propone mostrar que al abandonar ese pensamiento todas las opciones son viables y legítimas, sólo depende de la subjetividad del analista.

Por otro lado, Subirats muestra que la problematización de una situación se puede dar por dos razones: la primera es porque se considera que la misma no satisface a la sociedad y la segunda es que se desearía que la realidad fuera distinta. Entonces, pareciera estar claro que existen objetivos previos a la identificación del problema y que estos no sólo son planteados posteriormente sino que inconscientemente influyen desde la génesis de la política pública.

Tamayo Sáez sigue la línea argumental del anterior pero sin abandonar la idea de la importancia del analista le otorga una centralidad especial al rol de los actores involucrados<sup>2</sup>. Supone que se deben tener en cuenta a todos aquellos que tengan algún tipo de interés en el problema para poder reconstruir la definición que cada uno tenga del mismo. Sáez es claro al afirmar que la tarea de la definición es una cuestión política, el decisor debe decidir a quién se le presta atención y en qué medida. Explica que es una labor de búsqueda de informaciones que permiten reconocer la presencia de demandas, amenazas u oportunidades para orientar las políticas públicas presentes y futuras.

Teniendo en cuenta estas bases teóricas, Mark H. Moore realiza un estudio de caso impecable acerca del problema de la heroína quien muestra que no sólo son cruciales las distintas visiones acerca del problema sino también la concepción que se tenga sobre el rol del Estado<sup>3</sup>. En concreto distingue que existen dos grandes maneras de pensar al respecto:

---

<sup>1</sup> Subirats Joan (1989). *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*. Madrid: INAP.

<sup>2</sup> Tamayo Sáez, Manuel. (1997). El análisis de las políticas públicas. En (Ed.) Bañón, Rafael & Ernesto Carrillo (comps.), *La Nueva Administración Pública*. Madrid. Alianza.

<sup>3</sup> Mark H. Moore. (1996). Anatomía del problema de la heroína: un ejercicio de definición de problemas. En Aguilar Villanueva, Luis F. (Ed.) *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México. Porrúa

a) algunas personas sostienen que sólo se deben atacar los “efectos externos” del consumo (como el delito o el contagio) y que no hay fundamentos para intervenir en las acciones privadas de los individuos.

b) otro grupo cree que el Estado como garante de la seguridad de cada uno de sus ciudadanos tiene la obligación de actuar cuando las decisiones de las personas tienen consecuencias negativas que la misma no puede determinar o es incapaz de evaluar.

Aclarado este punto, Moore detalla las distintas opciones de políticas disponibles e intenta clasificarlas utilizando una útil categoría que se intentará respetar en el diseño de la tesis. El autor explica que las políticas pueden influir en un ámbito amplio de la conducta o en un plano más estrecho donde sólo se ataque a las personas involucradas en el problema (en este caso, los consumidores).

Por lo tanto, mediante ejemplos, muestra que es posible confeccionar políticas que tengan como objetivo a los síntomas y otras que se dediquen a las causas. Acerca de las primeras opina que son cínicas, pasajeras, ineficientes e indeseables pero sobre las segundas advierte que no es posible confiar ciegamente en ellas porque sus efectos son más débiles.

Luego de analizar los distintos tipos de políticas posibles para tratar el tema, Moore vuelve a repetir la importancia central de la definición del problema. Si el conflicto se centra en la preocupación por la seguridad de la sociedad entonces es esperable que se privilegien programas de custodia y en el caso que se priorice la salud de los consumidores es razonable que se encare desde una perspectiva menos represiva.

En este segundo sendero, los indicadores que hablarán de la eficacia de la política no sólo estarán basados en el nivel de consumo sino también en la conducta y la condición de los que utilizan la droga. Si sigue esta problematización el Estado se verá obligado también a modificar hábitos y actitudes, a darles oportunidades de desarrollo personal (para que abandonen la adicción) y a darles suministros mientras continúan con el problema (con la idea reducir la criminalidad).

Una vez explicados los basamentos teóricos y metodológicos de la investigación que se propone realizar, resulta apropiado describir a grandes rasgos la situación sobre la que se escribirá la tesis.

Al respecto podemos decir que el marco legal de la problemática en Argentina y Uruguay es muy distinto. Si tenemos en cuenta que dicho contexto es el que condiciona y determina en gran medida las políticas públicas del área, es acertado mencionar que el país oriental es uno de los pocos países del mundo que nunca ha criminalizado la posesión de drogas para uso personal. Desde 1974 la ley no establece límites de cantidad de posesión librando a la discrecionalidad de los jueces la determinación sobre si la intención era el uso personal o el tráfico de la misma.

Muy distinta es la situación en nuestro país donde la ley 23.737<sup>4</sup>, conocida como Ley de Drogas, establece un castigo de uno a seis años de prisión —más una multa económica— a quien tuviera en su poder estupefacientes, aunque aclara que “la pena será de un mes a dos años de prisión cuando, por su escasa cantidad y demás circunstancias, surgiera inequívocamente que la tenencia es para uso personal”.

Semejante disparidad en las políticas públicas en realidades socio económicas semejantes, nos invita a revisar algunos indicadores para probar el acierto del rumbo escogido por cada uno. En este sentido, podemos observar el estudio confeccionado por la UNODC (United Nations Office of Drugs and Crime), “Primer estudio comparativo sobre consumo de drogas y factores asociados en población de 15 a 64 años”<sup>5</sup> el primero (y por ahora el único) con la robustez estadística y metodológica necesaria para comparar entre los países. Esta investigación, a grandes rasgos demuestra que en Uruguay la realidad de la problemática es mucho más alentadora que en Argentina.

Las cifras parecieran dar fuerza a la hipótesis que sostiene que el tratamiento de la situación dentro de un enfoque de salud es mucho más efectivo que hacerlo dentro de un esquema de seguridad represivo

Como primer avistaje a la problemática parece entonces que justamente en el país donde el marco legal y las políticas públicas se han concentrado en reducir el consumo mediante técnicas represivas (Argentina) no ha conseguido los mismo resultados que su país

---

<sup>4</sup> Ley 23.737. Regimen Penal de Estupefacientes (1989, 11 de Octubre) Recibido el 10/06/2013 de [http://www.infojus.gov.ar/index.php?kk\\_seccion=documento&registro=LEYNAC&docid=LEY%2520C%2520023737%25201989%252009%252021](http://www.infojus.gov.ar/index.php?kk_seccion=documento&registro=LEYNAC&docid=LEY%2520C%2520023737%25201989%252009%252021)

<sup>5</sup> Oficina de las Naciones Unidas Contra las Drogas y el Delito (ONUDD) (2008). *Estudio Comparativo sobre Consumo de Drogas en población general de 12 a 65 años* Recibido el 10/06/2013 de [http://www.cicad.oas.org/oid/NEW/Research/comparativo\\_subregional-2008-06.pdf](http://www.cicad.oas.org/oid/NEW/Research/comparativo_subregional-2008-06.pdf)

limítrofe donde una postura más flexible frente al tema y de tolerancia a los consumidores ha provocado que sea uno de los países con menores tasas de uso de sustancias de la región.

## MARCO TEÓRICO

Los datos necesarios serán obtenidos a partir de las fuentes oficiales: en el caso argentino la Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico (SEDRONAR) y en el caso uruguayo, la Junta Nacional de Drogas.

La hipótesis central de la tesis sostiene que la identificación del problema determina de manera notable tanto la instrumentación como la eficacia de la política pública. Basándonos en la noción explicada por Subirats<sup>6</sup> que no existen los problemas como entes objetivos cuyo tratamiento tiene un recorrido único se puede predecir que existen diversas maneras de encuadrar una situación. De este proceso –a veces inconsciente y no tenido en cuenta en las investigaciones previas al diseño de la política- se deriva todo el árbol que determina el margen de acción que conlleva a un resultado. Es en ese momento donde el policymaker debe analizar las medidas adoptadas para comparar la situación en la que se halla con la que deseaba alcanzar. En esa revisión es inevitable no sólo explorar la instrumentación práctica de la política sino también –y aún más relevante- la identificación que se hizo de la problemática previamente a la definición de los objetivos.

La variable independiente principal es la identificación de la problemática del consumo de sustancias que cada país hace (Argentina y Uruguay). La variable dependiente es la política pública en cuestión, conceptualizando a esta de modo exhaustivo, desde sus objetivos hasta la evaluación de la misma, pasando por los programas escogidos, los medios y las acciones concretas.

## MARCOS METODOLÓGICO

La investigación se centrará en los casos de las políticas de drogas adoptadas por el Estado argentino y uruguayo. Si bien el análisis partirá de la historia causal que se impuso en cada país a la hora de identificar a la problemática no es la intención hacer un recorrido

---

<sup>6</sup> Subirats Joan (1989). *“Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración”*. Madrid, INAP.

histórico. Más bien se intentará relacionar ese momento histórico crucial de la política pública con el presente y las consecuencias de la misma, analizando su diseño e instrumentación.

El trabajo tendrá como disparador el análisis del texto de Mark H. Moore, “Anatomía del problema de la heroína: un ejercicio de definición de problemas”<sup>7</sup>.

El mismo ilustra cuestiones acerca de la discusión sobre la identificación de las causas y la definición de un problema público. Por ende, muestra cómo distintas definiciones posibles para una misma situación pueden conducir a muy diversas acciones por parte de los gobiernos.

La clave de este texto es que propone que en la etapa de la definición de un problema público existen distintas historias causales que compiten por imponerse. No sólo demuestra lo complicado que es realizar esa tarea sino también resalta su importancia ya que la misma condiciona en enorme medida a las etapas siguientes del diseño de la política pública.

Con la investigación que se pretende realizar se intentará utilizar este marco de análisis para aplicarlo a la realidad latinoamericana, con sus particularidades sociales y gubernamentales. Por lo tanto, si bien el objetivo final es realizar un estudio comparado estadístico de la eficacia de las políticas en relación con los objetivos que se plantean es inevitable también hacer una comparación cualitativa del diseño y la ejecución.

Para cumplir con los propósitos planteados, será necesario recurrir a los siguientes indicadores, por país y por droga ilegal:

- a) Tasa de consumo;
- b) Promedio de edad de primer consumo;
- c) Porcentaje de personas que tuvieron ofrecimientos para consumir o comprar drogas;
- d) Porcentaje de las diferentes percepciones de riesgo que las personas creen que se corre al consumir;
- e) Porcentajes de consumidores con signos de dependencia;
- f) Costo per cápita de los programas de prevención del consumo de sustancias;
- g) Costo per cápita de los programas de represión de la producción y comercialización de sustancias.

---

<sup>7</sup> Mark H. Moore. (1996). Anatomía del problema de la heroína: un ejercicio de definición de problemas. En Aguilar Villanueva, Luis F. (Ed.) *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México. Porrúa.

## DESARROLLO

"Locura es hacer lo mismo una vez tras otra y esperar resultados diferentes". Albert Einstein

El científico reconoció –con la lucidez que lo caracterizaba- la importancia de replantearse el accionar a la hora de evaluar resultados. Si el análisis pasa por ajustes marginales es esperable que los resultados también varíen en términos semejantes. De esta manera, la audacia y la originalidad son imprescindibles a la hora de encarar los problemas que surgen.

En numerosas ocasiones los individuos se enfrentan a situaciones que no los satisfacen o preferirían evitar y es en esos momentos en que suelen tomar medidas. Por desgracia, a veces, las acciones llevadas a cabo no surten el efecto esperado y la persona comienza una meditación interna sobre sus errores. Uno de los mayores obstáculos biológicos para corregir estas fallas es el cerebro humano. Éste, para ahorrar energía, estructura pautas de acción, construye prejuicios y repite acciones llevadas a cabo con anterioridad.

Sin embargo, es posible que ante las constantes frustraciones, la persona tenga un minuto de lucidez. Es probable que el resultado sea distinto a la situación original y aún así que no alcance a colmar sus expectativas. Por supuesto, las preguntas superficiales giran en torno a los instrumentos utilizados, algunas incluso podrán indagar acerca de los objetivos que se habían planteado y solo aquellas personas más arriesgadas podrán cuestionarse si la situación que las aquejaba era de la naturaleza que imaginaban o estaban equivocadas.

Los individuos y, más aún, los gobiernos se enfrentan día a día al crítico momento de definir situaciones. Es posible que el vértigo de lo cotidiano no ayude a tomar conciencia pero es un deber tenerlo en cuenta para todos aquellos que buscan maximizar resultados con los recursos que tienen disponibles.

Si una pareja tiene conflictos, los cónyuges pueden creer que se trata por falta de diálogo y buscarán momentos para fortalecerlo, si suponen que es la carga de sus responsabilidades la que atenta contra ellos intentarán aliviarlas e incluso meditarán la posibilidad de tomarse vacaciones juntos.

Para clarificar, si se traslada la idea a la arena pública argentina actual sería apropiado hablar de uno de los fenómenos con mayor relevancia en la opinión pública: el aumento del número de delitos contra la propiedad privada en las últimas dos décadas. Esta problemática puede ser concebida de diversas maneras:

- Cultural: Deficiente transmisión de valores de padres a hijos. Débil valoración por el sacrificio y al trabajo.
- Económica: Desempleo. Desigual distribución de la riqueza. Exclusión del mercado laboral de un sector de jóvenes en situación de vulnerabilidad.
- Seguridad: Escaso número de policías.
- Legislativo: Legislación blanda que no genera los suficientes incentivos negativos para forzar su cumplimiento y/o le brinda estrecho margen de maniobra a las agencias de seguridad
- Armamentístico: Elevada tasa de cantidad de armas de fuego por habitante que fomenta hechos de violencia, incluso otro sería capaz de afirmar que el problema es el bajo número de éstas que permiten a los ciudadanos defenderse y hasta sería posible proponer que es una realidad causada por la falta de formación del uso de las mismas.
- Justicia social: Algún grupo se inspiraría en decir que son casos de redistribución forzada de la riqueza y que la función del Estado pasa por proteger a las personas que sustraen bienes a los más afortunados por el sistema económico actual.
- Esfera de influencia del Estado: Cierta persona podría analizar que se tratan de conflictos entre particulares y que el problema radica en la legislación sobre el tema que le asigna un rol al Estado inadecuado, lo inmiscuye en un área en el que no debería tener influencia.

Estos son solo algunas maneras en las que una misma situación, una misma realidad podría ser diagnosticada. Es cierto que se tratan de tipos ideales, que en la práctica y en el discurso suelen superponerse pero es necesario descomponerlos para develar el punto de origen y analizar las premisas que guían las acciones.

No surgen únicamente gracias a la hipótesis de las principales causas de la problemática, la identificación de los actores relevantes implicados o la interpelación de la ciudadanía mediante encuestas de opinión. Es un proceso muy complejo en el que intervienen todos factores antes mencionados junto a la idea que se tenga del rol del Estado, sus derechos y obligaciones e incluso la cosmovisión que tengan del mundo los tomadores de decisión.

Por otro lado, como afirmaba el pensador liberal, Adam Smith, la política es el arte de administrar recursos escasos, ya sean materiales, institucionales, simbólicos o de tiempo<sup>8</sup>. Por esta razón es imposible darle la misma prioridad a todos los diagnósticos, es imprescindible realizar un análisis exhaustivo para intentar tomar el curso que provocará los efectos deseados con el menor coste posible. Uno de los analistas que tenía claro esta realidad fue Tamayo Sáez quien enterró el concepto de la objetividad de las políticas públicas y afirmó que se trata de un momento político en el que los dirigentes deben decidir a quién y en qué medida entregarle recursos<sup>9</sup>.

Esta distribución forma parte de un tratamiento más complejo y estratégico: la formación de la agenda. Elder y Cobb la entienden como el proceso a través del cual ciertos problemas o cuestiones llegan a llamar la atención seria y activa del Gobierno como posibles asuntos de política pública<sup>10</sup>. La importancia del proceso se debe principalmente a dos hechos. En primer lugar, la capacidad de atención del Gobierno es necesariamente limitada: siempre hay más asuntos por atender que tiempo para considerarlos. En segundo lugar, los problemas de políticas públicas no son datos a priori, sino resultados de definiciones. Si una situación específica o un conjunto de circunstancias constituyen un problema y, por tanto, son un asunto capaz de despertar la preocupación del público depende, no sólo de los hechos sino también de las creencias y los valores. Pocas veces los hechos son claros y, aunque lo fueran, siempre están sujetos a diferentes interpretaciones.

Necesariamente “los problemas son elaboraciones de los hombres”. Siempre existen conexiones múltiples (...) no hay problemas definidos de manera única”<sup>11</sup>.

Una de las problemáticas que sirve como mejor ejemplo de estas contradicciones es la que se refiere a la existencia de cierto número de personas que consumen sustancias psicoactivas. El propósito de este trabajo no es encontrar el camino que ha transitado el debate público hasta llegar a la identificación del problema y su posterior puesta en agenda. No se intentará explorar en profundidad los intereses de los actores involucrados y los

---

<sup>8</sup> Smith, Adam (1995). An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations. *Inidanópolis. USA*: Liberty Classics

<sup>9</sup> Tamayo Sáez, Manuel. (1997). El análisis de las políticas públicas. En (Ed.) Bañón, Rafael & Ernesto Carrillo (comps.), *La Nueva Administración Pública*. Madrid: Alianza.

<sup>10</sup> Ch. Elder y E. Cobb. (2003). Formación de la agenda. El caso de la política de ancianos. En Aguilar Villanueva, Luis F. (Ed.) *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México. Porrúa.

