



Evaluación y Monitoreo de la Regulación del Mercado de Cannabis en Uruguay; una propuesta conceptual y metodológica

:: ANÁLISIS Y PROPUESTAS

**FRIEDRICH
EBERT 
STIFTUNG**

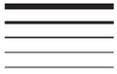


Tabla de contenido

Introducción /	2
Conformación del escenario actual /	3
Marco conceptual /	6
Los mercados de drogas como objeto de política pública /	6
El rol de las instituciones en los procesos políticos y los actores /	6
Políticas públicas en los mercados: aporte de la nueva economía institucional /	7
El relacionamiento de los actores con el organismo rector: un enfoque de gobernanza /	8
Marco analítico para la identificación de stakeholders /	10
Estrategia metodológica /	12
¿Cómo operacionalizar la teoría de los Stakeholders? /	15
Análisis /	17
La estructura institucional y el organismo rector: el IRCCA /	17
El mapa de los actores. Resultado y análisis de los actores en base los atributos de poder, legitimidad y urgencia /	19
Actores Gubernamentales /	20
Organizaciones de la Sociedad Civil /	25
Academia /	30
Sector empresarial /	32
Conclusiones /	34
Referencias /	39

Introducción

El presente estudio se enmarca dentro del proyecto: Evaluación y Monitoreo de la Regulación del mercado de cannabis desarrollado por FESUR. El mismo es financiado a partir de los fondos de la Open Society Foundation y busca fortalecer las capacidades endógenas del país a efectos de alcanzar una eficiente implementación.

El proyecto tiene como uno de sus objetivos: *“Desarrollar las capacidades de entidades académicas, de la sociedad civil y del Estado para la implementación en el corto plazo y la sostenibilidad en el mediano y largo plazo de estrategias coordinadas de Monitoreo y Evaluación de Políticas de drogas”*. Esta iniciativa pretende contribuir al proceso de implementación de dicha política por medio de la generación de una serie de insumos que profundizan el diagnóstico del escenario.

Al respecto, versa en la fundamentación del proyecto de Evaluación y Monitoreo que: *“esta experiencia innovadora nos pone frente a desafíos importantes en el plano de su reglamentación y monitoreo. El cambio legal es un avance necesario, pero su efectiva implementación puede verse favorecida u obstaculizada por las actitudes, creencias e inercias institucionales de los distintos actores involucrados, así como por los diversos problemas de coordinación, efectos perversos y consecuencias no previstas del ejercicio de la normativa”*.

“Esto es especialmente importante en una ley como la de regulación del cannabis, donde es necesaria la acción coordinada de numerosos actores y sistemas de gobierno (sistema judicial, policía, sistema de salud, educación, el Instituto de Regulación y Control del Cannabis –IRCCA–, los propios usuarios), pero además es necesario contemplar que estos grupos parten de situaciones diferentes respecto a la información, sensibilidad y creencias sobre el tema”.

Por tanto, dentro de uno de sus productos se propone la realización de un *“Diagnóstico de procesos de regulación del mercado de cannabis en Uruguay”*. Dentro de este componente del proyecto se incluye la necesidad de realizar un primer acercamiento al análisis institucional del proceso de implementación de esta política pública.

A partir del reconocimiento de la importancia del análisis de la coordinación de los actores y las percepciones institucionales de estos actores que participan del proceso de implementación, es que se realizan: 1) *“Estudio de percepciones institucionales sobre los alcances de la implementación de la Ley de regulación de la marihuana”* y 2) *“Mapeo de actores relevantes para el proceso de regulación del mercado de cannabis”*.

El objetivo general del primer estudio de percepciones institucionales es: *“Analizar las percepciones, representaciones e imaginarios de actores sociales públicos y privados en relación al proceso de regulación de la Ley 19.172 Marihuana y sus derivados. Control y regulación del Estado de la importación, exportación, cultivo, cosecha producción, almacenamiento comercialización distribución y consumo”*[CITATION FES13 \p 8 \l 1033].

El objetivo general del presente estudio es construir un mapeo de actores involucrados en el proceso de implementación de la regulación del mercado de cannabis. Como objetivos específicos para este trabajo se proponen: a) identificar al conjunto de actores de relevancia para el proceso, b) caracterizar la capacidad de incidencia de cada uno de los actores sobre la implementación de la regulación del mercado de cannabis, y c) presentar recomendaciones para el mejor funcionamiento del sistema.

De esta manera, se busca colaborar en la clarificación del contexto institucional y político en el que se busca implementar de la regulación del cannabis en Uruguay. La Ley 19.172 de diciembre de 2013 crea un nuevo marco institucional para el desarrollo de los instrumentos de regulación de un mercado carente de regulación estatal como el de cannabis. El Instituto Nacional de Regulación y Control del Cannabis (IRCCA) se encarga de elaborar los decretos reglamentarios y fiscalizar las distintas etapas de la producción y distribución.

Responsable de una política sensible para la opinión pública e inmerso en un sistema complejo en cantidad y diversidad de actores el IRCCA es la organización de referencia en el mapeo de actores. Un conjunto creciente de actores con expectativas y demandas movilizan recursos sobre el IRCCA buscando incidir en los resultados del proceso.

En primer lugar se clasifican estos actores según la esfera de la vida en la que desarrollan su labor: estatal, social, académica o económica. Una vez identificados el conjunto de actores que integran el mapa se selecciona una muestra teórica. A partir de entrevista en profundidad, revisión de prensa y observación participante, se analiza la capacidad de incidencia de los actores en el sistema.

La teoría de los *stakeholder* nos permite identificar la preponderancia de los actores en un escenario de múltiples intereses competitivos. La preponderancia en el espacio social está dada por el poder, la legitimidad y la urgencia de los actores. A su vez, nos permite diferenciar entre actores definitivos, expectantes, latentes o *no stakeholder*. Finalmente, como parte de las conclusiones del mapa de actores se busca formular algunas recomendaciones que buscan mejorar la calidad de governance del sistema, en el entendido de que así se promueve una mayor eficiencia en la implementación de la política.

:: Conformación del escenario actual

La cantidad y diversidad de personas y organizaciones vinculadas al cannabis ha crecido notoriamente en los últimos cuarenta años. De la mano de un proceso de expansión de su uso que es mundial ha crecido el número de usuarios y usuarias habituales y que experimentan ocasionalmente. La segunda Encuesta Nacional de Adolescencia y Juventud 2008 (ENAJ 2008) muestra que el uso de cannabis continua masculinizado y crece en la ciudad de Montevideo en relación al Interior del país, y la población con nivel terciario de educación declara en mayor medida ser usuaria¹. Recientemente, la sexta encuesta a estudiantes de enseñanza media ubica el consumo habitual en 9,5% del total de los jóvenes entre 13 y 17 años que se encuentran escolarizados [CITATION Jun14 \l 1033]. Sin embargo, el uso de cannabis recreativo se ha extendido a toda la sociedad y si bien la tenencia de pequeñas cantidades puede generar inconveniente en el marco de un procedimiento policial, el uso ha dejado de ser una conducta reprimida por la policía.

La amplitud del debate social y político sobre la eventual legalización del cannabis también ha crecido en los últimos diez años. Los primeros reclamos datan de finales de la década del 80, en el marco de la coordinadora anti razias y a cargo de algunas organizaciones sociales juveniles, juventudes políticas y profesionales vinculados a las ciencias sociales. Sin embargo no fue hasta la primera década del Siglo XXI que la legalización se colocó como un tema en la agenda política del país. Organizaciones de usuarios comienzan a realizar la réplica local de la Marcha Mundial de la Marihuana y la imagen estereotipada del usuario de cannabis llega a los medios masivos de comunicación. A nivel académico se realizan sucesivas mesas redondas y tertulias que contribuyen con la calificación del debate y en agosto de 2011 se organiza el primer Debate Nacional de Drogas donde se presentan propuestas alternativas a las prohibicionistas.

A nivel de la atención en salud, el uso problemático de pasta base se transforma en una problemática social de gran interés durante la crisis económica de 2002 y se destacan en la escena actores como las Comunidades de Vida o madres de adictos que se posicionan en contra de la legalización fortaleciendo la tesis del enfoque abstencionista como el de la puerta de entrada para el caso de la marihuana. Por otro lado, pocas clínicas de tratamiento comienzan a recetar cannabis en etapas iniciales del tratamiento por uso problemático de pasta base, lo cual genera fuertes debates entre la comunidad de profesionales de la salud.

A nivel del Estado, las políticas desarrolladas hasta el momento se concentraban en la reducción de la oferta mediante la represión del tráfico, o bien en la reducción de la demanda a partir del aumento de la percepción de riesgos. Se registraban avances en planes pilotos que incorporaban el enfoque de reducción de daños y se trabajaba en el fortalecimiento de la Red Nacional de Atención y Tratamiento en Drogas (RENADRO).

1. Los estudios de opinión pública muestran que ésta es la población que en mayor medida apoya la propuesta de regulación del cannabis.

La legalización de la marihuana ingresa al sistema político a través de juventudes políticas que articulan con el movimiento social. A principios de 2012 se presentan dos proyectos de ley en la Cámara de Diputados que busca dar respuesta al encarcelamiento de cultivadores para uso personal. Por un lado, el diputado Luis Lacalle Pou del Partido Nacional presenta un proyecto propio que no prospera. Por otro lado, diputados del Frente Amplio, Partido Independiente y Partido Colorado presentan un proyecto de acuerdo que regulaba el autocultivo y los clubes de cannabis.

En junio de 2012 el elenco de actores se modifica sorpresivamente al ingresar en escena el Poder Ejecutivo a través del Gabinete de Seguridad y por medio de la “Estrategia por la vida y la convivencia” que incluía el control por parte del Estado del mercado de cannabis, como una de quince medidas. Esto implicó la incorporación formal al debate de funcionarios del Estado, principalmente de la Secretaría Nacional de Drogas, como así también de distintos especialistas internacionales que fueron convocados a asesorar en la materia.

Durante los meses que siguieron se desarrollaron distintas instancias de debate y trabajo hasta llegar a un proyecto de ley que integraba la regulación de tres modalidades legales de abastecimiento con fines recreativos (cultivo doméstico, clubes de cannabis y adquisición en farmacias), además de regular el cannabis medicinal y el cáñamo industrial.

Este proyecto contó con el asesoramiento y apoyo de lo que se ha planteado como la *coalición legalizadora*, que en 2012 ya contaba con organizaciones de la sociedad civil con perfiles variados, y profesionales de las áreas del derecho, las ciencias sociales y la medicina. Incluso, organizaciones internacionales como TNI, Drug Policy Alliance, Wola y Open Society Fundations contribuyeron con la generación de espacios de debate y elaboración de propuestas. Esta coalición logró dialogar de manera fluida con la prensa y con tomadores de decisión insertos en el Parlamento y el Poder Ejecutivo que hasta ese momento había decidido mantenerse al margen del debate.

La inexistencia de investigación local impide conocer las características de los empresarios ilegales que manejan el mercado de cannabis hasta el momento. Sin embargo, dos elementos conocidos sobre este mercado son: a) que los usuarios esporádicos de cannabis pasaron de 1,4% a 8,3% entre 2001 y 2011 y los usuarios habituales pasaron de 0,5% a 4,9% también en el mismo período[CITATION Jun14 \y \l 1033]; b) la marihuana consumida en Uruguay es importada desde Paraguay por lo que no existen en el país productores con el know how necesario para producir grandes cantidades de cannabis².

La *industria cannábica* en expansión a nivel mundial había permanecido ausente de la escena política hasta poco tiempo antes de la aprobación de la Ley. En 2012 se instala la primera tienda de accesorios para el cultivo y hacia mediados de 2013 empiezan a llegar al país representantes de corporaciones de producción de cannabis medicinal o semillas en Norteamérica, Europa e Israel.

El 10 de diciembre de 2013 el Senado aprobó la Ley N° 19.172 de regulación del cannabis iniciándose así el proceso de reglamentación e implementación de la norma en el que han participado un gran número de funcionarios gubernamentales y especialistas de muy diversas áreas y adscripción institucional. Además, se buscó mantener la comunicación con distintas organizaciones de la sociedad civil, se incrementó el relacionamiento del Estado con la academia, y apareció en escena el sector empresarial conformado por algunos empresarios locales interesados en ingresar en el negocio, y un gran número de empresarios extranjeros con experiencia de producción en países como Canadá, Estados Unidos, Holanda, Israel, entre otros.

De esta forma, se fue configurando una cierta cantidad de actores pasando de ser personas aisladas (profesionales, militantes) a conformar organizaciones y actores locales e internacionales que bajo la bandera de la reforma de políticas de drogas comenzaron a caracterizar el entramado de una nueva arena de política: la de la reforma de las políticas de drogas y en particular la regulación del mercado de cannabis.

