

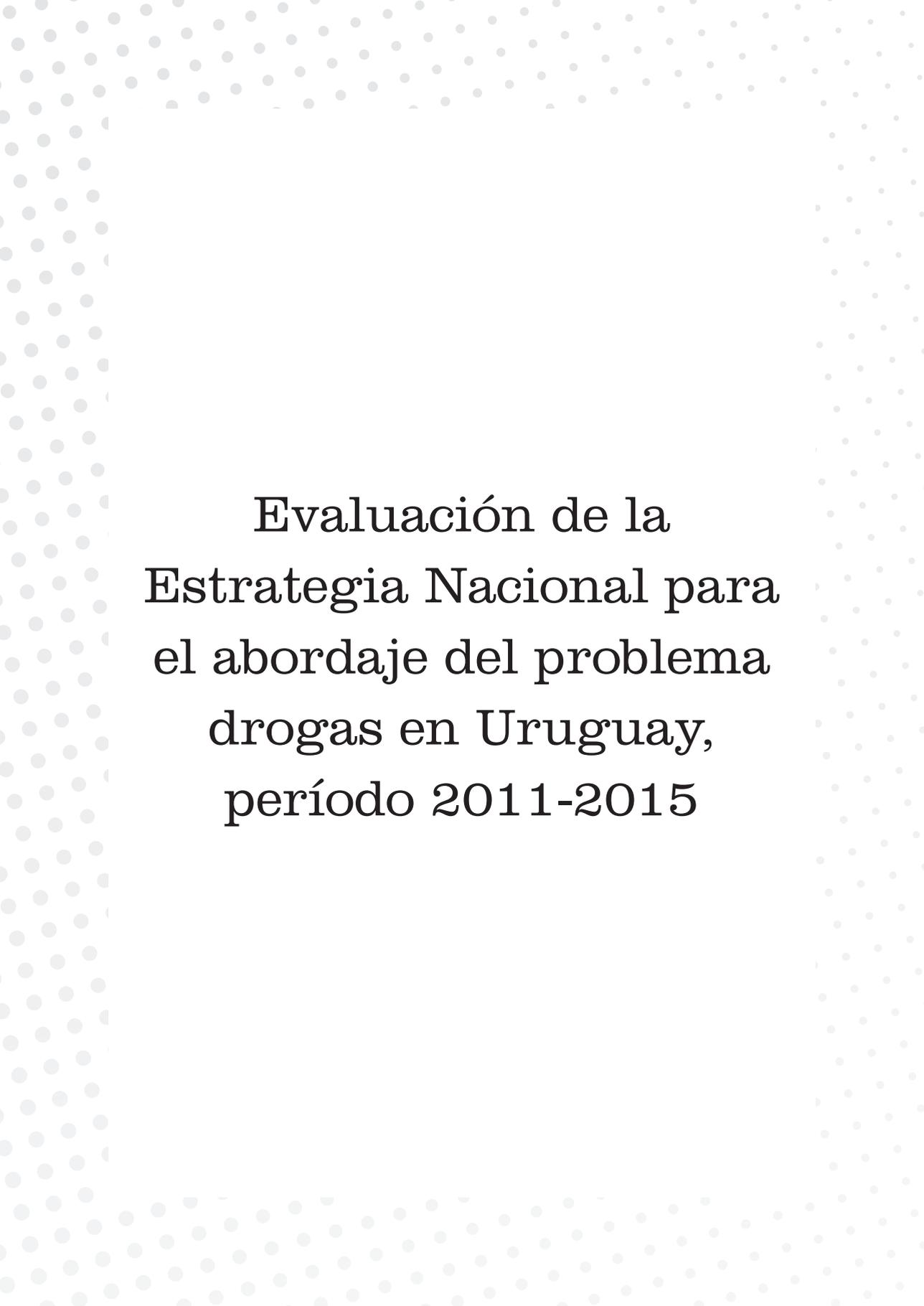
Evaluación de la Estrategia Nacional para el abordaje del problema drogas en Uruguay

Período 2011-2015



Junta
Nacional
de Drogas

Presidencia de la República
U R U G U A Y



Evaluación de la
Estrategia Nacional para
el abordaje del problema
drogas en Uruguay,
período 2011-2015

Autores

Carlos Luján y María Ester Mancebo

Instituto de Ciencia Política
Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de la República

Contraparte

Laura Latorre, Nancy Calisto, Gustavo Misa

Secretaría de Evaluación de la Secretaría Nacional de Drogas

Junta Nacional de Drogas

Juan Andrés Roballo

Prosecretario de la Presidencia

Presidente – Junta Nacional de Drogas

Milton Romani

Secretario General – Junta Nacional de Drogas

Carlos Díaz

Secretario General – Secretaría Nacional Antilavado de Activos

Jorge Vázquez

Subsecretario del Ministerio del Interior

José Luis Cancela

Subsecretario del Ministerio de Relaciones Exteriores

Pablo Ferreri

Subsecretario del Ministerio de Economía y Finanzas

Jorge Menéndez

Subsecretario del Ministerio de Defensa Nacional

Fernando Filgueira

Subsecretario del Ministerio de Educación y Cultura

Julio Baráibar

Subsecretario del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

Cristina Lustemberg

Subsecretaria del Ministerio de Salud Pública

Benjamín Liberoff

Subsecretario del Ministerio de Turismo y Deporte

Ana Olivera

Subsecretaria del Ministerio de Desarrollo Social

Índice

Prólogo del Presidente de la Junta Nacional de Drogas Dr. Juan Andrés Roballo	5
Prólogo del Secretario General de la Junta Nacional de Drogas Lic. Milton Romani Gerner	7
Presentación.....	9
Informe	15
I. Introducción	16
II. Antecedentes	16
III. Características de la evaluación	18
1. Objetivos de la evaluación	18
2. Tipo de evaluación.....	18
3. Metodología general.....	21
4. Plan de análisis de la END aplicado en el Informe	24
IV. La ejecución de los lineamientos estratégicos de la end .	25
1. Políticas y estrategias de drogas en el ámbito internacional y regional.	25
2. Políticas de reducción de la demanda.....	38
3. Políticas de reducción de riesgos y daños.....	53
4. Control de la oferta y la regulación del uso de sustancias psicoactivas.....	55
5. Transversalización de la perspectiva de género.....	74
6. Fortalecimiento institucional.....	78
7. Descentralización y territorialización.....	81
8. Generación de evidencia científica.....	85
9. Sistema de evaluación continua.....	87
10. Políticas de comunicación.....	95
V. Una mirada global	99
1. El camino recorrido en macro-componentes, componentes y líneas de acción.....	99
2. Un decálogo de tensiones	102
ANEXO - SIGLAS	106

Prólogo del Presidente de la Junta Nacional de Drogas Dr. Juan Andrés Roballo

La política de Uruguay en relación al denominado "problema de las drogas" se enmarca en el paradigma de la complejidad. El uso de éstas, en general, y el uso problemático, en particular, son producto de factores económicos, políticos y sociales y tienen una incidencia directa tanto en la oferta como en la demanda.

Esto implica necesariamente un abordaje integral, con evidencia científica, rol activo del Estado y participación ciudadana en el marco de la elaboración, implementación y evaluación de las políticas públicas.

Para el cumplimiento de cada uno de los principios rectores definidos por la Junta Nacional de Drogas en la materialización de sus acciones se requiere no sólo una planificación periódica de una estrategia nacional, sino también de una necesaria evaluación de sus impactos en la comunidad.

El sustantivo informe que se presenta, constituye sin duda, un valiosísimo insumo para la elaboración de la estrategia nacional para el abordaje del problema drogas en el periodo 2015 – 2020. Asimismo, viene a incorporarse a un importante acervo acumulado de trabajo no sólo de la JND sino también en el ámbito parlamentario, comisiones permanentes y especiales; y al trabajo con estricto rigor académico que viene desarrollando el Comité Académico Asesor. El conjunto de herramientas para el diseño de la política pública se completa con el imprescindible y protagónico trabajo de las organizaciones de la sociedad civil.

Un política pública que aborde el uso y abuso de drogas no produce efectos inmediatos. Consiste en un trabajo progresivo a corto, mediano y largo plazo. Debe ostentar una suficiente flexibilidad a los efectos de eventuales rectificaciones o profundizaciones que se estimen necesarias.

El debate democrático es un componente insoslayable. Una perspectiva de inclusión e integración social es un compromiso ineludible. La ineficacia de los enfoques prohibicionistas y de concepciones de "guerra contra las drogas" es innegable.

Desde la JND promovemos el diseño de una política pública que aborda el fenómeno desde una perspectiva centrada en los Derechos Humanos, con un enfoque integral de la oferta y la demanda, de corresponsabilidad de los integrantes de la Comunidad Internacional, siempre en el marco de un Modelo de Reducción de Riesgos y Daños.

Finalmente, una instancia de evaluación siempre es una oportunidad de revisión y proyección. La Junta Nacional de Drogas está comprometida con una política pública construida democráticamente desde la integralidad. Con vocación de consistencia en el mediano y largo plazo. En un formato intersectorial, con foco en los derechos, en el cumplimiento de las normas nacionales e internacionales, sustentabilidad en la evidencia científica y la participación de la comunidad.

Prólogo del Secretario General de la Junta Nacional de Drogas

Lic. Milton Romani Gerner

La evaluación de la Estrategia Nacional sobre el Problema Drogas 2011 2015, que han realizado María Ester Mancebo y Carlos Luján, y hoy publicamos es un hecho político muy importante. Lo es en el campo de las drogas, pero también como explicitación de una forma de diseñar, aplicar, gestionar y finalmente evaluar las políticas públicas.

En el fenómeno social complejo del denominado problema drogas, tenemos varias fortalezas. Por un lado hemos logrado continuidad de las líneas estratégicas fundamentales. En el comienzo de la primera administración frenteamplista, año 2005, en la Junta Nacional de Drogas recibimos algunos programas en el campo de reducción de daños, como al mismo tiempo algunas iniciativas referidas al gran problema de drogas de Uruguay: el lavado de dinero. Desarrollamos a partir de ahí, y de la elaboración de una Estrategia Nacional a partir de ciertas experticias de un conjunto de compañeros y colectivos con experiencia en diversos campos, que hoy tiene una continuidad encomiable.

En el 2005 comenzamos la etapa, fortaleciendo la institucionalidad, privilegiando el órgano interministerial de conducción política, y se ubicaron algunos temas en el top de la agenda pública. Desde una óptica de salud y derechos se empezaron a construir centros de tratamiento, legislación y herramientas para el combate al lavado de activos, la dirección política para la represión del crimen organizado en drogas. Por otra parte, se colocó a nivel internacional la necesidad de integrar los instrumentos de DDHH a las políticas de fiscalización internacionales y el reclamo para abrir un gran debate mundial. Se comenzó por otra parte a construir la red comunitaria y la relación con las organizaciones de la sociedad civil para desplegar un trabajo de co gestión de riesgos y responsabilidad compartida.

El fenómeno de las drogas, tiene como componente específico, constitutivo del problema mismo y de las drogas en sí mismo, la acción pragmática referida a la alarma pública. Siempre hay que salir a apagar incendios, cuando los temas llegan al borde de lo imposible, o la opinión pública cuando no los medios de difusión,

lo colocan en las primeras líneas de la agenda. La necesidad de planificar y construir el aporte de todos los estamentos del Estado a esta problemática, que no siempre es homogénea, ha comenzado. La acción política de generar Presupuestos por Programas que atraviesen a todos los ministerios y organismos y comprometa además otros Poderes del Estado es la principal tarea política en este tema.

Por lo cual, el apoyo de la Universidad, en este caso de los académicos y la FCS para evaluar la Estrategia es el ejercicio de un derecho ciudadano. Saber que pasó. Es también una obligación de la JND que otros los evalúen. Por fin, es un insumo fundamental no sólo a la hora del balance de lo actuado, sino de las bases imprescindibles para comenzar a construir una nueva Estrategia 2016 2020. Esto también es una responsabilidad compartida y la construcción de la misma necesita del aporte de todos los integrantes de la JND, pero también de la sociedad civil y de la Academia. No dudamos que esta publicación servirá para esta tarea y este desafío.

Presentación

La Junta Nacional de Drogas es el organismo responsable de la fijación de las políticas nacionales en materia de drogas – orientadas al fortalecimiento institucional, reducción de la demanda y oferta de drogas, medidas de control, lavado de dinero y delitos conexos y, cooperación internacional – las cuales son ejecutadas por los organismos con atribuciones específicas para ello.

Un aspecto fundamental del desarrollo de las políticas de drogas lo constituye la definición de su Estrategia Nacional de Drogas (END). Su formulación explicita el marco conceptual de las políticas, define sus principios orientadores, directrices estratégicas y prioridades, las cuales han sido producidas y aprobadas por consenso al más alto nivel de gobierno. La Estrategia organiza la respuesta nacional en la materia, orientando las prácticas cotidianas de los actores ejecutores, dando coherencia a la política y promoviendo la sinergia interinstitucional.

Al inicio de la administración de gobierno del Presidente José Mujica – y sobre la base de los principios fundamentales que la guiaron durante el período 2005-2010 – se formuló la *Estrategia nacional para el abordaje del problema drogas en Uruguay para el período 2011 – 2015*.

En el marco de la Estrategia se propició la generación de un sistema de evaluación continua que asegurara la introducción de mecanismos de evaluación en el ciclo completo de las políticas. Con la expresa voluntad política de su desarrollo, esta iniciativa se edificó en base al fomento de una cultura organizacional de evaluación; la introducción de instrumentos de planificación, seguimiento y registro documental que aseguraran la calidad del sistema y; la generación de instancias periódicas de revisión del proceso y de elaboración de informes anuales orientados a la rendición de cuentas. Como resultado, el monitoreo efectuado ha documentado en forma sistemática y continua la implementación, ha sido central para el control de la ejecución y valoración del desempeño, la toma de decisiones operativas y presupuestales, y la introducción de acciones correctivas.

Concluida la ejecución se procedió a efectuar una evaluación de carácter externa de la implementación de la END, la cual fue encomendada a la Universidad de la República (UDELAR) y efectuada

por la consultoría de la Dra. María Ester Mancebo y el Dr. Carlos Luján.

En el marco del Convenio con UDELAR-JND 2014 para la evaluación de la END, el entonces Secretario General de Drogas Julio Calzada definió que "Dicha evaluación tiene como objetivo analizar el proceso de implementación de las líneas estratégicas, así como los resultados obtenidos con referencia a los objetivos y metas establecidos. De este modo, se busca desde la investigación científica identificar los aciertos y errores en la ejecución de la política, aprendiendo de ellos e incorporándolos al proceso de mejora para la definición de políticas futuras. En definitiva la evaluación es un acto de responsabilidad política con la finalidad de rendir cuentas a la ciudadanía de un modo riguroso y transparente".

De este modo, la evaluación final cierra el ciclo de implementación de las políticas definidas por la Estrategia, aportando un documento independiente y científico sobre los resultados alcanzados en el quinquenio. Esta evaluación es un aporte fundamental a la rendición de cuentas, la transparencia y la mejora continua de las políticas, cumpliendo con el deber legal y ético de cada administración en el marco de la gobernabilidad democrática. Asimismo, en la perspectiva de un nuevo período de gobierno, este estudio aporta análisis críticos de las políticas que permite una comprensión global del fenómeno a incorporar como insumo para la toma de decisiones y el diseño de políticas basadas en evidencia científica.

La riqueza de la evaluación realizada permite plantearnos innumerables reflexiones, situaremos aquí sólo tres de carácter global con la pretensión de animar a la reflexión pública y profunda sobre estos resultados.

Coherencia y eficacia

El primer elemento a valorar es el balance global positivo registrado en el avance de todos los macro componentes de la Estrategia y el logro de una coherencia global en la implementación de la política. En cuanto a esto corresponde destacar la importancia que la propia definición de la END significó en la eficacia y coherencia alcanzada. La END logró plasmar en un documento las políticas públicas de drogas, explicitando el marco conceptual de referencia: concepción del fenómeno, principios y bases programáticas. A partir de esta definición se establecieron los lineamientos estratégicos que orientaron la acción de los diferentes agentes involucrados y

resultaron como marco para el monitoreo y la evaluación final. Este reconocimiento subraya la importancia de definir una nueva Estrategia Nacional de Drogas 2016-2020 - menos ambiciosa y con metas claras - que guíe todo el ciclo de las políticas públicas de drogas en el próximo quinquenio. Resulta crucial en la elaboración de la nueva Estrategia que ésta responda al contexto actual del fenómeno, integre el aprendizaje emergente del período anterior y retome la agenda política, social y organizacional.

Rectoría

Un segundo señalamiento de la evaluación realizada tiene que ver con las capacidades y debilidades de la JND en ejercer la rectoría de las políticas de drogas. Se evidenciaron tensiones entre la consolidación de políticas integrales, interinstitucionales e intersectoriales por una parte y por otra en la ejecución de políticas sectoriales con autonomía operativa de las unidades ejecutoras. La oscilación entre estos extremos aparece vinculada, entre otros aspectos, a la capacidad de tramitar la discusión política y su respuesta ejecutiva por el conjunto de la JND, según plantean los investigadores.

¿Cómo introducir mejoras en el cumplimiento de las atribuciones de la JND de fijación de las políticas de drogas y su efectiva ejecución por los organismos con cometidos específicos, preservando la integralidad del abordaje? La respuesta a esta cuestión integra diferentes aspectos del fortalecimiento institucional a tener en cuenta:

- En primer lugar, el fortalecimiento político de la JND como instancia de toma de decisiones de las políticas públicas de drogas así como el reforzamiento de los vínculos con el Poder Judicial y Legislativo. Esto se orienta al logro del consenso en el más alto nivel político sobre las políticas y sus instrumentos, así como sobre el alcance de los compromisos institucionales de cada Secretaría de Estado.
- Segundo, la definición de un Plan de Acción para la END 2016-2020 que sea consensuado políticamente por la JND y abarque todas las Secretarías de Estado que la integran. La existencia de un plan permite explicitar el compromiso organizacional y presupuestal en la implementación de la END de cada Unidad Ejecutora así como fijar metas claras, realistas y medibles.

- Tercero, fortalecer los mecanismos de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas de la JND.
- Finalmente, apostar al enriquecimiento de las coordinaciones interinstitucionales como espacios de diálogo, construcción política, enlace y complementación orientados a la integridad de los abordajes.

Modelo alternativo

María Ester Mancebo y Carlos Luján identifican una serie de tensiones que debió enfrentar la Estrategia 2011-2015 y que probablemente continúen en el período 2016-2020. Muchas de ellas refieren a tensiones asociadas al modelo conceptual de las políticas de drogas, donde se ubican por una parte un modelo prohibicionista (algunas veces ideológico que condena moralmente el consumo y generalmente político que asume el consumo como un problema de salud) y por otra un modelo alternativo enmarcado en la regulación de mercados y el enfoque de reducción de riesgos y daños.

Las tensiones entre ambos modelos se presentan como tensiones entre el diseño de la política y sus prácticas. En el período estudiado, se evidenció un esfuerzo desde la JND por consolidar un nuevo modelo basado en la regulación y la reducción de riesgos y daños, no obstante la barrera principal se registró en la capacidad de permear con esta nueva mirada, las concepciones teóricas y la praxis profesional e institucional, así como los límites para transformar las percepciones, valores y creencias sociales.

Estas tensiones evidencian la encrucijada en la cual se sitúan hoy las políticas de drogas, donde el modelo prohibicionista hegemónico es cuestionado a nivel internacional por un amplio sector que incluye voces de la ciencia, la política y la sociedad civil, entre otras. Este cuestionamiento muestra las fisuras del prohibicionismo, su incapacidad para dar respuestas efectivas y aún más los efectos adversos que la implementación de políticas de corte prohibicionista han supuesto, debilitando progresivamente el consenso discursivo internacional. Esta controversia plantea la necesidad de generar un modelo alternativo. No obstante, éste no puede constituir su identidad sólo con la escisión del modelo hegemónico sino que debe desarrollar una propuesta original. Esta propuesta original ha de tener su propia lógica explicativa que contenga mecanismos que permitan definir las prácticas derivadas que se corresponden con el modelo. En este marco, Uruguay se ha constituido en

los últimos años como referente en la construcción de un modelo alternativo pero éste no ha logrado establecer una ruptura clara con las explicaciones prohibicionistas, sino que estas últimas se incorporan parcialmente o resignifican de diversas formas.

Trabajar sobre el marco conceptual de las políticas es central para la coherencia, integralidad e impacto de los esfuerzos realizados. Avanzar a un modelo con nombre propio, que organice una nueva lógica explicativa, requiere de masa crítica y osadía más que de tiempo de sedimentación del cambio. A su vez, requiere construir consensos, ser reconocido y adoptado por los diversos agentes que lo implementan y nutren en sus prácticas cotidianas, desde el núcleo duro de pensamiento experto a la sociedad en su conjunto. El camino ya recorrido por Uruguay le brinda un posicionamiento privilegiado para la consolidación de un pensamiento genuino que aporte desde el sur ópticas innovadoras.

Laura Latorre
Secretaría de Evaluación



Evaluación de la Estrategia Nacional para el abordaje del problema drogas en Uruguay, período 2011-2015

Carlos Luján y María Ester Mancebo¹
Instituto de Ciencia Política - Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de la República
Enero 2015

¹ La evaluación fue codirigida por Carlos Luján y María Ester Mancebo, y contó con la colaboración de Nicolás Álvarez, Valentina Buschiazzo, Jessica Correia, Marcos Dotta, Florencia Lambrosquini y Nicolás Pose.

I. INTRODUCCIÓN

Este documento presenta los hallazgos de la evaluación externa de la Estrategia Nacional de Drogas (END) desarrollada por un equipo de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República en el último trimestre del 2014.

El documento está articulado en cinco secciones. Luego de esta introducción, se presentan los antecedentes institucionales de la END y sus principales lineamientos. En la tercera parte se plantean los rasgos de la evaluación que se ha realizado, esto es los objetivos que la guiaron, la delimitación de su alcance y su metodología general. La cuarta sección analiza el grado de avance en la ejecución de cada uno de los componentes de la END, al tiempo que la quinta parte adelanta algunos de los desafíos que, globalmente considerada, enfrenta la Estrategia.

II. ANTECEDENTES

La Junta Nacional de Drogas (JND) es un organismo dependiente de la Presidencia de la República, de carácter interministerial compuesto por nueve Viceministros, presidido por el Prosecretario de la Presidencia e integrado por el Secretario General del Área Técnica de la JND y el Secretario General de la Secretaría Nacional Antilavado de Activos (SNAA).

Marca las líneas de construcción de las políticas de drogas, en las distintas áreas, en lo que hace a la reducción de la demanda, el control de la oferta y el lavado de activos, la sistematización de estudios, información e investigación, el tratamiento y la rehabilitación, la comunicación, el debate público y académico. Las Secretarías tienen por cometido la articulación, la coordinación y el seguimiento de la aplicación y ejecución de las diferentes acciones que competen a los diferentes organismos del Estado a través de plataformas intersectoriales y comisiones mixtas que contemplan el principio de gestión y responsabilidad compartida. Asimismo promueven y convocan a la participación de diferentes actores públicos, privados, organizaciones sociales y de la comunidad, tanto a nivel nacional como a nivel local.

Durante el año 2010, con el entonces nuevo gobierno y sobre la base de los principios fundamentales que guiaron la política de drogas durante el período 2005-2010, se formuló la *Estrategia na-*

cional para el abordaje del problema drogas en Uruguay para el período 2011 – 2015 (en adelante END).

La END consta de los diez lineamientos estratégicos, a saber:

- a. Fortalecimiento institucional de las políticas de drogas y lavado de activos.
- b. Generación de evidencia científica.
- c. Políticas de reducción de la demanda.
- d. Transversalización de la perspectiva de género.
- e. Políticas de comunicación.
- f. Políticas de reducción de riesgos y daños.
- g. Descentralización y territorialización.
- h. Control de la oferta y la regulación del uso de sustancias psicoactivas.
- i. Políticas y estrategias de drogas en el ámbito internacional y regional.
- j. Sistema de evaluación continua.