<sup>11</sup> Subirats, J. (1992). Un problema de estilo. La formación de políticas públicas en España. Exploración sobre los elementos distintivos de nuestro "policystyle" (una aportación al análisis del sistema político español). Madrid: Centro de Estudios Constitucionales

argumentos que utilizan para posicionarse. Tampoco se ahondará en las historias causales a las que Deborah Stone define como el relato que cada uno de los grupos de interés pone en contraposición para explicar el fenómeno de modo que el presupuesto y los esfuerzos estatales vayan en la dirección que pretenden<sup>12</sup>.

Este tipo de tarea sólo sería posible realizando un minucioso relevamiento histórico de los debates parlamentarios, de las acciones que los actores llevaron a cabo para presionar a los policymakers pero no echarían luz acerca de la eficacia de la política pública en sí misma.

## **CAPÍTULO 2: COMPARACIÓN DE LA IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA EN ARGENTINA Y URUGUAY**

Como se destacó al comienzo, el presente trabajo tiene 2 objetivos concretos:

- a) Identificación: comparar la construcción que Argentina y Uruguay han hecho de la problemática mediante la legislación vigente y la distribución del presupuesto a los diversos ministerios.
  - b) Eficacia: contraponer valores de los indicadores más apropiados para de atisbar la respuesta acerca de cuál de los enfoques cumple en mayor medida lo que se propone.
- a) El método más apropiado para caracterizar la identificación de la problemática que ha hecho cada país parecería ser analizar dos elementos concretos:

I) La legislación sobre el tema

II) La distribución del gasto entre las dependencias públicas

### I) LEGISLACIÓN SOBRE EL TEMA

En cuanto a la legislación, en Uruguay las 2 leyes que tratan en mayor profundidad el consumo de sustancia psicotrópicas son:

---

<sup>12</sup> Stone, Deborah (1989). *Causal Stories and the Formation of Policy Agendas* en *Political Science Quarterly*, Vol. 104, No. 2. Recibido el 10/06/2013 de <http://www.uvm.edu/~dguber/POLS293/articles/stone.pdf>

- Decreto-Ley 14.294 de octubre de 1974:<sup>13</sup>
- Ley 17.016 de octubre de 1998<sup>14</sup>

La primera versión solo se refería al consumo de drogas en su artículo 40 del siguiente modo:

“El que fuere sorprendido consumiendo sustancias estupefacientes o usando indebidamente sicofármacos o en circunstancias que hagan presumir que acaba de hacerlo portando estupefacientes para su uso personal, deberá ser puesto a disposición del Juzgado Letrado de Instrucción de Turno, a fin de que éste ordene un examen del detenido por el médico de la Comisión Nacional de Lucha contra las Toxicomanías y por el médico forense, quienes deberán producir su informe dentro de las veinticuatro horas. Si del examen resultare tratarse de un drogadicto, el Juez impondrá el tratamiento en un establecimiento público o privado o en forma ambulatoria pero siempre sujeto a los controles médicos que establezca la referida Comisión Nacional”<sup>15</sup>.

Esta redacción dejaba un vacío legal en los casos en los que se probaba que el sorprendido no demostrara dependencia psicológica o física. El texto no aclara qué debía hacerse en esos casos y daba lugar a que el tratamiento médico fuera observado como una condena por la conducta indeseada, aún cuando no fuera necesaria.

Este problema fue resuelto muchos años después – 24 exactamente- en donde los congresistas votaron, quizás, el artículo más polémico referente al tema: el número 31, de la ley 17.016<sup>16</sup>. En concreto el mismo detalla:

“ ...Quedarán exentos de pena el que tuviere en su poder una cantidad razonable destinada exclusivamente a su consumo personal, con arreglo a la convicción moral que se forme el Juez a su respecto, debiendo fundamentar en su fallo las razones que la han formado”.

Como contraposición, en la Argentina hubo 3 importantes legislaciones referidas al consumo de sustancias:

- Ley 17.567 de enero de 1968<sup>17</sup>

<sup>13</sup> Decreto Ley de la República Oriental de Uruguay N° 14.294. Publicada el 11/11/1974 Recibido el 10/06/2013 de [http://www.infodrogas.gub.uy/html/marco\\_legal/documentos/02-DecretoLey14294.pdf](http://www.infodrogas.gub.uy/html/marco_legal/documentos/02-DecretoLey14294.pdf)

<sup>14</sup> Ley de la República Oriental de Uruguay N° 17.016 Publicada el 28/10/1988. Recibido el 10/06/2013 de [http://www.infodrogas.gub.uy/html/marco\\_legal/documentos/01-Ley17016.pdf](http://www.infodrogas.gub.uy/html/marco_legal/documentos/01-Ley17016.pdf)

<sup>15</sup> Decreto Ley de la República Oriental de Uruguay N° 14.294. Publicada el 11/11/1974 Recibido el 10/06/2013 de [http://www.infodrogas.gub.uy/html/marco\\_legal/documentos/02-DecretoLey14294.pdf](http://www.infodrogas.gub.uy/html/marco_legal/documentos/02-DecretoLey14294.pdf)

<sup>16</sup> Ley de la República Oriental de Uruguay N° 17.016 Publicada el 28/10/1988. Recibido el 10/06/2013 de [http://www.infodrogas.gub.uy/html/marco\\_legal/documentos/01-Ley17016.pdf](http://www.infodrogas.gub.uy/html/marco_legal/documentos/01-Ley17016.pdf)

- Ley 20.771 de septiembre de 1974<sup>18</sup>
- Ley 23.737 de septiembre de 1989<sup>19</sup>

Como explica el Módulo “Prevención del consumo problemático de drogas” del Ministerio de Educación de la Nación de la República Argentina, en dicho país, en 1968, el presidente militar de facto Juan Carlos Onganía sancionó la ley 17.567 que diferenciaba entre aquellas personas que poseían sustancias para uso personal de aquella que lo hacían por otros fines<sup>20</sup>. En la justificación de la legislación se recordaba al artículo 19 de la Constitución Nacional en el que se resguardan las acciones privadas de la esfera individual. Este dato no resulta menor, teniendo en cuenta que dicho gobierno no dudó en atacar derechos y garantías de los ciudadanos pero reconoció que la tenencia para uso personal no debía someterse a la autoridad de los magistrados.

Paradójicamente, en 1974 la Argentina, casi al mismo tiempo que su vecino, sanciona una ley que trata sobre la problemática. Una de las explicaciones más acertadas sobre esta coincidencia la realiza el juez federal Horacio Cattani quien explica el accionar de los países por la aceptación y propagación del “Discurso contra las drogas”<sup>21</sup>. Este mensaje no provenía de estas latitudes, sino que era generado por las usinas comunicacionales de los Estados Unidos de Norteamérica y presionaba a las elites gobernantes de cada país para ser adoptado.

Enmarcado en la “Doctrina de la Seguridad Nacional”, la sanción del ley 20.771, en 1974 reguló la cuestión en la Argentina hasta fines de 1989. Surgida en el seno del Ministerio de Bienestar Social de la Nación, a cargo de José López Rega, fundador de la Triple A (Alianza Anti Comunista Argentina), un grupo parapolicial que inició un largo proceso de atroces crímenes de Estado.

---

<sup>17</sup> Ley de la República Federal Argentina N° 17.567. Publicada el 12/01/1968 Recibido el 10/06/2013

<sup>18</sup> Ley de la República Federal Argentina N° 20.771. Publicada el 09/10/1974. Recibido el 10/06/2013

<sup>19</sup> Ley de la República Federal Argentina N° 23737. Publicada el 11/10/1989 Disponible en [http://www.infojus.gov.ar/index.php?kk\\_seccion=documento&registro=LEYNAC&docid=LEY%2520C%2520023737%25201989%252009%252021](http://www.infojus.gov.ar/index.php?kk_seccion=documento&registro=LEYNAC&docid=LEY%2520C%2520023737%25201989%252009%252021). Recibido el 10/06/2013

<sup>20</sup> Ministerio de Educación de la República Argentina. *Prevención del consumo problemático de drogas*. Módulos teóricos y actividades complementarias de ejercitación y trabajos en el aula (2011) Disponible en <http://www.fundaribas.gob.ve/paginaweb/intraribas/unicef/index.html> Recibido el 10/06/2013

<sup>21</sup> Cattani, Horacio. (2000) *Tóxicos prohibidos y afectación del bien jurídico* en Ministerio de Educación de la República Argentina. *Prevención del consumo problemático de drogas*. Módulos teóricos y actividades complementarias de ejercitación y trabajos en el aula (2011) Disponible en <http://www.fundaribas.gob.ve/paginaweb/intraribas/unicef/index.html> Recibido el 10/06/2013

Contrario a los fundamentos de la anterior ley, en su explicación afirmaba que el control penal de las droga era imprescindible para la defensa nacional y la lucha contra la subversión. La identificación mediática y política de este movimiento anti-sistema con las sustancias psicotrópicas, tanto en su oferta como en su demanda sirvió para unir una enorme y costosa campaña en contra de los “flagelos” de la sociedad católica-occidental.

El texto firmado por Allende y Lastiri (quien luego sería presidente interino) sentencia claramente en 2 de sus apartados la posición de los congresistas.

En el artículo 6 aclara “Será reprimido con prisión de uno (1) a seis (6) años y multa de cien (\$ 100) a cinco mil pesos (\$ 5.000) el que tuviere en su poder estupefacientes, aunque estuvieran destinados a uso personal”.

A pesar, que como menciona el magistrado Cattani hay una relación, más que una coincidencia en la decisión de legislar sobre el tema tanto en Uruguay como en Argentina, con diferencia de escasos días también es posible destacar grandes diferencias. Tanto el lenguaje utilizado como el tratamiento que realiza sobre los consumidores, es diametralmente opuesto al charrúa<sup>22</sup>.

A diferencia de sus pares uruguayos, los legisladores argentinos anticiparon con claridad aquellos casos en donde los condenados sufrieran algún tipo de adicción. De esta manera, 3 artículos abajo, afirman:

“Cuando el condenado por cualquier delito dependiere física o psíquicamente de estupefacientes, el juez impondrá, además de la pena, una medida de seguridad curativa que consistirá en un tratamiento de desintoxicación adecuado y los cuidados terapéuticos que requiera su rehabilitación.

Se aplicará por tiempo indeterminado, que no podrá exceder el término de la pena, y cesará por resolución judicial, previo dictamen de peritos que así lo aconsejen.

La medida de seguridad se cumplirá en establecimientos adecuados que el juez determine.

---

<sup>22</sup> Cattani, Horacio. (2000) *Tóxicos prohibidos y afectación del bien jurídico* en Ministerio de Educación de la República Argentina. *Prevención del consumo problemático de drogas. Módulos teóricos y actividades complementarias de ejercitación y trabajos en el aula* (2011) Disponible en <http://www.fundaribas.gob.ve/paginaweb/intraribas/unicef/index.html> Recibido el 10/06/2013

En estos casos se ejecutará previamente la medida de seguridad curativa, computándose el tiempo de duración de la misma para el cumplimiento de la pena<sup>23</sup>”.

Aunque pueda parecer un análisis superfluo, la siguiente tabla podría clarificar aún más la diferencia conceptual entre ambas leyes:

	Ley Argentina 1974	Ley Uruguay 1974
Artículos totales	13	83
Artículos que detallan penas	11	23
Artículos administrativos	3	41
Artículos conceptuales	1	2
Artículos sobre prevención	0	14
Artículos sobre tratamiento	1	5
Dependencias mencionadas en la ley	Justicia Penal Federal (1 entrada); jueces (3 entradas)	Ministerio de Salud (22 entradas); Juez (17 entradas)
Conceptos destacados	Reprimido (7 veces); multa (7 veces); prisión (4 veces); salud, tratamiento (0 ocasiones); prevención (1 vez)	Salud (20 veces); prisión (11 veces); tratamiento (6 veces); prevención (8 veces)

<sup>23</sup> Ley de la República Federal Argentina N° 23737. Publicada el 11/10/1989 Disponible en [http://www.infojus.gov.ar/index.php?kk\\_seccion=documento&registro=LEYNAC&docid=LEY%2520C%2520023737%25201989%252009%252021](http://www.infojus.gov.ar/index.php?kk_seccion=documento&registro=LEYNAC&docid=LEY%2520C%2520023737%25201989%252009%252021). Recibido el 10/06/2013

En resumen, mientras que en Uruguay, en 1974, el Poder Ejecutivo pone el tratamiento de la problemática bajo órbita del Ministerio de Salud Pública, en Argentina, en el mismo año, se encara con una legislación represiva que prácticamente no trata a la situación desde un enfoque médico.

Para muchos, el retorno a la democracia y el innovador fallo Bazterrica<sup>24</sup> de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en 1986, que priorizaba las libertades individuales, suponía un cambio del enfoque de la política pública. Sin embargo, el inicio de las relaciones carnales entre Menem y la gestión del estadounidense Ronald Reagan sepultó todas las esperanzas de cambio. En consonancia con la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, el 11 de octubre de 1989 se sancionó la ley 23.723 que en su artículo 14 penaliza la tenencia de estupefacientes incluso “cuando por su escasa cantidad y demás circunstancias, sugiere inequívocamente que la tenencia es para consumo personal”.

A pesar que en 1994 esta ley sufrió una mínima modificación, es posible afirmar que en ambos países existe una cierta continuidad entre el enfoque actual y el que cada uno tuvo de la problemática en la década del 70.

No es intención de la investigación realizar una explicación profunda acerca del por qué de este fenómeno ni llevar a cabo una investigación sobre los debates parlamentarios y mediáticos que llevaron a cada Estado a tomar cierta posición y permanecer en ella a lo largo del tiempo. Sin embargo, es posible, que las teorías del pathdependancy y el conservadurismo de los burócratas, sumado a la presión de los actores involucrados por controlar el presupuesto, tengan mucha importancia. Este trabajo se limita a relacionar una determinada identificación del problema con las consecuencias que eso tiene para el diseño de las políticas públicas y los actores involucrados en ella.

## II) LA DISTRIBUCIÓN DEL GASTO ENTRE LAS DEPENDENCIAS PÚBLICAS

Habiendo realizado el análisis discursivo sobre las leyes podríamos aventurarnos a disparar alguna diferencia entre la identificación que ambos países realizan de la

---

<sup>24</sup> Corte Suprema de Justicia de la Nación. Bazterrica, Gustavo M. (1986) Fallos 308:1392. Disponible en <http://falloscsn.blogspot.com/2006/09/bazterrica-1986.html> Recibido el 10/06/2013

problemática. Sin embargo, como alguna vez Carlos Nino definió a la Argentina como “un país al margen de la Ley”<sup>25</sup>, atribuyéndole cierta responsabilidad a la herencia hispánica Este ADN, que compartimos con los uruguayos nos sugiere mirar siempre con un ojo el mundo normativo y con el otro, al mundo real.

Es en esta difícil tarea en la que se deben hallar indicadores que echen luz sobre el tema, que reduzcan al mínimo la posibilidad de una desviación subjetiva del analista. A tal efecto, se seguirá el consejo de la Organización de los Estados Americanos (OEA), quien mediante la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) sugiere que los estudios comparativos de costos sirven a los países para tomar decisiones racionales sobre dónde dirigir sus escasos recursos de gobierno<sup>26</sup>.

Posiblemente el Observatorio Argentino de Drogas reivindica aún más esta herramienta para comprender qué está haciendo y qué efectos tienen las políticas del Estado argentino sobre el tema. En la versión publicada en Diciembre de 2007 afirma: “Los estudios de costos pueden aportar información útil acerca de si, en términos de la penalización de la producción y el consumo, resulta preferible una línea de acción más restrictiva en vez de otra más liberal; o si, en igualdad de otras condiciones, resulta menor el abuso en aquellos países donde una elevada proporción de los costos son asumidos por los particulares en contraposición a otros que destinan más fondos públicos al efecto”<sup>27</sup>.

Por esta razón, en 2001, la CICAD ideó el programa con el objetivo de desarrollar, probar y documentar un estudio sistemático completo de costos que pudiera ser razonablemente aplicada en todos los países del hemisferio. La metodología del mismo fue basada en recomendaciones de la Robert Wood Johnson Medical School de la Universidad de Medicina y Odontología de New Jersey.

Como sucede en tantas otras esferas latinoamericanas, la escasez de estudios comparables recientes es una desgraciada realidad. Si bien la Argentina llevó adelante estos análisis en los años 2004, 2006 y 2008, su país vecino realizó una única estimación en el año

---

<sup>25</sup> Carlos Nino. (1992). *Un país al margen de la ley: estudio de la anomia como componente del subdesarrollo argentino*. Buenos Aires: Emecé.

<sup>26</sup> Inter-American Observatory on Drugs (2004) *The Human, Social and Economic Cost of Drugs in the Americas. Plan of Operations for January – December 2004*. Disponible en <http://www.cicad.oas.org/oid/new/research/Costs/Plan%20of%20operations%202004.pdf> Recibido el 10/06/2013.

<sup>27</sup> Observatorio Argentino de Drogas (2007) *Estudio de Costos de Abuso de Sustancia Psicoactivas*. Disponible en [http://www.observatorio.gov.ar/investigaciones/Costos%202006\\_Informe%20Final.pdf](http://www.observatorio.gov.ar/investigaciones/Costos%202006_Informe%20Final.pdf). Recibido el 10/06/2013.