2. Han manifestado su interés productores hortícolas, frutícolas y de hierbas aromáticas

Tabla 1 Actores de la Regulación

<h1>ACTORES DE LA REGULACIÓN</h1>		
<h2>ORGANISMOS GUBERNAMENTALES</h2> <ul style="list-style-type: none"> Ministerio de Desarrollo Social Ministerio de Economía y Finanzas Ministerio de Educación y Cultura Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca Ministerio de Relaciones Exteriores Ministerio de Salud Pública Ministerio del Interior: institucional y estadística Ministerio del Interior: represión del tráfico ilícito Pro-Secretaría de Presidencia Secretaría Nacional de Drogas UNASEV Ministerio de Trabajo y Seguridad Social Ministerio de Industria, Energía y Minería Correos del Uruguay Intendencias Departamentales (JDD) 	<ul style="list-style-type: none"> El Abrojo IELSUR Movimiento por la Liberación del Cannabis Paysandú Legaliza Movida Cannábica de Tacuarembó Movida Cannábica de Rivera Movimiento Fronterizo Sindicato Médico del Uruguay Asociación de Química y Farmacia del Uruguay Sociedad de Psiquiatría del Uruguay Ovejas Negras SERPAJ FEUU Asociación de Química y Farmacia del Uruguay Drug Policy Alliance Transnational Intitute WOLA Transform IDPC PIT-CNT Redes Amigos de la Tierra 	<ul style="list-style-type: none"> Observatorio Latinoamericano de Política Criminal – UdelaR Diploma de Política de Drogas_ Unidad Multidisciplinaria – UdelaR Grupo Interdisciplinario de Estudios en Cánabis – UdelaR Faultad de Agronomía – UdelaR RAND Drug Policy Research Max Planck Institute Instituto Vasco de Criminología Universidad de Washington_SDRG
<h2>SOCIEDAD CIVIL</h2> <ul style="list-style-type: none"> Proderechos AECU Remar y Beraca ICEERS FESUR Open Society Foundation Movida Cannábica de Florida Red de Usuarios de drogas y cultivadores de cannabis 	<h2>ACADEMIA</h2> <ul style="list-style-type: none"> Facultad de Ciencias Sociales – UdelaR Facultad de Medicina – UdelaR Facultad de Química – UdelaR Universidad Católica Clemente Estable 	<h2>EMPRESARIADO</h2> <ul style="list-style-type: none"> Urugrow Centro de Farmacias del Uruguay Asociación de Farmacias del Interior Expo Cannabis Tu Jardín Juana Grow La Costa Grow Merlin Grow Shaman Genetics Hydro Point Yuyo Brothers Garden HighPro Planeta Ganja Media Grow Grow In Stanley Brothers Social Entrepreneur Royal Queen Seeds The Latin America Hemp Trading

:: Marco conceptual.

Los mercados de drogas como objeto de política pública

La reflexión sobre los procesos de implementación de las políticas públicas puede inscribirse dentro del análisis del neo-institucionalismo y el desarrollo de la teoría de la gobernanza como forma de comprensión de los procesos actuales de la política de regulación del mercado de cannabis en Uruguay. Así mismo, el análisis de los actores que participan de esta política, puede ser abordado desde la teoría de los stakeholders con una metodología adecuada para dar cuenta de los mismos.

El contexto institucional previo a la aprobación de la Ley 19.172 puede caracterizarse como de prohibicionismo. Permanece fuera de este enfoque el abordaje de drogas como el alcohol y el tabaco, para las cuales se implementan regulaciones sanitarias e impositivas sobre la oferta y en el último tiempo, campañas de prevención y reducción de daños. Dichos mercados con sus lógicas, instituciones y actores que lo confirman representan el principal contrafactual de análisis a la hora de considerar el mercado de drogas, en particular de marihuana, sobre el que la política de regulación pretende incidir [CITATION Cas12 \l 1033].

Para el caso de las llamadas drogas ilegales³ rigen, principalmente, dos instrumentos legales como ser el Decreto Ley N° 14.290 y las modificaciones introducidas en la Ley N° 17.106. El consumo de sustancias no se encuentra penado pero sí su producción y comercialización, lo cual representa una contradicción jurídica dejando a criterio de la policía y de los jueces la consideración de la cantidad razonable para consumo personal. Así mismo, esto promueve la existencia de un mercado negro en el que la marihuana es la sustancia de mayor consumo.

En términos económicos, el prohibicionismo representa una “distorsión” política impuesta por el Estado sobre el mercado de drogas [CITATION Cas12 \l 1033]. Esto genera altos costos de transacción tanto para consumidores como oferentes, riesgo moral asociado con la calidad de las sustancias y un alto riesgo tanto para acceder a las sustancias como para proveer de la misma. Se configura por tanto un mercado ilegal, con sus lógicas y actores propios el cual convive con la acción del Estado y discursos elaborados en torno a las drogas que homogeneizan las sustancias y les cargan de una fuerte valoración moral negativa.

El rol de las instituciones en los procesos políticos y los actores

Se propondrá la utilización del enfoque neo-institucionalista como marco teórico para realizar el estudio de mapeo de actores debido a las características del mercado de cannabis y el objeto de la intervención del Estado con la política de regulación. Esta política pública pretende regular un mercado existente que posee una determinada estructura y lógicas de funcionamiento, caracterizados por la ilegalidad.

El neo-institucionalismo y sus vertientes entienden los procesos de las políticas públicas como inscriptos en un marco institucional que determina su dirección y resultados. Para Peter Hall no es posible concebir a las teorías neo-institucionalistas como un conjunto homogéneo. El autor refiere a tres cuerpos teóricos o bien tres escuelas neo-institucionalistas: el institucionalismo racional, el institucionalismo histórico y el institucionalismo sociológico [CITATION Hal96 \l 1033]. Según los autores, “todas las escuelas a pesar de sus diferencias tratan de dilucidar el papel que desempeñan las instituciones sobre los resultados sociales y políticos” [CITATION Hal96 \p 1 \l 1033].

3. Las sustancias consideradas ilegales y por tanto objeto del control y represión por parte del Poder Ejecutivo, son las contenidas en las Listas I y II de la Convención única de New York del año 1964 y las incluidas en la lista I del Convenio sobre sustancias sicotrópicas suscrito en Austria en el año 1971 que no sean con fines terapéuticos expresamente habilitados por el Ministerio de Salud Pública.

Las instituciones son comprendidas como el conjunto de reglas formales e informales las cuales determinan el relacionamiento entre los actores que participan en los procesos de decisión y desarrollo de una política determinada, en este caso de la regulación del mercado de cannabis. La estructura de mercado, así como las normativas que inciden sobre él, pueden ser consideradas como instituciones que regulan la acción individual de los agentes que participan. Esto ocurre a nivel de usuarios y oferentes, y también a nivel de organismos gubernamentales, sociedad civil, academia y empresarios.

El conjunto de reglas formales e informales representa la estructura en la cual se inscribe y desarrolla la política y en la cual los actores implicados se relacionan. Por tanto, el objeto del neo-institucionalismo representa el análisis de esa relación entre agente-estructura. La diferencia entre estas corrientes del neo-institucionalismo reside en el peso que le dan a cada uno de estos dos componentes (agentes y estructura) sobre los resultados políticos [CITATION Zur10 \l 1033].

La escuela del institucionalismo racional ha priorizado el rol de agente racional (bajo los supuestos de la racionalidad perfecta), actuando en base a intereses que buscan maximizar sus beneficios, considerando a las instituciones como el marco de restricción que se le impone. Sin embargo, las corrientes históricas y sociológicas consideran que la toma de decisión de los actores no se da de forma puramente racional y con información completa, sino que existen valores implícitos en las instituciones que informan a los actores sobre las reglas de juego, y sobre las visiones implícitas en las mismas.

Al referirse a los aportes del neo-institucionalismo histórico o perspectiva culturalista Zurbriggen entiende que “las instituciones no son sólo las reglas formales, procedimientos y normas; son convenciones sociales, símbolos, ritos, costumbres, significados, a partir de los cuales los actores interpretan el mundo que los rodea, que terminan por ser aceptados sin cuestionarlos” [CITATION Zur10 \l 1033]. El cannabis, ha sido objeto de discursos moralizantes durante décadas. Las normas y disposiciones han venido acompañadas de valoraciones sobre su consumo, sus efectos sobre las conductas, en particular asociadas a delitos y más recientemente a violencia. Por tanto, la consideración de las instituciones y los valores que estas informan a los actores, es un aspecto importante y sobre el cual intentó echar luz el estudio de percepciones institucionales antes referido.

Para este trabajo, se tendrán en cuenta ambas vertientes considerando a las instituciones como una estructura que orienta y limita el relacionamiento entre los actores que buscan incidir en el proceso de implementación pero que también informa sobre valores e imaginarios asociados al cannabis y la política de regulación que condiciona la percepción de los agentes a la hora de tomar decisiones en relación a la política.

Políticas públicas en los mercados: aporte de la nueva economía institucional

Otra corriente dentro del neo-institucionalismo que aporta elementos conceptuales pertinentes para el entendimiento de la política de regulación del mercado de cannabis es el aporte de la Nueva Economía Institucional (NEI). Del mismo, interesa resaltar algunos conceptos a ser tenidos en cuenta a la hora de pensar en cómo se desarrollará la lógica de un nuevo mercado en un marco de regulación, pasando de un mercado ilegal a un mercado regulado, lejos del tipo ideal de competencia perfecta. El diseño de la estructura institucional que dirija el proceso de regulación posee un valor fundamental. *“Si las instituciones políticas están mal diseñadas- de modo que hay incentivos para el comportamiento oportunista, para explotar la ventajas informativas, etc. el valor de los compromisos contraídos por los agentes será bajo, las políticas tendrán poca calidad y estarán sesgadas hacia el corto plazo”* [CITATION Ari \p 124 \l 1033].

Interesa rescatar de los aportes de la NEI, la influencia de las instituciones entendidas como reglas formales e informales que establecen restricciones e incentivos a los individuos y actores que participarán de dichas dinámicas. Sin embargo, estos actores no actuarán como agentes individuales, con información perfecta solamente orientados a maximizar su beneficio individual. Este supuesto – el de racionalidad perfecta- fue derribado por Simon (1957) al postular la idea de la racionalidad limitada de los actores y los mercados dado que no cuentan con toda la información para tomar las decisiones más óptimas⁴.

4. “Se dice que la información es asimétrica cuando una parte de la transacción sabe algo que la otra parte ignora” [CITATION Spi \p 428 \l 1033].

Además, dada la multiplicidad de intereses y actores participando del mismo hace necesario un análisis particular de los intereses e información necesaria para garantizar que la política cuente con la legitimidad necesaria para desarrollarse de forma exitosa.

Las principales contribuciones a la teoría neo-institucionalista lo aportaron autores como Nordth, Ronal Couste o Dixit, de los cuales se rescatan algunos elementos que serán tenidos en cuenta en este trabajo a la hora de realizar el mapeo de actores relevantes. De ellos cabe resaltar:

> la visión transaccional de la política, lo cual implica pensar en la lógica de interacción de la misma como un conjunto de relaciones contractuales. Las más efectivas, son aquellas que se acercan a un tipo ideal de relación denominada como “contratos completos”⁵.

> la noción de que los procesos de interacción política representan costos de transacción para los actores por participar de la estructura institucional. Por tanto, las instituciones constituyen incentivos positivos o negativos que repercuten en la posibilidad de reducir el costo de transacción que la política representa para los actores⁶.

> Finalmente, otro aspecto a considerar remarcado por los postulados de la NEI es “la importancia atribuida a los procesos de ejercicio de la autoridad (gobernanza), es decir, los mecanismos y normas de organización que se establecen para los actores del juego político” [CITATION Ari \p 122 \l 1033].

A los efectos de este análisis importa retener la idea de que es necesario considerar a los actores que están participando de la política de regulación, la estructura institucional en el cual se insertan así como las interacciones de cada actor con la organización de referencia del sistema, es decir el IRCCA.

La interacción entre los actores de la política de regulación del mercado de cannabis representa el motor de la política pública, por tanto podríamos conceptualizar a la política de regulación a partir de su consideración como una “red de política” a partir de los aportes de Sharpaf, Klijin, March o Rodhes, entre otros. Las “redes de políticas públicas” según Klijin, pueden entenderse como patrones de interacción más o menos estables de relaciones sociales entre actores interdependientes que toman forma alrededor de las políticas [CITATION Kli98 \l 1033]. Esta perspectiva analítica, nacida en los años noventa, pone de manifiesto que cada sector de actividad pública conforma una red de actores públicos y privados interesados en esos ámbitos, cuyas relaciones se dan en un marco institucional e influyen en el comportamiento de los actores como en los resultados de políticas” [CITATION Zur10 \p 72 \l 1033].

El relacionamiento de los actores con el organismo rector: un enfoque de gobernanza

Pensar la forma que adoptan las interacciones de los actores dentro de la política de regulación del mercado de cannabis, nos lleva a considerar cuál es la gobernanza de esta política y qué consecuencias tiene para el relacionamiento de estos entre sí y entre quién lidere la gobernanza, en este caso, el IRCCA.

Para entender el tipo de gobernanza que se configura producto del diseño de la política (estructura institucional), es necesario analizar las principales características del modelo de regulación del mercado de cannabis a la luz de este enfoque. “A través del proceso decisional (gobernanza), las instituciones influyen sobre las políticas adoptadas, en particular, sobre la capacidad de mantener compromisos intertemporales, la calidad de la implementación, la estabilidad y la credibilidad de las políticas” [CITATION Zur10 \p 73 \l 1033].

5. Un "contrato completo" es un contrato que especifica con absoluto detalle todas las acciones que las partes contratantes deben realizar desde la firma del contrato en adelante, para cualquier evento futuro posible. Es obviamente imposible escribir contratos completos, entre otras cosas porque los seres humanos somos incapaces de describir en detalle todos los futuros posibles” [CITATION Spi \p 428 \l 1033].