Por definición, la END tiene un carácter interinstitucional y es desarrollada por las siguientes instituciones:

- a. Junta Nacional de Drogas (JND), Secretaría Nacional de Drogas (SND)², Fondo de Bienes Decomisados (FBD-SND), Secretaría Nacional Antilavados de Activos (SNAA) de Presidencia de la República.
- b. Ministerios del Interior, Relaciones Exteriores, Economía y Finanzas, Defensa Nacional, Educación y Cultura, Trabajo y Seguridad Social, Turismo y Deportes y Desarrollo Social, integrantes todos ellos de la JND.
- c. Red Nacional de Atención y Tratamiento de Drogas.
- d. Instituciones públicas vinculadas a programas de la JND.
- e. Juntas Departamentales y Locales de Drogas.
- f. Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) vinculadas a programas de la JND.

² La SND fue derogada por un decreto del año 2005 y fue sustituida por el "Área Técnica" de la JND. No obstante, en este informe se utiliza el término "SND" dado que es la denominación comúnmente utilizada por todos los actores.

III. CARACTERÍSTICAS DE LA EVALUACIÓN

La presente evaluación tuvo como foco el proceso de implementación de las líneas estratégicas de la END, la ejecución de sus programas, proyectos y actividades, así como los resultados obtenidos en el quinquenio 2011-2015.

A partir de criterios estándares de evaluación se buscó establecer el nivel de consecución de los distintos objetivos definidos en la estrategia, así como la eficacia y eficiencia de los programas y proyectos desarrollados en las distintas esferas de la política sobre drogas. Se espera que los hallazgos de esta evaluación sirvan para la definición de ajustes y modificaciones para el período 2015-2020.

1. Objetivos de la evaluación

La evaluación se guió por tres objetivos:

- a. Medir y analizar el grado de implementación de la END 2011-2015 por parte de los organismos responsables y asociados así como evaluar la eficiencia y eficacia de las acciones emprendidas y de los mecanismos y arreglos de gestión para su ejecución.
- b. Analizar el nivel de desarrollo de las acciones emprendidas por las instituciones responsables y asociadas para la implementación de la END 2011-2015, a nivel de todo el territorio nacional.
- c. Proponer recomendaciones para futuras fases de la política de drogas en el Uruguay.

2. Tipo de evaluación

En el ciclo de una política pública, la evaluación constituye una fase fundamental porque siempre habilita una mirada en profundidad, mostrando en qué medida la iniciativa en su conjunto y los diversos componentes específicos avanzan hacia el logro de los objetivos planteados.

Xavier Ballart define la evaluación de programas públicos como "la disciplina científica que se justifica por la presión que experimentan las instituciones públicas por determinar en qué medida sus intervenciones producen una mejora en el bienestar individual o

social, cómo se produce la mejora y cómo se podría conseguir de forma más efectiva." (s/f: 1)³.

Por su parte, Karen Mokate propone que «la evaluación constituye una propuesta para explorar de manera rigurosa y sistemática el cumplimiento de actividades, el uso de recursos, la entrega de productos o servicios y el logro de cambio sostenible, de tal forma que el diseño y la gestión de las iniciativas evaluadas se puedan ajustar, con el fin de asegurar que generen valor para la sociedad.»⁴ (2001: 37).

Agrega la autora: «proponemos entender el monitoreo y la evaluación como procesos de planteamiento y exploración de preguntas inteligentes, que provocan y apoyan reacciones y decisiones gerenciales que proponen garantizar la generación de valor público. Las preguntas son 'inteligentes' en la medida que sean pertinentes e incisivas, en lo que respecta al desenlace de procesos y logros valiosos para la ciudadanía.» (2001: 37).

Se espera entonces que la evaluación de una política pública permita diagnosticar las contribuciones específicas de las actividades a los resultados logrados, encontrar información valiosa sobre las lecciones aprendidas en la ejecución y delimitar las potencialidades de la iniciativa.

La evaluación también habilita la exploración de los resultados no esperados (que siempre aparecen) y el análisis de las razones detrás del logro o no logro de los resultados esperados. Con estos aportes, se puede contribuir a mejorar la gestión de la política pública.

En suma, la importancia de la evaluación radica en la posibilidad de determinar de manera sistemática y objetiva, la relevancia y pertinencia de una *policy* a la luz de sus objetivos, para lo cual se requiere contar con procedimientos mediante los cuales se compare aquello a evaluar con un criterio o patrón determinado⁵.

Cabe precisar que una evaluación puede tener diversos objetos de estudio:

3 Ballart, Xavier (s/f). Modelos teóricos para la práctica de la evaluación de programas. Universidad Autónoma de Barcelona: Mimeo.

4 Mokate, Karen (2006). "El monitoreo y evaluación en la gerencia para resultados en el desarrollo", en Vera, M. (editor) Evaluación para el desarrollo social: aportes para un debate abierto en América Latina. Guatemala: MagnaTerra.

5 Franco, Rolando (1971). *Algunas reflexiones sobre la evaluación del desarrollo*. Santiago: ILPES. Cohen, Ernesto y Rolando Franco (1997). *Evaluación de proyectos sociales*. Madrid: Siglo Veintiuno Editores.

- a. Las actividades que se realizan en el marco de la política o programa en cuestión.
- b. Los productos que ella genera entendiendo por tales "los resultados directos e inmediatos de la actividad del proyecto, derivados de la transformación de los insumos en el marco del proceso de gestión"⁶.
- c. Los procesos, esto es la modalidad de desarrollo del ciclo de la política (diseño, implementación y evaluación), atendiendo a la complejidad tecnopolítica que este ciclo siempre supone.
- d. Los efectos que constituyen resultados de las acciones llevadas a cabo por el proyecto y, por tanto, se verifican durante o después del mismo. Podrían incluso distinguirse efectos o productos intermedios (que tienen lugar durante la realización del proyecto) y finales⁷.
- e. Los impactos que son todos aquellos resultados del proyecto, mediatos o indirectos, empíricamente verificados en los beneficiarios en particular y en el ambiente del sistema en general, que pueden ser atribuidos a la política pública en cuestión. Como dicen Ernesto Cohen y Rolando Franco, "el objetivo general de todo proyecto social es transformar alguna parcela de la realidad, convirtiendo una situación presente en otra deseada. La medida en que se logra tal resultado se denomina impacto." (1997: 223).

En vinculación con lo anterior, la literatura suele reconocer diversos tipos de evaluación:

- a. Evaluaciones externas, llevadas a cabo por técnicos independientes de la unidad que ejecuta la política.
- b. Evaluaciones internas, a cargo de personal de dicha unidad.
- c. Evaluaciones formativas, que buscan recabar información para mejorar al programa o política.
- d. Evaluaciones sumativas, orientadas a relevar información para determinar el cierre o la continuidad del mismo.
- e. Evaluaciones diagnósticas orientadas a dimensionar cuál es el estado de situación respecto a una problemática dada.

6 Equipos (1990). *Manual de Formulación y Evaluación de Proyectos*. Montevideo: mimeo.

7 Cohen, Ernesto y Rolando Franco (1997). *Manual de Evaluación de Proyectos*. Montevideo: FCE.

- f. Evaluaciones de proceso, centradas en el desarrollo de la política, que indagan sobre las modalidades de implementación, los rasgos de la gestión, las bases de apoyo sociopolítico de la política, las condiciones que parecen facilitar los logros de la política.
- g. Evaluaciones de impacto –sumamente exigentes desde el punto de vista metodológico– que se centran en la transformación de la realidad preguntándose específicamente qué cambios no se habrían generado si la iniciativa no hubiera existido.

El diseño de este estudio corresponde a una evaluación externa, formativa y de proceso. La sección próxima establece justamente cuáles fueron los procedimientos que se aplicaron en la evaluación de la END.

3. Metodología general

A efectos de asegurar precisión, toda evaluación requiere una delimitación de su alcance. En este caso se explicitan el marco temporal, el ámbito geográfico y el alcance institucional de la presente evaluación:

- a. Alcance temporal: las acciones desarrolladas por la END en el período 2011-2014.
- b. Alcance geográfico: el territorio nacional en su totalidad.
- c. Alcance institucional: la evaluación consideró las acciones de los organismos responsables y asociados del ámbito público y de organizaciones de la sociedad civil cuando éstas desarrollaron acciones en el marco de la END en coordinación con la JND.

Las técnicas aplicadas fueron tres: entrevistas, grupos de discusión y análisis documental.

a. Entrevistas

Entrevistas realizadas

Se realizó un total de treinta y una entrevistas: se entrevistó a siete Subsecretarios de los nueve Ministerios integrantes de la JND, al actual Secretario General de la Secretaría Nacional de Drogas (SND) y al anterior Secretario; también se entrevistó a técnicos de las distintas áreas de la SND, al Director de la Junta Departamental de Drogas de Montevideo, a un Director de un centro de

tratamiento en el interior del país, a dos de los tres integrantes del Instituto de Regulación y Control del Cannabis (IRCCA), y a dos integrantes del Comité científico-académico de seguimiento de la regulación del mercado de cannabis.

Pautas de entrevistas

Las entrevistas se desarrollaron en base a una pauta general y las correspondientes adecuaciones específicas para cada grupo de entrevistados.

En todos los casos se distinguió entre el momento inicial de aplicación de la END, la implementación de la misma a lo largo del período 2011-2014 y la situación actual.

Se hizo especial hincapié en el desarrollo de cada uno de los lineamientos de la END, la coordinación de cada área de la JND con las restantes áreas, así como en los logros alcanzados en el proceso de consolidación de la intersectorialidad.

Las entrevistas buscaron perfilar una evaluación global de la END, sus aspectos a destacar, sus oportunidades de mejora, los juicios específicos referidos a cada ámbito de aplicación, de forma de comprender el desarrollo de esta política en los diversos ámbitos institucionales y en el territorio nacional.

Particular atención se prestó a las modalidades de trabajo con las ciudadanas y los ciudadanos afectados por la problemática de la droga.

Finalmente, las entrevistas intentaron echar luz sobre cómo las acciones desarrolladas en Uruguay en materia de gobernanza nacional de esta "arena de política" se vinculan con las iniciativas de transformación de la gobernanza regional e internacional. Concomitantemente, se consideró cómo los cambios de contexto externo han impactado sobre el accionar en nuestro país a nivel de los grandes lineamientos establecidos en la END.

b. Grupos de Discusión

Conformación de los grupos

Se desarrollaron cinco grupos de discusión integrados por funcionarios de los Ministerios involucrados en el desarrollo de la estrategia y miembros de las organizaciones de la sociedad civil que apoyan la implementación de la END en el territorio. En concreto, se trabajó con un grupo sobre prevención, un grupo sobre trata-

miento, reinserción y reducción de riesgos y daños, un grupo con integrantes de Mesa de la Demanda, un grupo de control de la oferta con representantes del Ministerio del Interior, Ministerio de Defensa Nacional y del Poder Judicial, un grupo con profesionales de un centro de tratamiento del interior del país.

Guía de conducción de los grupos

La guía indagó en los problemas específicos que tiene la implementación de la END en el territorio, la intersectorialidad, las fortalezas y debilidades del trabajo multinivel (nacional, departamental y municipal), la tensión existente entre paradigmas más volcados al control de la oferta, al control de la demanda o a la articulación entre ambos espacios, así como entre visiones centradas en la reducción de los riesgos y daños y las formas de tratamiento más volcadas al abstencionismo como estrategia dominante.

c. Análisis documental

En la evaluación se recurrió a diversas fuentes documentales, a saber:

- a. Estrategia Nacional de Drogas 2011 – 2015, Junta Nacional de Drogas, Presidencia de la República.
- b. Matriz de indicadores de la END, Secretaría de Evaluación, SND.
- c. Informes de ejecución de planes anuales de áreas, departamentos y secretarías de la SND.
- d. Memorias anuales, JND – SND.
- e. Informes anuales de Uruguay, Mecanismo de Evaluación Multilateral, CICAD-OEA.
- f. Estudios del Observatorio Uruguayo de Drogas.

d. Actividades desarrolladas en el marco del Convenio

De acuerdo al Convenio firmado entre la JND y la APFCS las actividades desarrolladas en el marco de la evaluación fueron las siguientes:

- a. Coordinación con las contrapartes de la JND en la implementación de la evaluación.
- b. Elaboración de un protocolo o diseño de evaluación e integrar los ajustes pertinentes sugeridos por la JND.

- c. Realización de una revisión documental referida a la estructura, la organización, las publicaciones producidas por la JND, las evaluaciones y las investigaciones de la JND vinculadas a la implementación de la Estrategia.
- d. Confección y aplicación de los instrumentos de recolección de información necesarios.
- e. Realización de entrevistas en profundidad a actores y equipos claves para la implementación de la Estrategia.
- f. Desarrollo de grupos de discusión con técnicos involucrados en la implementación de la Estrategia.
- g. Sistematización de la información, analizar los datos y evaluar los resultados.
- h. Elaboración de un Informe preliminar de evaluación de la Estrategia Nacional de Drogas a ser discutido con la contraparte en régimen de taller.
- i. Presentación de un informe final a la JND.

4. Plan de análisis de la END aplicado en el Informe

Como se vio, la END consta de diez componentes los que contienen un total de 67 líneas de acción. Este informe analiza el grado de avance en todos los componentes y lo hace a partir de su agrupamiento en cuatro grandes macro-componentes, tal como se consigna en la siguiente tabla:

Tabla nro. 1. Macro-componentes y componentes de la END

Macro-componente	Componente	Nro. en END
El contexto internacional	Políticas y estrategias de drogas en el ámbito internacional y regional	IX
La intervención a escala nacional	Políticas de reducción de la demanda	III
	Políticas de reducción de riesgos y daños	VI
	Control de la oferta y regulación del uso de sustancias psico-activas	VIII
	Transversalización de la perspectiva de género	IV
El anclaje institucional	Fortalecimiento institucional	I
	Descentralización y territorialización	VII
La evaluación y la comunicación	Generación de evidencia científica	II
	Sistema de evaluación continua	X
	Políticas de comunicación	V

Este agrupamiento en cuatro macro-componentes busca contribuir a la diferenciación analítica de diversos tipos de actuación que se han desarrollado en el marco de las políticas públicas de drogas en Uruguay. Estos macro-componentes podrían ser útiles a la hora de diseñar una próxima Estrategia que evite el exceso de componentes y la fragmentación de líneas de acción, lo cual constituye un obstáculo en la implementación de toda política pública.

Por otra parte, a la hora de analizar los componentes, se optó por plantear el grado de cumplimiento con cada una de las líneas de acción tal como ellas fueron definidas en la END.

IV. LA EJECUCIÓN DE LOS LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS DE LA END

1. Políticas y estrategias de drogas en el ámbito internacional y regional.

En el período en estudio el componente internacional de la END se desarrolla en un contexto internacional caracterizado por tres rasgos:

- La vigencia formal de un sistema jurídico basado en tres convenciones: la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, enmendada por el Protocolo de 1972; la Convención sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971, y la Convención de Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988, todas aprobadas por Uruguay.
- La existencia de un fuerte desafío teórico, político y social al modelo de "guerra a las drogas" que ve, entre otras posibilidades, el propiciar una interpretación flexible de los prealudidos textos normativos.
- Una creciente expectativa ante la celebración en el año 2016 de la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas (UNGASS) sobre el tema drogas.

Estos macro-componentes podrían ser útiles a la hora de diseñar una próxima Estrategia que evite el exceso de componentes y la fragmentación de líneas de acción, lo cual constituye un obstáculo en la implementación de toda política pública.

Desde la perspectiva nacional, la aprobación de la ley N° 19.172, relativa al control y la regulación por parte del Estado de diversas actividades vinculadas a la marihuana y sus derivados –que no se encontraba explícitamente previsto como medio para alcanzar los fines trazados, ni como objetivo en sí mismo– se convirtió en un elemento que prácticamente monopolizó el componente internacional de la END. Ello puede ser instrumental al cumplimiento de los objetivos de la Estrategia y dinamizar el componente internacional de la END, excediendo sus expectativas originales y dando lugar a nuevas lógicas y procesos que deberán ser tenidos en cuenta en oportunidad de elaborar la Estrategia del próximo período.

... que el debate (internacional) en torno a las drogas, en especial respecto a cannabis, se procese con una perspectiva y con un encuadre jurídico de derechos humanos y no en términos de seguridad nacional

...

Al evaluar el componente internacional de la END en su conjunto surgen seis elementos con un énfasis particularmente importante. En primer lugar, el hecho de que el debate en torno a las drogas, en especial respecto a cannabis, se procese con una perspectiva y con un encuadre jurídico de derechos humanos y no en términos de seguridad nacional, constituye un valor agregado en la perspectiva internacional, como contribución al inicio de un debate de fondo en torno a la problemática global de las drogas. Esto se encuentra en línea con el primero de los principios que se establece en la Estrategia Hemisférica sobre Drogas⁸, que es “el pleno respeto al Derecho Internacional y a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, observando los principios de soberanía e integridad territorial de los Estados, la no intervención en

los asuntos internos de los Estados, las libertades fundamentales y la dignidad inherente a las personas y de igualdad de derechos y respeto mutuo entre Estados”. Como señaló Luis Almagro en el documento “Hacia una nueva visión estratégica para la OEA”,

“Existe un modelo alternativo que tiene como uno de sus ejes fundamentales una respuesta desde el punto de vista de la salud pública, que busca promover el respeto de los derechos humanos y que a la vez evita que el Estado se involucre en una escalada de

8 Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), 2010, pág. 2.

violencia represiva como respuesta al flagelo de las drogas.”⁹

En segundo término, la necesidad de mantener en los foros políticos y jurídicos internacionales el criterio de que la regulación del cannabis se inscribe en un marco de interpretación flexible y posible de los textos legales vigentes, sin suponer un apartamiento de los mismos y, menos aún, una violación. Este elemento puede ser el primer paso hacia el establecimiento de una nueva conciencia de reforma del sistema en su conjunto, en línea con el objetivo tendiente a la revisión de las Convenciones que rigen la materia. No se considera viable por los actores entrevistados la opción de apartarse a través de la denuncia de los textos normativos internacionales vigentes, manteniéndose con razonables argumentos que las disposiciones recientemente aprobadas en el ordenamiento jurídico uruguayo son plenamente compatibles con la regulación global actual.

En tercer lugar, la importancia de incorporar la temática de drogas como un tema de la política exterior del país, llevada por los canales tradicionales correspondientes, pero sin convertir a nuestra política exterior en “cannabiscéntrica”. Esto supone asumir la seriedad del compromiso y la responsabilidad asumida frente a las expectativas creadas desde el punto de vista internacional al llevar adelante esta iniciativa, pero insertándola en contextos más amplios y principios más generales, de los cuales estas iniciativas son solamente una expresión más.

En este sentido, es de hacer notar que esta política comienza a tener repercusiones al más alto nivel dentro de la gobernanza global en la materia. Baste señalar que en el informe “Asumiendo el control: caminos hacia políticas de drogas eficaces” de la Comisión Global sobre Políticas de Drogas, de setiembre de 2014, luego de indicarse que “Se deben permitir e incentivar distintos experimen-

... destacar la necesaria y coordinada articulación de la política exterior en materia de drogas, que al tiempo que respete la autonomía de la institucionalidad existente, permita simultáneamente mantener la coherencia general en materia de relacionamiento externo ...

9 Op.Cit., pág. 37.

tos de regulación legal del mercado con drogas actualmente ilícitas empezando, entre otras, por el cannabis, la hoja de coca y ciertas sustancias psicoactivas nuevas"¹⁰, se señala que "En 2013, Uruguay se convirtió en el primer Estado en aprobar una legislación que legaliza y regula el cannabis para uso no medicinal. El modelo uruguayo implica un nivel mayor de control gubernamental que el de los modelos más comerciales de los estados de Washington y Colorado en EE.UU. Bajo el control de un organismo regulador de reciente creación, sólo se permite la producción de productos de cannabis específicos por agricultores autorizados por el Estado. Únicamente se permiten las ventas a través de farmacias autorizadas a residentes uruguayos mayores de edad registrados y a precios establecidos por el nuevo organismo regulador. Está completamente prohibida toda forma de marketing y los ingresos tributarios serán utilizados para financiar nuevas campañas educativas sobre los riesgos del cannabis"¹¹.

Del mismo modo, cabe destacar que la iniciativa de Uruguay en torno a cannabis ha sido de tal impacto que se encuentra mencionada también en el primer párrafo del documento "El Problema de drogas en las Américas: Estudios – Alternativas legales y regulatorias" de la Organización de Estados Americanos (OEA), señalando que

*"Durante los últimos dos años, el debate sobre la política hemisférica en materia de drogas se ha vuelto mucho más activo e intenso. Las iniciativas para la legalización de la marihuana en Uruguay y en dos estados del oeste de los Estados Unidos llaman la atención en todo el hemisferio"*¹².

En cuarto lugar, es necesario destacar la necesaria y coordinada articulación de la política exterior en materia de drogas, que al tiempo que respete la autonomía de la institucionalidad existente, permita simultáneamente mantener la coherencia general en materia de relacionamiento externo en los niveles bilateral, regional y global, sin socavar el cumplimiento y respeto de los principios básicos en los que nuestro país basa su actuación internacional, principios que constituyen en definitiva la clave de su prestigio. Esto puede suponer un mayor involucramiento de la Cancillería en el diseño y la ejecución concreta de esta parte de la política exterior. Así, es sintomático que en el libro "200 resultados de política

10 Op. Cit., pág. 11.

11 Op. Cit., pág. 32.

12 OEA/Ser.D/XXV.4 Add.6

exterior 2010-2014 – Balance de gestión y principales metas cumplidas" del Ministerio de Relaciones Exteriores, la temática de drogas no es abordada en ninguno de los resultados concretos como tal, si bien se indica en la introducción en términos generales que:

*"Con un enfoque basado en la salud y no en la penalización, se ha promulgado la ley que regulariza el consumo, el cultivo, la distribución y la venta de marihuana: ejercicio pionero que viene siendo observado con gran interés por países y organismos del mundo entero frente al comprobado fracaso probado de las políticas represivas."*¹³

Es de reseñar que a lo largo del período 2011 – 2014 la Cancillería se involucró políticamente a través del Ministro de Relaciones Exteriores en la dimensión internacional de la política de drogas, aunque no aportó recursos humanos o financieros para la ejecución de la END, ni tuvo mayor participación en los lineamientos de reducción de la demanda, control de la oferta, reducción de riesgos y daños o descentralización. Una funcionaria de la propia JND en comisión en el MRREE es quien ha realizado todo el apoyo técnico en el tema.

En quinto término, la integralidad del abordaje de la temática de drogas llevada adelante es un elemento a mantener y profundizar. El precitado documento "El Problema de las drogas en las Américas: Estudios – Alternativas legales y regulatorias" señala que

*"... la legalización podría reducir muchas de las consecuencias negativas que ahora más preocupan a la sociedad, como la violencia, la corrupción y el desorden público de la distribución de drogas; la transmisión de enfermedades sanguíneas asociadas con agujas compartidas, y el encarcelamiento de cientos de miles de delincuentes de drogas de bajo nivel."*¹⁴.