2004. Sería necio negar que las realidades de ambos países han variado a lo largo de estos últimos 9 años. Sin embargo, son estas las únicas fuentes confiables, con metodologías semejantes y comparables, disponibles para realizar un estudio de política pública respetable<sup>28</sup>.

En estos estudios, se consideran solo los gastos gubernamentales relacionados a la reducción de producción, distribución, contrabando y uso de sustancias psicoactivas. Para una mayor claridad, la Universidad estadounidense decidió dividirlos en 2 grandes ramas:

- 1) Reducción de la Oferta: Incluye todas las erogaciones del Sistema Judicial, gastos de las diversas Fuerzas de Seguridad y del Sistema Penitenciario.
- 2) Reducción de la Demanda: Presupuesto destinado a la Prevención y el Tratamiento del abuso de drogas.

Resulta pertinente aclarar que en Argentina el apartado “Reducción de la Demanda” incluye los costos provocados por la condena a aquellos encontrados culpable por el Juez del delito “Tenencia para consumo personal” de la Ley 23.737<sup>29</sup>. Esta compleja decisión se debe a que, en estos casos, las personas cumplen su castigo mediante acciones de prevención o actividades asistenciales obligatorias y el resto de las acciones tipificadas en ese texto se incluyen en Reducción de la Oferta. Es importante notar esta diferencia ya que, como se resaltó con anterioridad, en el país oriental la tenencia para consumo no es merecedora de pena. Este fenómeno posiblemente “aumentará” (erróneamente) los guarismos argentinos relacionados al enfoque de salud. Deberían ser tenidos en cuenta en la rama “Reducción de la Oferta” ya que se tratan de penas obligatorias impuestas por un Juez, con las que si el acusado no coopera, es enviado a la cárcel, junto al resto de los delincuentes que infringieron la ley de Drogas.

Otra indicación que merece ser resaltada es que la Argentina tiene una organización política federal, con un Gobierno Central Nacional, 23 Provinciales y la Ciudad Autónoma de

---

<sup>28</sup> Existe un Estudio de Estimación de los Costos sobre Abuso de Sustancias Psicoactivas en Argentina más reciente, (con datos de 2008 y publicado en 2010) pero para resguardar la comparabilidad de los datos con Uruguay se tomará el publicado en 2007, con datos de 2004.

<sup>29</sup> Ley de la República Federal Argentina N° 23737. Publicada el 11/10/1989 Disponible en [http://www.infojus.gov.ar/index.php?kk\\_seccion=documento&registro=LEYNAC&docid=LEY%2520C%2520023737%25201989%252009%252021](http://www.infojus.gov.ar/index.php?kk_seccion=documento&registro=LEYNAC&docid=LEY%2520C%2520023737%25201989%252009%252021). Recibido el 10/06/2013

Buenos Aires (CABA). En ese entonces (2004), la CABA, donde habitaba el %7,5 de la Población del país, no contaba con fuerza de seguridad propia ni ninguna jurisdicción dedicada a combatir ni a juzgar o condenar el narcotráfico sino que delegaba dicha responsabilidad en las fuerzas y los fueros nacionales.

Por el contrario, Uruguay es un país unitario, subdividido en Departamentos y Municipios, aunque el Estado Central no delega ninguna responsabilidad relacionada al consumo o comercialización de sustancias psicoactivas.

Habiendo realizado las menciones anteriores resulta apropiado presentar la tabla inferior:

**Tabla 1**

	Gobierno	Año	Presupuesto Drogas Total	
			U\$	U\$ per capita
ARG	Nación	2004	47.653.426	1,31
	Provincias	2004	396.367.825	10,93
	Gobierno Total	2004	444.021.251	12,25
UY	Nación	2004	2.280.000	0,70

La diferencia existente entre ambos países, nos sugiere que no se debe a una asignación cuantitativa distinta del gasto sino a una concepción cualitativa de la problemática diametralmente distinta. La distancia en torno al Gasto Nacional es llamativa (Argentina gasta un 185% más por habitante que su vecino) pero el número más impactante se encuentra a nivel provincial donde éstas gastan, por cada ciudadano, más de 15 veces lo que el Estado uruguayo destina al mismo fin.

Para comprender mejor este fenómeno resulta esclarecedor desagregar el gasto en los 2 apartados propuestos por la metodología estadounidense:

**Tabla 2**

	Gobierno	Año	Control de Demanda Tratamiento + Prevención		Control de Oferta	
			U\$	U\$ per capita	U\$	U\$ per capita
ARG	Nación	2004	10.238.304	0,28	37.415.122	1,03
	Provincias	2004	10.991.578	0,30	385.376.247	10,63
	Gobierno Total	2004	21.229.883	0,59	422.791.369	11,66
UY	Nación	2004	830.000	0,26	1.450.000	0,45

Mediante este cuadro es posible observar cuál es la explicación de semejantes diferencias respecto al gasto entre ambos países. Las discrepancias no parecen advertirse entre los Gobiernos Nacionales donde el argentino gasta solo un 7% más por habitante que su par uruguayo en Control de la Demanda y unos centavos por encima del doble que el charrúa en el Control de la Oferta. Sin embargo, revisar las cifras de las provincias argentinas resulta esclarecedor ya que éstas destinan, por persona, más de 23 veces que la estructura unitaria uruguayana.

**Tabla 3**

	Gobierno	Año	Relación Oferta / Demanda
ARG	Nación	2004	3,65
	Provincias	2004	35,06
	Gobierno Total	2004	19,91
UY	Nación	2004	1,75

Un resumen claro de la situación es la tabla 3, donde se ve con claridad que la razón entre el dinero destinado a la “Reducción de la Oferta” y la “Reducción de la Demanda” entre los gobiernos Nacionales es de aproximadamente el doble, a favor de la Argentina. A pesar de

esto, la diferencia termina siendo “moderadora” en el número agregado argentino si se la compara con la distribución del gasto que realizan las provincias.

Como ya se observó en las tablas precedentes, la gran diferencia entre la política pública de estos países sobre la problemática de las drogas se explica por 2 razones principales: La primera radica en el hecho que las provincias priorizan atacar la oferta antes que reducir la demanda y en segundo lugar (pero aún más importante) es el enorme peso que el presupuesto de los gobiernos provinciales argentinos tienen en la resolución de la situación. Esta particularidad, la heterogeneidad institucional, social y económica de cada una de las regiones argentinas, sumado a la citada escasez de fuentes confiables y comparables disponibles complica un análisis exhaustivo de costos entre ambos países.

Sin embargo, no resultaría arriesgado afirmar que en términos generales, el Estado argentino destina casi la totalidad de los recursos disponibles a la persecución de los delincuentes y la manutención de los condenados. Mientras Uruguay gasta menos del 64% en políticas que reducen la demanda, su vecino limítrofe gasta más del 95% en el mismo rubro.

Sin embargo, analizado de esta manera, la distribución del presupuesto parecería ser un simple problema de elegir prioridades a la hora de su sanción. La siguiente tabla alerta que la situación puede ser más compleja:

**Tabla 4**

	Gasto de gobierno provinciales argentinos		
	Poder Ejecutivo	Poder Judicial	Poder Legislativo
Total en U\$	151.583.826	242.693.878	2.090.122
En %	38,3	61,2	0,5

En la tabla 1 se observó que el Estado Nacional decide sobre menos del 11% del Presupuesto destinado a la problemática de las drogas brindando libertad a las provincias para que definan el destino de sus recursos coparticipados. En este apartado se ve con claridad que 6 de cada 10 pesos usados para atacar el consumo y comercialización de

sustancias ilegales son para el Poder Judicial, es decir para el enjuiciamiento, condena y manutención de los que infringen la Ley 23.737.

Ahora bien, habrá quién sostenga que si bien la manera en que las dependencias oficiales se reparten el dinero dentro Argentina y Uruguay también es muy distinta la cantidad de dinero disponible en un país y en otro. En concreto, en valores nominales del año que se tomó de referencia (2004), el PBI (Producto Bruto Interno) argentino era 12 veces más que el uruguayo.

Sin embargo, para responder a esta objeción obvia, basta comparar el Porcentaje del PBI destinado a la problemática en ambos países, para entender que Uruguay -un país con 1/11 de la población de la Argentina- destina casi 1/16 del presupuesto que su par gasta en la problemática.

**Tabla 5**

	Gobierno	Año	Relación Oferta / Demanda	% de PBI destinado a Drogas
ARG	Nación	2004	3,65	
	Provincias	2004	35,06	
	Gobierno Total	2004	19,91	0,2900
UY	Nación	2004	1,75	0,0185

### **CAPÍTULO 3: DESCRIPCIÓN DE LAS SUSTANCIAS TRATADAS**

Luego de haber concretado el primer objetivo (comparar las identificaciones) y antes de encarar el segundo objetivo (contraponer la eficacia de cada una) es conveniente ensayar una breve distinción entre las sustancias. Aunque el informe no realiza una descripción de cada psicotrópico corresponde realizar una breve caracterización de aquellas que fueron relevadas para comprender las diferencias entre sí. El entendimiento de los elementos que comparten y de aquellos que las diferencian servirá para clasificar su riesgo y distinguir los daños, para

diferenciar la peligrosidad de las tasas de consumo y en especial, para focalizar campañas de prevención de aquellas cuya situación sea crítica.

## MARIHUANA

La Organización Mundial de la Salud, en su “Glosario de términos de alcohol y drogas” explica que la planta de marihuana (o cáñamo) tiene el nombre científico de *cannabis sativa*. “En jerga de la calle: hierba, maría, porro, canuto”.<sup>30</sup>

En el Convenio Único de 1961 sobre Estupefacientes, el cannabis es definido como “las sumidades, floridas o con fruto, de la planta de la cannabis (a excepción de las semillas y las hojas no unidas a las sumidades) de las cuales no se ha extraído la resina, cualquiera que sea el nombre con que se las designe”<sup>31</sup>.

El Glosario de la ONU, explica que el término marihuana tuvo origen en México y hacía referencia al tabaco barato, que en ocasiones era mezclado con cannabis. En cuanto a su composición química, un reporte específico del National Institute of Drug Abuse de los Estados Unidos (NIDA) explica que la principal sustancia activa en la marihuana es el delta-9-tetrahidrocannabinol (THC)<sup>32</sup>.

Este estudio revela que si la droga se fuma sus efectos comienzan de inmediato. El componente activo (THC) ingresa por los pulmones a la sangre, mediante la cual es distribuida a todo el cuerpo, incluido el cerebro, y sus efectos duran entre una y tres horas. A su vez, la marihuana puede ser ingerida de forma líquida o sólida. De esta manera, las consecuencias se demoran entre media hora y una hora pero pueden prolongarse hasta cuatro horas.

En cuanto a los efectos que produce sobre el organismo, el informe del NIA describe que nuestro cuerpo tiene receptores de cannabinoides que juegan un rol crucial en “el placer, la memoria, el pensamiento, la concentración, el movimiento, la coordinación y la percepción

---

<sup>30</sup> World Health Organization (1994) *Lexicon of Alcohol and Drug Terms*. Disponible en [http://www.who.int/substance\\_abuse/terminology/lexicon\\_alcohol\\_drugs\\_spanish.pdf](http://www.who.int/substance_abuse/terminology/lexicon_alcohol_drugs_spanish.pdf). Recibido el 10/06/2013

<sup>31</sup> Naciones Unidas (1961) *Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes. Enmendada por el protocolo de 1972 de modificación de la Convención Única de 1961 sobre estupefacientes*. Disponible en [http://www.unodc.org/pdf/convention\\_1961\\_es.pdf](http://www.unodc.org/pdf/convention_1961_es.pdf) Recibido el 10/06/2013

<sup>32</sup> National Institute of Drug Abuse (2011) *Serie de Reportes de Investigación: Abuso de la Marihuana*. Disponible en <http://www.drugabuse.gov/sites/default/files/rrmarihuana.pdf> Recibido el 10/06/2013

sensorial y del tiempo”. Estos receptores, son estimulados por sustancias químicas que se generan naturalmente pero al consumir marihuana son incitados artificialmente. Este estímulo produce el “high”, la liberación de “dopamina”, una sustancia que se genera al estimularse ciertas células cerebrales tal como lo produce el chocolate o el sexo. Este efecto sobre los procesos mentales altera el funcionamiento de los receptores de cannabinoides y, en algunos casos puede conducir a la adicción y a síntomas de abstinencia.

El informe del organismo estadounidense también explica que el consumo de marihuana dificulta la capacidad de desviar la atención de un elemento a otro y deteriora la facultad de crear recuerdos nuevos, afecta el equilibrio y la coordinación, la postura y la reacción por lo que resulta peligroso para aquellos que conductores vehículos bajo sus efectos.

Al igual que sucede con el tabaco, si la marihuana se fuma, el organismo ingiere una mezcla tóxica de gases y partículas perjudiciales para la salud de los pulmones. Por esta razón, las personas que consumen con frecuencia esta droga pueden experimentar problemas semejantes como tos, producción de flema, mayor riesgo de infecciones pulmonares y enfermedades agudas de la caja torácica.

Sin embargo, el mismo reporte acepta que “la comprensión de los efectos a largo plazo de la marihuana en el cerebro es limitada. Los resultados de las investigaciones sobre cómo el consumo crónico del cannabis afecta la estructura del cerebro, por nombrar una, han sido inconsistentes”. Por ejemplo, algunos estudios con imágenes demostraron que los usuarios crónicos de marihuana sufrieron alteraciones en la estructura cerebral pero esta variación no afectó la función cerebral, la capacidad cognitiva de los consumidores.

En cuanto al grado de adicción que la droga es capaz de generar, la investigación del NIDA explica que el síndrome de abstinencia de la marihuana es semejante al de la nicotina. Quienes intentan abandonar su consumo sufren irritabilidad, insomnio, ansiedad y deseos vehementes de administrarse la sustancia.

Es necesario también salir de la descripción química y médica de la marihuana para comprender el aspecto de la oferta. Con este objetivo, parece apropiado traer a colación el informe de 2013 de la Organización de los Estados Americanos (OEA): “El problema de las

Drogas en las Américas”<sup>33</sup>. En el mismo, se menciona que Paraguay es el principal país abastecedor de marihuana del Cono Sur aunque también explica que la proliferación del autocultivo dificulta las mediciones oficiales y la vigilancia sobre la problemática. “Por medio de Internet se puede encontrar todo tipo de información acerca de su cultivo, germinación y cosecha, así como obtener semillas y equipo especializado necesario para esa tarea. Con frecuencia se utilizan técnicas agrícolas sofisticadas para aumentar la cosecha, la calidad y la potencia, así como para cruzar con otros tipos con el fin de obtener nuevas características de sabor o aroma”.

De esta manera, al tratarse de una sustancia que no necesita grandes extensiones de tierra ni conocimientos avanzados, el consumidor de marihuana puede autoabastecerse, esquivar el mercado negro de sustancias y evitar ser aprehendido por las fuerzas policiales.

## DIFERENCIA COCAÍNA y PASTA BASE

Según explica otra investigación del National Institute of Drug Abuse, la cocaína es extraída de la hoja del arbusto de la coca del género *Erythroxylum*<sup>34</sup>.

Cabe aclarar que en el informe de drogas de Argentina y Uruguay que se utilizará, se diferencia entre la cocaína (la sal de clorhidrato) y la pasta base, que es una versión no refinada de la anterior.

Como describe un estudio cualitativo realizado por el Observatorio Argentino de Drogas en 2007, el PBC o paco es “un producto de aspecto amarillento y pastoso que se obtiene en la fase intermedia de la transformación de la hoja de coca en clorhidrato de cocaína y contiene sulfato de cocaína, otros alcaloides e impurezas como querosén, alcohol metílico y ácido sulfúrico, a lo que suelen agregarse otros elementos para hacerla rendir y que la hacen aún más impura, como harina de trigo, polvo de ladrillo, azúcar, etcétera”<sup>35</sup>.

---

<sup>33</sup> Organización de los Estados Americanos (2013) *El problema de las Drogas en América*. Disponible en [http://www.oas.org/documents/spa/press/Introduccion\\_e\\_Informe\\_Analitico.pdf](http://www.oas.org/documents/spa/press/Introduccion_e_Informe_Analitico.pdf) Recibido el 10/06/2013

<sup>34</sup> National Institute of Drug Abuse (2011) *Serie de Reportes de Investigación. Cocaína: Abuso y adicción*. Disponible en <http://www.drugabuse.gov/sites/default/files/rrcocaina.pdf> Recibido el 10/06/2013

<sup>35</sup> Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y el Narcotráfico. *Estudios Cualitativos del Consumo de Pasta base de Cocaína/Paco*. Disponible en [http://www.observatorio.gov.ar/informes/regionales/Aspectos\\_cualitativos\\_del\\_consumo\\_de\\_pasta\\_base\\_de\\_cocaina.pdf](http://www.observatorio.gov.ar/informes/regionales/Aspectos_cualitativos_del_consumo_de_pasta_base_de_cocaina.pdf) Recibido el 10/06/2013

Es cierto que existen numerosas variantes de subproductos del proceso de producción de la cocaína. Algunos autores diferencian entre el paco y la pasta base por presencia o no de sulfato de cocaína. Sin embargo, el “Primer estudio comparativo sobre consumo de droga” zanjó estas discrepancias al englobar con el concepto de PBC a todas esas variantes, excluyendo a la cocaína.