6. Los procesos de interacción política entre los actores también puede ser entendida como la estructura de governance en el cual se encuentran. En el enfoque convencional de la economía de los costos de transacción, las estructuras de governance son elegidas en forma óptima de modo de minimizar los costos de transacción involucrados en cada tipo de transacción” [CITATION Spi \p 430 \l 1033]

La gobernanza entendida como redes interactivas en pos de la consecución de los objetivos de política, se inscribe en un proceso global de transformación de las arenas políticas donde la globalización, tanto en su dimensión económica como política, sumado a la pérdida de legitimidad del Estado y la influencia de los principios de la Nueva Gestión Pública (NGP) han promovido la adopción de estas nuevas formas de gobierno. (Peters y Prats. 2010).

Actualmente, ningún actor por sí solo, público o privado, tiene el conocimiento y la información necesarios para solventar problemas complejos, dinámicos y diversificados [CITATION Koo05 \l 1033]. Este aspecto, es particularmente importante en esta política sobre la cual existen fuertes limitaciones de información y conocimiento que permitan tomar decisiones informadas por parte de los actores institucionales, sociales y empresariales.

El desconocimiento de la magnitud del mercado de cannabis en nuestro país, las características del cannabis como un bien de consumo y su interacción con otros mercados como los de tabaco, alcohol así como con otras drogas, representa un gran desafío a la hora de diseñar los instrumentos de la política que transformen un mercado ilegal como este en un mercado regulado de forma efectiva. El Estado ha recurrido a distintos equipos académicos, instituciones universitarias, organizaciones de la sociedad civil nacionales e internacionales especializadas en política de drogas. Del mismo modo se han analizado experiencias internacionales como las de Colorado, Washington, Portugal o España, entre otras. Por tanto, el relacionamiento con múltiples actores que poseen *know how* en diferentes componentes de la política (los cuales podríamos denominarlos *stakeholders*), más que una moda en la forma de gobierno, podría imponerse como una necesidad.

Algunos teóricos difieren respecto al rol del Estado dentro de la gobernanza . Mientras para algunos, la gobernanza refiere a la creación de redes de políticas públicas autogobernadas (Rhodes 2005) en donde la participación del Estado es descrita como marginal, otros como Peters y Piere, le atribuyen al Estado la capacidad de dirección de las redes de actores. Según Peters *“el Estado ya no tiene el monopolio sobre la experiencia ni sobre los recursos económicos o institucionales necesarios para gobernar. Sin embargo, el Estado continúa siendo un vehículo clave para la persecución del interés colectivo en la sociedad; lo que estamos presenciando es la transformación del Estado para adaptarse a la sociedad de finales del siglo XX e inicios del XXI”*[CITATION Pet05 \l 1033].

El fuerte peso del Estado uruguayo en la sociedad, así como el hecho de que la Ley fuera promovida por el Poder Ejecutivo en el marco de un paquete de medidas más amplio tendientes a revertir los problemas de seguridad y convivencia, son muestra clara de la capacidad de fijar los objetivos y dirigir el proceso de creación de esta política pública. Por tanto, la conceptualización de la gobernanza para este informe se orientará más con el enfoque estadounidense dada por Peters y Pierre en donde sí existe una dirección clara de la gobernanza a manos del Estado más que con la perspectiva alemana y de los Países Bajos en donde se le atribuye casi el autogobierno a mano de los actores públicos y privados por igual.

La perspectiva sugerida queda resumida en la cita de Pierre: *“a pesar de que la gobernanza se relaciona con las relaciones cambiantes entre el Estado y la sociedad y con el incremento de la confianza en los instrumentos políticos menos coercitivos, el Estado sigue siendo el centro de un considerable poder político”*[CITATION Pie001 \p 12 \l 1033].

Considerando que el análisis que se propone este trabajo entiende al Estado como un actor clave en cuanto a la capacidad de dirección y articulación de la red de actores o stakeholders que participan de la política, se requiere colocar el foco en el actor principal, en este caso el IRCCA, responsable de desarrollar la política de regulación del mercado de cannabis. Para eso, se considerará el concepto de “capacidades estatales” desarrollado por Narbono, Ramos y Zurbriggen, para desarrollar exitosamente los resultados esperados. Los autores definen a las capacidades institucionales a partir de tres tipos de recursos básicos: i) *recursos institucionales*; ii) *recursos materiales*; iii) *recursos humanos*. Según ellos la capacidad estatal dependerá de la consistencia entre los objetivos y los recursos, ya que de ello depende la habilidad de las organizaciones para desempeñar sus tareas de manera eficaz, eficiente y sostenible[CITATION Nar03 \l 1033].

Al concentrarnos en el análisis de los recursos institucionales del IRCCA para llevar adelante la política, cobran importancia los mecanismos de coordinación y dirección del proceso de implementación de la política. Según Narbono, Ramos y Zurbriggen “uno de los aspectos centrales de reflexión son los mecanismos de coordinación y conducción de los procesos de elaboración e implementación de políticas públicas en un contexto institucional pluridimensional”[CITATION Nar03 \p 14 \l 1033]. En este sentido, el análisis del funcionamiento efectivo de la coordinación, implica investigar cuáles son las reglas seguidas para la adopción de decisiones e implementación de políticas, así como la relación entre las reglas formales e informales que surgen de la interacción que se produce en tales instancias[CITATION Sch97 \l 1033].

Las reglas que articulan los mecanismos de coordinación, establecen responsabilidades y definen incentivos y controles entre niveles de gobierno. Por lo tanto, estas reglas de juego pueden estar más orientadas a dar importancia a los resultados de las políticas (gerencial) o a las normas y procedimientos (jerárquica), o al juego cooperativo (redes) en las políticas públicas”[CITATION Nar03 \p 14 \l 1033].

Hasta ahora, hemos desarrollado la conceptualización general del marco de política pública sobre el cual se centrará el análisis: la identificación de los actores pertenecientes a la red de política pública de regulación del mercado de cannabis: stakeholders y su grado de incidencia sobre la misma. Para comprender las características de dichos actores y sus interacciones es necesario considerar la estructura institucional en la cual se insertan, la cual provee de información, incentivos y restricciones que los actores pondrán a jugar a la hora de participar en el proceso de toma de decisiones contribuyendo al desarrollo de la política. Pero ¿cómo entender a los actores que participan de la política de regulación del mercado de cannabis? ¿Desde qué lugar y cómo dar cuenta de los actores y su relación con el IRCCA?

Marco analítico para la identificación de *stakeholders*

Para referirnos a un marco analítico que permita describir y analizar a los actores dentro de la política de regulación del mercado de cannabis utilizaremos la propuesta de los autores Falção y Montes (1999) proveniente de la teoría de los Stakeholders. Para los autores *“la teoría de los stakeholders viene al encuentro de estas interrogantes desde dos principales perspectivas, a saber: a) descriptiva (qué intereses prevalecen y cuáles son desestimados en los actuales sistemas de gestión organizacional); y b) prescriptiva: qué intereses deben ser privilegiados o no marginados para la sustentabilidad de la organización en el largo plazo”* [CITATION Fal99 \l 1033].

Esta última, se basa en una visión institucional de la organización, definida como un escenario de múltiples intereses competitivos, y a veces conflictivos, en un espacio social en el que los stakeholders juegan en diferentes posiciones de poder, y en el cual la sustentabilidad organizacional depende de pactos (trade-offs) y arreglos cooperativos específicos, principalmente entre stakeholders primarios, sin los cuales la organización sucumbe, y otros momentáneamente relevantes” [CITATION Fal99 \p 2 \l 1033].

Uno de los principales aportes conceptuales del modelo consiste en la noción de **covariación estructural**. El mismo, integra dos tipos de análisis provenientes de la escuela descriptiva y normativa para dar cuenta de la complejidad de las transformaciones organizacionales a la hora de desarrollar una política:

1) La proposición de que existe una **dinámica organizacional en función del ambiente externo**: en la medida en que se producen variaciones en la tecnología (innovación), en los mercados (expansión, diversificación) y en las personas (cultura), varía la estructura, de manera que la organización se pueda mantener en capacidad de responder a las demandas del ambiente, y por consiguiente, sustentar su supervivencia (patrón interactivo y no más adaptativo). De esta manera, ambientes más inestables promueven organizaciones más flexibles y viceversa.

2) De manera complementaria, se propone la idea de que las organizaciones cambian o evolucionan no sólo en función del medio externo, sino **por sí mismas y para sí mismas** (auto-organización o autopoiesis) en función de su capacidad cognoscitiva (capacidad de aprendizaje sobre sí mismas y sobre el ambiente)

En esta perspectiva, la variable fundamental de un concepto ampliado de **covariación estructural** es el **grado de estabilidad**: la posibilidad (sin probabilidad alcanzable) de que los arreglos se modifiquen abruptamente, ya sea por presiones derivadas de la complejidad ambiental, ya por presiones derivadas de la complejidad de las contradicciones organizacionales (internas y externas).

El análisis se propone un concepto de covariación estructural que considera estos dos ejes de transformación organizacional: la dinámica del ambiente externo y la dinámica de las contradicciones.

Covariación estructural

Covariación estructural	<input type="checkbox"/> Grado de estabilidad ambiental Complejidad ambiental	estable	Estructura más rígida, reglas	
			inestable	Estructuras flexibles
	Contradicciones organizacionales		Internas	Satisfacción de los Stakeholders de forma no segregante
			Externas	

En la perspectiva del eje de las contradicciones, un tipo-ideal de contradicciones estables tiene como principal variable interdependiente el grado de satisfacción de los *stakeholders* de manera no segregante, vale decir, como derivación de un sistema de gestión organizacional que atienda de manera no segregante las demandas y expectativas (estructuralmente conflictivas) de diferentes *stakeholders* posicionados dentro y fuera de la organización, aun cuando los actores poseedores de diferentes intereses y expectativas no se posicionen en el sentido de que sean atendidos [CITATION Fa99 \l 1033]. Contradicciones estables son aquellas que se mantienen bajo control, sea porque los intereses y demandas son atendidos de manera no segregante, o bien porque ni siquiera son percibidas por sus portadores [CITATION Fa99 \l 1033].

Para esta primera etapa del mapeo de actores, centraremos la atención en el eje de las contradicciones, centrándonos en el análisis de las expectativas y demandas de los actores prioritarios. En lo que se refiere al eje dinámica de las contradicciones, la relación de interdependencia de las variables es inversa al eje dinámica del contexto. El grado de estabilidad de las contradicciones depende del sistema de gestión organizacional, en la medida en que éste es incluyente o excluyente en relación con la pluralidad de intereses de los diversos *stakeholders*.

Cuanto más estables son las contradicciones, más satisfechos de manera no segregante o adormecidos y controlados están los conflictos organizacionales. Este tipo de situación es típica de sistemas de gestión organizacional basados en la inclusión de *stakeholders* en el proceso decisorio, procurando atender expectativas, intereses y demandas de manera no segregante, así como ampliar la base de legitimidad de la organización entre los *stakeholders*.

La inestabilidad de las contradicciones se deriva de un modelo de gestión organizacional excluyente, basado en la prevalencia de intereses, demandas y expectativas de un conjunto restringido de *stakeholders*, en detrimento - por su carácter segregante - de otros *stakeholders* que no obstante representan intereses diversos, son apartados del proceso decisorio y de la comunicación organizacional.

La generación de un ambiente de estabilidad para la organización es un elemento deseable, ya que permite concentrarse en el desarrollo de todos los componentes de la política, por demás compleja sin desgastar la gestión política en el relacionamiento con el contexto externo.

Ahora bien, según la propuesta de Mitchell, Agle & Wood, los *stakeholders* son actores (internos o externos) que afectan o son afectados por los objetivos o resultados de una organización dada, en diferentes grados, en la medida en que poseen entre uno y tres atributos básicos: *poder, legitimidad y urgencia*.

Estos tres atributos son los que le confieren capacidad de incidencia sobre el desarrollo de la política y serán los que determinen su preponderancia en relación al IRCCA. Se optará por definiciones pragmáticas y operativas de los 3 conceptos siendo conscientes de que existe una vasta literatura sobre cada uno de ellos. Sobre el poder, su definición se ubica

dentro de la escuela post-estructuralista que lo considera no como un atributo esencial a los actores u organizaciones, sino de forma relacional, en donde el poder se ejerce en base a los recursos y capacidades que se posee y siempre en función a otro que participa activamente de dicha relación. La legitimidad, se aleja de la escuela weberiana que le otorga valor en función de la legalidad de los procedimientos que la constituyen para ubicarse en el plano del reconocimiento tanto por parte de la organización en cuestión (el IRCCA) como por parte de la sociedad en su conjunto y/o los grupos de interés e influencia que rodean el tema de la política. La urgencia está relacionada con las demandas y expectativas de los actores y refiere al apremio e importancia que los actores le asignan a sus demandas así como el daño potencial que estos actores podrían ocasionar en caso de retirarse de la red de política.

Finalmente, la interrelación de estos tres atributos configuran perfiles de actores dentro de la red. Los mismos serán explicados en el siguiente apartado, pero es posible extraer alguna recomendación en base a su caracterización.

Hasta aquí se han presentado los principales lineamientos del marco teórico que guiará el análisis del trabajo de campo y de la información secundaria a utilizar. Se priorizará por tanto la identificación de los actores relevantes o *stakeholders* en la red de política pública de regulación del mercado de cannabis. Además, se considerará el marco institucional en el cual se insertan entendiendo que el mismo condiciona el relacionamiento de éstos con respecto al IRCCA. La mirada neo-institucionalista guiará el análisis de la información. Los postulados de la nueva economía institucional nos recomiendan observar estas estructuras institucionales y el desempeño de los actores participantes, considerando los costos de transacción en que estos incurren a la hora de participar de la red. Así mismo, recomienda observar los incentivos positivos o negativos que las instituciones representan para ellos dado que nos encontramos en un contexto de regulación de un mercado de drogas, hasta hace menos de un año ilegal. Finalmente, la teoría de los *stakeholders* de la mano del neo-institucionalismo nos propone una forma de dar cuenta del relacionamiento de los actores con el organismo rector: el IRCCA. La noción de covariación estructural y la satisfacción de demandas de forma no segregante recoge de la visión institucional de las organizaciones las principales recomendaciones. Luego, se proponen 3 atributos básicos de los actores para ser considerados *stakeholders*. La forma de medir dichos atributos y la organización del trabajo empírico y analítico será presentada a continuación en el marco metodológico.