En tanto, de acuerdo al Canciller Almagro en su documento "Hacia una nueva visión estratégica para la OEA",

"Uruguay ha trabajado desde un enfoque integral de atención a la salud como instrumento para erradicar el problema de las drogas. En una primera etapa se encaró la lucha contra el tabaquismo como una

13 Pág. 16.

14 Op. Cit., pág. 5.

política nacional de salud. Ello se fundó en que las políticas de salud forman parte de la soberanía del Estado y en consecuencia, las medidas sanitarias integran el orden público nacional y el sistema nacional de protección de los Derechos Humanos.”¹⁵

Finalmente, se constata una mayor importancia relativa de organismos regionales como UNASUR y OEA frente al Mercosur, tanto por ser los primeros ámbitos más amplios y con una institucionalidad nueva en el primer caso y consolidada en el segundo, como por el debilitamiento político general del Mercosur. En esta línea, en el precitado documento “Hacia una nueva visión estratégica para la OEA”, se señala que

“América Latina está empezando a actuar como bloque en los foros multilaterales en el debate y en el combate de este flagelo. Hemos logrado transmitir que la guerra contra las drogas, focalizada exclusivamente en un enfoque represivo, no sólo no ha logrado solucionar el problema, sino que lo ha agravado exponencialmente y ha sumado muchos otros. La consciencia que se ha ido generando acerca del fracaso de esta estrategia ha permitido que se vayan abriendo camino otras vías alternativas. Ya son varios países miembros que se han manifestado en el sentido de que un mercado regulado podría ser una vía para un mejor control de este fenómeno social, reduciendo la exposición de la sociedad a los factores delictivos añadidos al consumo y suministro de drogas.”¹⁶

Ahora bien, de acuerdo al documento fundacional de la END, este componente internacional se orienta a

Promover e impulsar políticas y estrategias de drogas en el ámbito internacional y regional que sostengan enfoques humanistas fundados en el marco de los Derechos Humanos

Para avanzar hacia este objetivo general la Estrategia define tres líneas de acción, la primera de las cuales es

Promover un gran debate internacional sobre la aplicación y los resultados de las políticas

15 Op. Cit., pág. 5.

16 Op. Cit. Pág. 36.

hegemónicas en materia de drogas vigentes en los últimos 50 años, impulsando la revisión de las Convenciones Internacionales que rigen en la materia.

Sobre este punto, el análisis de la evidencia recabada lleva a concluir que se han dado las condiciones para promover debates de gran importancia teórica sobre los principios generales que rigen la política de drogas en la actualidad, pero no se ha podido impulsar aún en forma directa la revisión de las Convenciones Internacionales vigentes.

Quizás el principal debate que Uruguay ha propiciado sobre este tema es el de la incorporación del enfoque de derechos humanos en la política internacional de drogas, especialmente a partir del año 2008, manteniendo una continuidad durante el período en análisis. En este sentido, los actores coinciden en que la incorporación de esta perspectiva fue exitosa, consiguiéndose progresivamente el apoyo de Argentina, Bolivia, Suiza, República Checa, Noruega y posteriormente la Unión Europea en su conjunto. Durante el período en estudio, los actores refieren a diversos indicadores de que el tema está instalado a nivel internacional y regional (en este ámbito, especialmente CELAC y OEA). Particularmente, se destaca que en la última Asamblea General de la OEA se promovió por nuestro país una resolución sobre "Derechos Humanos y Drogas; en la búsqueda de nuevos enfoques y soluciones" con el copatrocinio de Argentina, el apoyo de Ecuador, México, Colombia y Guatemala, la que fue aprobada por unanimidad (AG/Res 2868 del 5 de junio de 2014).

Mantener de larga data esta perspectiva permitió una defensa más articulada ante la contingencia generada por la ley de regulación del mercado de cannabis. En especial, el discurso del Subsecretario de Relaciones Exteriores, Ec. Luis Porto, ante la JIFE, se fundamenta en que las convenciones de derechos humanos son normas de jus cogens, y que por lo tanto priman por sobre las convenciones de drogas.

Este discurso, pronunciado el 4 de febrero de 2014, es considerado por los actores involucrados como la esencia de la política sustentada en la materia en este tema, e indica textualmente que:

"Uruguay es partidario de la idea de abrir un diálogo político sobre un tema global, que no obstante

tiene especificidades nacionales y locales". (...) "Los marcos normativos, Sres. de la JIFE, están sujetos a la interpretación de los hombres, de las culturas, desde nuestra interpretación estamos enteramente de acuerdo en que es necesario, entre otros aspectos, velar por la Salud de la población en términos bio-psico-sociales, integrales, que incluye el buen vivir y por ende la seguridad y la convivencia". (...) "... el Uruguay entiende que parte de las políticas de prevención del consumo de drogas y de reducción de la oferta pasan por reconocer que la sustancia es un elemento a considerar, pero más importante es considerar al individuo como sujeto de derecho. A un individuo que la Constitución le ampara en sus derechos como consumidores pero que sin embargo las Convenciones de Viena no le amparan en sus derechos debiendo acudir al narcotráfico para adquirir el cannabis". "... el Uruguay ha entendido, desde 1974 que la posesión y consumo de cannabis con fines de consumo personal no está prohibido por las Convenciones citadas, y desde entonces no se ha recibido condena alguna por la comunidad internacional. Que el consumo no esté penalizado y la producción y comercialización esté prohibida presenta una incongruencia que se ha resuelto en los hechos por el desarrollo del mercado negro y del narcotráfico".

A nivel internacional se está propiciando otro gran debate en torno a la despenalización del consumo, del que Uruguay no ha participado activamente dado que su legislación permite desde 1974 la tenencia para consumo, decreto – ley que tiene sus antecedentes en período predictatorial: "Incluso durante la dictadura la doctora Adela Reta, que participó de una comisión parlamentaria en 1972 sobre las drogas, tráfico ilícito y de las reuniones de ASEP, reafirmaba el principio de que el cultivo para uso personal no debía de ser penado. 'Se ha discutido ante los tribunales nacionales si puede considerarse siembra la plantación de dos o tres semillas de marihuana. (...) La ley, en grandes líneas, se refiera a la producción y al tráfico en relación a una comercialización o distribución de la droga susceptible de poner en peligro la salud pública. Las disposiciones penales no tutelan la integridad física sino la salud pública y

es por ello que la conducta debe participar de la naturaleza de los delitos de común peligro'. La idea manejada por Reta fue seguida por otros docentes de derecho penal, jueces y abogados. Amadeo Ottati Folle, Milton Cairoli, Gervasio Guillot y Gonzalo Fernández entre otros han sido partidarios de respetar la voluntad individual consagrada en la ley y en el artículo 10 de la Constitución¹⁷.

Las Convenciones que rigen la materia, no se han revisado como tales, pero sí se han producido debates dentro del contexto de las Convenciones, dirigidos especialmente a la incorporación de la perspectiva de derechos humanos. En opinión de un entrevistado:

"... en el 2008 que ingresamos a la comisión de estupefacientes (...) ingresamos en coordinación con algunas organizaciones de la sociedad civil por el lado que nos parecía más inteligente, que no era enfrentar las convenciones, no era reclamar la liberalización de ningún mercado, sino reclamar un debate abierto, franco, sobre la política internacional de drogas que estaba caracterizada por el peso enorme que tiene la represión. Y en segundo lugar, adecuar la debida integración de los organismos internacionales de Derechos Humanos a las políticas de drogas, porque uno de los dramas que tienen las tres convenciones, todo el sistema, es que los Derechos Humanos no entran en las políticas de drogas. Y ahí el único fundamento que hay es de carácter moralista, esto es el diablo en la tierra y por lo tanto hay que combatirlo, etc. etc. Fue una batalla muy dura, pero fue una batalla en la que Uruguay se prestigió, a pesar de estar en minoría, y de llegar a una resolución muy consensuada, muy lavada, pero que generó expectativas y compromiso de la sociedad civil..."

En especial a partir de la ley de regulación del mercado de cannabis, la estrategia complementaria ha sido promover el enfoque de interpretación flexible de las convenciones, en lo que fue una adaptación sensata de la estrategia general, al mantenerse dentro sistema normativo vigente pero con una nueva perspectiva.

17 Extraído de GARAT, Guillermo "Un siglo de políticas de drogas en Uruguay", en Friedrich Ebert Stiftung Uruguay – Análisis N° 1/2013, abril de 2013, págs. 7-8. La cita dentro de la cita corresponde al N°19: Reta, Adela (1981): Análisis de los resultados de la aplicación de la ley N°14.294 sobre estupefacientes y psicotrópicos, en Revista de Derecho Penal (3), p. 39, FCU, Montevideo.

En cualquier caso, es claro que la nueva regulación de cannabis desarrollada por Uruguay no pretende ser un modelo de alcance mundial, sino en todo caso, una experiencia que oportunamente será evaluada. En tal sentido, se pronuncia un entrevistado:

"... los países están interesados igual en el resultado de la política de cannabis y todos nos miran, es como esa cosa que todos querían que alguien diera ese paso para ver como resulta y ver que podrían hacer. Porque por más que nosotros decíamos 'el problema en drogas no es la sustancia', creo que hay una mirada distinta al cannabis a lo que puede ser la cocaína, la heroína no, como que culturalmente no. Y lo manifiestan los distintos países en las distintas instancias, como que todos estamos viendo cómo les va y esperamos que les vaya bien".

En tanto, uno de los entrevistados planteó:

"... la columna vertebral de nuestro planteo en todos lados ha sido: esta es una experiencia uruguaya, no pretendemos vendérsela a nadie, si todos los demás quieren aprender en torno a ello, el comité científico está abierto y cuando hagamos la experiencia la vamos a trasladar (...)"

Hacia 2016 se perfila una coalición latinoamericana donde Uruguay, acompañado de México, Guatemala, Colombia y Ecuador se proponen generar un debate en la UNGASS que se desarrollará ese año. Seguramente en dicha ocasión la evaluación no implique únicamente a las políticas hegemónicas, sino también a las alternativas que vienen desarrollando países como el nuestro. Sobre este punto, emerge la importancia de influir en la definición de los parámetros de evaluación regionales y/o multilaterales, ya que los indicadores que resulten escogidos, sean cuales sean, vendrán a reflejar las diferentes visiones teórico-normativas que conviven actualmente. Para lograr cierta capacidad de influencia, se requiere de consensos tanto a nivel interno como externo, lo que sin dudas implicará un enorme desafío.

La línea de acción nro. 2 de este lineamiento busca

Impulsar la incorporación de Organismos Internacionales tales como la OPS/OMS, UNODC, CICAD/OEA, ONUSIDA, el Consejo de Derechos

Humanos de la ONU-CDH, al diseño, elaboración y ejecución de las políticas emergentes del nuevo paradigma a construir.

Respecto a esta línea, si bien no surge que expresamente ese involucramiento se haya realizado proactivamente en el diseño, elaboración y ejecución de las políticas nacionales en materia de drogas, sí se han dado en el seno de tales organismos las discusiones previas o posteriores correspondientes, según el caso.

De los organismos mencionados en el enunciado del objetivo, el más recurrentemente referenciado por los actores involucrados es CICAD/OEA, como un ámbito en el que se han procesado importantes discusiones y avances en la apertura a nuevas ideas y líneas de acción.

Cabe señalar que el enunciado del objetivo no incluía a la JIFE, organismo que en definitiva fue el que estuvo en mayor contacto y polémicas a raíz de la iniciativa de regulación del mercado de cannabis. En efecto, en su Informe del año 2013, la JIFE indica en su párrafo 429:

"La Junta observa con preocupación que, en julio de 2013, la Cámara de Diputados del Uruguay aprobó un proyecto de ley que permitiría al Estado asumir el control y la regulación de las actividades relativas a la importación, producción, adquisición a cualquier título, almacenamiento, comercialización y distribución del cannabis o sus derivados con fines no terapéuticos, con arreglo a las condiciones que se estipularán en un reglamento. El proyecto de ley aún debe ser ratificado en el Senado. La Junta desea señalar que, de aprobarse, esa ley contravendría lo dispuesto en los tratados de fiscalización internacional de drogas".

Más adelante, al llegar a las "Recomendaciones", la N° 15 indicaba que:

"La Junta insta a las autoridades del Uruguay a que velen por que su país siga cumpliendo plenamente el derecho internacional, que restringe el consumo de estupefacientes, incluido el cannabis, a fines exclusivamente médicos y científicos. La Junta insta también al Gobierno del Uruguay a que estudie detenidamente todas las posibles consecuencias

para la salud y el bienestar de la población del país, en particular los jóvenes, antes de embarcarse en un proceso que autorizaría la venta de hierba de cannabis con fines no médicos”.

Afirmaciones similares se hicieron llegar a través de diversas notas al Gobierno de Uruguay, teniendo como resultado la respuesta correspondiente a través del prealudido discurso del Sr. Subsecretario de Relaciones Exteriores, Ec. Luis Porto.

La línea de acción nro. 3 se orienta a

Mantener una participación activa en la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas, en la CICAD-OEA en su Mecanismo de Evaluación Multilateral, en el Mercosur y la UNASUR, impulsando la apertura de un debate crítico basado en evidencia científica y en los lineamientos propuestos en el marco de esta estrategia.

Respecto a este tema, cabe señalar que la participación activa en los ámbitos señalados se ha dado adecuadamente y ha tenido sus fundamentos en la estrategia.

Puede señalarse que en el período anterior, el primer planteo a nivel internacional que realizó Uruguay con respecto a la drogas fue la incorporación de la perspectiva de derechos humanos. Se intentó incorporar dicha visión para demostrar que la lucha por la eliminación total del consumo (propuesta de la Comisión de Estupefacientes) era un objetivo que había fracasado, siendo muy difícil en sus comienzos para Uruguay encontrar aliados para sostener esta visión, hasta que se produjo un cambio en la política de Estados Unidos, con la designación del Emb. Paul Simon en la OEA, con una tendencia más abierta y proclive a tratar los temas de drogas en el marco de la salud.

La participación uruguaya, tanto en el período anterior, como en el actual, ha tenido como principal objetivo la integralidad de la política de drogas, incluyendo prevención, asistencia, tratamiento y reinserción, hasta interdicción de control desde el punto de vista de la seguridad, el control de la oferta y la disminución de la demanda. En palabras uno de los entrevistados:

“... la integralidad de la política de drogas tiene que ver con el control de la oferta y la disminución de la demanda. Nosotros de alguna manera le agregamos

la regulación porque al hacer tanto énfasis con el tema del alcohol, que también eso fue una decisión que llevamos a los planos internacionales, al decir que las políticas de drogas, si eran realmente políticas miradas desde la mirada de la salud pública no se las debía mirar exclusivamente sobre las drogas ilegales, deberíamos dar cuenta también de las drogas legales, es decir, el tabaco y el alcohol".

Dentro de la participación en diversos organismos, se destaca una intensa participación en el Mercosur y la UNASUR, privilegiando este último sobre el primero. Los actores involucrados señalan que ello ha sucedido dado que en el Mercosur no se ha convocado a la red de drogas durante las últimas Presidencias pro t mpore. La última convocatoria la había realizado Uruguay en 2011, mientras en paralelo cobraba más fuerza el Consejo de Drogas de UNASUR.

Los actores consultados dejaron claro que no se da preeminencia a ningún organismo sobre otro, algo que se entiende ha generado mucho respeto por el trabajo desarrollado por Uruguay en todos los ámbitos. Sin perjuicio de ello, se entiende s  que UNASUR es un espacio donde debe volcarse más esfuerzo, pero que serían necesarios algunos acuerdos bilaterales previos que nos permitiesen elaborar una especie de protocolo de entendimiento sobre ciertos temas con los países considerados más afines en la materia. Respecto a este punto, uno de los entrevistados expres :

"...yo creo que deberíamos rever la cuestión de los organismos internacionales, porque el MERCOSUR tiene una comisión de drogas, Unasur tiene el consejo de drogas, pero después de repente Perú, a través de su representante, pide una reunión de drogas; entonces no pasamos discutiendo las mismas cosas en distintos organismos, pero lo peor de todos es que a distintos organismos vamos distintas personas..."

En el año 2008 Uruguay ingresó en la Comisión de Estupefacientes, desarrollando como estrategia el no enfrentar las Convenciones, no reclamar la liberalización de ningún mercado, sino propiciar un debate abierto, franco, sobre la política internacional de drogas, caracterizada por el peso relativo enorme que tiene la represión, y asimismo, adecuar la debida integración de los organismos internacionales de derechos humanos. Se destaca que fue una batalla

muy dura, pero en la cual Uruguay se prestigió, a pesar de estar inicialmente en minoría.

Es de destacar finalmente la importancia que presta Uruguay al mecanismo de evaluación multilateral de la OEA, por contraposición al de la JIFE que se basa en evaluaciones realizadas a partir de formularios anuales y bianuales. La evaluación multilateral de la OEA implica el trabajo de expertos de los distintos países americanos, lo cual ello confiere rigurosidad y legitimidad al proceso y habilita aprendizajes conjuntos por parte de los organismos involucrados.

2. Políticas de reducción de la demanda.

El componente de reducción de la demanda es amplio y complejo puesto que integra tres subcomponentes: prevención, tratamiento e inserción. Su objetivo general es:

Promover políticas de reducción de la demanda estructuradas a partir de la investigación de la complejidad del fenómeno en sus aspectos globales y en las contingencias de la realidad nacional y local.

2. 1. Prevención – Educación

En la END la prevención es entendida como educación en el ámbito de la educación formal y no formal, familiar y laboral, dándose especial relevancia a los niveles territorial y comunitario para facilitar la participación de los usuarios. Para avanzar en materia de prevención, la END establece seis líneas de acción cuyo análisis se presenta a continuación.

La primera línea fue formulada de la siguiente manera en la END:

Generar programas en la temática de drogas dirigidas al conjunto del Sistema Educativo. Estas acciones estarán orientadas al desarrollo de habilidades y competencias psico-sociales en Educación Inicial y Primaria, a la información y desarrollo de competencias en el ámbito de la Educación Media particularmente en Ciclo Básico y a la reducción de riesgos y daños en el Ciclo de Bachillerato de Secundaria y en Educación Terciaria.

Como se ve, se trata de una línea de notoria complejidad puesto que su instrumentación demanda la realización de acciones en los

tres niveles de la educación formal, con el necesario relacionamiento con la ANEP en tanto organismo rector en el campo de la educación formal. Esta complejidad debe ser tomada en cuenta a la hora de explicar las evaluaciones dispares respecto a la implementación de los distintos programas de prevención en el sistema educativo.

Desde el año 2002 ha funcionado un equipo de trabajo interdisciplinario en la Comisión Interinstitucional ANEP-JND donde se delibera respecto a los formatos de inclusión de la temática de drogas en los programas educativos. Durante el período 2011-2015 esta Comisión realizó cursos puntuales de formación docente, con diversa duración e intensidad, de carácter presencial y/o virtual. Estos cursos han tenido continuidad y constituyen un ámbito privilegiado para la transferencia metodológica a los participantes, desde un enfoque de promoción integral de salud. No obstante esta potencialidad, los entrevistados marcan que el relacionamiento entre la JND y la ANEP no siempre ha sido fácil y ha requerido negociación constante en torno a la ejecución de los programas. Al decir de un entrevistado, "hoy en día ANEP es un muro" por lo cual no ha sido posible trabajar con el paradigma de reducción de riesgos y daños que ostenta la END, específicamente en lo que tiene que ver con información respecto al cuidado personal y las consecuencias del consumo de sustancias.

Dentro del trabajo con el sistema educativo se presenta como exitoso el trabajo con el CETP, ámbito en el que se logró incorporar la temática de promoción de salud, el uso responsable y la prevención del uso problemático de drogas dentro de la grilla de formación, específicamente en los cursos de Formación Profesional Básica de orientación Deporte.

En el CEIP se incorporó la temática específicamente en el Programa Maestros Comunitarios y mediante los Coordinadores Departamentales de Educación Física, que orientan a los docentes de educación física que se desempeñan en las escuelas. En el ámbito del CES se trabajó con plataformas de seguimiento virtual, particularmente en asignaturas como Biología y Formación Ciudadana.

En definitiva, a lo largo del período se emprendió un abanico de actividades en formación docente, apuntándose a la sensibilización de maestros y profesores en la temática del consumo y la prevención desde un enfoque integral de salud. No obstante estos esfuerzos, los entrevistados señalaron reiteradamente que la transferencia

metodológica hacia los docentes se encuentra atravesada por la lógica de funcionamiento jerárquico de la ANEP y sus órganos des-concentrados, razón por la cual hay una brecha importante entre los contenidos transmitidos en la capacitación y las prácticas que los docentes desarrollan efectivamente en las aulas y los centros educativos. En tal sentido, algunos de los entrevistados calificaron de "difícil" la convivencia del paradigma de reducción de riesgos y daños predominante en la implementación de la END con un paradigma abstencionista clásico. Para otros entrevistados, el enfrentamiento debe ser relativizado:

"...para mí la lucha -si la hay- es contra los daños de las políticas, no contra los paradigmas en sí mismos. Porque si no quedamos trancados entre prohibicionistas y legalizadores y (...) la discusión es lograr las políticas que una sociedad pueda darse a sí misma y los dispositivos de regulación que esa sociedad soporte y no olvidar las auto-regulaciones que la propia sociedad pueda tener."

En materia de prevención la segunda línea de acción apunta a:

Desarrollar programas orientados a las familias en relación al manejo de situaciones que minimicen el abuso y el uso problemático de drogas entre sus miembros.

Para el trabajo con las familias en el período se destaca la transferencia metodológica hacia los técnicos de las organizaciones de la sociedad civil vinculados con la JND. La implementación se realizó en base a las 5 regiones, a razón de un curso por región, y se capacitó a técnicos de los SOCAT y los ETAF.

La tercera línea de acción en prevención indica:

Impulsar programas de Prevención y Asistencia en el ámbito laboral para promover la educación en salud, así como orientados a contener y apoyar el abordaje de situaciones de uso problemático de drogas. Programas que incluyan a todos los actores: empresarios, trabajadores y entidades del estado competentes.

En esta línea la JND actuó en conjunto con el PIT-CNT y la UdelaR. Más concretamente, una organización de la sociedad civil montó un servicio de atención protocolizado para trabajadores que lle-

guen allí con problemáticas de consumo. Se ha buscado así hacer un seguimiento tanto al trabajador como a su familia, además de la realización de talleres de prevención de consumo en el ámbito laboral.

Como en las líneas de acción anteriores, la metodología es la transferencia a los actores locales, con un modelo por el cual la JND diseña los programas y la ejecución es externa. En este caso es notoria la tensión entre el abstencionismo como enfoque habitual en el mundo del trabajo y el paradigma de reducción de riesgos y daños de la END.

La cuarta línea de acción tiene que ver con:

Fortalecer Programas de Intervención Comunitaria en Drogas, espacios en los cuales se entrecruzan y vertebran un conjunto de intervenciones realizadas desde el Estado y desde las organizaciones de la sociedad civil, como eje de las políticas preventivo-educativas a nivel local.

En el período este abordaje comunitario se asoció a una visión de la prevención como educación en comunidad. Según los representantes de organizaciones de la sociedad civil en convenio con la Junta, en el período se notó el corrimiento del trabajo hacia el enfoque de reducción de riesgos y daños incluyendo a la comunidad como protagonista en las actividades de prevención.

Asimismo, la Junta participó –junto a otros organismos estatales– en Mesas de Convivencia de diferentes zonas, se realizaron experiencias piloto, con actividades lúdico-recreativas en un tipo de intervención barrial con juegos de autoconocimiento y autoestima para todos los públicos.

Finalmente, con el trabajo en la comunidad la mayoría de los actores destacó la incorporación de los dispositivos “Aleros” quienes se ocupan del tratamiento de base comunitaria; para prevención éstos son referentes de tipo ‘puente con tratamiento’ pero asimismo son adecuados para el trabajo en prevención-educación comunitaria.

La quinta línea de acción consiste en:

... Prevención ha tenido un buen nivel de ejecución en tanto se han desplegado un número importante de acciones las que no en todos los casos han conseguido un alcance amplio.

***Impulsar Programas Selectivos de Promoción–
Educación que den cuenta de las realidades
emergentes en diversos temas, territorios,
contextos y eventos.***

En este sentido, al igual que en la segunda línea de acción, en el trabajo con familias se recurrió a la aplicación del Protego, herramienta de prevención dirigida a un número reducido de familias con riesgo de consumo o con situaciones de consumo no problemáticas; en el período este programa se aplicó a nivel de todas las regiones.

Otros programas de carácter selectivo que se aplicaron en el período fueron 'Consumo Cuidado' (dirigido a prevención en eventos masivos en Montevideo) y 'Cuidándote vos disfrutamos todos' (de carácter anual, ejecutado en eventos y fiestas de todo el país, con un financiamiento externo a la Junta proveniente de los aportes de diferentes empresas públicas).