## COCAÍNA

Siguiendo con la descripción del estudio del NIDA sobre esta droga<sup>36</sup>, su modo de presentación en la venta ilegal es en forma de un polvo blanco, fino y cristalino. Puede administrarse por vía oral, nasal, intravenosa y pulmonar. Al ingresar la droga por la nariz o “esnifar” la sustancia ingresa por las membranas nasales a la sangre aunque también puede aplicarse directamente sobre las mucosas. Por supuesto, si se inyecta de manera intravenosa su efecto aumenta al igual que al fumarse, donde se inhala el vapor la cocaína. Estos dos métodos acentúan el efecto eufórico y lo hacen inmediato, razón por la cual se han popularizado en los últimos años.

El organismo estadounidense alerta que “cualquier método de consumo puede causar la absorción de cantidades tóxicas de la droga, con la posibilidad de que ocurra una emergencia aguda de tipo cardiovascular o cerebrovascular y convulsiones, cualquiera de las cuales puede ocasionar la muerte súbita”.

El estado de euforia se produce por un fenómeno semejante al de la marihuana pero mucho más intenso. En estados normales, las experiencias o sustancias gratificantes actúan sobre ciertas regiones cerebrales produciendo dopamina. Las investigaciones concluyen que el área más influenciada con el consumo de cocaína es el área ventral del tegmento (AVT). Tras consumir esta droga, el organismo sufre una suerte de “bloqueo” en la capacidad de eliminar la dopamina en la unión (sinapsis) de las células del cerebro (neuronas). Esta amplificación de dopamina en el cerebro es lo que genera ese estado de euforia inicial que describen los cocainómanos.

---

<sup>36</sup> National Institute of Drug Abuse (2011) *Serie de Reportes de Investigación. Cocaína: Abuso y adicción*. Disponible en <http://www.drugabuse.gov/sites/default/files/rrcocaina.pdf> Recibido el 10/06/2013

Sumado a este efecto, las personas se sienten energéticas, aumentan su estado de alerta frente a estímulos sensoriales y su propensión a conversar. A su vez, la cocaína disminuye temporalmente la necesidad de dormir y el apetito. Hay quienes creen que su administración los ayuda a realizar actividades intelectuales o físicas con mayor velocidad o agudeza y hay otros, que piensan lo contrario. En ocasiones, puede producir irritabilidad, ansiedad, temblores, vértigos, espasmos musculares y paranoia.

En cuanto a la duración de estos fenómenos, los mismos varían de acuerdo a su modo de administración. Sin embargo, es posible enunciar que a mayor rapidez de absorción, más profundo será el efecto y más rápido será su desaparición. Al ser inhalada, las consecuencias se demoran pero pueden perdurar de quince a treinta minutos mientras que si se fuma, el efecto es casi instantáneo aunque su potencia se ve hasta los diez minutos pasados posteriores a la acción.

Uno de los mayores riesgos de esta sustancia, más allá de su gran potencial de generar adicción, es la sobredosificación. El estudio de la NIDA explica que en estos casos “las complicaciones más frecuentes se encuentran algunos efectos cardiovasculares como alteraciones en el ritmo cardíaco y ataques al corazón; algunos efectos neurológicos incluyendo ataques cerebrovasculares, convulsiones, dolores de cabeza y hasta coma; y complicaciones gastrointestinales, como dolor abdominal y náuseas”.

Para agregarle mayor información a este cuadro dantesco, los efectos a largo plazo de la adicción no son alentadores. Uno de los fenómenos más peligrosos es que la cocaína genera tolerancia en el organismo de los consumidores. Es decir que al exponerse a esta droga repetidas veces, las personas deberán administrarse una mayor cantidad o hacerlo con mayor frecuencia para obtener el mismo grado de satisfacción que durante las primeras aplicaciones. Estos efectos producen una mayor sensibilidad de las personas y fomentan la aparición de ansiedad y psicosis en las que es posible perder el sentido de la realidad por alucinaciones.

El uso crónico de esta sustancia tiene correlatos físicos muy potentes que dependen de su modo de administración. Al inyectarse los usuarios pueden desarrollar reacciones alérgicas a la droga o a alguno de los aditivos que le son agregados. Si se ingiere vía oral es posible que los consumidores sufran gangrena intestinal al reducir el flujo de sangre y finalmente, su inhalación aumenta exponencialmente las posibilidades de: ronquera, problemas para tragar,

hemorragias nasales, pérdida del olfato y hasta perforaciones del tabique nasal. Finalmente, por el efecto que genera en la disminución del apetito, los adictos crónicos pueden sufrir pérdidas de peso sustanciales que los lleven a cuadros graves de desnutrición.

En cuanto a su producción, el informe del “Transnational Institute of Drugs and Democracy” (TNI): “Los mitos de la coca”<sup>37</sup> clarifica la cuestión. Citando estudios de seguimiento de cultivos de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga el Delito (ONUDD), y basadas en la Operación Breakthrough del Departamento de Justicia y la Dirección de Lucha contra la Droga (DEA)<sup>38</sup> de los Estados Unidos, concluye que el contenido alcaloide de la cocaína, en las hojas de la planta de coca se sitúa entre el 0,52 y el 0,73 por ciento.

El mismo documento explica que la extracción no es una tarea sencilla ya que se necesitan conocimientos especializados en química y una serie de elementos específicos, tanto en materia prima como en equipamiento que son difíciles de conseguir en un hogar promedio. Sumada las complicaciones del acceso a estos productos, la manipulación de los mismos es en extremo peligrosa ya que en su mayoría se tratan de compuestos volátiles, inflamables y/o explosivos.

La investigación del TNI<sup>39</sup> demuestra, mediante análisis de los precios del mercado que la extracción de la cocaína de la planta de coca sólo es viable en cantidades superiores a los cien kilogramos de hojas. De este monto, se calcula que, haciendo una excelente labor, se podría conseguir hasta un kilo de pasta base y entre trescientos y cuatrocientos gramos de clorhidrato de cocaína. Esta situación genera enormes incentivos para la concentración de la producción de la materia prima en las regiones impulsoras. El informe de la OEA, “El problema de las drogas en las Américas” describe que los cultivos de coca se ubican principalmente en Bolivia, Perú y Colombia.<sup>40</sup>

---

<sup>37</sup> Transnational Institute of Drugs and Democracy. (2009). *Los mitos de la coca. Programa drogas y democracia*. Disponible en <http://www.tni.org/sites/www.tni.org/files/download/losmitosdelacoca.pdf> Recibido el 10/06/2013

<sup>38</sup> Drug Enforcement Administration (2000) Drug Availability Steering Committee. Disponible en <http://www.whitehousedrugpolicy.gov/publications/pdf/drugavailability.pdf>. Recibido el 10/06/2013

<sup>39</sup> Transnational Institute of Drugs and Democracy. (2009). *Los mitos de la coca. Programa drogas y democracia*. Disponible en <http://www.tni.org/sites/www.tni.org/files/download/losmitosdelacoca.pdf> Recibido en 10/06/2013

<sup>40</sup> Organización de los Estados Americanos (2013) *El problema de las Drogas en América*. Disponible en [http://www.oas.org/documents/spa/press/Introduccion\\_e\\_Informe\\_Analitico.pdf](http://www.oas.org/documents/spa/press/Introduccion_e_Informe_Analitico.pdf) Recibido el 10/06/2013

## PASTA BASE

Como se ha escrito, la pasta base es una versión no refinada de la cocaína, generada durante la extracción de los alcaloides de las hojas de coca. Su apariencia es de un polvo blanco o amarillo que depende de la sustancia con la que ha sido mezclada.

Es posible que el punto más crítico de esta sustancia sea su enorme poder de generar dependencia. Como explica el manual “Quiero Ser”, informativo para profesores, confeccionado por el SEDRONAR: “el hecho de que la pasta base contenga el alcaloide más los solventes, y sea altamente adictiva, la hacen mucho más peligrosa para el organismo que otras sustancias. Los efectos de la pasta base dependen de muchas variables, tales como el tipo de preparación, la dosis, la frecuencia del consumo, las impurezas, etc”<sup>41</sup>.

En la mayoría de los casos, esta droga se fuma mediante pipas caseras o cigarrillos armados que generan un pico casi inmediato de euforia pero que se esfuma con el pasar de apenas 5 a 10 minutos dejando una enorme angustia. Es en ese momento que los consumidores comienzan a administrarse la droga compulsivamente para llenar el enorme vacío que sienten terminando en la última etapa de alucinaciones y/o psicosis.

Los daños sobre el físico y la personalidad de los individuos es semejante a los que se describieron que sufren los usuarios crónicos de la cocaína. Sin embargo, al tratarse de una droga aún más adictiva y con sustancias que se agregan para “estirar” la cantidad, los daños son mucho más veloces.

## **CAPÍTULO 4: EFICACIA DE LA POLÍTICA PÚBLICA EN CADA PAÍS**

Para sintetizar lo analizado hasta el momento se podría concluir que en el capítulo uno se presentó el problema y se plantearon los aportes más significativos acerca de la importancia de la identificación de la problemática en la política pública. En el capítulo dos se compararon los enfoques de Argentina y Uruguay sobre el consumo de sustancias ilegales y en el último tratado se describieron y distinguieron tres de éstos componentes psicoactivos.

---

<sup>41</sup> Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico (SEDRONAR). (2010). Programa “Quiero ser”. Manual. Disponible en [http://www.sedronar.gov.ar/quiero-ser/descargas/manual\\_profesor.pdf](http://www.sedronar.gov.ar/quiero-ser/descargas/manual_profesor.pdf)  
Recibido el 10/06/2013

Es entonces el momento oportuno de cotejar el efecto que han tenido ambas identificaciones tanto en el conjunto de la sociedad como en el sector específico de aquellos que consumen sustancias psicoactivas.

Como se ha mencionado, existe una gran dificultad para hallar datos confiables y comparables. A pesar de esto, en la última década, la ONU y la OEA han hecho esfuerzos por mejorar esta realidad, la disponibilidad de información continúa brillando por su ausencia o robustez lo que dificulta aún más evaluaciones serias y productivas.

Uno de los mayores obstáculos para realizar eficaces análisis de política comparada con datos recientes, es la escasa estandarización de los estudios de investigación de los países que integran el Mercosur. Es una verdadera subutilización óptima de los recursos ya que, con relativa frecuencia, los países realizan las “Encuestas Nacionales de Hogares sobre Consumo de Drogas”. Mientras que Argentina ha estudiado la situación en los años 1999<sup>42</sup>, 2004<sup>43</sup>, 2006<sup>44</sup>, 2008<sup>45</sup> y 2010<sup>46</sup>, Uruguay lo ha hecho en los años 1998<sup>47</sup>, 2001<sup>48</sup>, 2006<sup>49</sup> y 2011<sup>50</sup>.

---

<sup>42</sup> Observatorio Argentino de Drogas. (1999) *Encuesta Nacional de Hogares sobre Consumo de Sustancias Psicoactivas*. Disponible en [http://www.observatorio.gov.ar/investigaciones/Encuesta\\_Nac\\_Epidemiologica\\_1999\\_resumen.pdf](http://www.observatorio.gov.ar/investigaciones/Encuesta_Nac_Epidemiologica_1999_resumen.pdf) Recibido el 10/06/2013

<sup>43</sup> Observatorio Argentino de Drogas. (2004) *Encuesta Nacional de Hogares sobre Consumo de Sustancias Psicoactivas*. Disponible en [http://www.observatorio.gov.ar/investigaciones/Encuesta\\_en\\_Poblacion\\_General\\_2004.pdf](http://www.observatorio.gov.ar/investigaciones/Encuesta_en_Poblacion_General_2004.pdf) Recibido el 10/06/2013

<sup>44</sup> Observatorio Argentino de Drogas. (2004) *Encuesta Nacional de Hogares sobre Consumo de Sustancias Psicoactivas*. Disponible en [http://www.observatorio.gov.ar/investigaciones/Encuesta\\_en\\_Poblacion\\_General\\_2006.pdf](http://www.observatorio.gov.ar/investigaciones/Encuesta_en_Poblacion_General_2006.pdf) Recibido el 10/06/2013

<sup>45</sup> Observatorio Argentino de Drogas. (2008) *Encuesta Nacional de Hogares sobre Consumo de Sustancias Psicoactivas*. Disponible en [http://www.observatorio.gov.ar/investigaciones/Encuesta\\_Nacional\\_sobre\\_consumo\\_en\\_poblacion\\_general\\_%20Argentina2008.pdf](http://www.observatorio.gov.ar/investigaciones/Encuesta_Nacional_sobre_consumo_en_poblacion_general_%20Argentina2008.pdf) Recibido el 10/06/2013

<sup>46</sup> Observatorio Argentino de Drogas. (2010) *Encuesta Nacional de Hogares sobre Consumo de Sustancias Psicoactivas*. Disponible en [http://www.observatorio.gov.ar/investigaciones/Estudio\\_Nacional\\_sobre\\_consumo\\_en\\_poblacion\\_general-Argentina2010.pdf](http://www.observatorio.gov.ar/investigaciones/Estudio_Nacional_sobre_consumo_en_poblacion_general-Argentina2010.pdf) Recibido el 10/06/2013

<sup>47</sup> Observatorio Uruguayo de Drogas. (1998) *Encuesta Nacional de Hogares sobre Consumo de Drogas*. Disponible en [http://www.infodrogas.gub.uy/images/stories/pdf/encuesta\\_1998.pdf](http://www.infodrogas.gub.uy/images/stories/pdf/encuesta_1998.pdf) Recibido el 10/06/2013

<sup>48</sup> Observatorio Uruguayo de Drogas. (2001) *Encuesta Nacional de Hogares sobre Consumo de Drogas*. Disponible en [http://www.infodrogas.gub.uy/images/stories/pdf/3ra\\_encuesta\\_prevalencia\\_drogas\\_2001\\_rev6.pdf](http://www.infodrogas.gub.uy/images/stories/pdf/3ra_encuesta_prevalencia_drogas_2001_rev6.pdf) Recibido el 10/06/2013

<sup>49</sup> Observatorio Uruguayo de Drogas. (2006) *Encuesta Nacional de Hogares sobre Consumo de Drogas*. Disponible en [http://www.infodrogas.gub.uy/images/stories/pdf/Presentacion\\_4a\\_Encuesta\\_Hogares\\_Drogas.pdf](http://www.infodrogas.gub.uy/images/stories/pdf/Presentacion_4a_Encuesta_Hogares_Drogas.pdf) Recibido el 10/06/2013

<sup>50</sup> Observatorio Uruguayo de Drogas. (2011) *Encuesta Nacional de Hogares sobre Consumo de Drogas*. Disponible en [http://www.infodrogas.gub.uy/images/stories/pdf/v\\_enc\\_hogares\\_2011.pdf](http://www.infodrogas.gub.uy/images/stories/pdf/v_enc_hogares_2011.pdf) Recibido el 10/06/2013

Más allá de estas notorias diferencias en el momento que se llevó a cabo el relevamiento, en un análisis de política comparada serio, los datos de cada país no deberían ser comparados. Esta decisión fue recomendada por Marya Hynes, quien al ser contactada por la presente investigación recomendó desechar los citados estudios nacionales. Hynes, es la Secretaria de Seguridad Multidimensional, de la Inter-American-Drug Abuse Control Commission (CICAD), perteneciente a la OEA. La funcionaria subrayó que los mismos no solo difieren en el procedimiento elegido para el muestreo, sino que no han recibido los ajustes estadísticos necesarios que garantice su comparabilidad.

Sin embargo, la diferencia más importante, que no fue mencionada en sus correos electrónicos, es que mientras Argentina ha elegido como la población objetivo a las personas de entre 12 a 65 años, Uruguay ha escogido aquellas que tienen entre 15 a 65 años. Esta pequeña variación, puede resultar determinante a la hora de calcular las muestras y los porcentajes finales. La siguiente tabla, basada en los datos del Censo de 2004<sup>51</sup> demuestra el peso relativo del grupo (12 a 14 años inclusive) en el tamaño total del universo (si hubiera sido de 12 a 65 años, como en Argentina).

**Tabla 6**

<b>TOTAL PAIS</b>		
<b>Cuadro 3.- Población por área y sexo, según edades simples.</b>		
<b>EDADES</b>	<b>P O B L A C I Ó N</b>	
<b>Total de 12 a 65 años</b>	2.218.030	100%
<b>12 años</b>	52.747	7,08%
<b>13 años</b>	51.237	
<b>14 años</b>	53.000	
Fuente : INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA - CENSO FASE I 2004		

Más allá del peso relativo sobre la población objetivo, desechar a las personas de 12, 13 y 14 años implica una diferencia cualitativa en los resultados. La problemática del consumo y abuso de sustancias psicoactivas es un fenómeno que comienza a edades tempranas y las

<sup>51</sup> Instituto Nacional de Estadística (Uruguay) (2001) [http://www.ine.gub.uy/fase1new/TotalPais/Cuadro2\\_00\\_A.XLS](http://www.ine.gub.uy/fase1new/TotalPais/Cuadro2_00_A.XLS)

tareas de prevención son –en gran medida- realizadas dentro del ámbito escolar. Por esta razón, la medición de los indicadores se verá muy afectada, en especial aquellos relacionados con la edad de inicio, la percepción del riesgo y la tasa de consumo.

Para zanjar estas divergencias, una de las tareas realizadas por la Oficina de Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (ONUDD) y la Comisión Interamericana para el Control de Abuso de Drogas (CICAD/OEA) ha sido colaborar técnica y financieramente con los países miembros, para generar datos enmarcados en el “Sistema Subregional de Información e Investigación sobre Drogas en Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, Perú y Uruguay”<sup>52</sup>.

