

# Presente y futuro de las políticas públicas sobre drogas

Un libro para pensar, debatir y  
actuar ante los nuevos escenarios

[www.convivir.org](http://www.convivir.org)  
BIBLIOTECA



**FUNDACION CONVIVIR**  
EDUCACION · SALUD · CIUDADANIA



## **Julio Calzada Mazzei**

Licenciado en Sociología. Ex secretario General de la Junta Nacional de Drogas de la República Oriental del Uruguay.

# El tránsito de las políticas de drogas en Uruguay

## **La transición en tránsito**

Uruguay, como sociedad, está recorriendo diversos caminos en diferentes ámbitos. Lo primero a señalar es que no es posible ver la política del cannabis fuera del ámbito de las políticas de drogas, y no es posible ver las políticas de drogas por fuera de las políticas y de los cambios que se han producido en el campo de la producción de bienes y servicios, de la calidad de vida de la población, de la transparencia y la ética pública, de la formalización de la economía, de las libertades individuales. Decimos todo esto no para sostener la idea del país modelo, sino para sustentar la idea de que la nuestra es una sociedad en tránsito.

Uruguay vive un proceso de profundas transformaciones sociales, culturales, económicas, políticas; está en un proceso de acompañamiento de los cambios que se producen en la sociedad de la aldea global. Uruguay está en tránsito desde “un mundo” de tiempos largos y recorridos cortos, que dominó la dinámica social, económica y política hasta principios del siglo XXI, a “un mundo” de tiempos cortos y largos recorridos, en el que está inmerso desde hace una década.

En estos “tiempos cortos” se realizó una profunda reforma tributaria que posibilitó la generación de un espacio fiscal en función del cual se implementaron un conjunto de políticas públicas, tanto productivas como sociales.

En “tiempos cortos” Uruguay redujo la pobreza, que pasó del 40 % en 2004 al 11,5 % en 2014. Prácticamente eliminó la indigencia, que estando en 4,7% en 2004, en 2014 estaba en 0,3 %. La brecha de la pobreza pasó de 10,1% en 2004 a 2,2% en 2012, dando lugar a que el índice de Gini pasara de 0,452% en 2004 a 0,379% en 2012.

Tiempos cortos en los que se realiza la reforma de la salud, diseñando e implementando el Sistema Nacional Integrado de Salud, la re-instalación de los Consejos de Salarios y, por ende, la negociación tripartita en donde el Estado jugará un papel determinante en la distribución del ingreso. Se aprueban leyes significativas en el proceso de construcción del estado de bienestar, como las leyes que establecen el reconocimiento de la jornada laboral de 8 horas para el trabajador rural y la formalización del trabajo doméstico.

A partir del año 2008 se invierten los flujos migratorios. Uruguay, que durante más de 60 años venía expulsando población, comienza a ser receptor de uruguayos que retornan, pero también receptor de migración regional que se localiza en los más diversos espacios de la cadena productiva. Los uruguayos ven, a finales de la primera década del siglo XXI, el futuro desde una perspectiva auspiciosa; como hacía al menos cinco décadas que no lo veían.

Las políticas de drogas se construyen sobre un conjunto de factores, sociales, culturales, políticos, económicos, sanitarios, que trascienden las propias políticas sobre drogas. Las políticas de drogas en el Uruguay se construyen sobre esta realidad social, económica, política y de conocimientos.

## Otra política de drogas es posible

El país está en tránsito, y las políticas en materia de drogas han acompañado este tránsito.

126%

Es el porcentaje de crecimiento del uso de cannabis en Uruguay entre 2006 y 2012.

# 82

muerdes violentas relacionadas con el tráfico ilegal de drogas se produjeron en Uruguay en 2012.

La primera fase de esta transición reciente se produjo hace ya varios años, cuando la academia, las organizaciones de la sociedad civil, ONGs, movimientos sociales, redes de usuarios y luego, progresivamente, sectores cada vez más importantes del sistema político, fueron cambiando la mirada sobre el tema de los usos de drogas.