La última línea de prevención consiste en

***Hacer uso de los diferentes medios de
comunicación masivos, especialmente los oficiales,
para la difusión de los programas y líneas de
trabajo de la Junta Nacional de Drogas.***

Específicamente el programa de carácter selectivo 'Cuidándote vos disfrutamos todos' desarrolló un trabajo importante en conjunto con el área de comunicación.

Es claro que esta línea está particularmente señalada para Prevención pero se podría recurrir a ella en toda el área de la demanda.

El conjunto de actividades presentadas hasta aquí revelan que el subcomponente de prevención ha tenido un buen nivel de ejecución en tanto se han desplegado un número importante de acciones las que no en todos los casos han conseguido un alcance amplio. También debe destacarse la tónica de clara continuidad respecto al período anterior así como a los subcomponentes de Tratamiento e Inserción. Desde el punto de vista metodológico se destaca particularmente el énfasis puesto en la transferencia desde la Junta hacia los referentes en las distintas temáticas. Asimismo, se puede afirmar que en el período se ha trabajado en una lógica de descentralización, con un número importante de instancias regionales. Por último, las dificultades encontradas en el relaciona-

miento con el sistema educativo hablan de un verdadero "talón de Aquiles" en la ejecución de este componente de la END.

2. 2. Atención y Tratamiento

De acuerdo a la END las políticas de tratamiento deberán dar cuenta del conjunto de usuarios problemáticos de drogas legales e ilegales (UPD) teniendo en cuenta las particularidades de los mismos, así como considerar los avances científicos y metodológicos en materia de abordaje de la problemática. Asimismo deberán facilitar la mayor diversidad y disponibilidad de oferta y la accesibilidad de todos los usuarios.

La END estableció once líneas de trabajo para el período 2011-2015. La primera de ellas consiste en:

Fortalecer la Red de Asistencia en Drogas desde un enfoque interinstitucional que abarque las redes sanitarias y sociales a nivel nacional y local tomando en consideración los tres niveles de salud, especialmente el primer nivel de asistencia, y respondiendo al enfoque de intervenciones planteados en el Programa Nacional de Asistencia a UPD y a las Guías y Protocolos de Intervención vigentes.

Durante el año 2013 se conformó y consolidó la Red Nacional de Atención y Tratamiento en Drogas (RENADRO). La creación de esta red fue una prioridad política clara y a ella se asignó un nítido carácter interinstitucional. Su concreción permitió ordenar los dispositivos existentes y también crear dispositivos nuevos, particularmente hacia el final del período.

A nivel de la RENADRO el trabajo con la sociedad civil está concentrado en la ejecución de la política. La creación del Fideicomiso RENADRO ha permitido contratar los recursos humanos necesarios, elaborar proyectos de construcción y mantenimiento de infraestructura, y también contratar bienes y servicios que coadyuvan a la formalización de los dispositivos que la componen. Este Fideicomiso es administrado por la CND y cuenta con el aportes permanentes de la Junta y el MIDES así como otros aportes de MSP, INAU y ASSE.

La segunda línea de trabajo apunta a:

Fortalecer la supervisión y cumplimiento del "Marco Regulatorio para los establecimientos

especializados en el tratamiento de usuarios con consumo problemático de drogas" y formular un marco de normas mínimas de tratamiento de UPD.

En este sentido, durante el período se llevó adelante la adaptación del decreto que regula a los establecimientos de habilitación de centros de tratamiento. El decreto 35/007 se ajustó con el decreto 247/ 2013 que entró en vigencia hacia el final del período en el 2014 con el objetivo de dar un salto de calidad en los centros de tratamientos privados, estableciendo los niveles de calidad exigibles y la posibilidad de coordinación de los recursos humanos con los que cuentan. Esta reciente aplicación explica que no se tengan aún resultados concretos sobre estos puntos, lo que debe considerarse en el marco de una futura evaluación de los cambios en el marco regulatorio.

La tercera línea busca:

Fortalecer la implementación del Modelo de Reducción de Riesgos y Daños como enfoque y herramienta de amparo, prevención y tratamiento en drogas, ampliando la accesibilidad y cobertura de la atención en drogas.

Es claro que en las acciones de tratamiento es casi hegemónico el modelo basado en la protección de la salud de los usuarios. Sin perjuicio de ello, puede decirse que el paradigma de reducción de riesgos y daños ha tenido una incipiente inclusión, sobre todo en las actividades que actúan como puente con prevención (tal el caso de la prevención indicada y los dispositivos de base comunitaria como los centros de escucha y dispositivos de proximidad Aleros). Estos dispositivos de base comunitaria aparecen como conciliadores de los dos paradigmas en cuestión, pero es claro que la incorporación plena del paradigma de reducción de riesgos y daños aparece aún como un desafío importante.

La cuarta línea consiste en

Instalar dispositivos intermedios de baja exigencia y espacios de amparo e información a nivel local y comunitario que implique la movilización de la sociedad, incluyendo las asociaciones de usuarios.

De acuerdo a la evidencia recabada, los dispositivos de baja exigencia en el acceso han tenido un desarrollo importante en el período. Los centros de escucha tienen una fuerte presencia de las redes de

la comunidad y son centros de recepción. Por otro lado, y también con una lógica de baja exigencia, se encuentran los dispositivos de proximidad "Aleros", que fueron ya nombrados como dispositivos de trabajo importante para Prevención y Tratamiento ya que las duplas técnicas, al recorrer el territorio, detectan situaciones con UPD conectando usuarios con la red de atención. De la misma manera "Aleros" constituye una herramienta importante en el subcomponente de Inserción dado el carácter de proximidad con los UPD.

Por otro lado, el dispositivo telefónico *1020 es otro mecanismo de baja exigencia con el que cuenta la JND.

Hacia el final del período fue inaugurado un dispositivo de proximidad que son las Unidades Móviles de Atención (UMA), móviles socio-sanitarios que buscan llegar a la comunidad donde se encuentran los UPD. La reciente inauguración impide calibrar ponderadamente el alcance e impacto de la iniciativa.

En términos generales se evalúa que las asociaciones de usuarios tienen escasa y muy puntual participación en los ámbitos de tratamiento; el relacionamiento se da más en base a la consulta, no a la participación activa de los mismos.

La quinta línea de trabajo se propone:

Fortalecer los Sistemas de Información en Drogas de los Centros de Salud para el seguimiento de usuarios, mejora de gestión y generación de estadísticas.

En tal sentido la RENADRO facilita el relevamiento de los datos de seguimiento de los usuarios de los distintos centros de la Red, no así los correspondientes a los usuarios que son atendidos por el mutualismo. Ello constituye un déficit importante que debe ser subsanado en el corto plazo si se aspira a contar efectivamente con sistema nacional de información sobre usuarios de drogas.

La sexta línea se orienta a:

Profundizar la articulación y el relacionamiento entre ASSE, UDELAR, PIT-CNT y eventualmente otros actores para contribuir al fortalecimiento de las garantías que deben tener los trabajadores para ingresar a los protocolos de tratamiento de alcohol y otras drogas.

Con respecto a las garantías para los trabajadores, los entrevistados señalaron la importancia del trabajo con el PIT-CNT, la UdelaR y una asociación de la sociedad civil, brindando asesoramiento a los trabajadores y protocolizando la derivación al sistema público y el seguimiento a las familias.

La séptima línea pretende:

Brindar, en el marco del Sistema Nacional Integrado de Salud, atención apropiada en las puertas de emergencia de ASSE e IAMC, Emergencias Médico Móviles y otros a los UPD facilitando su derivación a los servicios adecuados para su abordaje.

Para el cumplimiento de este objetivo se considera que el diseño de los dispositivos ERICA es apropiado en tanto mecanismo de respuesta inmediata en situaciones de crisis de adicciones. No ocurre lo mismo a la hora de concretar la atención, por lo que se está armando un protocolo de atención a UPD en emergencias.

La octava línea busca:

Profundizar, en los dispositivos de la Red de Atención Primaria de Salud, la captación de los UPD, su atención y su posterior derivación, si correspondiere, a los servicios especializados.

Este objetivo está asociado al trabajo realizado por los dispositivos Ciudadela que en el período de referencia han ido concretando su instalación en distintas localidades del país. Los Ciudadela se presentan como una puerta de entrada a la Red Nacional, brindando información ya sea con respecto a prevención, tratamiento e inserción de UPD así como asesoramiento y también intervenciones personalizadas si el caso lo requiere. Estos dispositivos son de instalación aparte de las policlínicas de ASSE y demás dispositivos correspondientes a la Red de Atención Primaria de la Salud.

Otros dispositivos que ya han sido nombrados y que tienen la captación de UPD como objetivo son los centros de base comunitaria y los dispositivos de cercanía como Aleros.

En este sentido, en lo que tiene que ver con la atención en ASSE para la captación de los UPD se ha capacitado a técnicos para mejorar la comunicación y atención de estos usuarios, existiendo referentes en los centros de salud de este organismo. No ocurre lo mismo a nivel del mutualismo.

La novena línea de acción se centra en:

Impulsar Programas Indicados que den cuenta de las realidades en que se encuentran las diversas comunidades de UPD facilitando el acceso de los mismos a los programas atención socio-sanitaria.

Nuevamente los centros Ciudadela aparecen para tratamiento como una importante fuente de registro de las realidades de los UPD. De todas formas, los entrevistados señalaron que el relevamiento y el procesamiento de datos tienen un largo camino para la mejora dado que en períodos anteriores la información no se consolidaba y los registros no se procesaban.

La décima línea de acción busca:

Investigar y poner en funcionamiento Programas Específicos para la atención de los Usuarios de cocaínas fumables (pasta base, basuco, crack, paco, etc.).

La Junta no ha trabajado en base a la división de los usuarios por sustancias, si bien puede haber dispositivos en los que el trabajo con usuarios de cocaínas fumables es mucho mayor que con otras sustancias. En principio, se busca la integración de los UPD en el tratamiento.

Finalmente, la última línea consiste en

Desarrollar, en el marco de las prestaciones de atención sanitaria integral, Programas Selectivos e Indicados de tratamiento en drogas a personas privadas de libertad.

Durante el año 2008 se realizó un piloto de trabajo en cárceles con el apoyo de organismos internacionales. En este período no se logró concretar la implementación de programas de intervención, aunque sí se avanzó en algunas negociaciones para su instalación. En tal sentido, existe el compromiso de implantación de un dispositivo en el COMCAR así como de un dispositivo de carácter

... Atención y Tratamiento han logrado niveles de concreción altos para el período, destacándose en particular el reordenamiento e instalación de diversos dispositivos en el marco de la Red Nacional de Atención en Drogas.

ambulatorio en la cárcel de mujeres, seguramente sin formalizar la vinculación en acuerdos o convenios.

Un punto a destacar es que el modelo que rige para las personas privadas de libertad es el abstencionismo, lo que presentaría dificultades y numerosos desafíos para la implementación de programas sobre la base del paradigma de reducción de riesgos y daños con esta población.

En cuanto al relacionamiento con el Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS), el mismo se hace exclusivamente a nivel de ASSE, con lo cual se constata un déficit importante en la vinculación con las Instituciones de Atención Médica Colectiva (IAMC) y con la propia Junta Nacional de Salud como rectora del Sistema.

En términos globales se puede afirmar que los subcomponentes de Atención y Tratamiento han logrado niveles de concreción altos para el período, destacándose en particular el reordenamiento e instalación de diversos dispositivos en el marco de la Red Nacional de Atención en Drogas.

Se trabajó con dispositivos de variada naturaleza que van desde acercamiento y proximidad, como Centros de Escucha, Aleros, y Unidades Móviles de Atención; otros con características de puerta de entrada, información y derivación como los Ciudadela o los informes desde el número telefónico *1020, todos estos de tipo primer nivel de atención a los UPD; también se instalaron dispositivos que contemplan la internación para períodos de mediana y larga estadía como el Centro el Jaguel, Casa Abierta, Las Brujas y Centro Chanaes para atención de patologías duales.

Esto se ha traducido en un aumento importante en la complejidad del trabajo, particularmente porque en varios de los dispositivos la ejecución está en manos de la sociedad civil. De ahí la necesidad de avanzar en la evaluación de la gestión de las distintas modalidades de intervención a lo largo y ancho del territorio nacional.

En cuanto al relacionamiento con el Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS), el mismo se hace exclusivamente a nivel de ASSE, con lo cual se constata un déficit importante en la vinculación con las Instituciones de Atención Médica Colectiva (IAMC) y con la propia Junta Nacional de Salud como rectora del Sistema. La no mención

al trabajo con los prestadores mutuales y los servicios privados llama la atención e incorpora esto como un desafío dado el alto porcentaje de población activa que es usuaria del mutualismo y de los centros privados.

Los subcomponentes de Atención y Tratamiento cuentan con puentes que la vinculan con los restantes componentes del área de reducción de la demanda, en particular los tratamientos de base comunitaria y la derivación de los pacientes hacia los programas de capacitación y educación.

Finalmente, el registro, el procesamiento y la evaluación de los datos de los usuarios que acceden a tratamiento aparecen como tareas pendientes que deben ser incorporadas en la planificación del próximo período.

2. 3. Inserción Social

Dentro del Área de Reducción de la Demanda en la END, el subcomponente de Inserción Social se plantea como objetivo general

La generación de estrategias y programas orientados al incremento de los activos sociales en la educación, la cultura y el empleo, así como la reducción de las vulnerabilidades asociadas al consumo problemático de drogas en la población en general, con énfasis en el sistema educativo, el mundo del trabajo y el sistema penitenciario.

El subcomponente de Inserción social fue creado durante el año 2011 por lo que no hay mayores antecedentes en la temática para UPD, salvo casos puntuales de trabajo dentro de Portal Amarillo con anterioridad al 2011.

La primera línea establece que:

Se dispondrá la implementación de programas que pongan una especial atención en el mantenimiento de la inserción educativa de los UPD y de facilitar mecanismos de reinserción educativa para todos aquellos que estén o hayan pasado por procesos de tratamiento.

El punto crítico a atender en el futuro parece ser el bajo número de usuarios que efectivamente participan en programas de inserción laboral.

Como se señala más arriba, el objetivo de reinserción educativa se aleja de la concepción de educación formal puesto que el público con el que trabajan los referentes de los programas de inserción está en su gran mayoría desvinculado del sistema educativo formal; de ahí que los convenios desarrollados a lo largo del período han sido de capacitación en el ámbito de la educación no formal.

Los beneficiarios son mayormente usuarios que, ingresados en centros de tratamiento, están aptos para iniciar cursos de capacitación donde adquieren herramientas educativo-laborales variadas. Ejemplo de estos son los talleres de jardinería y huerta, panadería, informática y otros talleres, algunos resultado de la ejecución de fondos concursables orientados a aumentar la empleabilidad de la población objetivo. El punto crítico a atender en el futuro parece ser el bajo número de usuarios que efectivamente participan en programas de inserción laboral.

La segunda línea se centra en

Fortalecer y ampliar, en coordinación con organismos y empresas del estado, empresas privadas y entidades de la sociedad civil en un compromiso mancomunado, los programas relativos a la inclusión laboral de personas con problemas de drogas.

En este rubro se buscó generar proyectos específicos, por un lado, y utilizar cupos de diferentes programas de inserción en el Estado, por otro. Se han firmado convenios con distintas entidades públicas y de la sociedad civil, destacándose el trabajo con INEFOP y con las empresas públicas. Asimismo, se consolidó la imagen del Referente Educativo Laboral en convenio con organizaciones de la sociedad civil para el seguimiento de los UPD en programas de inserción. De todas formas, los convenios son recientes y el número de beneficiarios es aún moderado, lo cual debe pensarse en las modalidades de monitoreo y evaluación.

Por otro lado, el fortalecimiento de las Mesas de Inserción Social integradas por distintas organizaciones de la sociedad civil, representantes de distintos Ministerios y otros organismos estatales y representantes de los centros de tratamiento significó un avance en la tónica interinstitucional de la labor de inserción social

La tercera línea indica

Desarrollar Programas Integrales dirigidos a personas privadas de libertad que faciliten el desarrollo de habilidades y competencias psico-sociales para habilitar la inserción laboral y educativa.

De acuerdo a las entrevistas realizadas, la JND ha priorizado el trabajo de inserción con personas beneficiarias de tratamiento de forma de tener una especie de puente entre el tratamiento y la inserción dentro del área de la demanda. Dada esta definición en el período no se ha trabajado en esta línea de acción.

La cuarta línea alude a:

Trabajar en los dispositivos de baja exigencia y espacios de amparo e información instalados a nivel local buscando incrementar los activos sociales de los UPD.

Inserción social tiene participación en los dispositivos de baja exigencia y fácil acceso como por ejemplo los dispositivos Ciudadela instalados en distintas localidades. Allí se trabaja en el asesoramiento respecto a las posibilidades de inserción social de los UPD. Se concretaron proyectos financiados por fondos concursables y gestionados por organizaciones de la sociedad civil.

La quinta línea apunta

Desarrollar Programas integrales dirigidos a personas en situación de calle (UPD) que conjuguen las estrategias de inclusión social con la prestación de un repertorio de herramientas de reducción de daños, atención y tratamiento en drogas en el marco de una atención sanitaria integral.

Esta línea refiere también a los dispositivos de baja exigencia donde un número importante de beneficiarios son personas en situación de calle a las que se busca acercar, desde la baja exigencia en el acceso, a talleres para la vida y a prestaciones sociales concretas. Ejemplo de ello es el Programa Uruguay Trabaja que ha brindado

... Inserción también cuenta con puentes con los subcomponentes de Atención y Tratamiento, por lo que se puede afirmar que el área de la demanda exhibe un grado de articulación interna ...

cupos a los beneficiarios seleccionados por la Junta en conjunto con el equipo de inserción del Ciudadela Montevideo.

En esta línea el trabajo de Aleros involucra un componente de Inserción, como también de Prevención y Tratamiento. Lo mismo ocurre con los proyectos de los fondos concursables con organizaciones de la sociedad civil.

La sexta línea establece

Promover la formulación de normas técnicas, protocolos de intervención social e instrumentos de registro y seguimiento de intervenciones sociales para la atención de UPD.

En este sentido, en el período existen varias vertientes referidas a la atención de los UPD. Por un lado, los equipos en los centros de tratamiento son quienes determinan en qué instancia el UPD puede incorporarse a los programas de inserción. Por otro lado, en conjunto con el INAU, funciona una instancia de tipo derivación (el Taller para la orientación social) donde se suceden entrevistas durante cuatro semanas y finalmente se concreta la derivación hacia alguno de los programas. Así también coexisten los distintos fondos concursables de inserción social que tienen sus características específicas.

En definitiva, hay algunos procedimientos establecidos que experimentaron mejoras en el período, pero los mismos son variados. El avance es muy escaso en lo que tiene que ver con normas técnicas.

Inserción social aparece como el departamento dentro del área de la demanda de más reciente creación, vinculado al reordenamiento en la Secretaría desde el año 2011. De ahí que su accionar en el período de referencia exhiba cierto corte fundacional.

Como en el subcomponente de Prevención, el trabajo en Inserción también cuenta con puentes con los subcomponentes de Atención y Tratamiento, por lo que se puede afirmar que el área de la demanda exhibe un grado de articulación interna en cuanto a los distintos objetivos a cumplir y a las acciones a implementar para su logro.

Asimismo se ha concretado el trabajo con organizaciones de la sociedad civil y la vinculación con empresas públicas como línea general de la Secretaría.

Como con Atención y Tratamiento el trabajo con enfoque en género y el trabajo con personas privadas de libertad aparecen como un déficit.

3. Políticas de reducción de riesgos y daños.

Según la END las políticas de reducción de riesgos y daños tendrán tienen como finalidad

Contemplar al conjunto de los usuarios problemáticos de drogas con propuestas educativas, preventivas, de inserción y sanitarias de acuerdo a sus realidades e intereses.

Asimismo se establece que el desarrollo de políticas y estrategias de dichas políticas no es contradictorio ni excluyente con el impulso a otras líneas de acción en tanto y cuanto el conjunto de iniciativas contribuyan de forma clara a mejorar la salud de las personas con problemas de drogas y sus entornos familiares y comunitarios. La END también enfatiza la necesidad de transversalizar la perspectiva de reducción de riesgos y daños en el conjunto de intervenciones que se realicen, teniendo en cuenta las relaciones de contingencia de las diversas realidades étareas, sociales y culturales de las personas que desarrollan usos problemáticos de drogas.

Este componente de la END ha contado con muy pocos recursos humanos y con un presupuesto prácticamente nulo, por lo cual se ha apostado a una ejecución de nítido corte transversal con muchas de las líneas de acción implementadas por la JND.

En concreto, la primera línea de acción de este componente expresa:

La voluntad de implementar estrategias transversales desde la perspectiva de reducción de riesgos y daños en los programas desarrollados en el campo de la educación – prevención, el

El discurso elaborado de cara a la educación y la prevención es completamente coherente con el paradigma propuesto de reducción de riesgos y daños. Sin embargo, el grado de apropiación y resignificación de dicho discurso por parte de los diversos actores participantes en la ejecución de la política de drogas es muy variado.

tratamiento y la inserción social, que estén adecuadas a las realidades sociales, culturales y particularmente de consumo de los grupos destinatarios de estos programas.

Los logros alcanzados son difíciles de medir. El discurso elaborado de cara a la educación y la prevención es completamente coherente con el paradigma propuesto de reducción de riesgos y daños. Sin embargo, el grado de apropiación y resignificación de dicho discurso por parte de los diversos actores participantes en la ejecución de la política de drogas es muy variado. Un ejemplo notorio se registra en las acciones de tratamiento en las que predomina nitidamente el abstencionismo y se olvida el enfoque del uso de drogas como un derecho de los usuarios en el ejercicio de su libertad. Según un entrevistado:

"...aquí perviven dos modelos de política y en la RRDD no hay unanimidad en el equipo técnico; no hay unanimidad en cuando a que tenemos que trabajar desde esta perspectiva tanto en prevención, como en tratamiento e inserción, entonces los desarrollos son dispares y dependen del posicionamiento técnico de la persona que está frente del departamento..."

La segunda línea se basa en

Promover estrategias comunicacionales orientadas a grupos poblacionales en situación de riesgo y extrema vulnerabilidad que incorporen la perspectiva de la reducción de riesgos y daños con el objetivo primordial de vincular estos grupos al sistema socio-sanitario.

En esta línea de acción se dieron importantes avances como parte de la coordinación de esfuerzos entre quienes están encargados de generar contenidos alineados con la visión de reducción de riesgos y daños y quienes dan forma a dichos mensajes.

Finalmente, la última línea busca

Implementar Programas Selectivos e Indicados orientados a las poblaciones usuarias que así lo requieran.

El trabajo a nivel comunitario parece ser el más fiel reflejo de la puesta en marcha de esta línea, con una visión de cercanía al usuario problemático de drogas, a su entorno inmediato (familiares, amigos, vecinos) y el respeto de los derechos de todas y todos como base de los programas selectivos implementados.

4. Control de la oferta y la regulación del uso de sustancias psicoactivas.

El lineamiento VIII de la Estrategia Nacional de Drogas (END) se enfoca en el control de la oferta de sustancias psicoactivas. Junto con el lineamiento III, dedicado a las políticas de reducción de la demanda, se constituye como uno de los dos lineamientos centrales de la estrategia, lo que se refleja tanto en la cantidad de áreas comprendidas (4) como en la cantidad de objetivos establecidos (13).

La primera línea de este lineamiento es:

Fortalecer los organismos policiales responsables del control del tráfico ilícito de drogas y lavado de activos, así como las otras agencias de control que deban cooperar y colaborar con dicho objetivo de acuerdo a sus jurisdicciones específicas.

Entre las actividades orientadas al fortalecimiento de los organismos policiales y de otras agencias de control puede distinguirse entre capacitaciones y otros apoyos.