Como explica el documento, en los países que interesan para esta investigación, la recolección de la información tuvo lugar a lo largo del último trimestre de 2006 con metodologías comunes.

El universo se definió como la población urbana, de ambos sexos, de 12 a 65 años. Las ciudades incluidas en la muestra representan al menos el 70% de la población total en dicha franja de edades. En el caso de Uruguay se decidió relevar los asentamientos urbanos con más de 10 mil habitantes y en de Argentina aquellas con 80 mil y más, incluyendo también 2 capitales de provincia que no cumplían con ese requisito. Esta selección se construyó teniendo en cuenta los últimos datos disponibles - en ese entonces - de los Censos Nacionales de Población y Vivienda con los ajustes estadísticos pertinentes al año 2006.

**Tabla 7**

País	Tamaños de muestra y población representada.	
	Población de 15 a 64 años, por país.	
	Tamaño de muestra teórica	Población representada
ARG	12.459	16.007.448
UY	6.442	1.466.158

<sup>52</sup> Comisión Interamericana para el control del abuso de drogas (2008) Elementos orientadores para las políticas públicas sobre drogas en la Subregión. Primer Estudio comparativo sobre consumo de drogas y factores asociados en población de 15 a 64 años. Disponible en [http://www.cicad.oas.org/oid/NEW/Research/comparativo\\_subregional-2008-06.pdf](http://www.cicad.oas.org/oid/NEW/Research/comparativo_subregional-2008-06.pdf) Recibido el 10/06/2013

Cabe señalar que existe, entre ambos países, una diferencia importante en el porcentaje de personas que habitan zonas urbanas. Mientras en ese momento, en Argentina el 89,4% se localizaba en áreas no rurales, en Uruguay lo hacía un 63,5%. Este fenómeno obstaculiza una extrapolación a la población total de manera que, a diferencia del análisis realizado por la Oficina contra la Droga y el Delito de la ONU, se deberá ser cauteloso para generalizar los datos al conjunto de la ciudadanía teniendo en cuenta una fracción de la misma.

Ante la escasez de información que permita cotejar las diferencias en las tendencias de consumo de drogas entre la población urbana y rural sería muy aventurero suponer que el comportamiento en un medio y otro es semejante. En especial, este fenómeno cobra mayor importancia en el caso uruguayo, donde casi 4 de cada 10 personas habitan en zonas rurales.

Una vez que se han realizado estas aclaraciones metodológicas es momento de hablar sobre los resultados concretos del “Primer estudio comparativo sobre consumo de drogas y factores asociados en población de 15 a 64 años”.

A pesar de las diferencias que se marcaron entre la identificación del problema entre ambos casos es posible trazar algunos objetivos comunes a ambos tratamientos de la problemática. Si bien pueden diferir en las técnicas utilizadas y la distribución del gasto que realizan para llevarlas a cabo, tanto Argentina como Uruguay buscan provocar algunos fenómenos concretos semejantes.

En el territorio charrúa, la Junta Nacional de Drogas (JND) organismo dependiente de la Presidencia de la República y de carácter interministerial, es la encargada de “definir las líneas políticas en las distintas áreas en lo que hace a la reducción de la demanda, control de la oferta y lavado de activos, sistematización de estudios, información e investigación, tratamiento y rehabilitación, comunicación, debate público y académico”.<sup>53</sup> Este organismo depende de la Presidencia de la República y tiene carácter interministerial.

---

<sup>53</sup> Junta Nacional de Drogas. Presidencia de la República Uruguay. Cometido de la JND. Disponible en [http://www.infodrogas.gub.uy/index.php?option=com\\_content&view=article&layout=info&id=2&Itemid=5](http://www.infodrogas.gub.uy/index.php?option=com_content&view=article&layout=info&id=2&Itemid=5) Recibido el 10/06/2013

En su apartado sobre la Prevención, el organismo se plantea “favorecer la reducción de la demanda de drogas a través de estrategias que se complementan, tanto en el consumo de drogas, así como también en la gestión de los riesgos asociados al uso”<sup>54</sup>.

Por su lado, la División “Control de la Oferta”, explica que su objetivo es “incrementar la eficacia de los procedimientos y fomentar la cooperación y cooperación entre las agencias de interdicción en relación al control del tráfico ilícito de drogas y el desvío de productos farmacéuticos y precursores químicos”<sup>55</sup>.

Del otro lado del Río de la Plata, en Argentina, el SEDRONAR se postula como metas:

“Determinar los planes y programas de acción conjunta contra la producción, el tráfico y la comercialización ilícitos de drogas, el control de los precursores y sustancias químicas utilizables en la producción de drogas ilícitas y participar en la prevención y control del lavado de dinero producida por dichas actividades ilegales y sus delitos conexos.

Coordinar y programar las distintas estrategias a seguir con el Poder Judicial, Legislativo, Fuerzas de Seguridad y demás organismos comprometidos en la lucha contra el narcotráfico, el lavado de dinero y el desvío de precursores químicos.

Coordinar la implementación del "Plan Federal de Prevención de la Drogadependencia y del Control del Tráfico Ilícito de Drogas" en lo referente a su materia, y ejercer la presidencia de la Comisión de Estrategia Conjunta”<sup>56</sup>.

En otras palabras, estos objetivos enunciados pueden trasladarse en acciones concretas, palpables, que permitan bajar a la realidad los resultados que se esperan obtener con las políticas públicas realizadas. En concreto, es posible decir que ambos países buscan:

a) disminuir la cantidad de personas que consumen sustancias psicoactivas (Variable dependiente: reducción de la demanda)

---

<sup>54</sup> Junta Nacional de Drogas. Presidencia de la República Uruguay. Prevención. Disponible en [http://www.infodrogas.gub.uy/index.php?option=com\\_content&view=category&id=26&layout=blog&Itemid=51](http://www.infodrogas.gub.uy/index.php?option=com_content&view=category&id=26&layout=blog&Itemid=51) Recibido el 10/06/2013

<sup>55</sup> Junta Nacional de Drogas. Presidencia de la República Uruguay. Control de la oferta. Disponible en [http://www.infodrogas.gub.uy/index.php?option=com\\_content&view=category&id=19&layout=blog&Itemid=44](http://www.infodrogas.gub.uy/index.php?option=com_content&view=category&id=19&layout=blog&Itemid=44) Recibido el 10/06/2013

<sup>56</sup> Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y el Narcotráfico. *Objetivos*. Disponible en <http://www.sedronar.gov.ar/data/destacados.asp?t=18> Recibido el 10/06/2013

b) alertar sobre las problemáticas que conlleva su uso, tanto a consumidores como no consumidores. (Variable dependiente: reducción de la demanda)

c) reducir la venta de drogas ilegales (Variable dependiente: reducción de la oferta)

Para medir la eficacia de las acciones llevadas a cabo por los países, el Observatorio Interamericano de Drogas de la CICAD y la ONNUD coordinaron el estudio de manera que en la instrumentación se obtuviera información comparable. Una de los requisitos fundamentales fue la confección de un cuestionario estandarizado que contuviera una cantidad básica de información aunque también se permitió extenderlo según las particularidades de cada región.

Como se explicó anteriormente, el objetivo del presente trabajo es explorar la relación entre la identificación de la problemática - analizada como variable independiente-, y la eficacia de las políticas públicas en la concreción de los objetivos que se plantean: Reducción de la Demanda y Reducción de la Oferta -conceptualizadas como las variables dependientes-.

En concreto, el mismo buscó indagar cuestiones acerca de ciertas variables en los países estudiados. Como explicaba Pasquino, “para colmar esta distancia entre intención de un significado conceptual y sus referentes empíricos hay que dar algunos pasos intermedios”. Estos pasos intermedios, son los indicadores, “un concepto transferido y reducido a sus propiedades observables y definido por las operaciones que lo verifican”<sup>57</sup>.

Para observar las variables investigadas los organismos de cada Estado decidieron analizar los siguientes aspectos:

1) Variable dependiente: Reducción de la Demanda:

a) Descripción indicador: Consumo de drogas

**Indicador Prevalencia de vida:** proporción de personas que consumieron cada una de las sustancias alguna vez en la vida sobre el total de las personas estudiadas.

**Indicador Prevalencia del último año:** proporción de personas que consumieron cada una de las sustancias en los últimos 12 meses sobre el total de las personas estudiadas.

---

<sup>57</sup> Pasquino, Gianfranco (compilador). (1988). *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Alianza Editorial.

**Indicador Prevalencia del último mes:** proporción de personas que consumieron cada una de las sustancias en los últimos 30 días sobre el total de las personas estudiadas.

Para indagar en estas cuestiones, tanto en Argentina como en Uruguay, se utilizó una pregunta dicotómica: “Si” o “NO”

“¿Ha consumido Ud. (se menciona la droga) alguna vez en (se incluye período de la pregunta: la vida/ los últimos 12 meses / los últimos 30 días)?”

Resultados indicador: Consumo de drogas

**Tabla 8**

Prevalencias vida, año y mes de marihuana, población 15 a 64 años, por país			
País	Prevalencias		
	Vida	Último año	Último mes
Argentina	16,70	4,70	7,20
Uruguay	14,00	6,00	3,80
Diferencia %	-16,17%	27,66%	-47,22%

Prevalencias vida, año y mes de cocaína, población 15 a 64 años, por país			
País	Prevalencias		
	Vida	Último año	Último mes
Argentina	8,25	2,67	1,63
Uruguay	4,63	1,68	0,92
Diferencia %	-43,88%	-37,08%	-43,56%

Prevalencias vida, año y mes de pasta base, población 15 a 64 años, por país			
País	Prevalencias		
	Vida	Último año	Último mes
Argentina	1,13	0,54	0,27
Uruguay	0,95	0,36	0,15
Diferencia %	-15,93%	-33,33%	-44,44%

El primer indicador, quizás uno de los más importantes, muestra a primera vista una holgada superioridad de Uruguay en la eficacia de la política pública. En todas las drogas y en todos los segmentos temporales, Argentina exhibe valores superiores al 15% con respecto a su vecino. Esta tendencia se agudiza al consultar acerca del consumo de las tres sustancias en el último mes donde la diferencia aumenta hasta acercarse (o superar) el 45%.

Las distancias en la prevalencia de consumo se acortan cuando se analiza a la marihuana y se magnifican con las otras, en especial con la cocaína.

**Tabla 9**

Prevalencias vida, año y mes de marihuana, hombres de 15 a 64 años, por país			
País	Prevalencias		
	Vida	Último año	Último mes
Argentina	20,0	9,1	5,7
Uruguay	19,1	8,9	5,9
Diferencia %	-4,50%	-2,20%	3,51%

Prevalencias vida, año y mes de cocaína, hombres de 15 a 64 años, por país			
País	Prevalencias		
	Vida	Último año	Último mes
Argentina	9,82	3,24	1,93
Uruguay	7,22	2,75	1,63
Diferencia %	-26,48%	-15,12%	-15,54%

Prevalencias vida, año y mes de pasta base, hombres de 15 a 64 años, por país			
País	Prevalencias		
	Vida	Último año	Último mes
Argentina	1,40	0,73	0,33
Uruguay	1,52	0,64	0,24
Diferencia %	8,57%	-12,33%	-27,27%

**Tabla 10**

Prevalencias vida, año y mes de marihuana, mujeres de 15 a 64 años, por país			
País	Prevalencias		
	Vida	Último año	Último mes
Argentina	13,9	5,7	3,8
Uruguay	9,6	3,5	2,0
Diferencia %	-30,94%	-38,60%	-47,37%

Prevalencias vida, año y mes de cocaína, mujeres de 15 a 64 años, por país			
País	Prevalencias		
	Vida	Último año	Último mes
Argentina	6,93	2,18	1,37
Uruguay	2,43	0,78	0,31
Diferencia %	-64,94%	-64,22%	-77,37%

Prevalencias vida, año y mes de pasta base, mujeres de 15 a 64 años, por país			
País	Prevalencias		
	Vida	Último año	Último mes
Argentina	0,90	0,38	0,21
Uruguay	0,48	0,13	0,07
Diferencia %	-46,67%	-65,79%	-66,67%

Es llamativo, que al separar a los consumidores por su género, las diferencias se reducen cuando se observan a los hombres y por supuesto, aumentan de manera considerable al mirar a las mujeres.

Al igual que se destacó en la tabla 8, si bien las argentinas consumen más marihuana que las uruguayas, las diferencias se tornan abismales en el caso de la cocaína y la pasta base; en especial al consultar sobre administraciones en el último mes.

**Tabla 11**

Prevalencias vida, año y mes de marihuana, población de 15 a 34 años, por país			
País	Prevalencias		
	Vida	Último año	Último mes
Argentina	21,1	9,7	6,1
Uruguay	21,3	10,1	6,3
Diferencia %	0,95%	4,12%	3,28%

Prevalencias vida, año y mes de cocaína, población de 15 a 34 años, por país			
País	Prevalencias		
	Vida	Último año	Último mes
Argentina	9,68	3,30	1,98
Uruguay	7,10	2,89	1,60
Diferencia %	-26,65%	-12,42%	-19,19%

Prevalencias vida, año y mes de pasta base, población de 15 a 34 años, por país			
País	Prevalencias		
	Vida	Último año	Último mes
Argentina	1,44	0,77	0,40
Uruguay	1,82	0,73	0,29
Diferencia %	26,39%	-5,19%	-27,50%

**Tabla 12**

Prevalencias vida, año y mes de marihuana, población de 35 a 64 años, por país			
País	Prevalencias		
	Vida	Último año	Último mes
Argentina	12,5	4,8	3,3
Uruguay	6,5	1,8	1,2
Diferencia %	-48,00%	-62,50%	-63,64%

Prevalencias vida, año y mes de cocaína, población de 35 a 64 años, por país			
País	Prevalencias		
	Vida	Último año	Último mes
Argentina	6,91	2,05	1,29
Uruguay	2,09	0,46	0,22
Diferencia %	-69,75%	-77,56%	-82,95%

Prevalencias vida, año y mes de pasta base, población de 35 a 64 años, por país			
País	Prevalencias		
	Vida	Último año	Último mes
Argentina	0,80	0,29	0,13
Uruguay	0,07	0,00	0,00
Diferencia %	-91,25%	-100,00%	-100,00%

Las tablas 11 y 12 muestran las diferencias de consumo entre los 2 grandes grupos etarios en que se discriminó el estudio: de 15 a 34 años y de 35 a 64 años. Las mismas, parecieran arrojar luz acerca de cuál es la franja de edad más problemática en Argentina. Con claridad es posible ver que si bien, proporcionalmente más jóvenes argentinos consumen drogas, la diferencia sustancial se nota en el grupo de personas mayores de 35 años.

Para percibir esta tendencia parece apropiado prestar atención a los siguientes cuadros:

**Tabla 13**

Diferencia % entre: Prevalencia de marihuana población 35 a 64 años y prevalencia de población 15 a 34 años, por país			
País	Prevalencias		
	Vida	Último año	Último mes
Argentina	-68,80%	-102,08%	-84,85%
Uruguay	-227,69%	-461,11%	-425,00%

Diferencia % entre: Prevalencia de cocaína población 35 a 64 años y prevalencia de pasta base 15 a 34 años, por país			
País	Prevalencias		
	Vida	Último año	Último mes
Argentina	-40,09%	-60,98%	-53,49%
Uruguay	-239,71%	-528,26%	-627,27%

Diferencia % entre: Prevalencia de marihuana población 35 a 64 años y prevalencia de población 15 a 34 años, por país			
País	Prevalencias		
	Vida	Último año	Último mes
Argentina	-80,00%	-165,52%	-207,69%
Uruguay	-2500,00%	No consume	No consume

En éstos, se identifica que los adultos de ambos países tienen tasas de consumo mucho menos que los jóvenes de su país. Sin embargo, mientras en Argentina la tasa de mayor caída llega al -207%, en Uruguay el derrumbe es mucho más abrupto: las diferencias tienen un piso de -227% e incluso durante la encuesta no se registraron consumos de pasta base en personas mayores de 34 años.

## 1) Variable dependiente: Reducción de la Demanda:

## b) Indicador: Percepción del riesgo

El cuestionario consultaba: *“En su opinión, cuál cree usted que es el riesgo que corre una persona que (frecuentemente/alguna vez) consume (se menciona droga)?”*

Esta pregunta permitía las siguientes respuestas: “ningún riesgo”, “riesgo leve” o “moderado”, “gran riesgo” y por último, “no sé qué riesgo corre” (cuya aparición implica desinformación).

Como menciona un estudio realizado en Chile en 2006, “La percepción de riesgo fija una barrera subjetiva frente al uso de drogas. Quienes perciben gran riesgo tienden a evitar el uso de drogas”<sup>58</sup>. Es decir, gracias a la información y formación recibida por los distintos actores sociales, la persona se reprime (o no) cualquier deseo de experimentación de sustancias psicoactivas. Cabe señalar que, las familias y los grupos de pertenencia pueden jugar un rol fundamental en este papel pero como estamos en presencia de un estudio comparativo de políticas públicas estatales se asumirá que la percepción del riesgo está relacionada a los programas universales de prevención.