Este cambio de mirada se constituye en el acto más importante de un largo proceso de transición. Decía Marcel Proust: “El verdadero viaje de descubrimiento no consiste en descubrir nuevos paisajes sino en mirar con nuevos ojos”.

Este proceso de “cambio de foco, de mirada” dio lugar al desarrollo de un constructo teórico, conceptual, que entiende que el uso de drogas es un tema cultural con profundas implicancias sociales, económicas, políticas y sanitarias. Es así que para comprender todo lo relacionado al uso de drogas es necesario mirarlo desde la cultura, la economía, la salud, la sociedad y la política, entre otros aspectos.

La investigación científica en el siglo XXI no admite las omni-miradas. Por el contrario, busca, avala y promueve el desarrollo de redes de enfoque, de pensamientos diversos e integrados, de propuestas múltiples.

Este proceso implicó la necesidad de imbricar lo local con lo global. Este andar constructivo no fue un proceso aislado, se dio en el contexto de desarrollo de procesos locales, nacionales y globales de elaboración de nuevas miradas, de desarrollo de nuevos paradigmas, de construcción de nuevos consensos, convergencias dinámicas y diversas, algo similar a lo que en el lenguaje pre-digital del siglo XX llamaríamos “nuevas hegemonías”.

Es muy claro hoy que lo que suceda en el campo de las ideas será clave para lo que sucederá en los próximos años en el campo de práctica de las políticas de drogas. Y las prácticas que se realicen en lo futuro serán fundamentales para refrendar y corregir las ideas que hoy están alumbrando el camino que estamos recorriendo.

## Los usos de drogas en el Uruguay del siglo XXI

En materia de drogas, entre 2006 y 2012 el uso de cannabis creció un 126 % en el país. El consumo de pasta base de estabiliza y entra, a partir de 2008, en una fase de meseta descendente que continúa hasta la actualidad.

Las incautaciones de cannabis crecen sistemáticamente, y en los años 2011, 2012 y 2013 se estabilizan en las 2 toneladas, en el entorno de un 10 % del consumo estimado.

Mientras el país mantiene altas tasas de crecimiento y el mismo no se detiene (incluso en el período de la mayor crisis del capitalismo global entre 2008 y 2012), la tasa de criminalidad, medida en términos de muertes violentas cada 100.000 habitantes, pasó de 5,3% a 7,9%. Una tasa baja comparada con las medias de otros países de América Latina y con la media del continente, que es de 23 muertes violentas cada 100.000 habitantes. Pero para Uruguay representó un crecimiento de más del 50 %.

*Este cambio de mirada se constituye en el acto más importante de un largo proceso de transición. Decía Marcel Proust: "El verdadero viaje de descubrimiento no consiste en descubrir nuevos paisajes sino en mirar con nuevos ojos".*

Estos datos interpelan en varios aspectos a investigadores, académicos y fundamentalmente, a las fuerzas de izquierda, que durante un largo proceso lideraron la construcción de un gran frente social y cultural cuyas bases de sustentación fueron la equidad, la solidaridad, la protección e inclusión de las poblaciones más vulnerables.

El presidente de la república se pregunta. El gobierno, la fuerza política que lidera el rumbo del estado en los últimos 10 años, se interroga a sí misma. La hipótesis de que la mejora de la calidad de vida de la población, la caída de la pobreza y la marginalidad, traería consigo "naturalmente" mejoras en lo que hace a la violencia y la criminalidad no era correcta.

El análisis de la realidad nos señala que las políticas de control del comercio ilícito de drogas generan más daños que el propio uso de drogas. En el año 2012 se producen 82 muertes violentas relacionadas con el tráfico ilegal de drogas, y no se conocen muertes directamente asociadas al uso de marihuana.