En cuanto a las capacitaciones, durante el período de referencia se desarrollaron instancias dirigidas a funcionarios policiales, funcionarios de aduanas, del Ministerio de Salud Pública (MSP), del Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM)¹⁸ y a jueces y fiscales.

Algunas capacitaciones fueron internas, de la Secretaría de Control de Oferta, y otras se realizaron en coordinación con la Secretaría de Formación. Los actores coinciden en señalar dificultades de coordinación, lo que se debe, de acuerdo a las opiniones recabadas, a la especificidad de las instrucciones desarrolladas.

Otras capacitaciones tuvieron lugar en el exterior, particularmente en Argentina (en el Centro de Drogas), Chile, Ecuador, Colombia (en dependencias de la Policía Militar) y luego se replicaron internamente. En Perú se participó de algunas instancias de capacitación, no en el marco de convenios bilaterales sino en actividades más

¹⁸ El MIEM no es miembro de la JND pero está involucrado en su desarrollo por tener competencias en el registro de empresas que trabajan con precursores químicos.

generales, donde también participaron otros países. Por lo general, para estas acciones se contó con apoyo de la cooperación europea. Por último, cabe señalar que también se han realizado capacitaciones en Uruguay, en las que han participado instructores extranjeros, principalmente de Colombia, destinadas a operadores policiales.

En cuanto al contenido de la formación, los funcionarios policiales fueron capacitados en el desmantelamiento de laboratorios clandestinos y el manejo de sustancias controladas de alta peligrosidad, y a su vez, la Junta apoyó capacitaciones de personal especializado del MI. Las actividades de formación para los funcionarios de Aduanas se centraron en los controles administrativos en puertos y aeropuertos, en tanto que en el caso de los jueces y fiscales hubo un esfuerzo por profundizar en el conocimiento de casos emblemáticos en la región, con análisis de la normativa nacional y propuestas de mejoras. Asimismo, durante este período, la Junta apoyó las capacitaciones destinadas a los juzgados especializados.

Los "otros apoyos" fueron logísticos y recursos materiales, canalizando las demandas de la DGRTID, que es el organismo clave en materia de represión. Los actores involucrados destacaron el importante papel de la Junta tanto en la obtención de recursos económicos como en la facilitación de los temas logísticos. A su vez, se señala que la Junta ha colaborado en el intercambio de información y que incluso ha contribuido a la aplicación de controles internos del MI. La policía científica, por su parte, también ha mejorado las capacidades de su laboratorio que, en palabras de uno de los actores *"tuvo un cambio cualitativo a partir de 2010"* ya que ahora pueden detectar la traza, además de que se instrumentaron mejoras logísticas. En relación con otras agencias, la Junta ha apoyado con tecnología y logística a la DIVIN, y respecto al tema de precursores ha colaborado con el ITF.

De la información relevada surgen varios desafíos. En primer lugar, hay dificultad para incorporar a operadores del área de la demanda en las capacitaciones y en otros espacios de formación, lo que dificulta la convergencia de enfoques entre las áreas de "oferta" y de "demanda". Una segunda dificultad refiere a la promoción por parte de la cooperación internacional de un paradigma de combate a las drogas que no es el adoptado por Uruguay, lo que genera que los operadores se estén formando en una visión que se pretende transformar. Por ejemplo, sobre un seminario realizado por ins-

tructores colombianos para funcionarios operativos policiales uruguayos, uno de los participantes de los grupos de discusión señaló:

"... en Colombia, con el tema religioso y militar que tienen muy fuerte, diseñaron un programa basado prácticamente en el prohibicionismo del consumo. Y revertir esa cuestión, decirles que nosotros en Uruguay estamos en una línea diferente de trabajo, pero que además tenemos instalado un sistema no sólo de atención y tratamiento, sino de prevención, que está al alcance de la gente, fue un problema."

En tercer lugar, según los testimonios recogidos, falta de personal para fiscalizar los procesos productivos de la industria. Sobre el punto se señala que existen fuentes de cooperación disponibles para brindar capacitaciones, gestionadas por la JND, pero que la inexistencia de ingenieros químicos al interior del Estado impide ejecutarlas. Esto se relaciona, a su vez, con otras dos problemáticas que aparecen de forma unánime en el discurso de los actores: la falta de recursos humanos y, sobre todo, la baja capacidad de retención del personal en los organismos de control. En palabras de uno de los participantes de los grupos de discusión,

"cuando uno prepara una persona, la capacita, y la tiene digamos ya a un nivel óptimo de trabajo, aparece la oferta privada, entonces el Estado siempre está en inferioridad de condiciones. Y siempre estamos formando gente que a veces la perdemos, los más especializados."

Fortalecer las capacidades de la Prefectura, quien controla los puntos de entrada de drogas en las fronteras fluviales, apareció como una prioridad en el grupo de discusión conducido.

El cuarto desafío es de carácter más institucional y refiere a la relación entre el ITF y la JND. A través de los testimonios recogidos se detecta una falta de comunicación entre ambos actores, lo cual acarrea consecuencias prácticas a la hora de aplicar nuevas norma-

... se constata un alto cumplimiento de la primera línea de acción de este lineamiento ya que durante el período se han fortalecido tanto los organismos policiales como otras agencias en distintos planos que hacen al control de la oferta.

tivas, como por ejemplo la ley que prevé sanciones más duras para aquellos que trafiquen con pasta base de cocaína¹⁹. Una posible causa de esta desconexión podría radicar en que el ITF responde institucionalmente a la Comisión Nacional de Lucha contra las Toxicomanías, dependiente del Ministerio de Salud Pública, no de la JND.

En términos generales, se constata un alto cumplimiento de la primera línea de acción de este lineamiento ya que durante el período se han fortalecido tanto los organismos policiales como otras agencias en distintos planos que hacen al control de la oferta.

Por su parte, la segunda línea de acción busca

Fortalecer la coordinación de las acciones del conjunto de agencias de control con un criterio de aplicación de inteligencia y de controles cruzados de forma de garantizar la eficacia y eficiencia de las mismas.

La coordinación de las acciones de inteligencia está a cargo de la DGRTID, desde el período de gobierno anterior.

"...ellos (la JND) no inciden en nuestro trabajo, son un organismo de referencia; en cuanto a la parte operativa y de inteligencia somos totalmente independientes, lo máximo que tiene injerencia es en la parte estadística, nuestro mando es el MI..."

Dicha competencia fue asignada por el protocolo de trabajo denominado Plan Nacional Permanente Integrado de Operaciones que obliga al resto de las agencias a coordinar sus acciones con la DGR-TID. Incluso esta dirección es la encargada de realizar los Informes País, con el apoyo de la JND.

La coordinación entre las agencias, de acuerdo a los testimonios del grupo de discusión, ha sido buena en el período. En ello coinciden no sólo los encargados de la coordinación –DGRTID– sino también otros actores como la Prefectura que citan ejemplos de casos exitosos, como la incautación en un barco deportivo en el Río Santa Lucía. En términos de eficacia y eficiencia se señalan mejoras en el desempeño, tal como ilustra el siguiente testimonio de uno de los participantes de los grupos de discusión:

"Una de las formas de medir me parece que son los datos concretos en cuanto a la evolución que hubo en los procedimientos policiales. Me refiero a que al principio del período había una determinada cantidad de procedimientos con muchas personas detenidas y pocas procesadas, por ejemplo. Hoy la calidad de esos procedimientos ha mejorado, al punto que los procedimientos no han disminuido, pero se ha reducido la cantidad de detenidos y aumentado la cantidad de procesados, lo que indica que hay un estudio previo a la intervención policial."

Los aportes de la JND han sido facilitar la información de denunciantes y apoyar al MI en la aplicación de controles internos. No obstante, la Junta no ha promovido el fortalecimiento de la coordinación ni se han desarrollado acciones tendientes a asegurar la aplicación de controles cruzados; la JND no ha discutido la cuestión de la oferta y, en consecuencia, no ha asumido competencias en lo que refiere a labores de inteligencia estratégica. Como lo afirma claramente un entrevistado:

"La estrategia nacional de combate a las drogas no pasa por la Junta de Drogas."

Por todo esto cabe concluir que, a diferencia de lo sucedido con la línea 1, durante el período 2011-2015 no se ha cumplido cabalmente con la línea 2 del lineamiento de control de la oferta. Se verifica una suerte de ausencia de la JND en las acciones relacionadas con la inteligencia, por lo que a futuro podrían plantearse dos alternativas de política: asumir la dirección de la inteligencia estratégica, con elaboración de informes propios –tarea que hoy recae en la DGRTID– o renunciar a la participación en estas actividades, retirando por lo tanto objetivos como el planteado en la presente estrategia.

La tercera línea de acción se orienta a:

Fortalecer los Sistemas de Información que permitan registrar y analizar las nuevas modalidades, métodos y rutas utilizadas por la delincuencia organizada para el tráfico ilícito de drogas y el lavado de activos.

En este sentido, desde principios de la década del 2000 se comenzó a trabajar en la creación de una base de datos propia de la Secre-

taría de Oferta, que se nutre de datos de todas las agencias, pero principalmente de la DGRTID, que es el organismo coordinador de todas las acciones de represión. Durante este período se efectuaron mejoras en dicha base y en la actualidad ella misma es completada directamente por la DGRTID, lo que facilita la transmisión de la información. Aún se reconocen algunas dificultades para asegurar la correcta fluidez de los datos, pero se sostiene que la base está

razonablemente actualizada y que incluso personal de la DGRTID ha concurrido a la JND a trabajar con la Secretaría. Según uno de los participantes de los grupos de discusión la base permite, entre otras cosas:

"Sacar datos sobre las sustancias, sobre cuáles son, sobre las cantidades, por donde ingresaron, a dónde iban, quiénes la traían, cuáles eran las organizaciones, cuáles fueron los procesos de las personas, qué juzgados intervinieron, qué organismos policiales o de otros ministerios participaron."

Según los testimonios recogidos en el grupo de discusión específico sobre control de la oferta, la base todavía está en desarrollo ya que si bien se acordaron los módulos de información a ingresar con el MI, aún no permite trabajar en línea (y, por tanto, en tiempo real).

Un segundo curso de acción ha sido la creación de un nuevo sistema informático para detectar la entrada y salida de barcos deportivos, pero de los testimonios no surge claramente la participación de la JND en esto.

Por otra parte, la Secretaría de Oferta viene desarrollando (conjuntamente con el Observatorio de Uruguay de Drogas) una base de datos estadísticos que permitirá generar un sistema de alerta temprana dedicado a la detección de nuevas drogas. Con este insumo se proyecta colaborar con el sistema de salud, ya que el traspaso de esta información permitirá a los operadores sanitarios brindar una atención más eficaz ante casos de intoxicación en las puertas

La profundización de las herramientas informáticas, la consolidación de la Junta como actor centralizador de la información y la promoción de un acercamiento entre los operadores de oferta y demanda en base a las capacidades generadas, se presentan como los principales desafíos a futuro.

de emergencia. Como contrapartida, se espera que el sistema de salud reporte la aparición de nuevas sustancias, para actualizar la información existente. Asimismo se está trabajando con Policía Técnica y el Poder Judicial, ya que si bien existen actualmente algunos mecanismos de traspaso de información, por lo general son informales y requieren ser institucionalizados.

Los agentes encargados de la aplicación de las políticas represivas valoran positivamente la capacidad de la JND de centralizar todas las estadísticas, sean sobre represión o sobre aspectos sociales, lo que posiciona bien a la Junta y promueve la colaboración interinstitucional. Simultáneamente, reconocen que *"ninguno está muy empapado de todas las acciones que realiza la Junta"*, lo que dificulta un abordaje integral de la problemática.

Este mecanismo de alerta temprana, que comprende tanto aspectos de oferta como de demanda, emerge entonces como una herramienta importante para acercar a los operadores de ambos lineamientos que parecen demasiado distanciados. Por ejemplo, los sistemas de información de la DGRTID se encuentran trabajando con la hipótesis de "feudalización" del microtráfico²⁰, lo que de verificarse implica desafíos no sólo a nivel de represión sino también a nivel social. Ello demanda colaboración entre los actores de los diversos lineamientos, así como con los agentes encargados de la represión, tanto a nivel de información como en otros planos.

Como conclusión, en relación a esta tercera línea de acción se observa un alto grado de cumplimiento, ya que durante el período se han desarrollado varias iniciativas destinadas a la creación y/o el perfeccionamiento de sistemas de información. La profundización de las herramientas informáticas, la consolidación de la Junta como actor centralizador de la información y la promoción de un acercamiento entre los operadores de oferta y demanda en base a las capacidades generadas, se presentan como los principales desafíos a futuro.

La cuarta línea es:

Promover la cooperación, investigación e intercambio de información de inteligencia de manera efectiva entre las agencias competentes a nivel nacional, regional e internacional.

20 Lo que significa que las bocas de expendio de un territorio pertenecen a una sola persona u organización.

En términos generales, en lo que refiere a líneas de cooperación, la JND ha fomentado, vía Cancillería, diferentes acuerdos con organismos de drogas de otros países, referentes sobre todo a instancias de capacitación, algunas de las cuales ya han sido reseñadas en este informe. Durante el período de referencia el MI también ha acordado la realización de cursos en el exterior, *"información que llega a la JND por la participación del Subsecretario en la Junta"*. Los entrevistados insistieron respecto a la necesidad de evaluar el tipo de cooperación aceptada, para no incurrir en contradicciones con el enfoque de la END uruguaya.

Según un entrevistado existe una cooperación operativa a nivel de los organismos represivos, en la que no participa la Junta:

"En la práctica las policías de todos los países tienen un vínculo muy interno, el cual no está puesto a consideración de nadie, porque es un vínculo de trabajo operativo. Se trabaja a nivel internacional con Interpol, con Europol, con los organismos que agrupan a las policías de los países, pero también hay una instancia en la que se llama al conocido, y ese tipo de cooperación se da de forma permanente. Más que nada en las fronteras."

Este tipo de cooperación (que es intensa, de acuerdo a los entrevistados) es claramente informal y la JND no participa en ella, como no participa en general en las acciones de inteligencia. Según los involucrados en estas actividades que participaron del grupo de discusión sobre control de la oferta,

"hay un trabajo mancomunado con agencias extranjeras, hay un intercambio (sobre actividades de inteligencia) fluido. Hay algunas limitantes de orden legislativo entre los países, pero por lo general funciona."

Los participantes del grupo de discusión destacaron en particular la existencia de una fuerte coordinación operativa regional por el tema de la pasta base. Sobre esta droga, además, existe cooperación a nivel de químicos, pero no está clara tampoco la contribución de la JND al respecto.

En resumen, la Junta promueve directamente la cooperación en materia de capacitación y lo hace indirectamente a nivel operativo, habilitando espacios en los que los agentes de la región se conocen

y generan lazos de confianza. Así y todo, dado que el principal foco del objetivo es promover la cooperación a nivel de inteligencia y considerando que la JND no participa a este nivel, se concluye que el grado de cumplimiento del objetivo es bajo, ya que la existencia de cooperación o no entre las agencias de control no ha dependido estrictamente de las acciones de la Junta, sino de las relaciones informales establecidas entre los agentes encargados de la represión. Como desafíos emergen nuevamente la necesidad de analizar cuidadosamente los contenidos en materia de capacitación, así como la promoción de un rol más activo de la Junta en las actividades de inteligencia, si se valora como pertinente la inclusión de objetivos como el aquí analizado.

La quinta línea busca

Profundizar las medidas necesarias para prevenir el desvío de productos farmacéuticos para fines no médicos así como para ser utilizados en la producción de estimulantes de tipo anfetamínico. La aplicación de dichos controles debe asegurar su adecuada disponibilidad para los usos médicos y científicos.

Con respecto a las actividades desarrolladas para prevenir el desvío de sustancias químicas y productos farmacéuticos, se destaca la implementación de dos acciones de interés, una a nivel nacional y otra a nivel internacional.

En relación a la primera, la Secretaria de Control de Oferta desarrolló un diagnóstico de la plaza local en coordinación con la Secretaria de Evaluación de la JND. El trabajo contó con el apoyo del MSP, el MIEM, el MI, el ITC y la SND y tuvo tres objetivos concretos:

- Caracterizar los movimientos del mercado interno, de las industrias que importan y exportan, y fundamentalmente, la distribución a nivel local.
- Observar los vacíos existentes en la legislación que obstaculizan el control de la oferta.
- Identificar los roles específicos de cada uno de los organismos y determinar la capacidad de los mismos para realizar el trabajo²¹.

21 Según relató uno de los actores entrevistados, es importante evaluar la capacidad de cada organismo ya que, "uno puede estar legalmente habilitado para controlar

En el informe elaborado se contabilizaron 642 empresas que operaron durante el año 2010 y reportaron información al registro del MIEM. De la investigación se desprenden como puntos de interés los siguientes:

- Sólo el 12.9% del total de las empresas manejan algún precursor químico.
- La industria farmacéutica concentra la mayor variedad de utilización de precursores y sustancias químicas controladas.
- Las sustancias químicas controladas asociadas a la fabricación del clorhidrato de cocaína son las que presentan mayor reporte de utilización por las empresas.
- La utilización de precursores asociadas a la producción de anfetaminas y metanfetaminas, LSD, MDA, MDMA y otras drogas afines, es restringida y se concentra en la industria farmacéutica²².

Con respecto al segundo curso de acción implementado, por intermedio del proyecto "Prevención del Desvío de Sustancias Precuroras de Drogas en los Países de América Latina y el Caribe" (PRELAC), la JND logró la firma de dos convenios. El primero se desarrolló entre la JND de Uruguay y la Secretaría de Drogas de Ecuador y permitió a Uruguay integrar el proyecto PRELAC II y, además, incorporar un sistema automatizado de control administrativo aplicado a las necesidades detectadas en el estudio realizado a nivel local. Paralelamente, se realizó, por parte de PRELAC²³, un estudio externo sobre la plaza local uruguaya y se encontraron las mismas dificultades y virtudes del estudio realizado a nivel local. Según destaca un entrevistado:

una cosa pero hay que ver después la capacidad física y administrativa del órgano de llevar adelante el trabajo."

22 Véase "Caracterización del Mercado de Comercialización y Distribución Lícita de Precursores y Sustancias Químicas Controladas", Secretaría de evaluación de área de regulación y control de la oferta. Disponible en <http://www.infodrogas.gub.uy>.

23 PRELAC es una iniciativa de la Unión Europea (UE) y es implementado por la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés). Dentro de los países beneficiarios se encuentran, al igual que Uruguay, Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Ecuador, Guatemala, Jamaica, Perú, Panamá, Paraguay, Trinidad y Tobago y Venezuela. El PRELAC I se desarrolló durante Marzo 2009-Febrero 2012, mientras el PRELAC II, tiene lugar desde 03/2012 hasta 02/2015 y sostiene como principales objetivos: i) reforzar las acciones llevadas a cabo en PRELAC I, ii) promover la cooperación interinstitucional y regional y iii) aprovechar la experiencia y las "buenas practicas" identificadas en los países de la UE.

"el resultado fue prácticamente idéntico, ya que se detectaron las mismas dificultades y como positivo se vio que la legislación de Uruguay estaba en condiciones de prevenir el desvío de sustancias controladas."

Uruguay ha estado trabajando en la instalación de un sistema que permita el registro adecuado de las empresas que comercializan productos proclives a ser utilizados en la producción de estimulantes del tipo anfetamínico. Durante el año 2013, desde el área de control de oferta, se elevó una propuesta al Poder Ejecutivo y se logró la creación de la Dirección de Sustancias Controladas en el MSP. Dicha dirección asume el control de la comercialización de las sustancias controladas y si bien el MIEM sigue teniendo la facultad de registrar a las empresas, el MSP tiene la facultad de hacer el seguimiento del funcionamiento comercial de la empresa. Según relata el entrevistado antes referido:

"Hoy podemos saber que un industrial uruguayo importa una mercadería, hace el circuito necesario, sabemos a quién se la vende, sabemos qué se fabrica con esa mercadería y sabemos quiénes son los consumidores finales."

A pesar de lo anterior, no parece haberse realizado fiscalizaciones específicas de empresas y, además, las zonas francas están exentas de control por lo que representan un problema:

"Porque para otros temas, saber dónde va a parar, uno sospecha que mandamos la soja a zona franca y que va a China, pero después la verdad sale soja para china y puede ser uruguayo, paraguayo... Pero el tema es que de todas formas lo que sabemos es que desde las zonas francas no ingresa nada al Uruguay que no sea controlado. Esa es la única certeza que tenemos. Pero lo que fabrican en zona franca y mandan para afuera no."

... existe un alto cumplimiento de la línea de acción ya que durante el período se han profundizado las acciones, tanto a nivel nacional como internacional, para prevenir el desvío de productos farmacéuticos.

De esta manera, es posible concluir que Uruguay cuenta con una legislación adecuada para el control del desvío de sustancias químicas y productos farmacéuticos. Sin embargo, el principal desafío sigue estando en el control de la plaza local debido a las deficiencias en el sistema de registro. Durante el presente período la creación de la Dirección de Sustancias Controladas en el MSP se constituye como una buena oportunidad y una forma de fortalecer las tareas de control. Más allá de esto, en términos generales, existe un alto cumplimiento de la línea de acción ya que durante el período se han profundizado las acciones, tanto a nivel nacional como internacional, para prevenir el desvío de productos farmacéuticos.

Las líneas 6 y 7 establecen lo siguiente:

Fortalecer el sistema de recolección de información en relación a la producción, utilización y comercialización de productos químicos sujetos a regulación y susceptibles de ser utilizados como precursores para la producción de drogas ilegales.

Dinamizar el funcionamiento de las 'comisiones de químicos' de forma de mejorar la articulación y coordinación de las políticas de regulación y fiscalización en materia de precursores químicos.

En relación con los precursores químicos, si bien existen convenios internacionales donde Uruguay se compromete a controlar específicamente dichos precursores, la legislación vigente en el país es más "abarcativa", es decir que no sólo se dirige a los precursores. La regulación en materia de precursores y sustancias químicas controladas se encuentran en dos leyes vigentes desde hace más de diez años: el Decreto-Ley 14.294 (octubre 1974) que regula la comercialización y uso de estupefacientes, y la Ley 17.016 (octubre 1998), modificativa del mencionado Decreto-Ley, que estipula normas referentes a estupefacientes y sustancias que determinen dependencia física o psíquica.

Las principales acciones desarrolladas durante el período fueron la inclusión, durante el año 2011, de la efedrina y a la pseudoefedrina a la lista de precursores químicos, y el diagnóstico de los procesos de control realizados por la Secretaría de Evaluación de la JND.

En relación al primer asunto, los entrevistados concordaron respecto a los motivos por los cuales se incluyeron las mencionadas sustancias en el listado de precursores: el problema que atraviesa

Argentina con la producción de drogas que contienen efedrina y pseudoefedrina y la alerta detectada por el MSP en relación al aumento de la demanda de antigripales que contienen las mismas sustancias. En palabras de un entrevistado:

"Argentina tenía un problema muy grande con esas dos sustancias, fundamentalmente porque ellos son productores de casi todo, legalmente, de muchos medicamentos, de psicofármacos, y el riesgo del desvío ahí es muy grande."

"El MSP había detectado que en Uruguay había un crecimiento muy importante de venta de antigripales que contenían efedrina y pseudoefedrina, que no se condecía con las necesidades de la población. Entonces, como la efedrina y la pseudoefedrina son extraídas de los antigripales (...) con eso puede fabricar drogas de síntesis por ejemplo."

En relación con lo anterior, el entrevistado antes reseñado expresa que durante el presente período, se han realizado gestiones para incluir a la cafeína (materia prima) como sustancia controlada:

"La cafeína es una sustancia de corte para la cocaína, porque es igual, se estira. La textura, el mismo color, es blanca, entonces una vez que ingresa la cocaína la mezclan, la estiran y hacen productos más rentables, porque la cafeína es barata."