## Resultados del indicador: Percepción del riesgo

**Tabla 14**

% de Personas con Percepción de "Gran riesgo" de consumir marihuana frecuentemente por edad y total, por país.				% de Personas con Percepción de "Gran riesgo" de consumir cocaína frecuentemente por edad y total, por país.				% de Personas con Percepción de "Gran riesgo" de consumir pasta base frecuentemente por edad y total, por país.			
País	Grupo de edad		Total	País	Grupo de edad		Total	País	Grupo de edad		Total
	15 a 34	35 a 64	15 a 64		15 a 34	35 a 64	15 a 64		15 a 34	35 a 64	15 a 64
Argentina	83	86,8	85	Argentina	92,4	92,2	92,5	Argentina	90	88,8	89,4
Uruguay	71	80,8	76,4	Uruguay	89,1	90,9	90,1	Uruguay	92,5	92,6	92,6

<sup>58</sup> Observatorio Chileno de Drogas (2006) Informe Anual de la Situación de las Drogas en Chile. Disponible en [http://www.senda.gob.cl/wp-content/uploads/2011/04/2006\\_Informe\\_Observatorio\\_Drogas.pdf](http://www.senda.gob.cl/wp-content/uploads/2011/04/2006_Informe_Observatorio_Drogas.pdf) Recibido el 10/06/2013

Es probable que éste sea el indicador en donde los datos sean más parejos entre los países sean más parejos. En especial, en la marihuana, Argentina demuestra un margen superior al 7% con respecto a Uruguay. Como se ve, esta brecha se achica al mirar drogas hacia las drogas más dañinas e incluso los uruguayos perciben mayor riesgo que los argentinos en el consumo de pasta base.

Como el estudio demuestra, pareciera que no existe una asociación directa y perfecta entre percepción del riesgo y tendencias de consumo. El caso uruguayo ejemplifica con claridad que es posible encontrar poblaciones sin elevados “prejuicios” negativos hacia una droga (en relación con sus vecinos) y aún así tener tasas de prevalencias inferiores al resto.

#### 1) Variable dependiente: Reducción de la Demanda:

##### a) Indicador: Signos de dependencia:

Posiblemente sea el indicador donde influyó en mayor medida la subjetividad del equipo técnico que confeccionó el cuestionario. Como refleja Miguel Sánchez Turet en su artículo: “Drogodependencias: aspectos terminológicos y taxonómicos”<sup>59</sup>, la posición de los organismos internacionales definiendo los conceptos de uso, abuso y drogodependencia ha tenido un recorrido –por lo menos- sinuoso. Tras haber usado desde 1950 a 1964 el término toxicomanía, la Organización Mundial de la Salud (OMS) decidió reemplazarlo por “drogodependencia” en un intento por comprender un fenómeno que se complejizaba a pasos agigantados con el correr de los años. Por ejemplo, fue con ese movimiento y en ese año en el que la OMS incluyó al alcohol como una sustancia capaz de generar drogodependencia, “el estado originado por la administración o el consumo repetido de la sustancia en cuestión en forma periódica o continua”<sup>60</sup>.

No figura dentro las intenciones de este trabajo realizar un recorrido histórico hasta la actualidad de los conceptos en cuestión. Para ese fin, bien se puede consultar el artículo de

---

<sup>59</sup> Sánchez Turet, Miguel (1991) Drogodependencias: aspectos terminológicos y taxonómicos”. Disponible en <http://www.raco.cat/index.php/anuariopsicologia/article/viewFile/64653/88680> Recibido el 10/06/2013

<sup>60</sup> World Health Organization (1964) *Technical Report Series. (Thirteenth report of WHO Expert Committee)*. Disponible en [http://whqlibdoc.who.int/trs/WHO\\_TRS\\_293.pdf](http://whqlibdoc.who.int/trs/WHO_TRS_293.pdf) Recibido el 10/06/2013

Turet citado donde el autor muestra con claridad cómo los procesos sociales y los surgimientos de nuevas sustancias modifican las conceptualizaciones que los especialistas hacen de la problemática. Por esta razón, es atinado entender que se trata de uno de los indicadores con mayor nivel de interpretación y procesamiento de los datos.

Conscientes de las discrepancias que giran alrededor de estas taxonomías y respondiendo a los lineamientos de la ONU, el estudio siguió el estándar de la Clasificación Internacional de Enfermedades Décima Versión, CIE 10. Esta publicación, editada por la OMS en 1992, “determina la clasificación y codificación de las enfermedades y una amplia variedad de signos, síntomas, hallazgos anormales, denuncias, circunstancias sociales y causas externas de daños y/o enfermedad...Este sistema está diseñado para promover la comparación internacional de la recolección, procesamiento, clasificación y presentación de estas estadísticas”<sup>61</sup>.

En concreto, la CIE 10 se refiere a la drogodependencia como: “el conjunto de manifestaciones fisiológicas, comportamentales y cognoscitivas en el cual el consumo de una droga, o de un tipo de ellas, adquiere la máxima prioridad para el individuo, mayor incluso que cualquier otro tipo de comportamiento de los que en el pasado tuvieron el valor más alto. La manifestación característica del síndrome de dependencia es el deseo (a menudo fuerte y a veces insuperable) de ingerir sustancias psicotrópicas (aun cuando hayan sido prescritas por un médico), alcohol o tabaco.”

El documento enuncia 6 criterios que se trasladaron al estudio latinoamericano en 10 preguntas concretas para aquellas personas que respondieron haber consumido drogas ilegales (marihuana, cocaína y pasta base) durante el último año. Los encargados del cuestionario decidieron catalogar como “personas con signos de dependencia” a todos aquellos que hayan respondido afirmativamente a por lo menos 3 de las siguientes consignas.

- ¿Ha sentido un deseo tan grande de usar (marihuana/cocaína/pasta base) que no pudo resistir o pensar en nada más?
- ¿Ha consumido (marihuana/cocaína/pasta base) a pesar de que tenía la intención de no hacerlo?

---

<sup>61</sup> Organización Mundial de la Salud (1992) *Clasificación Internacional de Enfermedades Versión 10*. Disponible en [http://cie10.org/Cie10\\_Que\\_es\\_cie10.html](http://cie10.org/Cie10_Que_es_cie10.html) Recibido el 10/06/2013

¿Ha terminado consumiendo (marihuana/cocaína/pasta base) en mayores cantidades de lo que usted pensó?

- ¿Alguna vez usó (marihuana/cocaína/pasta base) para eliminar problemas como éstos (Mostrar Tarjeta) o para evitar que se presentaran?
- ¿Y ha presentado problemas como éstos (Mostrar Tarjeta) cuando suspendía o disminuía el consumo de (marihuana/cocaína/pasta base)?
- ¿Ha observado que para obtener el mismo efecto con (marihuana/cocaína/pasta base), ha consumido mayor cantidad que antes?
- ¿Ha notado que la misma cantidad de (marihuana/cocaína/pasta base) tiene menos efectos en usted que antes?
- ¿Ha dejado de hacer actividades de diversión o actividades que a usted le gustan, por el consumo de (marihuana/cocaína/pasta base)?
- ¿Pasa más tiempo que antes para recuperarse del consumo de (marihuana/cocaína/pasta base)?
- ¿Ha continuado consumiendo (marihuana/cocaína/pasta base) a pesar de que le ocasiona problemas de salud, física, emocionales o nerviosos?

Resultados del indicador: Signos de dependencia

**Tabla 15**

% de personas consideradas con signos de dependencia de marihuana entre los consumidores de último año, por país.		Porcentaje de personas con signos de dependencia de pasta base entre los consumidores de último año, por país.		Porcentaje de personas con signos de dependencia de cocaína entre los consumidores de último año, por país.	
País	%	País	%	País	%
Argentina	27,5	Argentina	63,2	Argentina	45,2
Uruguay	20,4	Uruguay	50	Uruguay	18,9

Sumado al hecho que en valores absolutos y relativos, hay más cantidad de consumidores argentinos que uruguayos, la tabla superior muestra un tema de alta complejidad: los argentinos tienen consumos más problemáticos. Como afirma el Documento sobre Usuarios de Drogas y las Políticas para su Abordaje, de un Comité Científico Asesor,

del Ministerio de Justicia y Derechos Humano<sup>62</sup>: “Del universo de personas que consumen sustancias, una inmensa mayoría no incurrirá en consumos problemáticos. Estos quedarán reservados a sujetos que se hallan en una especial situación de vulnerabilidad bio-psico-social....En un grupo relativamente pequeño en proporción al universo de consumidores el uso adquiere características problemáticas. Aumentan cuantitativa y cualitativamente el consumo hasta no admitir proyectos de vida independientes. Su autonomía se encuentra seriamente comprometida. La ingesta por cualquier vía de la sustancia no proporciona placer (aunque se lo busque infructuosamente), sino que evita el displacer. Este conjunto de personas necesita tratamiento adecuado a las manifestaciones de su consumo patológico”.

Desde esta óptica, la tasa de adictos problemáticos pasaría a ser incluso más importante que la tasa de consumidores. Michael Moore, en su texto “Anatomía del problema de la heroína: Un ejercicio de definición de problemas”<sup>63</sup> analiza las distintas historias causales que se disputan a la hora de dar una explicación a los fenómenos. Estas hipótesis buscan imponer políticas públicas específicas que rivalizan con otras en el modo de distribuir recursos. Moore, haciendo un estudio de caso sobre la heroína en la ciudad de Nueva York explica que el Estado puede tener políticas que influyan sobre la sociedad en general o sobre aquellos que ya usan la heroína. A su vez, subdivide a estas categorías en políticas que influyen sobre un amplio rango de la conducta y aquellas que afectan únicamente el consumo de la heroína.

El documento del Comité Asesor del Ministerio de Seguridad y Derechos Humanos llama la atención sobre políticas de amplio alcance pero también alerta que no deben igualarse todos los tipos de consumo. La investigación llama no solo a reducir la cantidad de personas que se administran drogas sino también a prestar atención a la calidad de la relación que las personas que deciden drogarse. De lo contrario se estarían mirando las cifras incorrectas: la marihuana es por lejos la sustancia más consumida en ambos países sin embargo la cocaína es por amplio margen aquella que ocasiona más trastornos.

### 1) Variable dependiente: Reducción de la Demanda:

<sup>62</sup> Comité Científico Asesor en materia de control del tráfico ilícito de estupefacientes. *Sustancias psicotrópicas y criminalidad compleja sobre los usuarios de drogas y las políticas para su abordaje*. Disponible en <http://www.jgm.gov.ar/archivos/comisionnacional/DO1usuarios.pdf> Recibido en 10/06/2013

<sup>63</sup> Mark H. Moore. (1996). Anatomía del problema de la heroína: un ejercicio de definición de problemas. En Aguilar Villanueva, Luis F. (Ed.) *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México. Porrúa

## d) Indicador: Edad de Inicio

Como anuncia el estudio de los países latinoamericanos<sup>64</sup>: “La Edad de inicio en el consumo de drogas es un importante indicador para proyectar cuan problemático puede llegar a ser el uso de sustancias en el futuro. La evidencia internacional indica que mientras más temprano es el inicio de drogas entre los adolescentes, mayor es el riesgo de escalada y de consumos problemáticos posteriores”.

Explorando alguna de estas “evidencias internacionales” es posible hallar el trabajo de Kokkevi, NicGabhainn y Spyropoulou quienes analizaron las tasas de prevalencia de consumo de drogas y la edad promedio de inicio de los países europeos y llegaron a la conclusión que existía una relación directa e inversa entre ambos indicadores<sup>65</sup>. Otro estudio, de Lynsey y colaboradores estudia parejas de gemelos y llega a la conclusión que el consumo precoz de cannabis se encuentra asociado a mayor riesgo de consumo de drogas de comercio ilegal, y problemas de abuso y/o dependencia<sup>66</sup>.

Resultado del indicador: Edad de inicio

**Tabla 16**

Edad de inicio del consumo de marihuana, población 15 a 64 años, por país.					Edad de inicio del consumo de cocaína, población 15 a 64 años, por país.					Edad de inicio del consumo de pasta base, población 15 a 64 años, por país.				
País	Promedio	Percentil 25	Mediana	Percentil 75	País	Promedio	Percentil 25	Mediana	Percentil 75	País	Promedio	Percentil 25	Mediana	Percentil 75
Argentina	18,3	15	17	20	Argentina	18,8	16	18	20	Argentina	18,8	14	18	21
Uruguay	19	16	18	20	Uruguay	20	17	19	21	Uruguay	19,6	16	18	19

<sup>64</sup> Comisión Interamericana para el control del abuso de drogas (2008) Elementos orientadores para las políticas públicas sobre drogas en la Subregión. Primer Estudio comparativo sobre consumo de drogas y factores asociados en población de 15 a 64 años. Disponible en [http://www.cicad.oas.org/oid/NEW/Research/comparativo\\_subregional-2008-06.pdf](http://www.cicad.oas.org/oid/NEW/Research/comparativo_subregional-2008-06.pdf) Recibido el 10/06/2013

<sup>65</sup> Kokkevi, A, Gabhainn .S & Spyropolou M. (2006) Early Initiation of Cannabis Use: A cross-national European Perspective. Disponible en <http://www.deepdyve.com/lp/elsevier/early-initiation-of-cannabis-use-a-cross-national-european-perspective-wGmarBtPVP> Recibido el 10/06/2013

<sup>66</sup> Lynsey & Others. Escalation of Druge Abuse In Early-Onset Cannabis Users vs Co-Twin Controls. Disponible en <http://www.csdp.org/research/joc21156.pdf> <http://www.csdp.org/research/joc21156.pdf> Recibido el 10/06/2013

Si se tiene en cuenta los documentos citados que asocian la edad de inicio con las prevalencias de consumo y los indicadores vistos hasta ahora se entenderá el cuadro superior:

Argentina muestra una situación preocupante donde casi sin excepción, sus jóvenes comienzan a probar sustancias antes que los uruguayos. Como en el resto de los indicadores, los resultados hablan de un problema mayor en la cocaína donde las diferencias son amplias.

Uno de los índices más alarmantes quizás es el que plantea que el 25% de las personas de 15 a 64 años que consumió pasta base en Argentina lo hizo a los 14 años o antes. Lo llamativo resulta que a pesar que la marihuana es juzgada como “la puerta de acceso” al resto de las sustancias, tenga una diferencia de un año en el mismo índice.

## 2) Variable dependiente: Reducción de la Oferta:

### a) Indicador: Percepción de dificultad de Acceso

Para entender este concepto y distender, por un momento el trabajo, sería apropiado citar a Gregory Mankiw, famoso economista quien explicó en su libro, “Principios de Economía”<sup>67</sup> que los individuos toman decisiones teniendo en cuenta los costos y los beneficios. Por esta razón, el autor llama la atención sobre el rol de los poderes públicos para afectar esos “cálculos” individuales mediante medidas concretas.

Volviendo al estudio sobre drogas, el mismo sostiene que la dificultad de acceso es una “barrera objetiva para acceder a las drogas, pues obviamente una menor disponibilidad puede hacer desistir del uso a una parte importante de la población que no presenta consumos frecuentes o problemáticos”.

Para darle forma a este indicador se decidió interrogar a la población de la siguiente manera: “¿Cuán fácil o difícil le sería conseguir.... marihuana, cocaína, pasta base, éxtasis?” Por su parte, las personas encuestadas podían responder que: que les sería fácil, que les sería difícil, que no podría conseguir o que no sabía si era fácil o difícil

---

<sup>67</sup> Mankiw, Gregory. (2002) *Principios de Economía*. Madrid: Mc Gray-Hill Interamericana de España

**Tabla 17**

Distribución porcentual de la muestra según facilidad de acceso ("les sería fácil conseguir") de marihuana por edad y total, por país.				Distribución porcentual de la muestra según facilidad de acceso ("les sería fácil conseguir") de cocaína por edad y total, por país.				Distribución porcentual de la muestra según facilidad de acceso ("les sería fácil conseguir") de pasta base por edad y total, por país.			
País	Grupo de edad		Total	País	Grupo de edad		Total	País	Grupo de edad		Total
	15 a 34	35 a 64	15 a 64		15 a 34	35 a 64	15 a 64		15 a 34	35 a 64	15 a 64
Argentina	57,8	37,3	46,8	Argentina	42,1	30,4	35,8	Argentina	32,1	23,4	27,4
Uruguay	56,9	36,2	45,4	Uruguay	39,1	26,2	31,9	Uruguay	41,9	30,2	35,4

### Resultado del indicador: Percepción de dificultad de acceso

Este indicador es, junto a la percepción del riesgo, uno de los que muestra resultados más parejos entre Argentina y Uruguay. En comparación, los criollos suponen que les sería posible acceder con mayor facilidad que a sus vecinos a la marihuana y a la cocaína. Los charrúas, por su lado intuyen que podrían conseguir pasta base mucho más fácil que los argentinos.

Al igual que en el citado caso, este indicador parece no tener una relación directa ni con las tasas de consumos totales ni con las tasas de consumidores con signos de dependencia. Uruguay mantiene una escasa ventaja en la percepción de la facilidad de acceso a la marihuana y en la cocaína; sin embargo, se ha comprobado que en el mismo estudio los criollos consumen mucho más y mantienen una relación más enfermiza con las sustancias. De la misma manera, los argentinos manifiestan mayor dificultad a la hora de conseguir pasta base pero sus tasas de consumo no muestran a este indicador como determinante.

### 2) Variable dependiente: Reducción de la Oferta:

#### b) Indicador: Oferta de Drogas

Siguiendo la lógica planteada por Mankiw citada con anterioridad, ser sometido a un ofrecimiento concreto de sustancias ilegales reduce en gran medida el coste que el individuo tiene en cuenta. Relacionado con el indicador anterior, la facilidad de acceso, este tiene un

carácter más objetivo al depender de hechos concretos y no de suposiciones personales de los entrevistados. A su vez, por más que para algunos individuos puede parecer fácil acceder a ciertas sustancias, el hecho de recibir una oferta influyen en mayor medida sobre el cálculo coste-beneficio. Con este objetivo se le preguntó a las personas si la proposición había tenido lugar en el último mes o más de 30 días y menos de un año.