Estrategia metodológica

Para el cumplimiento de los objetivos planteados se desarrolló un diseño metodológico de tipo cualitativo que buscó comprender los grados de legitimidad, urgencia y poder de los actores del sistema, y la sensibilidad del IRCCA hacia los recursos que éstos movilizan. Se eligió esta estrategia metodológica porque el objeto de estudio así lo demanda. “Mientras que el estudio cuantitativo pretende generalizar algunos aspectos, el cualitativo pretende más bien profundizar en ese mismo aspecto. (...) Su obsesión es hacia la validez interna más que la validez externa y la fiabilidad ecológica” (Ruiz Olabuénaga 2007; 63).

La elaboración del mapeo de actores requiere en primer lugar la identificación de la organización de referencia del sistema en relación a la cual el conjunto de *stakeholders* movilizan recursos y demandas con el objetivo de promover sus intereses. En el proceso de regulación del mercado de cannabis dicha organización es el IRCCA que ha sido creado por la Ley N° 19.172 con el cometido de desarrollar la política.

En segundo lugar es necesario identificar a los *stakeholders* vinculados a la aprobación e implementación de la Ley. La lista de *stakeholders* es amplia y tal como se desarrolla más adelante en este documento, se encuentra en proceso de expansión y diversificación. Por esta razón se desarrolló un muestreo teórico diferenciando en primer lugar entre cuatro tipos distintos de actores, a saber:

a) Organismos Gubernamentales. Ministerios con competencias específicas en la materia que por medio de sus subsecretarios integran la Junta Nacional de Drogas, responsable de la fijación de la política nacional en materia de cannabis. Al mismo tiempo poseen responsabilidades específica razón por la cual integran la Junta Directiva y/o el Consejo Nacional Honorario del IRCCA. Otro actor de central relevancia en este nivel es el Prosecretario de Presidencia de la República el cual preside la Junta Nacional de Drogas y es el principal promotor de la iniciativa.

Este tipo de actor fue priorizado a la hora del muestreo debido a las competencias específicas que posee en la ejecución de la política. La muestra abarca a casi la totalidad de organismos gubernamentales.

b) Sociedad civil. Se compone de un conjunto de organizaciones con perfiles diferenciados que movilizan recursos intentando incidir en la ejecución de la política. Buscan representar a sectores de la sociedad en el diálogo con los tomadores de decisión y contribuir en la calificación del debate social.

Las organizaciones de la sociedad civil desarrollan un conjunto variado de acciones, entre las que se encuentra: la calificación del debate social, la construcción de la demanda, la movilización social, el traslado de demandas y nuevo conocimiento a los tomadores de decisión, la colaboración en el diseño e incluso la implementación de instrumentos de política pública. Las organizaciones desarrollan distintos perfiles dependiendo del énfasis que colocan en cada una de estas acciones.

Para la selección de los casos se consideró únicamente las acciones que desarrollan las organizaciones en relación a la implementación. Algunas organizaciones del mapa pueden poseer mayor protagonismo en otras áreas de la política de drogas, y eso se mantiene ausente del presente análisis. Considerando un universo de organizaciones amplio se optó por seleccionar una muestra que diese cuenta de la heterogeneidad.

c) Academia. Equipos de investigación de universidades nacionales y extranjeras, y centros de investigación que colaboran en la producción de conocimiento. El involucramiento de la academia no es reciente, sin embargo a partir de la aprobación de la Ley crece de manera significativa el número de investigadores e investigadoras especializadas en la temática. La Universidad de la República destaca entre los actores de la academia por tener un representante en el Consejo Nacional Honorario, aunque la Universidad Católica también se ha involucrado en el estudio de la política.

d) Empresariado. Es el tipo de actor más reciente del mapa debido a la ilegalidad pasada de estas acciones. Se caracteriza por desarrollar acciones con arreglo a fines principalmente utilitarios orientadas a obtener una ganancia. En tal sentido, es posible que sus intereses particulares se contrapongan al interés colectivo.

Inicialmente es posible identificar tres modalidades distintas de empresariado: Comerciantes de accesorios para uso y cultivo, licenciatarios productores de cannabis psicoactivo para venta en farmacias y farmacéuticos que se encargan de la dispensación. Los primeros han crecido notablemente tras la aprobación de la ley, pasando de, al menos, dos a once emprendedores nacionales durante 2014. Por no haber sido entregadas las licencias de producción no es posible identificar a los licenciatarios pero sí es posible saber que veintidós empresas se han presentado al primer llamado y entre tres y cinco serán las ganadoras del llamado. La situación es similar para el caso de los farmacéuticos dado que aún no han sido asignadas las licencias de dispensación. Estos empresarios ya constituidos se encuentran organizados en torno al Centro de Farmacias del Uruguay.

Este estudio no busca hacer un análisis exhaustivo de este tipo de actor. Sin embargo, se consideró necesario hacer una descripción inicial de los actores que se comienzan a insertar en el sistema. En forma tal que se agrupan los actores en dos categorías (Farmacias y Growshops) y se realizan algunas consideraciones generales sobre cada uno.

Buscando contemplar estos cuatro tipos de actores se construyó una muestra conformada por diez organismos gubernamentales, seis organizaciones de la sociedad civil, cinco centros de investigación y dos empresarios.

Muestreo Teórico 1

e) Prensa. Es un tipo de actor difícil de delimitar debido a la gran cantidad y diversidad de medios que han cubierto esta temática que ha sido de gran interés para la opinión pública. El largo proceso de regulación ha sido objeto de una cobertura pormenorizada y es posible identificar distintas características e intencionalidades en estas coberturas. Sin embargo, en este estudio se excluirá a la prensa del análisis como un actor en sí mismo. Más allá de no desconocer el rol fundamental en la formación de la opinión pública y como principal herramienta de información de los actores, no se tratará ahora como un actor capaz de convertirse en stakeholder, aunque se recomienda ampliamente el estudio de la prensa en relación al tema.

Organismos Gubernamentales.	Sociedad Civil	Academia.	Empresariado
Ministerio de Desarrollo Social.	Proderechos	Facultad de Ciencias Sociales – UdelaR	Urugrow
Ministerio de Economía y Finanzas	AECU	Facultad de Medicina – UdelaR	Centro de Farmacias del Uruguay
Ministerio de Educación y Cultura	Remar y Beraca	Facultad de Química – UdelaR	
Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca	ICEERS	Universidad Católica del Uruguay	
Ministerio de Relaciones Exteriores	FESUR	Clemente Estable	
Ministerio de Salud Pública	OSF		
Ministerio del Interior: institucional y estadística			
Ministerio del Interior: represión del tráfico ilícito			
Pro-Secretaría de Presidencia			
Secretaría Nacional de Drogas			

Tras la identificación de estos veintitrés actores del universo considerado, se procedió a la realización del trabajo de campo. El mismo estuvo a cargo del equipo de investigación de la Facultad de Ciencias Sociales quien también desarrolló el trabajo de campo del estudio de percepciones institucionales que forma parte del Proyecto de Evaluación y Monitoreo de la regulación de la Marihuana. Se incluyeron una batería de preguntas de forma tal de medir las variables requeridas por la operacionalización del marco teórico y analítico desarrollado.

A partir de la información recogida y su sistematización se obtuvieron tres índices correspondientes a los tres atributos de poder, legitimidad y urgencia. La imputación de los valores y su justificación está presentada en las planillas anexas. En muchos casos, la información extraída de las entrevistas requirió una valoración adicional en base a análisis de prensa así como del conocimiento experto de los autores de muchos de los actores aquí analizados.

Se define como período de estudio el comprendido entre mayo y diciembre de 2014. Así pues, el período de análisis se inicia con la promulgación del decreto reglamentario el 6 de mayo y se extiende hasta el momento de finalización del presente informe. Las entrevistas fueron realizadas entre junio y septiembre de 2014 y la consulta a fuentes secundarias se realizó a lo largo de todo el período de estudio.

¿Cómo operacionalizar la teoría de los *Stakeholders*?

El concepto de Mitchell, Agle y Wood proporciona una equiparación de las perspectivas prescriptiva y descriptiva, en la medida en que sugiere que la finalidad (real e ideal) de las organizaciones es satisfacer las expectativas de los *stakeholders*. Este estudio busca colaborar en la identificación de qué expectativas prevalecen sobre otras y qué es lo que ello implica.

Tomando como marco de análisis la teoría de los *stakeholders* se construye el índice de preponderancia para cada actor. Este índice muestra la capacidad de incidencia de cada una de las organizaciones sobre la toma de decisiones u orientaciones de la regulación. Esta capacidad la alcanzan a partir de la puesta en juego de medios diferenciales de poder, legitimidad y urgencia en relación a la implementación de la política liderada por el IRCCA.

El índice de preponderancia se obtiene multiplicando los valores de poder, legitimidad y urgencia. El valor normalizado nos muestra qué actores poseen grados de poder, legitimidad y urgencia por encima de la media del grupo, es decir por encima del promedio de todos los *stakeholder* considerados en la muestra.

Valores superiores a 1 en legitimidad y urgencia indican la presencia de estos atributos. Por su parte, la presencia del atributo poder está dada por valores superiores a 1,5. Los actores que poseen los tres atributos son considerados *stakeholders definitivos*. Por su parte, los actores que poseen solo dos de los atributos se los clasifica como *stakeholders expectantes* y dependiendo del atributo que les falte pueden ser definidos como peligrosos, dominantes o dependientes. Actores que solo presentan un atributo son catalogados como *stakeholders latentes* y dependiendo de cuál sea el atributo presente se los clasifica como adormecidos, exigentes y discrecionales. Finalmente, los actores que no presentan ninguno de estos atributos no afectan los resultados y/o no son afectados por los resultados, por tanto no se consideran *stakeholders*.

Ilustración 1 Perfiles de los stakeholders



El atributo legitimidad valora las acciones de un actor como socialmente deseable o no. Es medida a partir de la atribución de un **grado de deseabilidad de las acciones del actor**, tanto para la organización (nivel de legitimidad microsocial) como para la sociedad como un todo (legitimidad macrosocial). El grado de deseabilidad social representa el 50% del valor de legitimidad del actor y considera la popularidad así como la frecuencia con la que es consultado por la prensa. La deseabilidad por parte del IRCCA se obtiene considerando el nivel de participación del actor en el proceso de regulación y representa el restante 50% del valor de legitimidad.

Matriz 1: modelo de matriz de legitimidad

Matriz de Legitimidad		Grado de deseabilidad de las acciones			Índice de Legitimidad
		Grado de deseabilidad para la ciudadanía		Grado de deseabilidad para el IRCCA	
		Popularidad	Aparición en Prensa	Participación del proceso de regulación	
Nombre del actor	Grado de disponibilidad del recurso (0 a 3)				
	Valor ponderado				

Para dar cuenta de la popularidad se dividió entre actores estatales y no estatales. Para el caso de los actores estatales se utilizó una encuesta realizada por Equipos Mori que evalúa la popularidad de la gestión del gobierno incluyendo a los ministerios⁷. Se asume que los Ministerios poseen un mayor grado de popularidad que otros actores (sociedad civil, académica, etc) por su mayor grado de exposición. Para el caso de la Presidencia, se utilizó una encuesta que evalúa específicamente al Presidente⁸. Para el caso de la academia se consideraron dos Rankings de Universidades de Latinoamérica y para el caso de las organizaciones sociales se consideró si contaban con página web y estrategias de comunicación masiva, su trayectoria y años de creación así como su exposición en la prensa.

El atributo urgencia valora el clamor por una atención inmediata de las demandas y expectativas del actor en función de diferentes grados de: a) sensibilidad temporal de no aceptación del atraso y b) criticidad, entendida como la importancia del clamor y considerada a partir de la posibilidad de daño a la propiedad, sentimiento, expectativa y exposición.

Matriz 2: modelo de matriz de urgencia

Matriz de urgencia		Sensibilidad temporal de no aceptación del atraso	Importancia de la demanda (posibles daños a la propiedad, sentimiento, expectativa o exposición)	Índice de Urgencia
Nombre del actor	Grado de disponibilidad del recurso (0 a 3)			
	Valor ponderado			

Los valores de legitimidad y urgencia varían entre 0 y 3. Por esa razón se le suma una constante 1 a los valores normalizados en la ecuación preponderancia.

El atributo “poder” toma en cuenta la existencia o la posibilidad de obtención por parte de los actores de recursos coercitivos, utilitarios o simbólicos. Entre los recursos coercitivos se consideran la capacidad de veto formal e informal. Los recursos utilitarios se dividen en cuatro categorías buscando dar cuenta de los recursos materiales y físicos, financieros, logísticos, tecnológicos e intelectuales. Los recursos simbólicos se califican a partir del reconocimiento y la estima que recibe el actor.