Finalmente, en relación a la caracterización de la plaza local de precursores y sustancias químicas controladas, se encontraron deficiencias en el registro llevado a cabo por el MIEM, se evidenció una importante duplicación de información, inconsistencias en el reporte de los volúmenes de sustancias utilizadas e indicios de sub-registro de empresas.

Según el informe presentado en 2011, se destaca como fortaleza el marco normativo uruguayo y se evidenciaron las siguientes limitaciones:

- Falta de articulación de las políticas control e inspección en las diferentes etapas de elaboración, distribución y comercialización de los precursores y sustancias químicas;

- Carencias en los sistemas de información, falta de automatización, fragmentación, falta de análisis y uso de la información para acciones de control;
- Debilidades en los procesos de destrucción de precursores y sustancias químicas controladas²⁴.

En resumen, la JND ha promovido el control sobre los productos químicos sujetos a regulación y susceptibles de ser utilizados como precursores para la producción de drogas ilegales. Sin embargo, dado que el principal foco de la línea de acción es fortalecer el sistema de información, el mismo está lejos de ser alcanzado.

La octava línea de acción es:

Promover la investigación científica relacionada con los contenidos, propiedades, riesgos y daños del uso de las diversas sustancias psicoactivas de circulación legal e ilegal, fortaleciendo la cooperación entre las instituciones universitarias para investigación y capacitación en la temática.

La Secretaría de Control de Oferta se orienta a la búsqueda de evidencia científica de dos grandes áreas: por un lado, aquella que es realizada con fines exclusivamente científicos y, por otro, aquella que involucra aspectos prácticos para el control de la oferta de drogas.

Como principal ejemplo de esta doble promoción se menciona el estudio de la composición química de la marihuana que se incauta en las bocas de venta de drogas de Uruguay. Según los participantes del grupo de discusión sobre el control de la oferta, el estudio es realizado

"obviamente por razones sanitarias, para saber qué es lo que la gente está consumiendo pero además, como se votó la ley de regulación del mercado del cannabis, es importante saber qué es lo que el consumidor uruguayo está acostumbrado a comprar, (de forma tal) que hubiera una referencia a la hora de que el instituto del cannabis resolviera qué es lo que le va a ofrecer a la gente, que hubiera un punto de referencia para compatibilizar, para mejorar o no,

²⁴ Diagnóstico de Procesos de Control del Desvío de Productos Farmacéuticos, Sustancias Químicas y Sustancias Incautadas Lícitas e Ilícitas y su Destrucción. Secretaría de evaluación de área de regulación y control de la oferta. Disponible en <http://www.infodrogas.gub.uy>

pero que hubiera una referencia clara de lo que viene acá."

Si bien se destaca que el estudio constituye un avance importante en materia de producción de evidencia científica, aún subsiste un problema serio para obtener muestras frescas debido a que las mismas pasan por un proceso judicial y esto imposibilita el contacto directo con la sustancia incautada.

Por otra parte, se reconoce por parte de los integrantes de grupo antes reseñado la dificultad de contar con estudios de marihuana tanto a nivel nacional como internacional:

"Sobre la marihuana no hay nada, porque no hay nadie en el mundo al que le interese estudiar la marihuana, incluso nosotros antes de iniciar este estudio conversamos con algunos países, en particular con Colombia y Perú, y nos decían que no lo habían hecho, que no lo consideraban necesario, que en realidad la marihuana no era un problema para ellos. Ellos están abocados a la cocaína y a los precursores químicos."

En el mismo sentido, destacan que con la ley de regulación del cannabis se han generado nuevos espacios de investigación relacionados con drogas:

"La universidad nunca estuvo, directamente nunca estuvo, Sociología estuvo en la puerta de atrás. Vayan y busquen en la biblioteca lo que hay de drogas, encontrarán -ahora que está de moda- alguna tesis, algo de Bayce, y no van a encontrar nada. Y no van a encontrar ningún espacio de reflexión. No hay nada."

Finalmente, además de los estudios dedicados a la marihuana, se destacan aquellos que abordan los fenómenos de la cocaína, la pasta base y las drogas sintéticas.

Otro dilema a enfrentar en relación con la producción de evidencia científica es el que se presenta a partir de la ley 19.007 que aumenta las penas por delitos de tráfico de pasta base. Según los participantes de grupo de discusión:

"... cuando hay una incautación de una sustancia blanca que en principio no se sabe lo que es, se

determina si es pasta base u otra cosa (...) Entonces eso a nivel técnico generó una controversia, en cuanto hay químicos que dicen que es posible y otros que no, que si el laboratorio es adecuado sí, pero para otros no. Entonces todavía está en un plano de discusión técnica (...) donde hay técnicos que dicen que se puede hacer y otros que acá dicen que no están las condiciones para hacerlo."

Por lo anterior, es posible concluir que, si bien se ha promovido la investigación científica, aún subsisten problemas respecto al fortalecimiento de la cooperación entre las instituciones universitarias para investigación. Por lo tanto, se observa un nivel medio de cumplimiento de la referida línea.

La décima segunda²⁵ línea de acción apunta a:

Mejorar los mecanismos de recuperación de bienes, productos e instrumentos incautados y decomisados en procedimientos de tráfico ilícito de drogas y lavado de activos establecido legalmente.

Al comienzo de la presente gestión, si bien existía una legislación que establecía que todos los bienes incautados en procesos de causas de tráfico ilícito y lavado de activos debían ser decomisados, la estructura era deficitaria y las medidas tomadas en relación a los mecanismos de recuperación de bienes, productos e instrumentos incautados y decomisados dependían de la buena voluntad de los jueces y fiscales. Según relata un entrevistado, cuando el equipo -que luego integraría el FBD- ingresó, encontró

"que había habido dos o tres jueces que pusieron a disposición los bienes, pero, no existía nada, no había institucionalmente nada armado, entonces estaban esos oficios de esos dos o tres jueces pero no sabíamos que había pasado."

Un segundo problema detectado al comienzo de la gestión devenía del estado de los artículos incautados y los vacíos legales existentes en relación a estos:

"Impresionaba lo dejados que estaban, amontonados, deteriorándose. Fuimos a Maldonado, a distintos

25 Las líneas novena y décima, vinculadas al lavado de activa, no están incluidas en el presente estudio.

departamentos, y nos mostraban las chacras policiales llenas de vehículos."

La tercera tensión que enfrentó el equipo tuvo que ver con el modelo decisorio en el marco de la institucionalidad uruguaya:

"El tema es que acá el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial son dos instancias separadas y uno tiene que lograr un consenso para hablar, no puede ser una decisión política del Ejecutivo."

A partir de allí, las personas que formarían el FBD, en conjunto con el equipo de lavado de activos, resolvieron implementar acciones para mejorar la investigación patrimonial (Secretaría Antilavados) y la gestión de los bienes (Fondo de Bienes Decomisados). En conjunto con el Poder Judicial y los Fiscales, se comenzó a coordinar acciones para resolver el problema. En particular,

"había que convencer a los jueces también que, además de su tarea propia de proceso penal, de condena y pena de los encausados, también tenían que empezar a mirar el tema de bienes."

Finalmente, se aprobó la ley nro. 18.494²⁶ que asegura la integralidad del proceso, desde la incautación, hasta el remate o desvío de los productos incautados.

En lo que tiene que ver estrictamente con los mecanismos de recuperación de bienes, se implementaron y reforzaron diversas acciones durante el período de referencia. Existen convenios con el PJ y el MI para rematar los bienes de forma anticipada, existen convenios con la asociación de rematadores para rematar los inmuebles y, por último, existen convenios con el MEC para tasar los inmuebles, terrenos y construcciones y con el BROU para tasar las alhajas.

Una segunda acción implementada tiene que ver con los fondos concursables. Según lo explica uno de los entrevistados:

"se hace un llamado, se destinan dos millones de crédito de funcionamiento y se presentan los proyectos. Nosotros decidimos -la SND decide- qué tema interesa cada año y llama a gente que

²⁶ La ley 18.494 "Control y prevención de lavado de activos y del financiamiento del terrorismo" de junio de 2009, es una modificativa de la ley 17.835 "Sistema de prevención y control del lavado de activos y de la financiación del terrorismo" de septiembre de 2004 y del decreto ley 14.294 de "Estupefacientes".

puede ser de tratamiento, inserción, de prevención o investigación incluso... y ahí se seleccionan los proyectos, se hace un tribunal, que no es sólo la SND, sino también el PIT-CNT el MIDES."

Por todo esto, cabe concluir que la doceava línea presenta un alto nivel de cumplimiento. Se observa un importante desarrollo de actividades tendientes a la mejora en los mecanismos de recuperación de bienes, productos e instrumentos incautados y decomisados en procedimientos de tráfico ilícito; asimismo ha habido una importante coordinación entre los actores clave que participan en la implementación del objetivo.

La línea de acción nro. 13 es:

Fortalecer el Fondo de Bienes Decomisados para la administración y adjudicación de bienes incautados y decomisados en casos de tráfico ilícito de drogas, lavado de activos, según lo dispuesto por el art. 48 de la ley 18.362.

"Créase el Fondo de la Junta Nacional de Drogas de Bienes Decomisados, que se integrará con el producido de la venta, la renta e intereses de los bienes decomisados en los procedimientos realizados para combatir el tráfico de drogas o delitos vinculados, con la finalidad de

financiar las actividades establecidas en los artículos 63 y 67 del Decreto-Ley N° 14.294, de 31 de octubre de 1974, en la redacción dada por los artículos 5° de la Ley N° 17.016, de 22 de octubre de 1998, y 67 y 68 de la Ley N° 17.930, de 19 de diciembre de 2005."

El FBD funciona a través del área del fondo de bienes decomisados (AFBD), con dos sub-áreas, la administrativa y jurídica. Por un lado, se destaca el trabajo de los abogados y procuradores en el seguimiento de las causas en los juzgados de todos los departamentos del país, por su parte, el área administrativa, se encarga de la ges-

... el punto central para la JND podría radicar en la asunción del liderazgo político de las políticas de control de la oferta, que parece actualmente residir en los organismos encargados de la represión.

ción de los bienes y del destino final de los mismos. En palabras de un entrevistado:

"(faltaría) continuar ese fortalecimiento institucional del Fondo (...) lo ideal sería que pasara a ser una Secretaría, como lo es la de lavado (...) como que ya no tiene sentido que sea un área de la Secretaría Nacional de Drogas."

Durante el período de referencia se implementaron diversas acciones relativas a las actividades realizadas por el AFBD.

Por otra parte, está integrado de forma precaria, con sólo dos funcionarios de Presidencia y otros funcionarios con "pase en comisión".

Finalmente, se destacan problemas relativos a la institucionalidad:

"... porque si ya vamos manejando varios millones de dólares en recuperación de activos, esto precisa una situación institucional más firme y que no quede tan a la decisión política de quien esté en su momento."

En definitiva, si bien los mecanismos de recuperación de bienes, productos e instrumentos incautados y decomisados, han tenido una mejora sistemática durante el período, el FBD, que es el encargado de llevar a cabo estas acciones, continúa teniendo una estructura informal e importantes carencias institucionales, por lo que, a diferencia de la línea anterior, esta línea de la END exhibe un nivel de cumplimiento medio-bajo.

Visto globalmente, el lineamiento presenta un cumplimiento medio. A su vez, existen desafíos diversos a enfrentar en el próximo período, desafíos que refieren a cuestiones tales como asegurar la coherencia del lineamiento con el enfoque global de la END, fortalecer la institucionalidad de las áreas encargadas de las cuestiones de oferta al interior de la Secretaría, continuar apoyando el desarrollo de las capacidades institucionales de las otras agencias encargadas del control, y dotar de los recursos humanos necesarios a todos los actores involucrados.

Para abordar estos retos, el punto central para la JND podría radicar en la asunción del liderazgo político de las políticas de control de la oferta, que parece actualmente residir en los organismos encargados de la represión. Como ilustra uno de los testimonios recogidos:

"una cosa que me parece que se ha debilitado es la coordinación política de la parte de la END en lo que refiere al control de la oferta. La dirección política de control de la oferta se tenía acá, y eso me parece que en este período se debilitó."

Retomar la conducción política de este lineamiento estratégico permitiría no sólo continuar con el alto cumplimiento de parte de las líneas de acción trazadas sino también abordar aquellas donde la participación ha sido baja o nula –tales como las actividades de inteligencia–, además de facilitar la coherencia y la coordinación con el resto de los lineamientos de la END.

5. Transversalización de la perspectiva de género.

El cuarto lineamiento estratégico de la END es la transversalización de la perspectiva de género que consta de siete líneas de acción.

La primera de ellas refiere a:

Incorporar la Perspectiva de Género en las Políticas de Drogas orientadas a la prevención, tratamiento e inserción, así como en las políticas de comunicación institucional, proponiendo acciones positivas dirigidas a colectivos específicos para la superación de formas de vulnerabilidad e inequidad de género en el tema drogas.

En tal sentido, se trabajó con el área de reducción de la demanda en diversas actividades: revisión de materiales publicados, realización de talleres, elaboración de manuales de tratamiento (uno dirigido a mujeres privadas de libertad con perspectiva de género y otro con perspectiva de masculinidades para hombres), implementación de proyectos de inserción. A su vez, con el área de comunicación el relacionamiento ha sido permanente, en particular en torno a la actualización de la información en el espacio específico de "Género" en el sitio web de la JND.

Sin perjuicio de este trabajo, los entrevistados marcaron que hay márgenes importantes para ampliar el trabajo conjunto entre la Secretaría de Género y otras áreas de la Junta:

"Me parece que es un aspecto débil que no logramos fortalecer el enfoque de género en el área de la demanda... La tenemos incorporada, pero es a la que le hemos metido menos, más allá del lenguaje."

"El tema es que trabajar con ambos sexos no es fácil. Acuérdense que están con abstinencia y esto es un centro abierto y uno de los requisitos de las normas que acá hay es que no se pueden tener relaciones sexuales y entonces hay que estar continuamente atentos a los usuarios y es muy difícil, te complica. Yo creo que lo mejor sería un centro sólo para mujeres y uno sólo para hombres. Cuando hay hombres y mujeres acá el centro se complica muchísimo..."

Esta dificultad para concretar actividades conjuntas con las otras áreas de la Junta de forma sostenida podría explicarse por la escasa cantidad de personal que ha tenido la Secretaría de Género en el período de referencia.

La segunda línea de acción busca:

Fortalecer e instalar ámbitos institucionales que promuevan la transversalización de la Perspectiva de Género en las Políticas de Drogas, la articulación y coordinación interinstitucional asignando los recursos presupuestales pertinentes.

En este período se ha trabajado con el Ministerio del Interior ininterrumpidamente desde el año 2009 y la relación ha mejorado, sobre todo en los temas de violencia de género y la integración de la Secretaría de Género de la JDN en la Mesa de Mujeres Privadas de Libertad. Se reconoce, sin embargo, que dificultades en los temas de micro tráfico y trata de mujeres relacionado a las drogas con el Ministerio del Interior.

Con el MIDES no se coordinaba al comienzo de la gestión pero se fortaleció la relación a partir de la campaña "Todo consumo tiene riesgo, cuidate" que fue específica para mujeres y fue realizada interinstitucionalmente²⁷. Con otras instituciones no ha habido una coordinación significativa.

La tercera línea refiere a:

Transversalizar la Perspectiva de Género en el diseño, implementación, evaluación de las Políticas Públicas en Drogas, asignaciones presupuestales y acciones de Política Internacional en Drogas.

27 INMUJERES del MIDES, ASSE, la Junta Departamental de Drogas de Montevideo y la Secretaría de Género de la Intendencia de Montevideo.

En este sentido, el presupuesto asignado a la Junta Nacional de Drogas ha crecido durante el período y debe ser tomado como un indicador de la relevancia asignada a este lineamiento.

No obstante, las entrevistas realizadas en el marco de esta evaluación no permiten delinear en forma clara cuál es la incidencia de la Secretaría de Género en el ciclo de formación de las políticas públicas de drogas a nivel nacional.

A nivel internacional Uruguay es uno de los países que trabaja en esta temática por iniciativa propia, aunque no haya una línea establecida desde los organismos internacionales²⁸.

En cuarto lugar, este lineamiento incluye una línea de acción centrada en:

Instrumentar mecanismos de investigación y generación de conocimiento en la temática de género y drogas en aspectos vinculados a la prevención, tratamiento, e inserción así como al tráfico de drogas.

De acuerdo a las entrevistas realizadas, los antecedentes con los que se contaba al comienzo del período eran escasos y fragmentados. Durante el quinquenio, se realizaron charlas con expertos internacionales sobre el tema y se concretó una publicación que compiló prácticas desde diferentes disciplinas²⁹. En materia de investigación propiamente dicha se ha avanzado muy poco.

La quinta línea apunta a:

Realizar un seguimiento especial del impacto de las redes de microtráfico en el ámbito familiar, en particular en aquellas mujeres que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad.

En este rubro en el período se trabajó en una investigación (aún en curso) con una investigadora especialista en cárceles y drogas, estudiando las situaciones de las mujeres privadas de libertad, su vinculación con el micro tráfico y el impacto en su núcleo familiar³⁰.

Otra línea busca:

28 Cabe notar que recientemente la OEA está trabajando la temática de drogas con la perspectiva de género.

29 Véase JND (2012). *Desvelando Velos*. Montevideo. Disponible en <http://www.info-drogas.gub.uy/index.php?view=article&catid=10>.

30 Esta investigación tiene publicados algunos de sus avances en la página web de la JND.

Impulsar y fortalecer programas orientados a mujeres adolescentes y adultas privadas de libertad por su involucramiento en situaciones de tráfico o uso de drogas.

El tema reviste gran relevancia habida cuenta que más de la tercera parte de las mujeres privadas de libertad ha sido apresada por delitos vinculados al tráfico y venta de estupefacientes³¹, pero en estos años no se ha concretado ningún programa específicamente dirigido a enfrentar esta problemática.

Finalmente, la séptima línea de este lineamiento estratégico refiere a:

Promover Programas de Medidas Alternativas a la privación de libertad para aquellas mujeres adolescentes y adultas involucradas en situaciones de uso o tráfico de drogas, siempre y cuando ello sea pertinente.

En tal sentido, se ha trabajado en conjunto con el área de inserción en la gestión de algunas pasantías en el Estado pero no se ha armado un programa como tal.

En términos generales, se puede decir que el componente "Transversalización de la perspectiva de género" de la END plantea objetivos ciertamente ambiciosos. En el período se avanzó en la institucionalización a través de la creación de la Secretaría de Género en la JND y se comenzó a trabajar prácticamente en todas las líneas de acción, con un claro énfasis en la sistematización de algunas prácticas y en la colocación del tema en la agenda pública y de gobierno. No obstante, el desarrollo general de este lineamiento estratégico es aún incipiente y su consolidación parece requerir un fuerte impulso en dos niveles. A nivel político, el tema debería ser ubicado como una verdadera prioridad política, con una real asunción del género como una variable que genera inequidades y vulnerabilidades. A nivel operativo, probablemente se requeriría asignar más recursos humanos a este componente y

A nivel político, el tema debería ser ubicado como una verdadera prioridad política, con una real asunción del género como una variable que genera inequidades y vulnerabilidades.

31 Véase http://www.infodrogas.gub.uy/images/stories/pdf/ppt_mesamujeres.pdf. Fuente: Vigna, A. (2012). Análisis de Datos del I Censo Nacional de Reclusos, desde una perspectiva de Género y Derechos Humanos.

construir un plan de acción que opere como brújula para la concreción de estos objetivos tan amplios planteados en la END.

6. Fortalecimiento institucional.

Este lineamiento apunta a:

Fortalecer institucionalmente las políticas de drogas y lavado de activos generando los instrumentos políticos, legales, administrativos y financieros apropiados.

Para avanzar al logro de este objetivo general las líneas de acción diseñadas fueron seis. La primera indica:

Fortalecer las dependencias de los Ministerios que componen la Junta Nacional de Drogas, que tienen competencia en la aplicación de la estrategia, elaborando Planes de Acción y presupuestos transversales adecuados a los lineamientos a desarrollar.

Esta línea de acción ha sido medianamente exitosa en su desarrollo, con diferencias entre Ministerios. Se cuenta con planes de acción elaborados por las diversas áreas de la SND, especialmente aquellas vinculadas a la reducción de la demanda. Los fondos concursables establecidos y administrados por representantes de varios Ministerios constituyen una prueba de la transversalización de los lineamientos de la END. El manejo de fondos propios parece ser clave a la hora de determinar el éxito o el fracaso de una iniciativa de mediano y largo plazo en esta política pública transversal por definición.

Sin perjuicio de ello, algunos de los entrevistados expresaron su disconformidad con el funcionamiento de la JND en el período de referencia:

"...La Junta es un órgano básicamente político donde la discusión se procesa a un nivel más de corte político; en el período anterior las reuniones eran más periódicas y había una mayor continuidad. Yo ahora no me acuerdo cuando fue la última reunión de la Junta, mientras que antes le diría que cada mes o 20 días había una reunión. Entonces me parecía que había (como podría decirles), mayor frecuencia en las reuniones..."

"...En mi opinión, en este gobierno, se desvirtuó el funcionamiento de la JND. En realidad, la JND prácticamente no se reunió, nunca hubo una continuidad de reuniones, hubo unas pocas reuniones y en realidad fueron para tomar conocimiento de cosas que se hicieron. Incluso la regulación del mercado de la marihuana fue una decisión que tomó el Gabinete de Seguridad, no la JND. Después lo que sucedió es que el Secretario de la JND trabajó más que nada con los Subsecretarios con los que él tenía más relación para llevar a cabo la END, tuvimos reuniones aisladas, pero no como JND..."

La segunda línea de acción refiere a:

Fortalecer los mecanismos de diálogo, cooperación y control por parte del Poder Legislativo, Judicial y los órganos Legislativos Departamentales, como componente central de la institucionalidad democrática y de la Estrategia Nacional en Drogas.

El diálogo generado con el Parlamento en torno a la regulación de la comercialización de cannabis es el más claro ejemplo de la cooperación entre Poderes, aunque no el único. Las JDD han dado pasos importantes para concretar el involucramiento de las Intendencias y sus respectivos legislativos departamentales con la ejecución de la END.

Una tercera línea de acción refiere a:

Profundizar la territorialización de las políticas a través de su descentralización para adecuar el diseño y la implementación a las realidades locales, fomentando la participación ciudadana y la construcción de redes locales.

En este plano la END ha avanzado sustantivamente pero no de forma homogénea. Varios gobiernos departamentales han desem-

El proceso de revisión legislativa parece aún inconcluso y una normativa de carácter más general adecuada a los desafíos del siglo XXI es una tarea que tanto la JND como la próxima legislatura deberían encarar con la máxima coordinación y rigor.

peñado un rol muy activo en llevar a su territorio las políticas de drogas y hacer de la participación ciudadana, a través de organizaciones de la sociedad civil, una fortaleza de su ejecución. Otros gobiernos departamentales -los menos- todavía exhiben esfuerzos incipientes y se muestran aún dependientes de los organismos estatales de alcance nacional para la implementación de la END.

La cuarta línea se centra en:

Iniciar la revisión de la legislación específica en drogas que remite a la ley 14.294 sobre estupefacientes del 31 de octubre de 1974 y todas las modificativas y reglamentaciones posteriores.

Tanto la ley que aumentó las penas para el tráfico de pasta base como la correspondiente a la comercialización del cannabis son parte de la revisión legislativa específica referida al tema de las drogas en el Uruguay. Particularmente relevante es la Ley N° 19.172 del 10 de diciembre de 2013 sobre el control y la regulación por parte del Estado de la importación, exportación, plantación, cultivo, cosecha, producción, adquisición, almacenamiento, comercialización, distribución y consumo de la marihuana y sus derivados. La ley ya está reglamentada y se encuentra en proceso de implementación en la actualidad.

El proceso de revisión legislativa parece aún inconcluso y una normativa de carácter más general adecuada a los desafíos del siglo XXI es una tarea que tanto la JND como la próxima legislatura deberían encarar con la máxima coordinación y rigor.