**Tabla 18**

Distribución porcentual de la muestra según oferta de marihuana (“cuándo fue la última vez que le ofrecieron marihuana”), población 15 a 64 años por país.			Distribución porcentual de la muestra según oferta de cocaína o pasta base (“cuándo fue la última vez que le ofrecieron pasta base”), población 15 a 64 años por país.		
País	Últimos 30 días	Últimos 12 meses	País	Últimos 30 días	Últimos 12 meses
Argentina	6,7	12,5	Argentina	1,9	3,8
Uruguay	5,4	11,7	Uruguay	1,5	3,7

#### Resultados del indicador: Oferta de drogas

Mediante este cuadro es posible observar que hay una relación positiva entre las ofertas de drogas que reciben las personas y las tasas de consumo. Al presentarse la oportunidad los individuos se ven ante una disyuntiva que posiblemente no se hayan planteado antes o incluso los atemorizaba. Sin embargo, también es posible afirmar que si bien hay diferencias, este indicador no muestra una relación proporcional directa en relación a las prevalencias de consumo y en especial en la cantidad de personas con signos de dependencia.

Si se ahonda el análisis es posible decir que la gran ventaja de Uruguay sobre Argentina en la cantidad de oferta de drogas es en “los últimos 30 días” ya que si bien mantiene diferencias en “último año”, las mismas son mucho menores.

## CAPÍTULO 5: CONCLUSIÓN

En resumen, es posible afirmar que la postura despenalizadora del país charrúa no coloca a la sociedad en general, ni a los consumidores específicamente en una situación desventajosa con respecto a su vecino. Más aún, la política prohibicionista, que persigue el control de la oferta de drogas en Argentina es en términos relativos y absolutos mucho más costosa.

Al encontrar tremendas diferencias en los indicadores, los policymakers deberían repensar la política pública en cuestión en profundidad y abandonar análisis marginales que midan la eficacia de programas puntuales.

Sin embargo, la literatura nos advierte que este proceso es muy difícil de llevar a cabo. Paul Piersonal respecto afirma: La dependencia del camino (pathdependancy) “significa que una vez que un país o una región ha comenzado a transitar un camino, los costos de revertir son muy altos. Puede haber otras opciones pero las trincheras de ciertos arreglos institucionales obstruyen el retroceso a la opción inicial”<sup>68</sup>.

Debe comprenderse que en la detección de problemáticas y su enfoque, los actores involucrados juegan un rol crucial pero su influencia sobre quienes toman las decisiones no termina en el momento de la creación de los programas. Tamayo Sáez afirma que el proceso de creación de políticas públicas tiene 5 pasos<sup>69</sup>:

- 1) Identificación y definición del problema
- 2) Formulación de las alternativas de solución
- 3) Adopción de una alternativa
- 4) Implantación de la alternativa seleccionada
- 5) Evaluación de los resultados obtenidos.

---

<sup>68</sup> Pierson, Paul (2000) Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. Disponible en [http://www.uazuay.edu.ec/estudios/com\\_exterior/tamara/Pierson-Path\\_Dependency.pdf](http://www.uazuay.edu.ec/estudios/com_exterior/tamara/Pierson-Path_Dependency.pdf) Recibido el 10/06/2013

<sup>69</sup> Sáez, Manuel Tamayo (1997) El análisis de las políticas públicas, en Bañón y Carrillo (comp.); La Nueva Administración Pública. Madrid: Alianza Editorial

Teniendo en cuenta el esquema del autor, sería un grave error explicar los magros resultados de los indicadores argentinos únicamente con el primer paso. La presente investigación ha elegido a la identificación y definición del problema como variable independiente y a la evaluación de los resultados obtenidos como la variable dependiente. Este análisis no implica que la primera determine o cause la segunda. Semejante conclusión escapa a las pretensiones de la presente investigación ya que es muy probable que para arribar a ella sea necesario controlar numerosas variables intervinientes en la problemática.

Para llevar agua al molino prohibicionista, se podría afirmar que si Argentina adopta la misma identificación del problema que su vecino no logre los mismos resultados. Sin embargo, de la vereda despenalizadora estarían en condiciones de responder que los índices de consumo uruguayos podrían ser incluso mejores si, por ejemplo, la instrumentación de los programas de prevención fueran más eficaces.

En definitiva, al interior de las administraciones hay pujas distributivas por el control del dinero público y el apoyo del resto de la sociedad. Como explica Tamayo Sáez<sup>70</sup>:

“La legitimidad de las administraciones públicas se basa cada vez más en su capacidad para responder con eficacia y economía de medios a las necesidades de los ciudadanos. Una agencia pública legitima su existencia solucionando problemas. La importancia de un organismo público se puede medir por el número y la significación social y política de los problemas sobre los que actúa. Ampliar la agenda es, en muchas ocasiones, el único método que tienen los gestores para justificar la necesidad de ampliar sus recursos, crearon oportunidades de desarrollo profesional a sus empleados, defenderse de la competencia de otros organismos y, en última instancia, asegurar la supervivencia de su organización”.

Como Hércules luchando contra la hiedra de Lerna, cada dependencia busca acrecentar su poder, su prestigio y su presupuesto. Sin embargo, en esos compartimentos institucionales se pierde de vista cuáles son las causas primigenias de las problemáticas. A riesgo de perder posición, los directores de esas estructuras redoblan sus pretensiones y aspiran a tener cada año una porción más importante del presupuesto nacional. Atribuir los destinos de una política tan crucial a solo una persona sería un juicio muy acotado. Sin

---

70 Sáez, Manuel Tamayo (1997) El análisis de las políticas públicas, en Bañón y Carrillo (comp.); La Nueva Administración Pública. Madrid: Alianza Editorial

embargo, es indudable el rol que José Ramón Granero, secretario del SEDRONAR (Secretaría para la Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico de la Nación (SEDRONAR)). Su tenaz oposición a la despenalización de la tenencia de drogas para uso personal<sup>71</sup> fue uno de los mayores obstáculos para los cambios que se intentaban dar desde el partido oficialista, a pesar de contar con mayoría parlamentaria. Uno de los mayores exponentes de esta corriente fue el actual senador, el Doctor Aníbal Fernández quien presentó en la Cámara Alta un proyecto para despenalizar esa conducta, hasta ahora tipificada<sup>72</sup>.

Siguiendo con los sesgos que influyen en el análisis de políticas públicas, Tamayo Sáez afirma que los grupos de poder tienen el poder y la capacidad para acceder a la agenda institucional<sup>73</sup>. Para dimensionar la potencia de los actores involucrados en toda la cadena del narcotráfico se debería citar el informe de las Naciones Unidas: “La Globalización del Delito: una evaluación de la amenaza del delito organizado transfronterizo”<sup>74</sup>. En el mismo, la Oficina contra las Drogas y el Delito (ONUDD) reconoce que el narcotráfico de la cocaína, con 72 mil millones de dólares anuales, es el negocio ilícito que genera más dinero en el mundo. En segundo lugar se ubica el producido por la heroína, con 33 mil millones por año. Estos números cobran mayor relevancia al compararlos con otras actividades ilegales, como el tráfico de personas que representa 6.600 millones por año o la pornografía infantil, con 250 millones.

Otro informe de la misma oficina (ONUDD), “Global Illicit Drug Trends”<sup>75</sup> estima que tres cuartas partes de los cargamentos de drogas deberían ser interceptados para perjudicar seriamente la rentabilidad del negocio. El informe, realizado en 1999 sostiene que los esfuerzos de los Estados solamente alcanzan a detener un 13% de las cargas con heroína y entre un 28% y 40% de aquellas que tienen cocaína. Por supuesto, la agencia sospecha que

---

<sup>71</sup> Granero, J. R. (2005) Despenalizar el uso de droga no es progresista. Revista Hablemos, 2. Disponible en <http://www.sedronar.gov.ar/images/novedades/biblioteca/despenalizar%20no%20es%20progresista.pdf> Recibido el 10/06/2013

<sup>72</sup> Página 12 (30/02/2012) Un paso rumbo a la despenalización. Disponible en <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-190780-2012-03-30.html> Recibido el 10/06/2013

<sup>73</sup> Sáez, Manuel Tamayo (1997) El análisis de las políticas públicas, en Bañón y Carrillo (comp.); La Nueva Administración Pública. Madrid: Alianza Editorial

<sup>74</sup> United Nations Office on Drugs and Crime (2010) The globalization of crime. A transnational organized crime threat assessment. Disponible en [http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tocta/TOCTA\\_Report\\_2010\\_low\\_res.pdf](http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tocta/TOCTA_Report_2010_low_res.pdf) Recibido el 10/06/2013

<sup>75</sup> United Nations Office on Drugs and Crime (1999) Global Illicit Drug Trends. Disponible en [http://www.unodc.org/pdf/report\\_1999-06-01\\_1.pdf](http://www.unodc.org/pdf/report_1999-06-01_1.pdf) Recibido el 10/06/2013

los países subestiman la producción de drogas para aumentar su confiabilidad. Sumado a este hecho, no resulta alocado imaginar que se ha construido un equilibrio con cierto grado de estabilidad entre las pretensiones de las autoridades nacionales de dar imagen de eficiencia a sus votantes y las ansias de generar riqueza de los narcotraficantes.

Si se siguen nombrando los sesgos analizados por Tamayo Sáez se debería mencionar a la influencia que la cultura tiene sobre las políticas públicas. Este punto, quizás sea uno de los más complicados de medir objetivamente, de hallar indicadores confiables que expliquen determinados comportamientos en Argentina y Uruguay.

Teniendo en cuenta que la postura prohibicionista está relacionada a ideas no-progresista o conservadoras, una manera de hacer este análisis sería rastrear, las legislaciones en ambos países sobre algunas problemáticas concretas.

La Constitución Nacional Argentina, sancionada en 1853 sostiene: “El gobierno federal sostiene el culto católico apostólico romano”<sup>76</sup>. En cambio, la Constitución uruguaya de 1918, en su artículo 5º declara: “Todos los cultos religiosos son libres en el Uruguay. El Estado no sostiene religión alguna”<sup>77</sup>.

Si bien en Argentina hubo avances, como la reforma constitucional de 1994, en la que se le dejó de requerir al Presidente que profesara la religión católica siempre hubo marchas y contramarchas en el tema. Para citar algunos datos fácticos, el Presidente argentino asiste anualmente al Tedeum, una celebración católica donde las críticas de la jerarquía eclesiástica cobran enorme relevancia. A su vez, el Estado argentino, en el año 2013 continúa manteniendo con su dinero público a los obispos de cada diócesis.

Otro de los temas candentes, que podría inclinar la balanza progresista a favor de Uruguay es la educación laica. Desde el año 1908<sup>78</sup> en Uruguay se prohíbe la enseñanza religiosa en las escuelas públicas, hasta los feriados han sido secularizados. En cambio, en su

---

<sup>76</sup> Constitución de la Nación Argentina. (1853) Disponible en <http://www.biblioteca.jus.gov.ar/constitucionargentina1853.html> Recibido el 10/06/2013

<sup>77</sup> Constitución de la República de Uruguay (1918) Disponible en <http://www.parlamento.gub.uy/constituciones/const918.htm> Recibido el 10/06/2013

<sup>78</sup> Grupo Autonomía (2006) Laicidad en la Enseñanza. Disponible en [https://www.google.com.ar/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=14&ved=0CD8QFjADOAo&url=http%3A%2F%2Fwww.debateducativo.edu.uy%2Fdocumentos%2FLAICIDAD%25203%2520.doc&ei=IXS1UcLuGsGFiAKjy4GYCA&usg=AFQjCNGZ1Yj3NliByPn15-HAJzGkD1mMKg&sig2=\\_J2ChgyIUG82QACmhrC\\_sw&bvm=bv.47534661,d.cGE&cad=rja](https://www.google.com.ar/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=14&ved=0CD8QFjADOAo&url=http%3A%2F%2Fwww.debateducativo.edu.uy%2Fdocumentos%2FLAICIDAD%25203%2520.doc&ei=IXS1UcLuGsGFiAKjy4GYCA&usg=AFQjCNGZ1Yj3NliByPn15-HAJzGkD1mMKg&sig2=_J2ChgyIUG82QACmhrC_sw&bvm=bv.47534661,d.cGE&cad=rja) Recibido el 10/06/2013

país vecino el recorrido fue mucho más sinuoso. Si bien la ley 1420<sup>79</sup>, declaraba a la educación laica en 1884, Juan Domingo Perón, consciente del poder de la Iglesia negoció en 1947 la introducción del catecismo en las escuelas públicas. Esta modificación sufrió un repentino cambio que influyó en el derrocamiento del General Perón, en 1954. Un año más tarde, por iniciativa de Aramburu, la enseñanza privada avanzaría con fuerza en el mapa educativo nacional<sup>80</sup>.

Por otro lado, podemos decir que en Uruguay, tras años de lucha de los militantes del partido oficialista (y muchísima discusión interna), el Frente Amplio se logró la aprobación de la ley que despenaliza el aborto<sup>81</sup>. Mientras tanto, en Argentina y a pesar de numerosas presentaciones de proyectos de distinta bandera política el tema sigue sin tratarse en las Cámaras.

Al realizar este análisis, se podría caer en el argumento tan escuchado por estos días, que sostiene que la sociedad uruguaya es progresista, de mente abierta y sin prejuicios.

Sin embargo, este enfoque pierde de vista, por ejemplo, que Argentina no sólo fue el primer país de América Latina en aprobar el matrimonio igualitario sino que también dio un trato muy distinto a los militares represores de la década del 70. En ambos países, los gobiernos democráticos promulgaron leyes de perdón (Obediencia Debida y Punto Final en Argentina, Ley de Caducidad en Uruguay). Sin embargo, Argentina juzgó mediante tribunales locales a los máximos jefes, responsables del genocidio y veinte años más tarde derogó las leyes que permitieron la transición democrática para comenzar un profundo proceso de revisión de responsabilidades cívico-eclesiástico-militares.

Con todos estos datos se podría afirmar que ni Uruguay es tan progresista ni Argentina es tan conservadora. No es la intención de esta investigación explicar cómo cada país ha llegado a su identificación de la problemática de las drogas. Para llegar a semejante conclusión sería necesario hacer un profundo recorrido histórico que repase los debates parlamentarios, no solo los plenarios sino también aquellos en comisiones o discusiones

---

<sup>79</sup> Ley de la República Argentina 1.420 (1884) Disponible en <http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/normas/5421.pdf> Recibido el 10/06/2013

<sup>80</sup> Del Col, José Juan (1990) *La dimensión religiosa en la educación pública estatal a la luz del Congreso Pedagógico Nacional*. Bahía Blanca: Ediciones CUSSA (Centro Universitario Salesiano del Sur Argentino) - Instituto Superior Juan XXIII

<sup>81</sup> Ley de la República del Uruguay N° 18.987 (2012) Disponible en <http://www.impo.com.uy/bancodatos/18987.html> Recibido el 10/06/2013

privadas. Sería importante revisar recortes periodísticos y comparar las realidades de ambos países.

De todas maneras, esa información podría relevar por qué se escogió una determinada identificación de la problemática y no otra pero poco diría acerca de por qué se sigue con ella en la actualidad. Este es el punto central, sobre el que tienen que prestar atención aquellos que intenten “deconstruir” el debate. Aquellos que estén interesados “en deshacer, en desmontar algo que se ha edificado, construido, elaborado pero no con vistas a destruirlo, sino a fin de comprobar cómo está hecho ese algo, cómo se ensamblan y se articulan sus piezas, cuáles son los estratos ocultos que lo constituyen, pero también cuáles son las fuerzas no controladas que ahí obran”<sup>82</sup>

---

<sup>82</sup> Perreti, Cristina. Deconstrucción. Disponible en [http://www.jacquesderrida.com.ar/comentarios/peretti\\_2.htm](http://www.jacquesderrida.com.ar/comentarios/peretti_2.htm) Recibido el 10/06/2013

## BIBLIOGRAFÍA

Carlos Nino. (1992). Un país al margen de la ley: estudio de la anomia como componente del subdesarrollo argentino. Buenos Aires: Emecé.

Carrillo (comps.), La Nueva Administración Pública. Madrid. Alianza.

Cattani, Horacio. (2000) Tóxicos prohibidos y afectación del bien jurídico en Ministerio de Educación de la República Argentina. Prevención del consumo problemático de drogas. Módulos teóricos y actividades complementarias de ejercitación y trabajos en el aula (2011)

Disponible en <http://www.fundaribas.gob.ve/paginaweb/intraribas/unicef/index.html> Recibido el 10/06/2013

Ch. Elder y E. Cobb. (2003). Formación de la agenda. El caso de la política de ancianos. En Aguilar Villanueva, Luis F. (Ed.) Problemas públicos y agenda de gobierno. México. Porrúa.

Comisión Interamericana para el control del abuso de drogas (2008) Elementos orientadores para las políticas públicas sobre drogas en la Subregión. Primer Estudio comparativo sobre consumo de drogas y factores asociados en población de 15 a 64 años.