El gobierno se plantea un cambio de óptica, un cambio de rumbo. Propone introducir cambios normativos, que desde un enfoque de salud pública y desde la perspectiva de los derechos humanos, ponga a "las personas y

sus circunstancias”, como decía Ortega y Gasset, como centro las políticas públicas en materia de drogas.

Es así que se lleva adelante una profunda reflexión sobre un conjunto de políticas. En particular, las políticas sobre seguridad y convivencia ciudadana, las políticas sobre drogas, y sobre la gestión de un conjunto de servicios públicos en el ámbito policial, municipal, de la salud y de infraestructuras urbanas, que según los estudios realizados impactan de manera significativa en la realidad concreta y en los aspectos subjetivos de la misma.

Este proceso de reflexión identifica entre otros aspectos que:

**[1]** El descenso de la pobreza, la mejora del empleo y la calidad de vida del conjunto de la población, no es condición suficiente para modificar sustancialmente los patrones de los usos de drogas en general y de ciertos usos problemáticos en particular.

**[2]** La despenalización de las drogas, por sí sola, no cambia significativamente los aspectos sustanciales que dan lugar a la criminalización simbólica que la sociedad hace del uso de drogas, y se mantienen los efectos que la misma provoca desde el punto de vista social, sanitario, cultural y, muy en particular, de la actuación del sistema de justicia.

**[3]** La mejora de las estrategias y medidas de control de la oferta, aún aquellas centradas en los aspectos medulares relacionados con el desarrollo del crimen organizado, como lo son las políticas y estrategias para la prevención y la persecución del lavado de activos, el control del desvío de precursores químicos y productos farmacéuticos para usos no médicos, tampoco tienen como resultado inmediato y a mediano plazo, la desarticulación del narcotráfico y sus aspectos colaterales.

Ninguno de estos tres grandes ejes es condición suficiente para mejorar los aspectos sociales, sanitarios, de convivencia y de seguridad relacionados con el uso de drogas, y particularmente en lo relativo al tráfico ilegal de sustancias controladas.

5.3%

Variación de la tasa de criminalidad en Uruguay.

7.9%

Como corolario de esta reflexión y de estas hipótesis, el Poder Ejecutivo propone el 20 de junio de 2012 la “Estrategia por la Vida y la Convivencia”, un documento de análisis y propuestas de acción que a grandes rasgos identifica cuatro grandes aspectos para la acción política, social y de seguridad del gobierno.

**[I]** Intervenciones urbanas inclusivas en aquellas zonas donde las ciudades se han fracturado en lo social, en lo económico, en lo cultural y que se han segmentado residencialmente.

**[II]** Regulación de la difusión de situaciones de violencia y criminalidad en los medios masivos de comunicación, ampliando el horario de protección al menor e incluyendo dentro del mismo a los eventos deportivos y los informativos.

**[III]** Modificaciones legales y administrativas que penalizan los actos de corrupción de los funcionarios públicos, y en particular de los funcionarios policiales.

**[IV]** Modificación y profundización de las políticas preventivas, asistenciales, de inserción social y regulatorias en materia de drogas, donde se incluye la ley de regulación y control de toda la cadena de la plantación, producción, dispensación y adquisición del cannabis.

Se trata de que a una economía ilegal, transnacionalizada, se le oponga un mercado legal conformado por auto-cultivadores, clubes cannábicos y dispensación generalizada a través del sistema de farmacias. A una economía ilegal se le opone una economía legal.

El presidente José Mujica expone ante en la Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC):

“Nosotros no tenemos ninguna receta mágica, lo que constatamos es que la represión sola no resuelve este problema y lo que tratamos de experimentar es un camino que procure robarle el mercado al narcotráfico”.

*La investigación científica en el siglo XXI no admite las omni-miradas. Por el contrario, busca, avala y promueve el desarrollo de redes de enfoque, de pensamientos diversos e integrados, de propuestas múltiples.*