La quinta línea de acción pone sus esfuerzos en:

Fortalecer los Comités de Seguimiento del Control de Productos Químicos y Farmacéuticos y del Plan Nacional Permanente Integrado de Operaciones contra el Narcotráfico y el Lavado de Dinero, quienes reportan de manera directa a la JND.

Es este punto se avanzó en el control de los productos químicos como los precursores a través de las instancias institucionales vinculadas a la temática.

La sexta línea de acción pone el énfasis en:

Dotar a la SND, a la SNAA y al Fondo de Bienes Decomisados (FBD) de una estructura organizativa adecuada que le permita el logro de sus fines.

La Secretaría Nacional de Drogas a lo largo del período fortaleció su estructura organizativa en general así como la del Fondo de Bienes Decomisados en particular. Se trata de una estructura en áreas con poco y bien calificado personal que hace grandes esfuerzos por coordinar acciones y no sustituir a los responsables sectoriales que deben realizarlas. No obstante estos esfuerzos, el personal parece sobrecargado de tareas. En la actualidad el personal proviene de Presidencia de la República, está en la SND en comisión de otras dependencias del Estado o está contratado en la modalidad de consultoría, lo cual quita estabilidad a los recursos humanos. Por ello, debería pensarse en reforzar el personal asignado presupuestalmente a la SND de forma permanente de cantidad y calidad adecuada.

7. Descentralización y territorialización.

Este componente de la END apunta al siguiente objetivo general:

Favorecer la participación de los ciudadanos en el diseño y ejecución de Programas, Proyectos y Acciones que se ajusten a las diferentes realidades locales.

Para avanzar hacia dicho objetivo se incluyeron las siguientes dos líneas de acción:

Favorecer todos los acuerdos y acciones que faciliten la constitución, el desarrollo y/o consolidación de la Municipalización de las Políticas de Drogas.

Apoyar todos aquellos programas y proyectos que, en función de los lineamientos generales de las políticas propuestas, se orientan a que Juntas Departamentales, Locales o Comisiones Locales de Drogas adquieran el mayor protagonismo en la definición de programas, proyectos y planes de acción a nivel local.

Antes de que existiera la END, la descentralización como tal ya constituía un objetivo de la SND y las JDD funcionaban de hecho, como espacios absolutamente informales. Los Decretos 84/010 y 387/012 de los años 2010 y 2012³² respectivamente fijaron el marco jurídico de las JDD y las JLD, estableciendo con precisión cómo se integra una JDD, cuáles son sus cometidos, cómo se coordina.

³² Véase <http://www.infodrogas.gub.uy/>.

De acuerdo a la reglamentación vigente los participantes de las JDD son el gobierno departamental (Intendente y Junta Departamental), los nueve Ministerios que integran la Junta Nacional de Drogas, ANEP, ASSE, INAU y los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados que tengan oficinas radicadas en los departamentos. La participación de los Municipios es voluntaria³³.

La regulación tuvo gran importancia porque, como señaló uno de los entrevistados:

"Hasta ese momento no había ningún mandato fuerte respecto a que las agencias de los ministerios a nivel local se involucraran en el proceso, y por tanto el liderazgo estaba centrado en una suerte de voluntariado. (Las JDD) eran muy heterogéneas. En algunos casos lideraba el gobierno departamental, en otros la Dirección de Salud y en otros lugares eran vecinos líderes naturales locales que se habían responsabilizado en esa temática. En esos espacios había un fuerte reclamo de la ausencia del gobierno..."

Ha habido entonces un proceso de retroalimentación entre la norma y el accionar político:

"El Decreto pretendió mandar mediante un marco regulatorio lo que ya estaba, lo que ya se esperaba de los Directores Departamentales de Salud, de los referentes del MIDES, en fin, de todo el espectro de instituciones... El impacto del Decreto también se dio en la Secretaría de Drogas, por el fuerte impulso a la participación. Tanto Romani en la última etapa como Calzada salen a hablar con los Sub-secretarios, hacen reuniones con Directores Departamentales de Salud, es decir, se moviliza a todos estos responsables de políticas. Hay como una entrada más fuerte del actor gubernamental a la coordinación y al impulso de las JDD."

Concebidas como ámbitos de articulación y coordinación de los actores estatales y de la sociedad civil vinculados a la temática de

³³ "Los municipios que manifiestan en forma expresa ante la Secretaría Nacional de Drogas su voluntad de participar serán considerados miembros plenos de las Juntas Locales de Drogas. El proceso de descentralización propiciará la creación de Juntas Locales de Drogas en los distintos municipios." (Artículo 1, B, Decreto 387/012, disponible en <http://www.infodrogas.gub.uy>)

drogas, actualmente funcionan las 19 Juntas Departamentales y 6 Juntas Locales³⁴ en todo el territorio nacional.

Los entrevistados coincidieron al señalar que la ampliación de la red de atención y tratamiento trajo consigo efectos positivos sobre la descentralización ya que exigió mayor labor y compromiso por parte de las JDD:

“Las JDD que han funcionado son las que tienen Centros Regionales o centros en construcción, porque la demanda local siempre fue de atención. Ese es el principal rasgo diferenciador en la consolidación.”

Simultáneamente se ha desarrollado un proceso de regionalización acompañando las pautas de la política de reducción de la demanda:

“Como la red de tratamiento se ha pensado con centros de asistencia residenciales a nivel regional y dispositivos regionales también, la agenda de tratamiento ha obligado a que se gestionen regionalmente dispositivos de atención, como es el caso de Casa Abierta en Artigas o Casa Jagüel en Maldonado. Ahí nosotros le cedimos la gestión. Tampoco tiene que ver con Descentralización eso, sino que tiene que ver con una apuesta de Tratamiento, de que los dispositivos sean de alguna forma acompañados, y gestionados técnicamente por integrantes de las Juntas Departamentales. Entonces se creó el CDI (Consejo Directivo Interinstitucional del Norte y del Este) que lo que hace es convocar a referentes técnicos de las

... las Juntas en las que el perfil es predominantemente técnico encuentran dificultades a la hora de aterrizar la END en el territorio en el que se encuentran con una suerte de vacío de responsabilidad política. La presencia del actor político es importante por el compromiso y la alineación con los objetivos.

34 Juntas Departamentales de Drogas: Artigas, Canelones, Cerro Largo, Colonia, Durazno, Flores, Florida, Lavalleja, Montevideo, Maldonado, Paysandú, Río Negro, Rivera, Rocha, Salto, San José, Soriano, Tacuarembó, Treinta y Tres. Juntas Locales: Bella Unión (Artigas), Carmelo (Colonia), Ciudad del Plata (San José), Nueva Palmira (Colonia), Tarariras (Colonia), Cardona (Soriano)

6 Juntas Departamentales del norte y de las 5 del este para acompañar todo lo que hace a la gestión de un centro de atención."

Entre las JDD hay heterogeneidad en cuanto al funcionamiento, el involucramiento, los compromisos, los productos. Cabe destacar algunas experiencias:

"En Salto, por ejemplo, es una Junta que trabaja integrada, que desarrolla programas, que tiene un Ciudadela, el primero del interior, fue creado allí en Salto, casi sin recursos del nivel central, son recursos locales, con apoyo de la sociedad civil porque supieron gestionar acuerdos con presencia de los prestadores privados de salud que tienen la obligación también y han podido conveniar."

Otra variable destacada para diferenciar los funcionamientos de las JDD es si predomina el perfil técnico o político:

"Hay Juntas que son más técnicas y Juntas que son más políticas; hay Juntas en las que los actores políticos tienen responsabilidades en la implementación de las políticas, delegan en su contraparte técnicas el pensar un proyecto, el implementarlo. Pero creo que una de las grandes dificultades es que tenemos Juntas con poco peso institucional y mucho compromiso con la temática..."

Según los testimonios recogidos, las Juntas en las que el perfil es predominantemente técnico encuentran dificultades a la hora de aterrizar la END en el territorio en el que se encuentran con una suerte de vacío de responsabilidad política. La presencia del actor político es importante por el compromiso y la alineación con los objetivos.

La Junta Departamental de Montevideo³⁵, de reciente creación, fue mencionada como un caso exitoso:

³⁵ La JDD de Montevideo presenta algunas particularidades en su integración ya que ha invitado a participar como miembros permanentes al PIT-CNT, los prestadores de salud privados y la UDELAR. Es coordinada por la Intendencia de Montevideo, a través de su División Salud, y ha definido tres grandes áreas de trabajo: la creación de redes zonales de drogas, la gestión directa de algunos dispositivo (dispositivo Ciudadela, el programa Aleros, la Unidad Móvil de Atención, por citar algunos ejemplos) y las campañas de prevención y educación en materia de consumo de alcohol, marihuana, y de tabaco.

“Montevideo, siendo la más nueva, es la JDD que tuvo un desarrollo mayor. Es la situación inversa a los demás departamentos. Acá ya había una concentración de técnicos formados, experiencias de coordinación y articulación , y sobre esto se crea una JDD. No hay ninguna razón para que no la haya. Esto es también del último decreto de febrero 2010. La JDD se crea sobre una capacidad instalada.”

En suma, el análisis de este lineamiento de la END muestra avances en cuanto a la institucionalización de las JDD y las JLD tanto por la aprobación de un marco regulatorio como por la asignación presupuestal.

Asimismo, los importantes avances en la territorialización de los centros de atención y tratamiento han dinamizado a las JDD y ha conseguido el compromiso de los actores institucionales locales sobre cuyos hombros recae hoy la responsabilidad del éxito de los distintos dispositivos. Las JDD tienen a su cargo la gestión de los dispositivos Ciudadela así como de otros proyectos que se financian desde la Secretaría Nacional. Esto pone en discusión el rol de las JDD porque ellas fueron creadas como espacios de coordinación interinstitucional, no como unidades responsables de la implementación de programas y proyectos, papel que han asumido netamente en la actualidad.

Los procesos de regionalización y municipalización han quedado más rezagados. Respecto a la regionalización, la red de atención referenciada por regiones, ha presionado hacia su consolidación, y esto constituye un verdadero desafío para la operación de las JDD. Sobre la municipalización, poco se puede decir ya que únicamente la JDD de Montevideo promovió la conformación de redes locales de drogas por municipio.

8. Generación de evidencia científica.

En la END 2011-2015 este componente ha estado estructurado en tres líneas de acción, a saber:

Promover la constitución de un Sistema de Información en Drogas que recopile, analice datos y genere conocimiento mediante la realización de estudios prioritarios de evaluación de la demanda y oferta de drogas, ampliando los mecanismos y agentes generadores de información.

Impulsar la instalación de espacios y ámbitos académicos para la discusión y reflexión sistemática y generación de conocimiento científico sobre la temática de drogas, las políticas y marcos de abordaje educativo-preventivos, de asistencia y tratamiento y de inserción vinculados con la temática.

Fortalecer el Observatorio Uruguayo de Drogas (OUD) promoviendo su articulación con otras entidades de investigación y de información de la esfera pública, privada y de la sociedad civil.

El Observatorio fue creado en el año 2004 pero en ese momento no se le asignó presupuesto por lo que todas las investigaciones llevadas adelante en el período 2004-2011 fueron financiadas por organismos internacionales. De ahí que la asignación presupuestal en el 2010 se constituyera en un verdadero punto de inflexión, habilitando márgenes de autonomía en las decisiones sobre los estudios a realizar³⁶. En palabras de uno de los entrevistados:

"Nos permite generar la evidencia científica sobre lo que nosotros planificamos y no sobre lo que quieren los organismos internacionales, te da esa libertad, y especificidad en los estudios."

El Observatorio ha mantenido la línea de estudios epidemiológicos financiada por los organismos internacionales y, complementariamente, ha incorporado un sistema de información de los centros de tratamiento, ha generado estudios en cárceles, ha incorporado estudios de tipo cualitativo (grupos de discusión y entrevistas) y ha impulsado investigaciones orientadas a la demanda y la oferta. En relación a la oferta el Observatorio se encarga de generar datos cuantitativos sobre los procedimientos, detenciones, procesos y sustancias incautadas. En cuanto a la demanda, se trabaja sobre información de reducción de la demanda (estudios epidemiológicos, sistema de información de los centros de tratamiento, estudios en cárceles).

Como en las restantes áreas de la JND, la aprobación de la ley de regulación del mercado de cannabis tuvo impacto también en el Observatorio, en particular porque se ha asumido la labor de mo-

³⁶ De todas formas, el Observatorio continúa recibiendo financiamiento internacional para proyectos concretos.

nitoreo de los efectos de la ley y esto ha significado dar prioridad al sistema de registros.

Respecto al objetivo de creación de espacios de reflexión, la JND ha jugado un rol destacado en el período, por su propio dinamismo y también por la débil participación de otros actores en este campo:

"Toda la investigación que tiene que ver con el tema drogas básicamente es del Estado. En la sociedad civil y en los privados no hay nadie que financie este tipo de estudios... La universidad nunca estuvo, directamente nunca estuvo. Sociología estuvo en la puerta de atrás. Vayan y busquen en la biblioteca lo que hay de drogas, encontrarán -ahora que está de moda- alguna tesis, algo de Bayce, y no van a encontrar nada. Y no van a encontrar ningún espacio de reflexión. No hay nada. Tampoco en Antropología, muy poca cosa."

Durante el período de referencia se han propiciado los convenios con la Universidad de la República, por dos razones: por un lado, se ha buscado favorecer la generación de evidencia científica en ámbitos externos a la JND; por otro, el número de funcionarios asignados al Observatorio es bajo, con lo cual la tercerización de algunos de los estudios se torna imperiosa.

En suma, en el marco de la END la generación de evidencia científica pasó básicamente por la construcción del Observatorio al que se asignaron recursos humanos y materiales en el período. Los avances hacia la constitución de un Sistema de Información de Drogas han sido escasos si bien es cierto que la información sobre oferta se mantiene y actualiza en conjunto con el Ministerio del Interior. Por otra parte, se ha trabajado con actores externos en el desarrollo de diversas investigaciones (principalmente con la Ude-laR), aplicándose una lógica de contratación de estudios puntuales que no ha propiciado la instalación de espacios de intercambio y reflexión.

9. Sistema de evaluación continua.

Según el texto de la END,

La construcción de un sistema de evaluación continua de seguimiento y monitoreo de las políticas de drogas da insumos para la toma

de decisiones en referencia a los programas en ejecución mejorando la aplicación y transparencia de la gestión. Permite definir líneas de base, mensurar el cumplimiento del plan de acción, identificar avances y dificultades, establecer medidas correctivas y valorar la calidad del conjunto de intervenciones.

Un primer elemento a destacar es que la END incorporó el monitoreo y la evaluación (en adelante, SyE por seguimiento y evaluación) en su diseño, lo cual ocurre en pocas políticas públicas en Uruguay. Lo hizo con la aspiración de monitorear y evaluar toda la END y a través de la inclusión de dos lineamientos: "Generación de evidencia científica" y "Sistema de Evaluación Continua".

"Cuando se definió la estrategia ya se incorpora el lineamiento de evaluación y es la primera vez que se establece, y es ahí que empezamos a trabajar en esto."

"Se trata de monitorear todo salvo lo que tiene que ver con el lavado de activos que no nos corresponde."

Durante el período de referencia el seguimiento y la evaluación han contado con un gran respaldo político:

"La diferencia de este período es que el tema de la evaluación ha tenido importancia, ha estado planteado, y se ha generado un área específica... Y esto ha sido algo propio de este periodo, con énfasis también en incorporar la evidencia a la política, toda la evidencia, la que surge del Observatorio también por supuesto no sólo la que surge de evaluación."

Para conseguir el objetivo antes referido, la Estrategia estableció tres líneas de acción, la primera de las cuales es la siguiente:

Desarrollar mecanismos de seguimiento de la Estrategia Nacional de Drogas que facilite el logro de su plena aplicación y el seguimiento del progreso de las políticas sectoriales. En este marco iniciar un proceso global de formulación de mecanismos de evaluación de las políticas sectoriales, planes y programas.

Esta línea de acción puede ser entendida como la construcción de un sistema de monitoreo y evaluación como tal, lo cual implica definir la articulación de una serie de actividades de diseño, relevamiento, crítico-codificación, digitación, procesamiento y análisis de información para dar cuenta de la marcha de una política, programa y/o proyecto. El sistema debe presentar con claridad las tareas específicas que están comprendidas en los procesos que incluye el sistema.

La construcción de un sistema de SyE así entendido necesariamente involucra a múltiples actores tanto de la JND, la SND como de los coejecutores, del Estado y la sociedad civil, de Montevideo y del Interior, nacionales e internacionales. De ahí la importancia de contar con protocolos de monitoreo y evaluación que especifiquen las tareas a desarrollar y las responsabilidades de los diversos actores en relación a cada una de ellas.

Hasta el momento la SND ha llevado adelante múltiples actividades que pueden considerarse pilares de un sistema de SyE pero el mismo no funciona como tal aún. Por ello, a futuro se podría pensar en la instalación de un esquema como el que sigue:

Tabla nro. 2. Esquema de un sistema de Seguimiento y Evaluación de la END

Instrumentos	Responsables					
	Registro		Procesar-Analizar		Comunicar	
	Actor	Fecha	Actor	Fecha	Actor	Fecha
Nro. 1						
Nro. 2						
Nro. 3						

En relación a la construcción de un sistema de monitoreo global de las políticas de drogas cabe señalar que la END no contó con una Línea de Base ni con una Evaluación Intermedia, las que podrían haber generado insumos importantes para el trabajo en el período.

La segunda línea de acción de la END indica

Instalar mecanismos de seguimiento y fiscalización de la instrumentación de las políticas de drogas que garanticen el respeto de los Derechos Humanos y la eficacia y eficiencia de las intervenciones.

El área de Evaluación de la SND ha realizado un importantísimo trabajo de seguimiento y sistematización de lo realizado, lo cual ha permitido la elaboración de Memorias Anuales:

"Hay una evolución también en las planificaciones, de simplificarlas y de ir ordenándolas. Y se toma toda esta información para hacer la memoria anual. Entonces hoy con este sistema tienen mucho más contenido que lo que teníamos antes."

La etapa actual parece orientada a dar un salto cualitativo hacia la construcción de un sistema de gestión de proyectos que es de la AGESIC.

"Nosotros desde el año pasado empezamos a probarlo con los fondos concursables que se ejecutan de forma externa, para hacerle seguimiento a los proyectos. Entonces empezamos a usar el SIGES. Fue una prueba para empezar a trabajar en esto. Es simple y esta online y cada uno va a ir ingresando."

El área ha buscado contribuir a la generación de una cultura de trabajo en la cual la planificación, el seguimiento y la evaluación sean visualizadas como pilares de la calidad de las políticas públicas de drogas.

"Esta transformación fue muy difícil porque implicaba una transformación cultural... se logró hacer esa planificación con todas las áreas lo que también llevó mucho tiempo, porque había que entrenar a la gente a planificar de este modo y sobre todo saltar la lógica de que 'esto es demasiado', 'esto lleva un tiempo horrible', 'qué papeleo!'. Y sobre torigurodo con el tema de control hubo mucha resistencia, con preguntas como 'qué me estas mandando?' 'qué es lo que tengo que hacer?' Hubo mucha resistencia."

En este sentido, cabe señalar que ha habido un buen manejo de las tensiones que siempre, inevitablemente, producen la planificación, el monitoreo y la evaluación:

"Lo bueno es que esto se fue como transformando y que después los funcionarios empezaron a ver que estaba bueno planificar porque te ordenaba pila."

Más allá que acá hay mucha cosa que surge durante el año."

La tercera línea de acción es

Instrumentar Programas que lleven adelante la evaluación de la formulación e implementación de la Estrategia Nacional de Drogas, sus programas y proyectos con las herramientas de evaluación de procesos, de resultados y/o impacto según sea pertinente.

La labor de evaluación ha prestado particular atención a sistematizar la información que el país debe presentar a los organismos internacionales. Especial mención merece la participación de Uruguay en el Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM) de la OEA en su doble carácter de evaluador y evaluado; ello ha sido un impulso a la sistematización y el reporte de la información nacional y también ha permitido entrar en contacto con las líneas de monitoreo y evaluación que llevan adelante otros países de la región.

"Uruguay participa en diversos organismos internacionales y tiene responsabilidades en el cumplimiento en estas convenciones."

"Un mecanismo particularmente relevante es en el mecanismo de evaluación multilateral de la CICAD -OEA. Ahí el Uruguay participa en el grupo de expertos gubernamentales y en el grupo técnico interinstitucional y ahí lo que se hace es cada país tiene sus representantes y se evalúan las políticas que se implementaron por parte de todos los demás países en las Américas; esto en función de la estrategia hemisférica de drogas de la CICAD."

"El MEM tiene varios años... o sea que esta línea de evaluación sí existía previamente. Y lo bueno de participar en eso es que te da una mirada global de como tu país ejecuta las políticas de drogas, con este parámetro que es el hemisférico que el Uruguay también acordó.... Y después tenemos la evaluación del resto de los países sobre lo que ejecuta el Uruguay... Nosotros hemos trabajado en el periodo del MEM anterior, y nos dieron determinadas recomendaciones y trabajamos en poder

efectivamente transformar estas recomendaciones y poder llegar al cumplimiento de esto."

En segundo lugar, se han llevado a cabo varias evaluaciones, de diversa magnitud y alcance:

"En el caso de químicos hicimos una evaluación específica del sector, un plan de acción para trabajar, y luego sobre todo trabaja control de la oferta, con distintas instituciones para implementarlos."

"Después tenemos evaluaciones que son re chiquitas, hicimos hace dos años que teníamos folletería sobre cannabis y alcohol para jóvenes, e hicimos una evaluación con un grupo de jóvenes en acuerdo con la policlínica de Paso de la Arena."

En particular, debe mencionarse la realización de una evaluación externa en el año 2014, centrada en el proceso de desarrollo de la END en el período 2011-2014. La evaluación externa arroja insumos que pueden ser valiosos a la hora de elaborar la política pública de drogas que el país impulsará a partir del 2015.

En tercer término, la evidencia recogida indica que en el trabajo del área de Evaluación de la SND la planificación ha ocupado un lugar sumamente relevante y se han hecho ingentes esfuerzos para desarrollar instrumentos de planificación y seguimiento:

"Entonces lo primero que se empezó a trabajar, era ordenar la planificación, o sea trabajar en todo lo que es el sistema de gestión integral... Antes las planificaciones eran muy generales, se presentaban como en ppt, no había como una estructura de planificación... Esa fue la primera transformación: pasar de una planificación muy muy general a una planificación mucho más estructurada. En 2012 ya la planificación tuvo esas características."

"Ahí desde que empezamos en el área de evaluación, definimos que la planificación tenía que estar a cada producto y lineamiento de esa área, que tenía que haber una descripción de qué era lo que se iba a hacer, del producto, de los objetivos, de los actores interesados. En una lógica más de monitoreo, ver los medios de verificación e indicadores, actividades propuestas y resultados esperados. Después están

estas planillas que son de seguimiento. Estas por primera vez incluían el presupuesto y un cronograma muy general también."

En cuarto lugar, a partir del año 2013 se comenzó a trabajar en la evaluación del uso del cannabis: se diseñó el sistema de monitoreo y evaluación, se relevó la línea de base a través de la Encuesta Continua de Hogares, se estableció un Comité Académico y se generaron redes nacionales e internacionales para el análisis de los resultados. Institucionalmente, estas actividades se vinculan con el Instituto de Regulación y Control del Cannabis (IRCA).

Las evaluaciones pueden adoptar diversos enfoques, esto es puede priorizarse el análisis de la eficacia y la eficiencia, la consideración de los resultados, el estudio del impacto, la evaluación de los procesos, entre otras alternativas. Con pertinencia, en el período de referencia el área de Evaluación ha privilegiado el análisis de los resultados y los procesos en el entendido que

"La implementación de la política que es el elemento más crítico y tenemos que hacer un monitoreo de esto."