La construcción del índice de poder supone una complejidad mayor puesto que considera la sensibilidad que posee el IRCCA hacia cada uno de los recursos considerados. Así pues se identifican los recursos y se les asigna un valor de sensibilidad que varía entre 0 y 3. Dada la imposibilidad de asignar partidas presupuestales durante los dos primeros años de la implementación, la sensibilidad del IRCCA en relación a cada recurso es alta.

7. <http://www.montevideo.com.uy/auc.aspx?212075,1,1149>

8. <http://www.elpais.com.uy/informacion/encuesta-cifra-gestion-imagen-mujica.html>

Dicha sensibilidad respecto a los medios marca la necesidad de cooperación que posee el IRCCA hacia el conjunto de actores del mapa. La existencia de dicha sensibilidad hace que todos los *stakeholder* del sistema poseen un valor mínimo de poder de 1,232.

Matriz 3: modelo de matriz de poder

Matriz de urgencia		Sensibilidad temporal de no aceptación del atraso	Importancia de la demanda (posibles daños a la propiedad, sentimiento, expectativa o exposición)	Índice de Urgencia
Nombre del actor	Grado de disponibilidad del recurso (0 a 3)			
	Valor ponderado			

Una vez identificada la condición de cada actor (definitivo, expectante, latente o no *stakeholder*) y construidos los índices de preponderancia, se ordenan los actores y se procede al análisis considerándolos en relación al IRCCA e insertos en la red de política pública para la regulación del mercado de cannabis.

Análisis

La estructura institucional y el organismo rector: el IRCCA

La regulación del mercado de cannabis es el principal instrumento de política pública creado para contribuir con los objetivos planteados por la Ley N° 19.172. Hasta ahora, dicho mercado se ha generado por fuera de la institucionalidad pública, desarrollándose por medio de los mecanismos “crudos” de oferta y demanda. Las estrategias de política pública implementadas hasta el momento, concentradas en la represión del tráfico ilícito, no han logrado revertir las consecuencias negativas generadas en materia de seguridad y salud pública.

El Instituto Nacional de Regulación y Control del Cannabis (IRCCA) es una persona jurídica de derecho público no estatal creado por el artículo 17 de la Ley N° 19.172 con el cometido de controlar, fiscalizar y asesorar al Poder Ejecutivo en lo referido a las distintas etapas de producción y distribución con fines recreativos, medicinales e industriales. En tal sentido el IRCCA es un instituto especializado en política pública de cannabis creado por ley para garantizar la implementación de la regulación del mercado.

La Ley N° 19.172 fija para el IRCCA una estructura organizativa de carácter inter institucional. Conscientes de la multi dimensionalidad de los cometidos del Instituto, se crean dos órganos diferenciados a nivel jerárquico que incorporan (como decisores o asesores) a los distintos Ministerios que integran la Junta Nacional de Drogas, organizaciones de la sociedad civil, la academia y el sector empresarial. Además se crea una figura especializada en la gestión de la política. La estructura prevista para el IRCCA se compone de:

1. Junta Directiva. Es definido como el jerarca del Instituto y órgano máximo de administración, y tiene atribuciones relacionadas a: creación de los reglamentos de funcionamiento; administración de recursos materiales y recursos humanos; definición presupuestal; planificación estratégica; de rendición de cuentas; fijación del costo de las licencias; así como realizar todos los actos civiles y comerciales, dictar los actos de administración interna y realizar las operaciones materiales tendientes al cumplimiento de los cometidos del IRCCA, relacionados a sus poderes generales de administración.

La Junta Directiva del IRCCA está integrada por:

- * Un representante de la Secretaría Nacional de Drogas, que la preside y en caso de empate posee doble voto.
- * Un representante del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca.
- * Un representante del Ministerio de Desarrollo Social.
- * Un representante del Ministerio de Salud Pública.

2. Director Ejecutivo. Es designado por la Junta Directiva.

3. Consejo Nacional Honorario. Es convocado a solicitud de la Junta Directiva o de tres de sus miembros y actúa en plenario con los miembros de la Junta y el Director Ejecutivo.

El Consejo Nacional Honorario está integrado por:

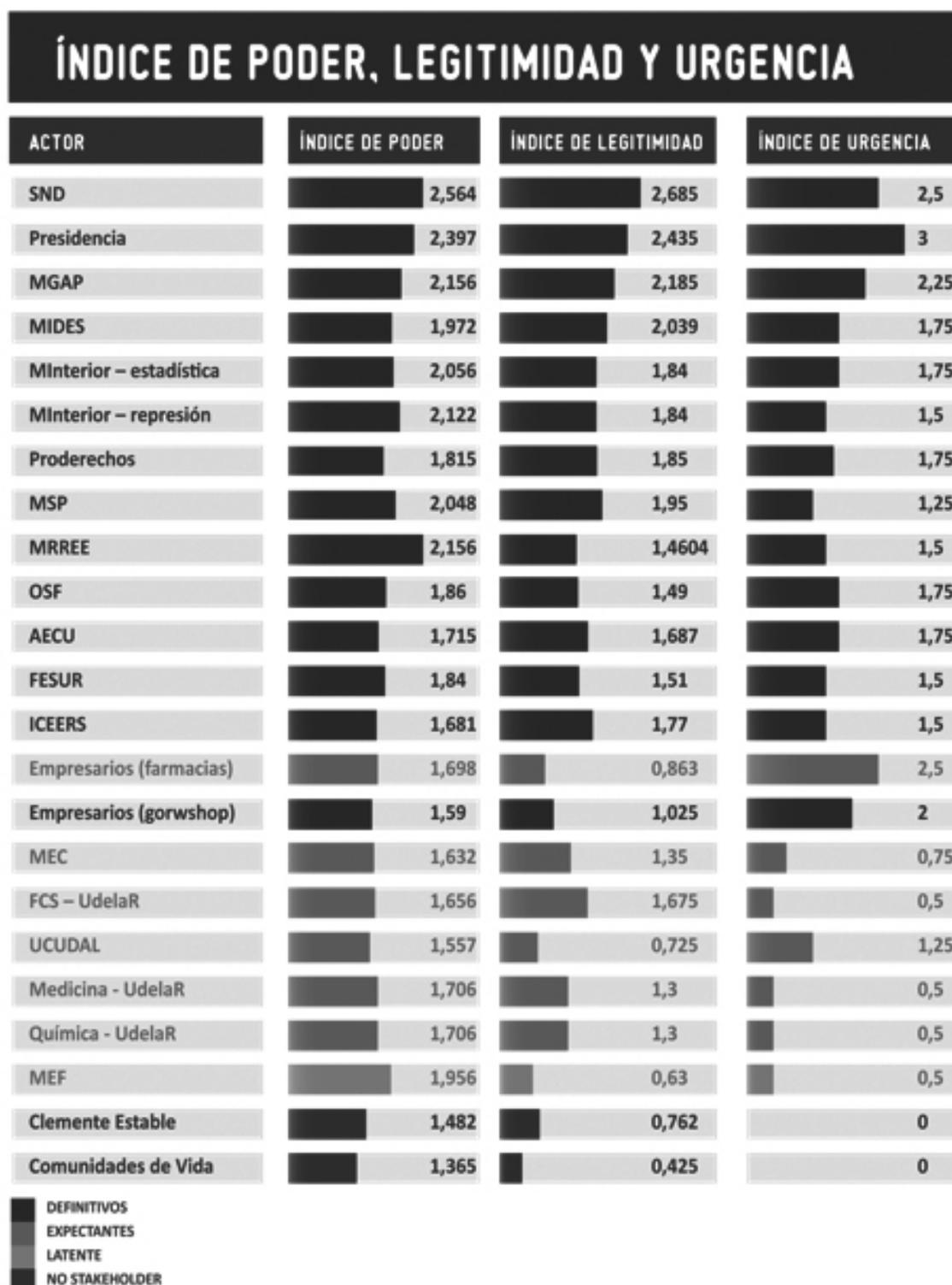
- * un representante del Ministerio de Educación y Cultura.
- * un representante del Ministerio del Interior.
- * un representante del Ministerio de Economía y Finanzas.
- * un representante del Ministerio de Industria, Energía y Minería.
- * un representante de la Universidad de la República.
- * un representante del Congreso de Intendentes.
- * un representante de los clubes de membresía.
- * un representante de asociaciones de autocultivadores.
- * un representante de los licenciarios.

Así pues, el IRCCA es la organización de referencia en el mapa de actores de la regulación del cannabis. En torno al mismo surgen y se desarrollan un conjunto de stakeholders que poseen expectativas y demandas y movilizan recursos buscando incidir sobre la orientación de la política. A partir del marco teórico propuesto se realizó el trabajo de campo con los 23 actores seleccionados del universo considerado. Se obtuvieron 3 índices correspondientes a los tres atributos de poder legitimidad y urgencia. La imputación de los valores y su justificación está presentada en las planillas anexas. En muchos casos, la información extraída de las entrevistas requirió una valoración adicional en base a análisis de prensa desde mayo de 2014 hasta la fecha así como del conocimiento experto de los autores de muchos de los actores aquí analizados. También es necesario volver a recordar que este análisis corresponde a un momento preciso de este año. Para el caso de las entrevistas, el período es de junio a septiembre de 2014 y la consulta a fuentes secundarias se realizó desde mayo al cierre de este informe en diciembre de 2014.

El mapa de los actores. Resultado y análisis de los actores en base los atributos de poder, legitimidad y urgencia

En base a la metodología antes desarrollada se organizó la información proveniente de las entrevistas de acuerdo a las matrices para cada uno de los atributos. De ellas, según la ponderación para cada dimensión del atributo se obtuvieron puntuaciones de cada actor para cada atributo. El resultado son 3 índices que jerarquizan a los actores de acuerdo al valor que haya asumido cada uno. La matriz general para todos los actores se presenta a continuación.

Gráfica 1: Índices de poder, legitimidad y urgencia



Actores Gubernamentales

El entramado de actores gubernamentales ha sufrido un importante cambio entre el período de diseño y aprobación de la Ley 19.172 y su implementación. La Presidencia de la República, principalmente la Secretaría Nacional de Drogas, ha sido el actor gubernamental más destacado. Luego de iniciado el proceso de implementación, con la conformación interministerial del IRCCA, se incorporaron nuevos organismos que quizá nunca consideraron al cannabis como parte de la agenda institucional de sus políticas. Esto, constituye un importante desafío en términos de capacidades institucionales para la puesta en marcha de los diferentes componentes así como la elaboración de una visión institucional que vaya en concordancia con el espíritu de la política. La generación de masa crítica y recursos humanos calificados para la puesta en marcha de esta iniciativa será un aspecto clave para garantizar el éxito de la regulación desde una perspectiva intersectorial.

De acuerdo al marco teórico desarrollado, los mismos forman parte de una “red de política pública” formada en torno a una política en particular: la regulación del mercado de cannabis. Sin embargo, esta nueva red de política, se inserta dentro de las estructuras institucionales ya existentes que determinan un relacionamiento que ya viene ocurriendo previo a la creación del IRCCA y las redes de actores que lo rodean. Interesa tener presente dos espacios institucionales que determinan el relacionamiento entre estos actores: La Junta Nacional de Drogas y la Junta Directiva del IRCCA. Estas dos instituciones poseen cometidos específicos, informan a todos los actores respecto de las directivas políticas en materia de políticas de drogas en general y en particular sobre la implementación de la política de regulación del mercado de cannabis. La Junta Nacional de Drogas es el espacio de carácter más estratégico y con alto contenido político y el IRCCA es una persona pública de derecho privado responsable de la implementación de la política de regulación. Por tanto, la matriz de preponderancia también reflejará la capacidad de incidencia de cada uno de ellos sobre estos espacios y sobre la política en general.

Organismos Gubernamentales.

Ministerio de Desarrollo Social.

Ministerio de Economía y Finanzas

Ministerio de Educación y Cultura

Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca

Ministerio de Relaciones Exteriores

Ministerio de Salud Pública

Ministerio del Interior: institucional y estadística

Ministerio del Interior: represión del tráfico ilícito

Pro-Secretaría de Presidencia

Secretaría Nacional de Drogas

Unidad Nacional de Seguridad Vial

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

Ministerio de Industria, Energía y Minería

Correos del Uruguay

Intendencias Departamentales

Cuadro 1: Índices de poder, legitimidad, urgencia e índice sintético de preponderancia de los organismos gubernamentales

Actores	Índice de Poder	Valor Normalizado	Índice de legitimidad	Valor Normalizado	Índice de Urgencia	Valor Normalizado	Índice de preponderancia
SND	2,56	1,38	2,69	1,77	2,50	1,78	10,66
Presidencia	2,40	1,29	2,44	1,61	3,00	2,14	10,57
MGAP	2,16	1,16	2,19	1,44	2,25	1,60	7,39
MIDES	1,97	1,06	2,04	1,35	1,75	1,25	5,60
MInterior – estadística	2,06	1,11	1,84	1,22	1,75	1,25	5,51
MInterior – represión	2,12	1,14	1,84	1,22	1,50	1,07	5,24
MSP	2,05	1,10	1,95	1,29	1,25	0,89	4,77
MRREE	2,16	1,16	1,46	0,97	1,50	1,07	4,72
MEC	1,63	0,88	1,35	0,89	0,75	0,53	2,55
MEF	1,96	1,05	0,63	0,42	0,50	0,36	2,02

Tabla 1. Elaboración propia

El cuadro 1 muestra los índices de poder, legitimidad y urgencia para los actores estatales seleccionados en la muestra. A excepción del MEC y el MEF, los actores gubernamentales considerados se clasifican como definitivos, ya que poseen los 3 atributos que define la preponderancia en esta política.