Disponible en [http://www.cicad.oas.org/oid/NEW/Research/comparativo\\_subregional-2008-06.pdf](http://www.cicad.oas.org/oid/NEW/Research/comparativo_subregional-2008-06.pdf) Recibido el 10/06/2013

Constitución de la Nación Argentina. (1853) Disponible en

<http://www.biblioteca.jus.gov.ar/constitucionargentina1853.html> Recibido el 10/06/2013

Constitución de la República de Uruguay (1918) Disponible en

<http://www.parlamento.gub.uy/constituciones/const918.htm> Recibido el 10/06/2013

Corte Suprema de Justicia de la Nación. Bazterrica, Gustavo M. (1986) Fallos 308:1392. Disponible en

<http://falloscsn.blogspot.com/2006/09/bazterrica-1986.html> Recibido el 10/06/2013

Decreto Ley de la República Oriental de Uruguay N° 14.294. Publicada el 11/11/1974 Recibido el 10/06/2013 de

[http://www.infodrogas.gub.uy/html/marco\\_legal/documentos/02-DecretoLey14294.pdf](http://www.infodrogas.gub.uy/html/marco_legal/documentos/02-DecretoLey14294.pdf)

Drug Enforcement Administration (2000) Drug Availability Steering Committee. Disponible en

<http://www.whitehousedrugpolicy.gov/publications/pdf/drugavailability.pdf>. Recibido el 10/06/2013

Granero, J. R. (2005) Despenalizar el uso de droga no es progresista. Revista Hablemos, 2. Disponible en

<http://www.sedronar.gov.ar/images/novedades/biblioteca/despenalizar%20no%20es%20progresista.pdf>

Recibido el 10/06/2013

Grupo Autonomía (2006) Laicidad en la Enseñanza. Disponible en

[https://www.google.com.ar/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=14&ved=0CD8QFjADOAo&url=http%3A%2F%2Fwww.debateducativo.edu.uy%2Fdocumentos%2FLAICIDAD%25203%2520.doc&ei=IXS1UcLuGsGFIAKjy4GYCA&usg=AFQjCNGZ1Yj3NliByPn15-HAJzGkD1mMKg&sig2=\\_J2ChgyIUG82QACmhrC\\_sw&bvm=bv.47534661,d.cGE&cad=rja](https://www.google.com.ar/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=14&ved=0CD8QFjADOAo&url=http%3A%2F%2Fwww.debateducativo.edu.uy%2Fdocumentos%2FLAICIDAD%25203%2520.doc&ei=IXS1UcLuGsGFIAKjy4GYCA&usg=AFQjCNGZ1Yj3NliByPn15-HAJzGkD1mMKg&sig2=_J2ChgyIUG82QACmhrC_sw&bvm=bv.47534661,d.cGE&cad=rja)

Recibido el 10/06/2013

Instituto Nacional de Estadística (Uruguay) (2001)

[http://www.ine.gub.uy/fase1new/TotalPais/Cuadro2\\_00\\_A.XLS](http://www.ine.gub.uy/fase1new/TotalPais/Cuadro2_00_A.XLS)

Inter-American Observatory on Drugs (2004) The Human, Social and Economic Cost of Drugs in the Americas. Plan of Operations for January – December 200

Disponibile en <http://www.cicad.oas.org/oid/new/research/Costs/Plan%20of%20operations%202004.pdf>

Recibido el 10/06/2013.

Junta Nacional de Drogas. Presidencia de la República Uruguay. Control de la oferta. Disponible en

[http://www.infodrogas.gub.uy/index.php?option=com\\_content&view=category&id=19&layout=blog&Itemid=44](http://www.infodrogas.gub.uy/index.php?option=com_content&view=category&id=19&layout=blog&Itemid=44)

Recibido el 10/06/2013

Junta Nacional de Drogas. Presidencia de la República Uruguay. Cometido de la JND. Disponible en

[http://www.infodrogas.gub.uy/index.php?option=com\\_content&view=article&layout=info&id=2&Itemid=5](http://www.infodrogas.gub.uy/index.php?option=com_content&view=article&layout=info&id=2&Itemid=5)

Recibido el 10/06/2013

Junta Nacional de Drogas. Presidencia de la República Uruguay. Prevención. Disponible en

[http://www.infodrogas.gub.uy/index.php?option=com\\_content&view=category&id=26&layout=blog&Itemid=51](http://www.infodrogas.gub.uy/index.php?option=com_content&view=category&id=26&layout=blog&Itemid=51)

Recibido el 10/06/2013

Kokkevi, A, Gabhainn .S & Spyropolou M. (2006) Early Initiation of Cannabis Use: A cross-national European

Perspective. Disponible en <http://www.deepdyve.com/lp/elsevier/early-initiation-of-cannabis-use-a-cross-national-european-perspective-wGmarBtPVP>

Recibido el 10/06/2013

Ley de la República Federal Argentina N° 17.567. Publicada el 12/01/1968 Recibido el 10/06/2013

Ley de la República Federal Argentina N° 20.771. Publicada el 09/10/1974. Recibido el 10/06/2013

Ley de la República Argentina 1.420 (1884) Disponible en <http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/normas/5421.pdf>

Recibido el 10/06/2013

Ley de la República Federal Argentina N° 23737. Publicada el 11/10/1989 Disponible en

[http://www.infojus.gov.ar/index.php?kk\\_seccion=documento&registro=LEYNAC&docid=LEY%2520C%2520023737%25201989%252009%252021](http://www.infojus.gov.ar/index.php?kk_seccion=documento&registro=LEYNAC&docid=LEY%2520C%2520023737%25201989%252009%252021).

Recibido el 10/06/2013

Ley 23.737. Regimen Penal de Estupefacientes (1989, 11 de Octubre) Recibido el 10/06/2013 de

[http://www.infojus.gov.ar/index.php?kk\\_seccion=documento&registro=LEYNAC&docid=LEY%2520C%2520023737%25201989%252009%252021](http://www.infojus.gov.ar/index.php?kk_seccion=documento&registro=LEYNAC&docid=LEY%2520C%2520023737%25201989%252009%252021)

Recibido el 10/06/2013

Ley de la República Oriental de Uruguay N° 17.016 Publicada el 28/10/1988. Recibido el 10/06/2013 de

[http://www.infodrogas.gub.uy/html/marco\\_legal/documentos/01-Ley17016.pdf](http://www.infodrogas.gub.uy/html/marco_legal/documentos/01-Ley17016.pdf)

Lynsey & Others. Escalation of Druge Abuse In Early-Onset Cannabis Users vs Co-Twin Controls. Disponible en

<http://www.csdp.org/research/joc21156.pdf><http://www.csdp.org/research/joc21156.pdf>

Recibido el 10/06/2013

- Mankiw, Gregory. (2002) Principios de Economía. Madrid: Mc Gray-Hill Interamericana de España
- Mark H. Moore. (1996). Anatomía del problema de la heroína: un ejercicio de definición de problemas. En Aguilar Villanueva, Luis F. (Ed.) Problemas públicos y agenda de gobierno. México. Porrúa
- Ministerio de Educación de la República Argentina. Prevención del consumo problemático de drogas. Módulos teóricos y actividades complementarias de ejercitación y trabajos en el aula (2011) Disponible en <http://www.fundaribas.gob.ve/paginaweb/intraribas/unicef/index.html> Recibido el 10/06/2013
- Naciones Unidas (1961) Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes. Enmendada por el protocolo de 1972 de modificación de la Convención Única de 1961 sobre estupefacientes. Disponible en [http://www.unodc.org/pdf/convention\\_1961\\_es.pdf](http://www.unodc.org/pdf/convention_1961_es.pdf) Recibido el 10/06/2013
- National Institute of Drug Abuse (2011) Serie de Reportes de Investigación. Cocaína: Abuso y adicción. Disponible en <http://www.drugabuse.gov/sites/default/files/rrcocaina.pdf> Recibido el 10/06/2013
- National Institute of Drug Abuse (2011) Serie de Reportes de Investigación: Abuso de la Marihuana. Disponible en <http://www.drugabuse.gov/sites/default/files/rrmarihuana.pdf> Recibido el 10/06/2013
- Observatorio Argentino de Drogas (2007) Estudio de Costos de Abuso de Sustancia Psicoactivas. Disponible en [http://www.observatorio.gov.ar/investigaciones/Costos%202006\\_Informe%20Final.pdf](http://www.observatorio.gov.ar/investigaciones/Costos%202006_Informe%20Final.pdf). Recibido el 10/06/2013.
- Observatorio Argentino de Drogas. (1999) Encuesta Nacional de Hogares sobre Consumo de Sustancias Psicoactivas. Disponible en [http://www.observatorio.gov.ar/investigaciones/Encuesta\\_Nac\\_Epidemiologica\\_1999\\_resumen.pdf](http://www.observatorio.gov.ar/investigaciones/Encuesta_Nac_Epidemiologica_1999_resumen.pdf) Recibido el 10/06/2013
- Observatorio Argentino de Drogas. (2004) Encuesta Nacional de Hogares sobre Consumo de Sustancias Psicoactivas. Disponible en [http://www.observatorio.gov.ar/investigaciones/Encuesta\\_en\\_Poblacion\\_General\\_2004.pdf](http://www.observatorio.gov.ar/investigaciones/Encuesta_en_Poblacion_General_2004.pdf) Recibido el 10/06/2013
- Observatorio Argentino de Drogas. (2004) Encuesta Nacional de Hogares sobre Consumo de Sustancias Psicoactivas. Disponible en [http://www.observatorio.gov.ar/investigaciones/Encuesta\\_en\\_Poblacion\\_General\\_2006.pdf](http://www.observatorio.gov.ar/investigaciones/Encuesta_en_Poblacion_General_2006.pdf) Recibido el 10/06/2013
- Observatorio Argentino de Drogas. (2008) Encuesta Nacional de Hogares sobre Consumo de Sustancias Psicoactivas. Disponible en [http://www.observatorio.gov.ar/investigaciones/Encuesta\\_Nacional\\_sobre\\_consumo\\_en\\_poblacion\\_general\\_%20Argentina2008.pdf](http://www.observatorio.gov.ar/investigaciones/Encuesta_Nacional_sobre_consumo_en_poblacion_general_%20Argentina2008.pdf) Recibido el 10/06/2013
- Observatorio Argentino de Drogas. (2010) Encuesta Nacional de Hogares sobre Consumo de Sustancias Psicoactivas. Disponible en

[http://www.observatorio.gov.ar/investigaciones/Estudio\\_Nacional\\_sobre\\_consumo\\_en\\_poblacion\\_general-Argentina2010.pdf](http://www.observatorio.gov.ar/investigaciones/Estudio_Nacional_sobre_consumo_en_poblacion_general-Argentina2010.pdf) Recibido el 10/06/2013

Observatorio Chileno de Drogas (2006) Informe Anual de la Situación de las Drogas en Chile. Disponible en [http://www.senda.gob.cl/wp-content/uploads/2011/04/2006\\_Informe\\_Observatorio\\_Drogas.pdf](http://www.senda.gob.cl/wp-content/uploads/2011/04/2006_Informe_Observatorio_Drogas.pdf) Recibido el 10/06/2013

Observatorio Uruguayo de Drogas. (1998) Encuesta Nacional de Hogares sobre Consumo de Drogas. Disponible en [http://www.infodrogas.gub.uy/images/stories/pdf/encuesta\\_1998.pdf](http://www.infodrogas.gub.uy/images/stories/pdf/encuesta_1998.pdf) Recibido el 10/06/2013

Observatorio Uruguayo de Drogas. (2001) Encuesta Nacional de Hogares sobre Consumo de Drogas. Disponible en [http://www.infodrogas.gub.uy/images/stories/pdf/3ra\\_encuesta\\_prevalencia\\_drogas\\_2001\\_rev6.pdf](http://www.infodrogas.gub.uy/images/stories/pdf/3ra_encuesta_prevalencia_drogas_2001_rev6.pdf) Recibido el 10/06/2013

Observatorio Uruguayo de Drogas. (2006) Encuesta Nacional de Hogares sobre Consumo de Drogas. Disponible en [http://www.infodrogas.gub.uy/images/stories/pdf/Presentacion\\_4a\\_Encuesta\\_Hogares\\_Drogas.pdf](http://www.infodrogas.gub.uy/images/stories/pdf/Presentacion_4a_Encuesta_Hogares_Drogas.pdf) Recibido el 10/06/2013

Observatorio Uruguayo de Drogas. (2011) Encuesta Nacional de Hogares sobre Consumo de Drogas. Disponible en [http://www.infodrogas.gub.uy/images/stories/pdf/v\\_enc\\_hogares\\_2011.pdf](http://www.infodrogas.gub.uy/images/stories/pdf/v_enc_hogares_2011.pdf) Recibido el 10/06/2013

Oficina de las Naciones Unidas Contra las Drogas y el Delito (ONUDD) (2008). Estudio Comparativo sobre Consumo de Drogas en población general de 12 a 65 años Recibido el 10/06/2013 de [http://www.cicad.oas.org/oid/NEW/Research/comparativo\\_subregional-2008-06.pdf](http://www.cicad.oas.org/oid/NEW/Research/comparativo_subregional-2008-06.pdf)

Organización de los Estados Americanos (2013) El problema de las Drogas en América. Disponible en [http://www.oas.org/documents/spa/press/Introduccion\\_e\\_Informe\\_Analitico.pdf](http://www.oas.org/documents/spa/press/Introduccion_e_Informe_Analitico.pdf) Recibido el 10/06/2013

Página 12 (30/02/2012) Un paso rumbo a la despenalización. Disponible en <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-190780-2012-03-30.html> Recibido el 10/06/2013

Pasquino, Gianfranco (compilador). (1988). Manual de Ciencia Política. Madrid: Alianza Editorial.

Perreti, Cristina. Deconstrucción. Disponible en [http://www.jacquederrida.com.ar/comentarios/peretti\\_2.htm](http://www.jacquederrida.com.ar/comentarios/peretti_2.htm) Recibido el 10/06/2013

Pierson, Paul (2000) Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. Disponible en [http://www.uazuay.edu.ec/estudios/com\\_exterior/tamara/Pierson-Path\\_Dependency.pdf](http://www.uazuay.edu.ec/estudios/com_exterior/tamara/Pierson-Path_Dependency.pdf) Recibido el 10/06/2013

Sáez, Manuel Tamayo (1997) El análisis de las políticas públicas, en Bañón y Carrillo (comp.); La Nueva Administración Pública. Madrid: Alianza Editorial

Sánchez Turet, Miguel (1991) Drogodependencias: aspectos terminológicos y taxonómicos". Disponible en <http://www.raco.cat/index.php/anuariopsicologia/article/viewFile/64653/88680> Recibido el 10/06/2013

Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y el Narcotráfico. *Objetivos*. Disponible en <http://www.sedronar.gov.ar/data/destacados.asp?t=18> Recibido el 10/06/2013

Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y el Narcotráfico. Estudios Cualitativos del Consumo de Pasta base de Cocaína/Paco. Disponible en [http://www.observatorio.gov.ar/informes/regionales/Aspectos\\_cualitativos\\_del\\_consumo\\_de\\_pasta\\_base\\_de\\_cocaina.pdf](http://www.observatorio.gov.ar/informes/regionales/Aspectos_cualitativos_del_consumo_de_pasta_base_de_cocaina.pdf) Recibido el 10/06/2013

Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico (SEDRONAR). (2010). Programa "Quiero ser". Manual. Disponible en [http://www.sedronar.gov.ar/quieroser/descargas/manual\\_profesor.pdf](http://www.sedronar.gov.ar/quieroser/descargas/manual_profesor.pdf) Recibido el 10/06/2013

Smith, Adam (1995). *An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations*. Inidanápolis. USA: Liberty Classics

Stone, Deborah (1989). Causal Stories and the Formation of Policy Agendas en *Political Science Quarterly*, Vol. 104, No. 2. Recibido el 10/06/2013 de <http://www.uvm.edu/~dguber/POLS293/articles/stone.pdf>

Subirats Joan (1989). *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*. Madrid: INAP.

Subirats, J. (1992). Un problema de estilo. La formación de políticas públicas en España. Exploración sobre los elementos distintivos de nuestro "policystyle" (una aportación al análisis del sistema político español). Madrid: Centro de Estudios Constitucionales

Transnational Institute of Drugs and Democracy. (2009). Los mitos de la coca. Programa drogas y democracia. Disponible en <http://www.tni.org/sites/www.tni.org/files/download/losmitosdelacoca.pdf> Recibido el 10/06/2013

United Nations Office on Drugs and Crime (1999) *Global Illicit Drug Trends*. Disponible en [http://www.unodc.org/pdf/report\\_1999-06-01\\_1.pdf](http://www.unodc.org/pdf/report_1999-06-01_1.pdf) Recibido el 10/06/2013

United Nations Office on Drugs and Crime (2010) *The globalization of crime. A transnational organized crime threat assessment*. Disponible en [http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tocta/TOCTA\\_Report\\_2010\\_low\\_res.pdf](http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tocta/TOCTA_Report_2010_low_res.pdf) Recibido el 10/06/2013

World Health Organization (1964) *Technical Report Series. (Thirteenth report of WHO Expert Committee)*. Disponible en [http://whqlibdoc.who.int/trs/WHO\\_TRS\\_293.pdf](http://whqlibdoc.who.int/trs/WHO_TRS_293.pdf) Recibido el 10/06/2013

World Health Organization (1994) *Lexicon of Alcohol and Drug Terms*. Disponible en [http://www.who.int/substance\\_abuse/terminology/lexicon\\_alcohol\\_drugs\\_spanish.pdf](http://www.who.int/substance_abuse/terminology/lexicon_alcohol_drugs_spanish.pdf). Recibido el 10/06/2013