"En general lo de evaluación no tiene el nivel de difusión, o no hemos logrado que tenga, el nivel de difusión que tienen los estudios del observatorio... Difundimos algunos de los estudios, no todos, en realidad los más recientes... Hemos empezando a subir algunas cosas, pero tenemos sólo algunas, no muchas."

... el componente de evaluación de la END ha sido sumamente dinámico en el período de referencia y ha contribuido efectivamente a la toma de decisiones en torno a la Estrategia.

En suma, el componente de evaluación de la END ha sido sumamente dinámico en el período de referencia y ha contribuido efectivamente a la toma de decisiones en torno a la Estrategia. En su ejecución se constata que la planificación ha ocupado un lugar clave y en tal sentido cabe señalar que, siendo muy importante, planificar no es igual a monitorear y evaluar. Con fines ilustrativos, cabría recordar que:

- Planificar es elaborar un plan general, detallado y generalmente de gran amplitud, para la consecución de un fin o una actividad
- El monitoreo o medición de desempeño consiste en una exploración sistemática de los logros de la iniciativa (... estrategia, política, programa o proyecto) que busca determinar el grado en que su desenlace coincida con lo programado, con el fin de detectar oportunamente deficiencias, obstáculos y/o necesidades de ajuste.
- Evaluar es examinar y juzgar con respecto al valor, calidad y significancia, cantidad, grado y/o condición.

Estas tres líneas son absolutamente complementarias pero deben diferenciarse para no perder su especificidad y riqueza.

Por otra parte, el análisis de la implementación de los lineamientos "Generación de evidencia científica" y "Sistema de evaluación continua" apunta a la necesidad de una mayor convergencia en las actividades de estos componentes. Los datos recabados, los esfuerzos de sistematización de la información sobre las políticas de drogas, el trabajo de construcción de sistemas de información, la inter-relación con los actores institucionales y sociales, constituyen algunos de los elementos de confluencia de las dos áreas.

Finalmente, corresponde dar cuenta de las dificultades que se han enfrentado en la ejecución del lineamiento de evaluación. La primera tiene que ver con el número de personas asignadas a las tareas en relación a la complejidad del trabajo que el área ha emprendido.

"Somos pocos, tenemos pocos recursos... priorizamos las áreas que presentan una determinada complejidad, por eso hicimos evaluación de la política de precursores químicos, hicimos ahora la evaluación de fondos de bienes decomisados, porque no teníamos ningún tipo de información sobre el fondo de bienes."

Además, el área debió enfrentar un problema general en todo el Estado uruguayo cual es la articulación del seguimiento de la implementación de las acciones de política pública con el presupuesto ejecutado:

"El área contable trabaja con los sistemas financieros de toda Presidencia pero no tenés idea cómo se está ejecutando en tu planificación. Entonces lo que empezamos a hacer acá es a asociar productos con plata que antes estaba impensado y que además en la propia lógica de los técnicos nunca pensaban en plata, o sea no sabía cuánto gastaba."

10. Políticas de comunicación.

El lineamiento de comunicación tiene por objetivo general construir una visión comprometida que presente a los usuarios problemáticos de drogas como personas vulnerables y "vulnerabilizadas", que necesitan apoyo de toda la sociedad. Concretamente, se busca

Fortalecer a nivel social los factores de protección en lo familiar y comunitario logrando mayores compromisos sociales.

Para ello se incluyeron cuatro líneas de trabajo para el período 2011-2015, líneas que se pretendió no estuvieran vigentes sólo para el Departamento de Comunicación sino para la SND de la JND en su conjunto. La primera de las líneas indica

Impulsar estrategias de comunicación que propongan una visión integral de la problemática incluyendo a la reducción de la demanda, control de la oferta y el tráfico ilícito de drogas, en el marco de perspectiva Ética de los Derechos Humanos.

Los entrevistados afirmaron que la estrategia comunicacional ha realizado un esfuerzo general de respeto a los DDHH:

"(Hay que) enfocarse en la problemática de las drogas desde el punto de vista de la salud pública y de DDHH y no poner el énfasis en la sustancia, como que es lo más malo, como que es el demonio."

Otro de los énfasis de la estrategia comunicacional ha estado puesto en el individuo, tratando de desvincular las "sustancia" de los "delitos". En palabras de uno de los entrevistados:

... énfasis de la estrategia comunicacional ha estado puesto en el individuo, tratando de desvincular las "sustancia" de los "delitos".

"Nosotros trabajamos mucho para que al individuo, al joven no se le demonizara, y esa estigmatización del consumidor de que todo es un uso problemático, todos tienen adicciones, todos son malos, la asociación de consumo de drogas con delito."

Se observaron dificultades a la hora de trabajar de forma integral todas las líneas de la estrategia. Su desarrollo se presenta fragmentado en los diversos soportes comunicacionales (promociones, campañas publicitarias, página web)³⁷. La fragmentación también se registra en el trabajo hacia los medios de información, los ministerios, las empresas públicas y las organizaciones sociales.

... destacar que la estrategia está efectivamente transversalizada por el paradigma de respeto a los DDHH y la reducción de riesgos y daños promovida por la JND.

A pesar de ello, es muy importante destacar que la estrategia está efectivamente transversalizada por el paradigma de respeto a los DDHH y la reducción de riesgos y daños promovida por la JND.

La segunda línea de acción define que:

Las estrategias comunicacionales impulsarán el desarrollo de Programas que promuevan la acción, la solidaridad y la creatividad favoreciendo estilos saludables de vida.

La promoción de programas ha tenido algunos momentos importantes en esta administración. Los entrevistados resaltan las campañas masivas, sobre todo las relacionadas al consumo de alcohol, teniendo como principal aliado al Observatorio Uruguayo de Drogas. Otro hito ha sido el Programa "Consumo Cuidado" ya instalado en la administración anterior; se trata de un programa desarrollado en conjunto con El Abrojo, la Secretaría de Juventud de la IM y en algún momento con la Facultad de Psicología, y constituye otro de los ejemplos reveladores de la importancia que le ha asignado a la JND a la promoción del paradigma de riesgos y daños. En palabras de un entrevistado:

³⁷ Las campañas han estado más bien orientadas hacia la prevención, mientras que en la web el contenido está separado por área de trabajo de la JND.

"Fue el buque insignia de lo que fueron las acciones de reducción de daños en el país, llegando a todos los recitales masivos y con un enfoque diferente del problema drogas" (...) antes, hablar de la Junta de Drogas en un recital de Buitres, ponerle, podía ser una locura, y haber logrado que Peluffo terminara diciendo - felicito por el nuevo encare que tiene la JND y las diferentes instituciones- no podíamos creer. Y que la gente nos traía a los gurises que sentían mal hacia las carpas nuestras para atenderlos, y que no los íbamos a reprimir y nadie lo iba a cuestionar por haber consumido lo que hayan consumido es un cambio muy grande en lo que fue la política de drogas."

Por último, se destaca el apoyo y la promoción a los programas realizados por las otras áreas de la secretaría y la importancia de la página web, como espacio de promoción y de manejo de información potente y centralizada.

La tercera línea de trabajo fue:

Fortalecer los componentes comunicacionales del debate democrático en curso que cuestiona el enfoque del problema en términos de "Guerra a las Drogas", contraponiéndolo con aquel que centra el eje del problema en la situación de vulnerabilidad de los usuarios y del papel de la comunidad y el compromiso de todos en la solución.

Este ha sido uno de los puntos más importantes de desarrollo de la estrategia comunicacional de la SND, no solamente por el enfoque impulsado políticamente por la Junta, sino por el desafío que ha supuesto romper con la lógica y la imagen represiva que tenía la JND como institución y el uso problemático de drogas para la opinión pública y la sociedad en su conjunto.

Respecto a la visión institucional, esto lo reafirman los mismos entrevistados:

"La JND estaba muy vinculada con lo represivo."

"Hasta los medios trabajaban con la Junta 'Anti drogas' (...) Entonces la gente cuando vos le decías antes 'somos de la JND' aparecía la brigada narcótica en su cabeza."

A partir de esto consideran que la visión de las personas sobre la Junta ha cambiado:

"Hemos ganado un espacio, ha comenzado a cambiar no sólo desde la política sino desde la comunicación este cambio de paradigma."

Para promover el cambio de visión a nivel institucional y de programas, la Secretaría de Comunicación apoyó en el período múltiples seminarios, encuentros, con la sociedad civil y con otros organismos estatales, así como también con los medios de comunicación. En definitiva, el trabajo en este objetivo ha sido fuerte, ha sido uno de los ejes centrales de la comunicación en este período.

Por último, la cuarta línea implica:

Desarrollar una mayor coordinación entre los Ministerios que integran la JND, con las Empresas Públicas y los medios de comunicación, buscando estrategias y acciones conjuntas, unificando criterios y mensajes, sumando nuevos voceros que aporten a una mejor comunicación.

De acuerdo a las entrevistas realizadas, la Secretaría de Comunicación ha favorecido la coordinación con diversos organismos siempre respetando las visiones de cada entidad, tratando de dialogar y unificar criterios de comunicación, siempre basándose en el paradigma de reducción de riesgos y daños. Esa es considerada una de las tareas más difíciles por las dificultades de involucrar a las distintas contrapartes, por lo que se puede decir que queda un largo trecho a recorrer en esta línea.

En suma, el Departamento de Comunicación de la SND tuvo como gran objetivo el posicionamiento de la JND como un organismo rector de las políticas de drogas en Uruguay. Las acciones de comunicación han intentado posicionar al organismo como el interlocutor válido para la sociedad en materia de drogas y se han orientado a impulsar el paradigma de reducción de riesgos y daños. Si bien hay avances en cada una de las líneas, la que ha sido más trabajada es la que pretende difundir el paradigma de reducción de riesgos, el posicionar no solamente a los programas y acciones de la JND desde esa perspectiva, sino también a la propia Junta.

Los entrevistados reconocieron la continuidad en el trabajo iniciado antes del 2010:

"La estrategia comunicacional se usa desde el 2006. La realidad fue como todo proceso una continuidad y capaz que se fueron incorporando nuevas acciones o sumando lógicas (...) Pero el trabajo y el desarrollo fue una continuidad."

V. UNA MIRADA GLOBAL

1. El camino recorrido en macro-componentes, componentes y líneas de acción

A continuación se presenta una tabla en la que se sistematiza el nivel de cumplimiento en cada una de las líneas de acción de los distintos componentes. El grado de avance ha sido cualitativamente clasificado en cinco categorías: alto (A), medio-alto (MA), medio (M), medio-bajo (MB) y bajo (B). Esto permite extraer una medida resumen del avance de cada componente y macro-componente.

El análisis de la tabla resumen es clarificadora en varios sentidos.

En primer lugar, evidencia que la END fue sumamente ambiciosa en cuanto a las metas a alcanzar en un período breve como es el de cuatro años (2011-2014).

En segundo término, en el marco de la END se trabajó intensamente, con una variedad de dispositivos de diversa naturaleza y alcance que fueron instrumentados por múltiples actores institucionales y sociales a lo largo y ancho del territorio nacional.

En tercer lugar, el balance global es positivo dado que todos los macro-componentes alcanzaron un nivel de ejecución medio o superior.

En términos más desagregados, se ha generado una gran fortaleza en el componente internacional al tiempo que el macro-componente institucional es el que presenta tres claras oportunidades de mejora: el fortalecimiento de la legitimidad política de la Estrategia a través de su discusión periódica por parte de los Subsecretarios en la JND; la mayor apropiación de la *policy* en el territorio, por parte de los actores gubernamentales y los de la sociedad civil; la

... la END fue sumamente ambiciosa en cuanto a las metas a alcanzar en un período breve como es el de cuatro años (2011-2014).

dotación de la SND de recursos humanos y materiales en cantidad y calidad que le permitan manejar adecuadamente los múltiples desafíos de una END ambiciosa y compleja.

El macro-componente de intervención a escala nacional ha avanzado sensiblemente en el período de referencia, sin perjuicio de lo cual muestra tres grandes tareas pendientes: la llegada efectiva a todo el sistema nacional de salud en las políticas de drogas -en particular, el mutualismo-; el aumento de la cobertura de los múltiples programas; la profundización simultánea de la aplicación del paradigma de reducción de riesgos y daños con el control riguroso de la oferta.

En cuanto al macro-componente de evaluación y comunicación, se ha trabajado intensamente y con rigurosidad, lo que le ha permitido al país contar con evidencia empírica para la toma de decisiones, sentar las bases de un sistema de monitoreo y evaluación de las políticas de drogas, hacer frente a los compromisos internacionales y difundir las acciones emprendidas a escala nacional y local. Resta avanzar en la articulación de los componentes que integran el macro-componentes, de forma de potenciar la sinergia entre las múltiples actividades que se desarrollan.

... el balance global es positivo dado que todos los macro-componentes alcanzaron un nivel de ejecución medio o superior.

Tabla nro. 3. Evaluación del grado de cumplimiento de las líneas de acción, los componentes y macro-componentes de la END

Macro-compo- nente	Componente	Evaluación de la línea de acción												
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	
El contexto internacional	Políticas y estrategias de drogas en el ámbito internacional y regional	MA	M	A										
		MA												
		M												
		M	M	M	MA	M	MB							
		M	A	MB	MA	B	MA	B	M	B	B	B		
La intervención a escala nacional	Políticas de reducción de la demanda	M												
		M	M	M	MA	M	MB							
		M	M	M	MA	B	MA	B	M	B	B	B		
		M-MB	MB	B	MA	M	MB							
		M	MA	M										
El anclaje institucional	Control de la oferta y regulación del uso de sustancias psico-activas	M	A	B	A	B	MA	MA	MB	M			A	MB
		M												
		M	M	B	B	MB	MB	B	B					
		M	M	M	MB	MB	MB	MB						
		M	M											
La evaluación y la comunicación	Generación de evidencia científica	M	B	MA										
		M												
		M	M	M	MA	M	MA-M							
		M	A	M	MA	MB	MA-M							
		M	M	M	M	M	MA-M							

2. Un decálogo de tensiones

Durante el período 2011-2015 la END se vio sometida a diversas tensiones de relevancia, tensiones que están claramente identificadas pero que no son fáciles de conculcar porque varias de ellas son estructurales y se asientan en modelos culturales muy arraigados en la población y en los tomadores de decisión. Estas tensiones seguramente estarán presentes durante el período de gobierno 2015-2020 y por ello es importante que sean tenidas en cuenta para la elaboración de la fase siguiente de la END.

De acuerdo a la evaluación realizada, las tensiones son diez.

En primer lugar, aparece una tensión entre las visiones unidimensionales sobre las políticas de drogas que centran el problema en el control de la oferta o en la reducción de la demanda, y los abordajes integradores de estos dos componentes visualizados como dos caras simétricas de la problemática.

Una segunda tensión emerge entre las dos visiones reduccionistas antes reseñadas: puede darse en un momento atención primordial al control de la oferta y en otro a la reducción de la demanda, con lo cual se generarían ciclos pendulares muy perjudiciales para una estrategia que aspira a ser consistente y sustentable en el mediano y largo plazo.

Una tercera tensión se da entre quienes construyen la política pública de drogas desde un diseño institucional intersectorial (donde la coordinación implica intercambio de información, comunicación privilegiada de las acciones realizadas, consistencia en el diseño y direccionamiento de la implementación hacia objetivos comunes) y quienes ven la política de drogas como la articulación de políticas sectoriales con márgenes amplios de autonomía operativa para cada una de las unidades ejecutoras (con compartimentación de los recursos humanos y financieros, preponderancia del accionar de cada Ministerio por separado, y focalización del trabajo más en la consecución de los logros de cada Ministerio que en los objetivos de la END considerada integralmente).

Una cuarta tensión se da entre quienes expresan una visión sanitarista de los usuarios de drogas (visualizados como usuarios problemáticos de drogas que deben ser institucionalizados para su rehabilitación) y quienes manifiestan una visión centrada en los derechos y libertades de los ciudadanos. A su vez, en esta segunda visión es posible reconocer una versión liberal-individualista, más

asociada a los integrantes de las clases medias y altas de la sociedad, y una versión con una impronta más comunitarista, asociada a los sectores populares que buscan el apoyo en sus círculos más cercanos (familia, barrio, organizaciones sociales de pertenencia) para sobrellevar los efectos de los adicciones.

Un quinta tensión está instalada entre quienes promueven la reducción de riesgos y daños en contraposición a quienes ven en el abstencionismo la única estrategia frente al consumo problemático de drogas legales e ilegales (con especial énfasis en las primeras, pero que impacta fuertemente en las concepciones sobre cómo deben tratarse el vínculo con las drogas ilegales).

Una sexta tensión refiere a la adhesión por parte de algunos actores al paradigma prohibicionista para al menos cierto tipo de sustancias (por ejemplo, la pasta base) y la búsqueda por parte de otros actores de caminos innovadores basados en la regulación estatal, intentando no dejar la comercialización de las drogas en manos del mercado.

Una séptima tensión se establece entre quienes aspiran a liderar el proceso de cambio de las convenciones internacionales sobre drogas (planteando incluso que Uruguay se salga de ellas hasta que sean modificadas) y quienes sostienen que lo más adecuado es la interpretación flexible y el cumplimiento más laxo de las convenciones vigentes, de forma tal de estar en condiciones de incentivar la discusión sobre los contenidos de las convenciones a nivel regional e internacional, sin cuestionarlas frontalmente.

Una octava tensión aparece entre quienes apuestan a políticas basadas en la descentralización de las acciones y quienes a la hora de concretar la implementación en el territorio no estimulan ni habilitan la autonomía necesaria para una correcta adecuación de las intervenciones a los distintos contextos.

Una novena tensión está planteada entre los poderes del Estado: la primacía del Poder Ejecutivo en el diseño, ejecución y evaluación de la política de drogas se contraponen a una lógica de balance y complementariedad entre el Ejecutivo, el Legislativo y el Poder Judicial.

La última tensión es de carácter macro y refiere al contexto decisional del diseño y la implementación de la Estrategia Nacional de Drogas: por un lado, la conducción política la ejerce la JND integrada el Prosecretario de la Presidencia y Subsecretarios de nueve

Ministerios; por otro, la ejecución tecno-política está en manos de la Presidencia de la JND y la SND a través de sus diversas áreas encargadas de coordinar las intervenciones concretas. Legitimidad política y eficacia en la búsqueda de resultados definidos en la estrategia han aparecido en tensión a lo largo de todo el proceso de implementación de la END.

Con respecto a este decálogo de tensiones la estrategia implementada ha:

- Contribuido a un abordaje integrado de dos dimensiones clave de toda política de drogas: el control de la oferta y la reducción de la demanda.
- Priorizado la reducción de la demanda en términos de esfuerzos y recursos de la JND empleados por sobre el control de oferta en las acciones específicas de la JND, no así a nivel ministerial.
- Establecido una política pública en materia de drogas dotada de una incipiente intersectorialidad –sin perjuicio de lo cual las lógicas sectoriales siguen siendo aún dominantes–.
- Reforzado el modelo basado en la salud de los usuarios, que está presente en muchas instancias de reducción de la demanda y que opaca visiones más cercanas al derecho al placer individual que las drogas satisfacen.
- Generado un uso polisémico de la expresión “reducción de riesgos y daños”, expresión frente a la cual discursivamente no hay oposición por negación sino por resignificación. El caso del alcohol y el cannabis y su utilización en el mundo del trabajo o el estudio es la punta de iceberg de esta ambigüedad puesto que es compleja la resolución simultánea de la inserción de los usuarios de drogas en tales ámbitos y la tolerancia cero.
- Logrado el aumento de penas para quienes trafican con pasta base y la regulación estatal de la comercialización de cannabis, lo cual muestra dualidad de criterios según la sustancia sico-activa de que se trate.
- Cumplido las convenciones internacionales en materia de drogas e incentivado el más amplio debate sobre el fracaso del prohibicionismo y la necesaria búsqueda de alternativas viables tanto a nivel regional como global.

- Contribuido a la incipiente descentralización de la política de drogas, con diversos grados de profundidad a lo largo y ancho del territorio nacional; en este sentido, puede hablarse de una maduración "tardía" de esta descentralización, en un camino que parece insoslayable pero que recién comienza a transitarse.
- Establecido un régimen de reuniones de la Junta Nacional de Drogas, esporádico y con baja cantidad de convocatorias a lo largo del lustro analizado, lo cual impidió una discusión política dinámica y acumulativa sobre los puntos principales de la Estrategia.
- Privilegiado la opción de la eficacia en el logro de los objetivos planteados al costo de no consolidar la legitimidad política que se hubiera tenido con una mayor discusión entre los Subsecretarios de los Ministerios que conforman la JND y el Prosecretario de la Presidencia; dicha dinámica hubiera generado consensos, disensos e incluso situaciones de conflicto mayores; probablemente los pasos que se hubieran dado hubieran sido más cortos y también más firmes.

ANEXO - SIGLAS

ANEP	Administración Nacional de Educación Pública
AGESIC	Agencia para el Desarrollo de Gobierno Electrónico
ANONG	Asociación de Organizaciones No Gubernamentales
APFCS	Asociación Profundación para las Ciencias Sociales
ASSE	Administración de Servicios de Salud del Estado
BPS	Banco de Previsión Social
CICAD	Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas
CEIP	Consejo de Educación Inicial y Primaria
CES	Consejo de Educación Secundaria
CETP	Consejo de Educación Técnico-Profesional
CND	Corporación Nacional para el Desarrollo
DGRTID	Dirección General de Represión del Tráfico Ilícito de Drogas (Ministerio del Interior (MI))
DIVIN	División de Investigación de la Prefectura Nacional Naval
END	Estrategia Nacional de Drogas
ETAF	Equipos Territoriales de Atención Familiar
FBD	Fondo de Bienes Decomisados
IAMC	Institución de Asistencia Médica Colectiva
INAU	Instituto del Niño y el Adolescente de Uruguay
INJU	Instituto Nacional de la Juventud de Uruguay
INE	Instituto Nacional de Estadísticas
IRCCA	Instituto de Regulación y Control del Cannabis
ITF	Instituto Técnico Forense (Poder Judicial)
JDD	Junta Departamental de Drogas
JLD	Junta Local de Drogas

JND	Junta Nacional de Drogas
MDN	Ministerio de Defensa Nacional
MEC	Ministerio de Educación y Cultura
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MEM	Mecanismo de Evaluación Multilateral
MI	Ministerio del Interior
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MIEM	Ministerio de Industria, Energía y Minería
MREE	Ministerio de Relaciones Exteriores
MTSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
MTD	Ministerio de Turismo y Deporte
MSP	Ministerio de Salud Pública
MVOTMA	Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente
MTSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
NNUU	Naciones Unidas
OEA	Organización de Estados Americanos
OMS	Organización Mundial de la Salud
OPP	Oficina de Planeamiento y Presupuesto
OSC	Organización de la Sociedad Civil
PIT-CNT	Plenario Intersindical de Trabajadores- Convención Nacional de Trabajadores
RENADRO	Red Nacional de Atención y Tratamiento de Drogas
UdelaR	Universidad de la República
UMA	Unidades Móviles de Atención
UPD	Usuarios Problemáticos de Drogas
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PJ	Poder Judicial

SNAA	Secretaría Nacional Antilavado de Activos
SOCAT	Servicio de Orientación, Consulta y Articulación Territorial
SND	Secretaría Nacional de Drogas



 ante el problema de las drogas
un compromiso con la salud, la convivencia y el desarrollo

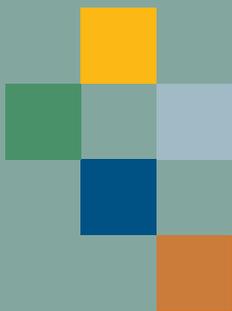
Junta Nacional de Drogas

Edificio Torre Ejecutiva, Piso 10
Plaza Independencia 710 - CP 11000
Montevideo, Uruguay

Teléfono: (598 2) 150 3935 - Fax: (598 2) 150 1219

www.infodrogas.gub.uy - jnd@presidencia.gub.uy





**ante el problema de las drogas
un compromiso con la salud,
la convivencia y el desarrollo**

www.infodrogas.gub.uy