La Presidencia de la República, integrada por el Presidente, Prosecretario y la AGESIC, y la Secretaría Nacional de Drogas son los dos actores con mayor capacidad de incidencia. Son quienes poseen los recursos de poder, legitimidad y urgencia más altos dentro de la política⁹. El impulso de esta iniciativa por parte de la Presidencia, se ve reflejado en los roles atribuidos en la estructura institucional (Presidencia de la Junta Nacional de Drogas a cargo del Prosecretario) y Presidencia del IRCCA a cargo del delegado de la Secretaría Nacional de Drogas. De aquí provienen también importantes contribuciones como la realizada por AGESIC y el sistema de información del cual dependen los registros, un pilar importante de la regulación.

Matriz 4

Matriz de Poder	Veto formal	Veto informal	Recursos				Reconocimiento y estima	Índice de poder
			Materiales y físicos	Financieros	Logísticos	Tecnológicos e intelectuales		
Grado de sensibilidad del IRCCA en relación a cada recurso (0 a 3)	3	2	2	2	3	3	2	
Presidencia								
Grado de disponibilidad del recurso (0 a 3)	2	3	1,5	3	1,5	2	3	
Grado de poder	0,665	0,333	0,175	0,250	0,225	0,250	0,500	2,398

9. Los valores atribuidos a los organismos dentro de la matriz de poder corresponden a la fila denominada “grado de disponibilidad de los recursos”. El resultado final de poder para cada uno de los atributos (poder, legitimidad y urgencia) surge de los valores imputados a partir de la investigación (trabajo de campo más criterio de los investigadores) con los grados de deseabilidad del recurso por parte del IRCCA. Ver notas metodológicas del trabajo.

Matriz 5

Matriz de Poder		Veto formal	Veto informal	Recursos				Reconocimiento y estima	Índice de poder
				Materiales y físicos	Financieros	Logísticos	Tecnológicos e intelectuales		
Grado de sensibilidad del IRCCA en relación a cada recurso (0 a 3)		3	2	2	2	3	3	2	
SND	Grado de disponibilidad del recurso (0 a 3)	2,5	3	3	2	2,5	2,5	3	
	Grado de poder	0,732	0,333	0,250	0,200	0,275	0,275	0,500	2.564

Particular relevancia tiene la Secretaría Nacional de Drogas, quien en términos de recursos y capacidad de veto posee los niveles más altos. La puesta en marcha de una nueva institución como el IRCCA, supone que exista alguien que lidere su creación y proyecte su sustentabilidad. La Ley 19.172 prevé la creación de nuevas funciones, autoridad y recursos. La Presidencia y la Secretaría Nacional de Drogas han sido quienes han liderado este proceso mediante la provisión de los recursos iniciales para la puesta en marcha así como la legitimación de su funcionamiento. Su lugar privilegiado dentro del Poder Ejecutivo le habilita un diálogo con el resto de los actores institucionales que también será clave en esta primer etapa.

Un segundo grupo de actores gubernamentales poseen un índice de preponderancia menor a la Presidencia y la Secretaría Nacional de Drogas y similar entre sí. El mismo, está integrado por los Ministerios que conforman la Junta Nacional de Drogas y por tanto están directamente comprometidos con la implementación de esta política o bien integran la Junta Directiva del IRCCA. Sin embargo, es posible hacer algunas puntualizaciones:

La entrada en escena del Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca es una novedad para el resto de los Ministerios y organismos. De hecho, es el actor gubernamental que luego de la Presidencia y la Secretaría Nacional de Drogas posee mayor incidencia. ¿A qué se debe esto?

Matriz 6

Matriz de Poder		Veto formal	Veto informal	Recursos				Reconocimiento y estima	Índice de poder
				Materiales y físicos	Financieros	Logísticos	Tecnológicos e intelectuales		
Grado de sensibilidad del IRCCA en relación a cada recurso (0 a 3)		3	2	2	2	3	3	2	
MGAP	Grado de disponibilidad	2	2	2	0	2	2,5	2	

Matriz 7

Matriz de Legitimidad		Grado de deseabilidad de las acciones			Índice de Legitimidad
		Grado de deseabilidad para la ciudadanía		Grado de deseabilidad para el IRCCA	
		Popularidad	Aparición en Prensa	Participación del proceso de regulación	
MGAP	Grado de disponibilidad del recurso (0 a 3)	1,53	2	3	
	Valor ponderado	0,50	0,66	1,02	2,18

Matriz 8

Matriz de urgencia		Sensibilidad temporal de no aceptación del atraso	Importancia de la demanda (posibles daños a la propiedad, sentimiento, expectativa o exposición)	Índice de Urgencia
MGAP	Grado de disponibilidad del recurso (0 a 3)	2	2,5	
	Valor ponderado	1,00	1,25	2,25

El MGAP es uno de los actores gubernamentales que llega a valores por encima del 2 en los 3 atributos que componen la preponderancia en una escala de 0 a 3.

El know how de la política de producción de cannabis la posee en parte este Ministerio y en parte los bancos de semillas, productores de marihuana medicinal en Norteamérica o Europa y cultivadores locales a pequeña escala. Se destaca el aporte de este ministerio a nivel de los recursos materiales, logísticos, tecnológicos e intelectuales. Poseen la experticia en la fiscalización de cultivos, manipulación de semillas, procesos productivos así como certificaciones y controles fitosanitarios por mencionar algunos.

La urgencia del mismo, está dada por la necesidad de resolver todos estos aspectos para que la producción se realice en condiciones adecuadas. Además, es un Ministerio con un buen nivel de popularidad en su gestión, consultado en reiteradas oportunidades por la prensa. Ha asesorado y puesto a disposición infraestructura y recursos calificados como los del Instituto Nacional de Semillas (INASE). Sin embargo, el mismo no integra la Junta Nacional de Drogas, por lo que está inaugurando un relacionamiento con el resto de los actores institucionales que ya se encontraban participando.

Interesa destacar también los valores resultantes para el MSP. Este actor es de vital importancia por las atribuciones conferidas por la Ley 19.172. Según la misma, es uno de los cuatro que integran la Junta Directiva del IRCCA, es el organismo mediante el cual se comunica el IRCCA con el Poder Ejecutivo y con el Parlamento Nacional. Además tiene a su cargo la realización de informes anuales de evaluación y monitoreo. Sin embargo, presenta un índice de preponderancia relativamente bajo en comparación con otros organismos.

Matriz 9

Matriz de Poder		Veto formal	Veto informal	Recursos				Reconocimiento y estima	Índice de poder
				Materiales y físicos	Financieros	Logísticos	Tecnológicos e intelectuales		
Grado de sensibilidad del IRCCA en relación a cada recursos (0 a 3)		3	2	2	2	3	3	2	
MSP	Grado de disponibilidad del recurso (0 a 3)	2,5	2	0,5	0,5	0	1	2,5	
	Grado de poder	0,732	0,266	0,125	0,125	0,150	0,200	0,450	2,048

Matriz 10

Matriz de urgencia		Sensibilidad temporal de no aceptación del atraso	Importancia de la demanda (posibles daños a la propiedad, sentimiento, expectativa o exposición)	Índice de Urgencia
MSP	Grado de disponibilidad del recurso (0 a 3)	0,5	2	
	Valor ponderado	0,25	1,00	1,25

El índice de poder y legitimidad se asemeja al resto de los organismos que integran el IRCCA y la JND. Hay un mayor peso en las atribuciones formales dadas en la redacción de la Ley 19.172 y un menor peso de los recursos disponibles, y ofrecidos al proceso de regulación.

Sin embargo, es notoria la baja puntuación en la matriz de urgencia la cual intenta relevar la celeridad con la que los actores participan de la política y la importancia de dicho reclamo. No se ha identificado en las entrevistas en terreno, el análisis de prensa y la observación del proceso, un involucramiento que denote apresuramiento o inquietud ante el desarrollo de la implementación de la política. De hecho, hay algunas atribuciones que el MSP podría estar desarrollando pero al día de hoy no se cuenta con información sobre la misma como ser la generación de capacidades para la evaluación y el monitoreo de la política.

Finalmente, los ministerios de Economía y Finanzas y de Educación y Cultura son dos organismos que participan de la Junta Nacional de Drogas y del Consejo Honorario pero poseen bajo índice de preponderancia. El mismo, está explicado principalmente por la baja legitimidad y la baja urgencia en el proceso de implementación.

Ambos, son actores que no poseen capacidad de veto formal pero sí ponen a disposición recursos como la Dirección Nacional de Registros a los efectos del registro de Clubes de Cannabis o el asesoramiento tributario para la gestión de las licencias de producción. Más allá de estas contribuciones específicas en el proceso de implementación ambos Ministerios no parecerían participen de los puntos neurálgicos de la política. Se consideran actores expectantes dentro del proceso de implementación, a diferencia de los anteriores que son actores definitivos ya que poseen los 3 atributos que hacen a la preponderancia en relación a la política de regulación del mercado de cannabis.

Organizaciones de la Sociedad Civil

Las organizaciones de la sociedad civil han cumplido un rol central en la construcción de la demanda social, la formulación del proyecto y la promoción de su aprobación en el parlamento. Así lo han explicitado las principales autoridades del gobierno¹⁰. A medida que el debate público avanzaba creció el número de organizaciones, la diversidad de perfiles, los niveles de formación de sus miembros.

En el artículo “La marihuana produce esquizofrenia. Espacio público y drogas en Uruguay” de 2011 ilustra un movimiento social conformado por tres organizaciones recientes: La placita, Plantatuplanta y Prolegal-Proderechos. Esta descripción inicial sufrió modificaciones luego de 2011. Los miembros de La placita junto a otros integrantes se configuraron como el Movimiento por la Liberación del Cannabis. Plantatuplanta continuó existiendo como foro de cultivo y muchos de sus integrantes conformaron la Asociación de Estudios del Cannabis del Uruguay (AECU). Prolegal-Proderechos pasó a denominarse únicamente Proderechos.

Entre 2011 y 2013 el debate se intensificó ante la posibilidad real de avanzar a nivel legislativo. Este proceso estuvo acompañado por la inclusión de nuevos actores al sistema. Organizaciones como El Abrojo o el Instituto de Estudio Legales y Sociales del Uruguay (IELSUR) organizaron junto a Prolegal el primer Debate Nacional sobre Drogas en agosto 2011, en el que se planteó por primera vez la regulación de los mercados de drogas como alternativa. En julio de 2012 trece organizaciones se nuclearon en la Coordinadora Nacional por la Legalización de la Marihuana¹¹. Muchas de estas organizaciones también se nuclearon en torno a la plataforma Regulación Responsable, que entre mayo y diciembre de 2013 llevó a cabo una campaña de opinión pública en medios de comunicación masiva.

Organizaciones de la Sociedad Civil:

Proderechos
 AECU
 Movimiento por la Liberación del Cannabis
 IELSUR
 Movida Cannábica de Florida
 Red de Usuarios de Drogas y Cultivadores de Cannabis
 Paysandú Legaliza
 Movida Cannábica de Tacuarembó
 Movida Cannábica de Rivera
 Movimiento Fronterizo
 ICEERS
 El Abrojo
 Ovejas Negras
 SERPAJ
 FEUU
 PIT-CNT
 Redes Amigos de la Tierra.
 Sindicato Médico del Uruguay
 Sociedad de Psiquiatría del Uruguay
 Asociación de Química y Farmacia del Uruguay
 Remar / Beraca
 WOLA
 Drug Policy Alliance
 Transnational Intitute
 Transform
 IDPC
 FESUR
 Open Society Foundations

10. Ver intervención del Presidente del IRCCA en la VI Conferencia Latinoamericana sobre Política de Drogas:

<https://www.youtube.com/watch?v=zhHeWWoZimM> (minuto 8:30)

11. La coordinadora estaba conformada por las siguientes organizaciones: Departamento de Jóvenes PIT-CNT; Jóvenes Vertiente; JSU; Movida Cannábica Florida; Movimiento por la Liberación del Cannabis; Ovejas Negras; Prolegal-Proderechos; PST; UJC; Una Nueva Legislación, AECU, IELSUR, El Abrojo.

A partir de 2011 surgen nuevas organizaciones de usuarios y cultivadores en distintas capitales del interior del país. En 2011 se crea la Movida Cannábica de Florida y al año siguiente se organizan otros colectivos como la Movida Cannábica de Tacuarembó, Paysandú Legaliza o la Movida Cannábica de Rivera, entre otros. Así mismo, a finales de 2012 se crea la Red de Usuarios de Drogas y Cultivadores de Cannabis que comienza a trabajar en el barrio Porvenir de Montevideo. Estas organizaciones se nuclearon en torno a la Federación Nacional de Cannabicultores del Uruguay hacia finales de 2013.

Durante el último semestre de 2012 aportaron insumos al debate nacional un conjunto de organizaciones internacionales especializadas como la Washington Office on Latinamerica (WOLA), Drug Policy Aliance (DPA), Transational Institute (TNI) o Transform. Esto se realizó por medio de un ciclo de conferencias sobre “Políticas sobre drogas y regulación de mercados” organizadas por la JND, la UdelaR y la filial uruguaya de la Fundación Friedrich Ebert (FESUR). Todas estas organizaciones continúan aportando en la temática hasta la actualidad.

Otras organizaciones como el Sindicato Médico del Uruguay aportaron a la discusión nacional durante la etapa final del debate parlamentario, y algunos de sus principales representantes se manifestaron favorablemente a la medida. Por su parte la Asociación de Química y Farmacia del Uruguay (AQFU) se opuso públicamente a la regulación, el 15 de mayo de 2013. La Sociedad de Psiquiatría del Uruguay (SPU) no se opuso a la medida pero manifestó su malestar por no haber sido consultada. Una vez aprobada la ley, las organizaciones opositoras parecen haberse alejado de la temática.

Conviene resaltar la velocidad con que ocurrió la formación en la temática por parte de organizaciones ya existentes o el surgimiento de nuevas organizaciones que promovieron la aprobación de la regulación del mercado. A continuación nos concentraremos en el proceso posterior a la aprobación de la Ley, en el cual las organizaciones movilizan recursos ante el IRCCA como forma de satisfacer sus demandas.

Para eso se selecciona una muestra de seis organizaciones. Para la selección se tuvo en cuenta los perfiles de las organizaciones y su incidencia en el proceso previo a la aprobación. Por esta razón la muestra logra contemplar la heterogeneidad pero tiene un importante sesgo favorable a las organizaciones con más años de trabajo e incidencia en la temática específica de regulación del mercado.

En base a estos criterios mencionados se seleccionaron las siguientes organizaciones: Proderechos, AECU, ICEERS, FESUR, Open Society Foundations y Comunidades de Vida (Remar/Beraca). Posteriores estudios podrían profundizar el análisis concentrándose por ejemplo, en el rol de las organizaciones que se vinculan de manera directa con los vecinos y el gobierno como las *movidas cannábicas del interior* o la *red de usuarios*, el rol de las organizaciones internacionales, o de las corporaciones de profesionales vinculados al área salud.

Actores	Índice de Poder	Valor Normalizado	Índice de legitimidad	Valor Normalizado	Índice de Urgencia	Valor Normalizado	Índice de preponderancia
Proderechos	1,82	0,98	1,85	1,22	1,75	1,25	4,88
OSF	1,86	1,00	1,49	0,98	1,75	1,25	4,47
AECU	1,72	0,92	1,69	1,12	1,75	1,25	4,39
FESUR	1,84	0,99	1,51	1,00	1,50	1,07	4,10
ICEERS	1,68	0,90	1,77	1,17	1,50	1,07	4,06
Comunidades de vida	1,37	0,73	0,43	0,28	0,00	0,00	0,94

Tabla 2. Elaboración propia

Cuadro 2: Índices de poder, legitimidad, urgencia e índice sintético de preponderancia de las organizaciones de la sociedad civil

Tal como se desarrolló en el apartado metodológico, los *stakeholders* son definitivos debido a la presencia de los tres atributos: poder, legitimidad y urgencia. Valores superiores a 1 en legitimidad y urgencia indican la presencia del atributo. La presencia del atributo poder está dada por valores superiores a 1,5. Cinco de las seis organizaciones seleccionadas son definitivas mientras que una de ellas puede ser considerada *no stakeholder*.

Las comunidades religiosas de vida como Remar o Beraca, en proceso de inclusión en la Red Nacional de Atención en Drogas, se mantienen al margen del debate sobre regulación del cannabis y sus potenciales usos terapéuticos. Dadas sus discrepancias con la propuesta, sus intereses son desestimados por el IRCCA y no se constituyen en stakeholders del proceso de implementación de la Ley.

Por su parte los actores definitivos, como FESUR, AECU, Proderechos, ICEERS u OSF, se encuentran plenamente insertos en la “red de política pública” para la regulación del mercado. El aporte de las organizaciones sociales durante el proceso de elaboración y aprobación de la ley se mantiene durante la etapa de implementación pese al aumento de *stakeholder* vinculados al proceso (oficinas gubernamentales, grupos de investigación, empresarios).

Todas estas organizaciones poseen niveles de preponderancia cercanos entre sí. Además poseen índices de preponderancia similares al de organismos gubernamentales como el MSP y el MRREE y superiores a los de la Academia y el sector Empresarial. Pese a poseer escasa capacidad de veto formal, estas organizaciones poseen recursos intelectuales, financieros y materiales necesarios para el IRCCA y esto les confiere valores del índice de poder cercanos a la media.

Entre las organizaciones seleccionadas el mayor índice de preponderancia es 4,88 y corresponde a Proderechos. Si bien su índice de poder es menor al de OSF y FESUR, posee mayor equilibrio entre los tres atributos. Esta organización posee alta exposición en la palestra pública debido a su trabajo en otras temáticas de alta visibilidad como matrimonio igualitario, interrupción voluntaria del embarazo y en la campaña contra la baja en la edad de responsabilidad penal. En relación a la regulación, es reconocida por el IRCCA o la SND debido a su participación en distintos hitos del proceso como el Debate Nacional sobre Drogas, las distintas marchas por la ciudad o la campaña de opinión pública Regulación Responsable.

Matriz 11

Matriz de Poder		Veto formal	Veto informal	Recursos				Reconocimiento y estima	Índice de poder
				Materiales y físicos	Financieros	Logísticos	Tecnológicos e intelectuales		
Grado de sensibilidad del IRCCA en relación a cada recurso (0 a 3)		3	2	2	2	3	3	2	
Proderechos	Grado de disponibilidad del recurso (0 a 3)	0	2	1,5	0	0	2,5	2,5	
	Grado de poder	0,399	0,266	0,175	0,100	0,150	0,275	0,450	1,815

Matriz 12

Matriz de Legitimidad		Grado de deseabilidad de las acciones			Índice de Legitimidad
		Grado de deseabilidad para la ciudadanía		Grado de deseabilidad para el IRCCA	
		Popularidad	Aparición en Prensa	Participación del proceso de regulación	
Proderechos	Grado de disponibilidad del recurso (0 a 3)	0,9	2,5	2	
	Valor ponderado	0,225	0,625	1	1,85

El alto involucramiento en la temática es común a muchas de las organizaciones (incluidas en la muestra o no) que, en algunas ocasiones trabajan en conjunto y en otras ocasiones se concentran en desarrollar acciones que fortalecen su perfil. En ese sentido, AECU se concentra en el trabajo con cultivadores, organiza eventos como copas cannábicas o movilizaciones y colabora en la creación de clubes. Es una organización inserta completamente en el denominado “movimiento cannábico”, al igual que las movidas cannábicas del interior o clubes como Manga Rosa Social Club, Punto Rojo Club Cannábico, El Piso, o CLUC. AECU también es una organización con años de presencia en el mapa de la regulación y por tal razón posee valores elevados de poder, legitimidad y urgencia.

Matriz 13

Matriz de Legitimidad		Grado de deseabilidad de las acciones			Índice de Legitimidad
		Grado de deseabilidad para la ciudadanía		Grado de deseabilidad para el IRCCA	
		Popularidad	Aparición en Prensa	Participación del proceso de regulación	
AECU	Grado de disponibilidad del recurso (0 a 3)	0,75	2	2	
	Valor ponderado	0,1875	0,5	1	1,6875

Matriz 14

Matriz de Legitimidad		Grado de deseabilidad de las acciones			Índice de Legitimidad
		Grado de deseabilidad para la ciudadanía		Grado de deseabilidad para el IRCCA	
		Popularidad	Aparición en Prensa	Participación del proceso de regulación	
ICEERS	Grado de disponibilidad del recurso (0 a 3)	0,6	1,5	2,5	
	Valor ponderado	0,15	0,375	1,25	1,775

La conformación de los índices de preponderancia para Proderechos, ICEERS y AECU presenta similitudes. Estas organizaciones se han especializado en distintos aspectos vinculados a la regulación que las hace poseedoras de recursos intelectuales y capacidad de veto informal que le confieren poder ante el IRCCA. Además, poseen una alta legitimidad ya sea ante el IRCCA o el resto de la sociedad. Fundaciones como OSF o FESUR poseen limitaciones a la hora de incidir en la política local. Por esa razón su perfil se concentra en aportar recursos o dinamizar procesos que aportan en la implementación de la política.

El alto índice de poder de OSF está dado por los recursos financieros que aporta al proceso. Durante la discusión de la ley la Fundación aportó recursos para la ampliación del debate y el desarrollo de campañas de opinión pública. En el actual marco de implementación se encuentra financiando componentes que no refieren a la ejecución propiamente dicha de la política. Los mismos contribuyen a generar capacidades locales para la implementación eficiente y efectiva de la política. En tal sentido se encuentra aportando recursos para la formación de especialistas en política de drogas a nivel de la academia y para el desarrollo de una estrategia de evaluación y monitoreo de la Ley. Luego de tres años de actuación en el país OSF es reconocida por las autoridades. Además de los aportes financieros se destacan los aportes intelectuales, principalmente articulando con centros de investigación en la temática destacados a nivel global. Por otro lado, la ejecución de los proyectos aprobados depende de la implementación de la Ley lo cual le confiere un índice de urgencia mayor a 1,5.

Matriz 15

Matriz de Poder		Veto formal	Veto informal	Recursos				Reconocimiento y estima	Índice de poder
				Materiales y físicos	Financieros	Logísticos	Tecnológicos e intelectuales		
Grado de sensibilidad del IRCCA en relación a cada recursos (0 a 3)		3	2	2	2	3	3	2	
OSF	Grado de disponibilidad del recurso (0 a 3)	0	2	1	3	0	2	2	
	Grado de poder	0,399	0,266	0,150	0,250	0,150	0,250	0,400	

FESUR es una fundación con más de 25 años de trayectoria en Uruguay que coopera en otras temáticas de interés en la agenda política del país como son las relaciones laborales y la comunicación. La política de drogas es una prioridad en la agenda regional de la Fundación y por esa razón aporta recursos materiales y físicos para el desarrollo de eventos de trabajo o documentos que han servido de insumos al debate nacional. Como se evidencia en la matriz de poder, este perfil le confiere un índice de poder alto, basado principalmente en recursos, capacidad de veto informal y reconocimiento y estima por parte de los actores relevantes.

Matriz 16

Matriz de Poder		Veto formal	Veto informal	Recursos				Reconocimiento y estima	Índice de poder
				Materiales y físicos	Financieros	Logísticos	Tecnológicos e intelectuales		
Grado de sensibilidad del IRCCA en relación a cada recursos (0 a 3)		3	2	2	2	3	3	2	
Fesur	Grado de disponibilidad del recurso (0 a 3)	0	2	2,5	0	2	1	2	
	Grado de poder	0,399	0,266	0,225	0,1	0,25	0,2	0,4	

Academia

La relación de la academia con los temas de políticas de drogas es reciente en nuestro país. Un hito importante de coordinación de esfuerzos universitarios en materia de investigación en torno al tema, lo representa el Proyecto financiado por la CSIC “Aporte Universitario al debate nacional de drogas” del año 2011. Reunió a 14 investigadores de diversos servicios y disciplinas en torno a temas académicos relevantes para la comprensión de los temas de políticas de drogas. El mismo, fue un insumo del primer Debate Nacional sobre Drogas, el cual marcó un mojón en el proceso de discusión de los temas de drogas en el Uruguay.

A medida que el debate nacional avanzó, diferentes equipos de investigación de la Universidad de la República mostraron interés en la temática de cannabis. Una vez aprobada la Ley se comenzaron a trazar diferentes líneas de investigación que involucran a equipos de las Facultades de Medicina, Química y Ciencias, así como en el Clemente Estable.

La Universidad Católica está incursionando en investigaciones aplicadas sobre el tema del cannabis y ha promovido becas a estudiantes que orienten sus estudios a las políticas de drogas en el marco de la recientemente creada Maestría en Políticas Públicas.

Hoy en día, las Universidades son actores importantes en el proceso de implementación de la política de regulación del cannabis por ser la forma de generación de conocimiento y asistencia técnica calificada a nivel nacional. La formación de recursos humanos locales en torno al tema de cannabis y de drogas en general, es un requisito indispensable para el correcto desarrollo de la política y la autonomía del país de asistencia técnica internacional. La carencia de espacios de formación formal a nivel terciario y universitario es señalada por autoridades y referentes de estos temas. De hecho, en Uruguay existieron dos ofertas de postgrado en políticas de drogas. La primera fue ofrecida por FLACSO Uruguay mediante la oferta de Curso-Diploma sobre Uso de Drogas¹² y luego en el año 2014 se lanzó la primera edición del Diploma en Política de Drogas a cargo de la Universidad de la República.

Academia

Facultad de Ciencias Sociales – UdelaR

Facultad de Medicina – UdelaR

Facultad de Química – UdelaR

Universidad Católica

Clemente Estable

Observatorio Latinoamericano de Política Criminal – UdelaR

Diploma de Política de Drogas_ Unidad Multidisciplinaria – UdelaR

Grupo Interdisciplinario de Estudios en Cánnabis – UdelaR

Faultad de Agronomía – UdelaR

Las capacidades locales para el desarrollo del conocimiento aplicado, la investigación y la formación están en pleno proceso de fortalecimiento. Sin embargo, el rápido involucramiento de actores de la academia permiten considerarlos como actores importantes de esta política y como tales jugaran un rol en la misma.

12. <http://www.flacso.edu.uy/flacso-uruguay-y-la-junta-nacional-de-drogas-convocan-al-curso-y-al-diploma-superior-insumos-teorico-practicos-para-comprender-e-intervenir-en-la-tematica-del-uso-de-drogas-edicion-2014/>

Actores	Índice de Poder	Valor Normalizado	Índice de legitimidad	Valor Normalizado	Índice de Urgencia	Valor Normalizado	Índice de preponderancia
FCS - UdelaR	1,66	0,89	1,68	1,11	0,50	0,36	2,55
UCUDAL	1,56	0,84	0,73	0,48	1,25	0,89	2,34
Medicina – UdelaR	1,71	0,92	1,30	0,86	0,50	0,36	2,32
Química – UdelaR	1,71	0,92	1,30	0,86	0,50	0,36	2,32
Clemente Estable	1,48	0,80	0,76	0,50	0,00	0,00	1,20
Elaboración propia							

Cuadro 3: Índices de poder, legitimidad, urgencia e índice sintético de preponderancia de la academia

En general, los actores comparten valores similares para cada uno de los atributos. Sin embargo, es necesario mencionar que los valores de sus índices de preponderancia son los más bajos comparados con la sociedad civil, empresarios y actores gubernamentales. Los cuatro primeros actores (FCS, FM, FQ y UCUDAL) poseen al menos dos atributos siendo considerados como *stakeholders* expectantes, no definitivos. Diferente es el caso del Instituto Clemente Estable que llega a tener un solo atributo: el poder dado por los recursos tecnológicos e intelectuales. Este atributo existe para todos los actores y está dado principalmente por su contribución intelectual al proceso y por cierta capacidad de veto informal integrando espacios institucionales y brindando enseñanza. Además, también está determinado por la sensibilidad del IRCCA a cada uno de los recursos.

Un aspecto diferencial entre los actores de la academia expectantes es la integración del Consejo Científico Asesor para la evaluación y el monitoreo del mercado de cannabis y la urgencia o apremio por parte de la UCUDAL dada la gran cantidad de iniciativas y proyectos vinculados a la política de cannabis que se encuentra desarrollando. Si bien, todos los actores son pasibles de cambiar su posición relativa en torno a la política, al día de hoy no se cuenta con información respecto a la magnitud de la demanda por parte del Clemente Estable. Es por ello que ha quedado con un índice de preponderancia bajo, principalmente explicado por la baja urgencia y la baja legitimidad debido a su poca popularidad y ausencia de participación en el proceso de discusión.

Otro aspecto a resaltar es que la Facultad de Ciencias Sociales ha quedado primera en el índice de preponderancia. Ello se debe a que si bien no cuenta con equipos radicados que desarrollen líneas de investigación específicas, ha sido una de las Facultades más visibles en el proceso de debate público sobre la reforma de políticas de drogas. Hoy en día es donde está radicada la coordinación del Diploma de Políticas de Drogas, aunque la Facultad de Química, también es parte del comité académico. Considerar a la Universidad de la República como un actor en sí mismo es desconocer la heterogeneidad existente a la interna de sus servicios. Sin embargo, han quedado por fuera de la muestra otros servicios que poseen docentes e investigadores que han realizado aportes a los temas de políticas de drogas. Entre ellos están los servicios de Derecho, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación y Psicología, entre otros. La Facultad de Ciencias también viene investigando en la materia y tampoco ha sido considerada en la muestra. Por tanto, las Facultades que se describen aquí son un conjunto pequeño de un universo mayor como es la Universidad de la República.

En relación a la legitimidad que poseen las Universidades se ha hecho difícil construir un criterio robusto a la hora de calificarlas puesto que no se cuentan con estudios de satisfacción de usuarios u opinión pública sobre las universidades. El grado de popularidad de éstas se estableció por la tradición y llegada en el territorio de la oferta educativa y de investigación que ambas poseen. También, excepto la Facultad de Ciencias Sociales, el resto de los Servicios y la Universidad Católica no participaron del proceso de discusión del proyecto de Ley. Sí lo hicieron en el Foro de Marihuana Medicinal y de Evaluación y Monitoreo así como en las Redes de Consulta que el Consejo Científico Asesor creó a estos efectos.

Finalmente, es posible destacar la uniformidad de los valores de los índices de estos actores. Ello es un buen estimador de la consistencia del análisis que pese a que existen diferencias y matices, están jugando un rol similar en el proceso de implementación. Si bien, su valor potencial a corto y mediano plazo es alto, en caso de no considerar sus demandas y expectativas, los daños causados por éstos son menores en relación a otros actores.

Sector empresarial

El sector empresarial relacionado al cannabis no existía en Uruguay al menos desde 1974, cuando se sancionó el decreto-ley N° 14.294 de Estupefacientes. El sistema prohibicionista impuesto por esta normativa impidió que se desarrollara un sector privado vinculado a la producción o comercialización del cannabis en nuestro país. Con la aprobación de la regulación se abre la ventana de oportunidad para el surgimiento de emprendimientos privados que al día de hoy están en pleno desarrollo. La nueva institucionalidad representa un fuerte incentivo para agentes privados como los licenciarios de producción o bien aquellos que ingresen en el circuito comercial vinculado al cannabis.

En esta muestra se han considerado dos actores privados vinculados a la regulación. Por un lado los empresarios vinculados a growshops y tiendas de parafernalia y por otro el sector de farmacias involucrado directamente a partir de la aprobación de la Ley 19.172. No se han considerado los licenciarios ya que aún no ha finalizado el proceso licitatorio.

Junto con el debate para la regulación del autocultivo y los clubes de cannabis aparece el primer growshop de artículos para el cultivo y parafernalia relacionada al cannabis. Urugrow se instala en el centro de Montevideo y rápidamente se desarrollan otros emprendimientos similares. Con más de mil cultivadores inscriptos en 2014 y muchos otros aún sin registrar, estos comercios se consolidan como actores definitivos del sistema.

Sector empresarial

Centro de Farmacias del Uruguay

Asociación de Farmacias del Interior

Expo Cannabis

Urugrow

Tu Jardín

Yuyo Brothers

Planeta Ganja

Media Grow

Grow In

Juana Grow

La Costa Grow

Merlin Grow



Actores	Índice de Poder	Valor Normalizado	Índice de legitimidad	Valor Normalizado	Índice de Urgencia	Valor Normalizado	Índice de preponderancia
Empresarios (farmacias)	1,70	0,91	0,86	0,57	2,50	1,78	3,99
Empresarios (growshops)	1,59	0,86	1,03	0,68	2,00	1,43	3,48
Elaboración propia							

Cuadro 4: Índices de poder, legitimidad, urgencia e índice sintético de preponderancia del sector empresarial

Actores como Urugrow poseen un valor de poder próximo a la media del mapa de actores aunque algo por debajo. Su capacidad de generar opinión entre las y los cultivadores, así como el alto conocimiento técnico sobre el cultivo, les confiere cierto grado de poder. Pero no poseen capacidad de veto ni aportan recursos al proceso de implementación por lo que su poder en relación al IRCCA es menor que el de la mayoría de organismos gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil.

El sector farmacéutico tendrá fuerte presencia en el sistema de regulación del mercado debido a que la habilitación para la venta podrá ser otorgada por el IRCCA a farmacias de primera categoría y comunitarias. Están nucleadas en torno al Centro de Farmacias del Uruguay y la Asociación de Farmacias del Interior y su participación hasta el momento se ha limitado a transmitir su acuerdo con la política y su capacidad de dispensar cannabis¹³. La baja exposición pública y el escaso involucramiento en el proceso de gestión de la política repercute en un bajo nivel de legitimidad en el sistema de regulación. Sin embargo, son un actor central en aspectos logísticos como la distribución de cannabis en el territorio. Por ello, el valor del índice de poder es superior al de growshop. Es de esperar que luego de instalada la venta de cannabis, las farmacias se consolidarán como actores definitivos en el sistema de regulación.

Matriz 17

Matriz de Poder	Veto formal	Veto informal	Recursos				Reconocimiento y estima	Índice de poder	
			Materiales y físicos	Financieros	Logísticos	Tecnológicos e intelectuales			
Grado de sensibilidad del IRCCA en relación a cada recurso (0 a 3)	3	2	2	2	3	3	2		
Urugrow	Grado de disponibilidad del recurso (0 a 3)	0	2	0	0	0	1,5	1,5	
	Grado de poder	0,399	0,266	0,100	0,100	0,150	0,225	0,350	1,590

El valor al que asciende el índice de urgencia y su normalizado es muy por encima de la media. Esto se debe a las expectativas y demandas propias del sector privado en relación a la política de cannabis que se viene desarrollando. Tanto la seguridad jurídica como la celeridad en la puesta en marcha de todo el sistema son demandas al IRCCA que reducen el riesgo de la actividad comercial del sector privado. La incertidumbre respecto a la forma de la distribución en farmacias ha elevado los cuestionamientos hacia el proceso de regulación en particular de venta masiva. Para el caso de las empresas vinculadas a la comercialización de insumos e indumentaria para el uso de cannabis los espacios de oportunidad estarán dados por la normalización del uso de la sustancia y las estrategias de valorización y colocación de nuevos productos en este mercado, ahora legal y sujeto por tanto a las mismas reglas que las empresas de similar rubro.

13. Consta en acta de la Comisión de Adicciones de la Cámara de Representantes del día 2 de mayo de 2013.

[1] Hay un error en la gráfica porque dice (gorwshop) en vez de growshop.

La probabilidad de afectar negativamente la política de regulación posee un flanco débil en los actores privados. Tanto para el caso de los licenciarios como de las farmacias, la efectivización del sistema le brindará oportunidades de presionar al IRCCA ante conflictos o demandas insatisfechas. Los valores de urgencia de estos *stakeholders* es alto justamente porque la probabilidad de daño a la política es elevada ya que para el caso de las farmacias tendrán el monopolio de la distribución y por tanto de asegurar su accesibilidad en todo el territorio nacional.

El sector empresarial es un ámbito del cual se presume gran potencial a partir del proceso de regulación del mercado de cannabis. Esto dado el incipiente conjunto de emprendedores privados y que al día de hoy ocupa nichos de mercado nuevos hasta ahora dentro del espectro empresarial de nuestro país. Las posibilidades de expansión de este sector pueden darse a partir del desarrollo vertical como horizontal de las empresas nucleadas en torno a la cadena productiva del cannabis. Tanto en su modalidad de uso recreativo como a partir de la puesta en marcha del cannabis medicinal e industrial. En este año han ocurrido muchos eventos vinculados a la generación de este sector como un elevado número de consultas e intercambios con bancos de semillas de varios países, empresarios y aspirantes a licencias de producción. Además, se destaca la primera expo-cannabis como un espacio privilegiado de encuentro e interacción entre el sector empresarial, la sociedad y el gobierno.

La resolución de las licencias y el tipo de contrato que se genere con cada uno de los licenciarios es un punto crítico del proceso de implementación del cual no se tiene suficiente información para realizar este análisis.

Conclusiones

Estas afirmaciones producto de índices que establecen taxonomías entre construcciones teóricas deben ser tomadas como eso, como indicadores producto de un momento en el tiempo y con la información disponible al momento de realizar el informe.

Es posible identificar en el análisis del campo, del discurso de los actores y de la valoración producto de este trabajo, una red de actores vinculados al proceso de regulación del mercado del cannabis. Los mismos poseen capacidad de formular demandas y expectativas en torno al IRCCA. Además ponen en juego recursos que cada uno posee y que les posibilita incidir en la toma de decisiones. Sin embargo no es posible dar cuenta de las características de esta red ya que el análisis y el diseño metodológico se centró en el relacionamiento de cada uno de ellos con el IRCCA y no de los actores entre sí.

En este primer año el IRCCA ha demostrado debilidades en cuanto a las capacidades estatales, principalmente en las capacidades materiales y de recursos humanos. El fortalecimiento de las mismas constituye algo deseable para el cumplimiento de todos los cometidos asignados por las normas. Sin embargo esto no debería ir en detrimento de la legitimidad con la red de actores por prescindir de los recursos con que estos cuentan.

El mapa de los actores de la regulación presenta una característica distintiva de otras redes de actores como es el dinamismo en su integración. Muchos de los stakeholders considerados como definitivos en este análisis consolidan su integración en el mapa a lo largo de 2014. Ante la emergencia de espacios de oportunidad para el desarrollo de la acción un conjunto de actores se constituyen como stakeholders en el mapa de actores de la regulación, aportando al sistema y consolidando su posición. La excepción a esto está dada por la sociedad civil quien posee el mayor tiempo de involucramiento atravesando el proceso de discusión y aprobación de la Ley y que se mantienen cumpliendo otros roles en esta etapa de implementación. Los empresarios, la academia y gran parte del sector gubernamental se están interiorizando en la temática en cuestión a medida que las demandas de la implementación lo requieren.

Dentro de esta red, los actores gubernamentales poseen los índices de preponderancia más altos siendo la Presidencia y la Secretaría Nacional de Drogas los organismos con mayor capacidad de incidencia. Esto está influido por el momento de puesta en marcha del IRCCA y las dificultades asociadas a la creación de una nueva institucionalidad en un año electoral y sin dotación de recursos genuinos (ni financieros ni humanos). Le siguen en términos de incidencia el MGAP, el MIDES, el Ministerio del Interior. Todos ellos aportando recursos y con capacidad de veto por formar parte de los espacios institucionales de toma de decisiones. Además, poseen una alta legitimidad y urgencia en lo que respecta al desarrollo de la política de regulación.

El hecho de que los valores más altos del índice de preponderancia de la política se encuentren concentrados en los organismos gubernamentales evidencia la relevancia de la gestión política a la interna del gobierno para lograr que todos los actores contribuyan a las metas y objetivos trazados por esta. Esta gestión política es clave para transmitir la visión sobre la política, comprometer con los objetivos y metas al tiempo que aunar esfuerzos que disminuyan los costos de transacción en el proceso de ejecución.

Este dinamismo en la conformación de la red de política pública en torno a la regulación también evidencia capacidad de adaptación por parte de la Presidencia y del IRCCA que no dudan en apoyarse en organizaciones de la sociedad civil y la academia a la hora de desarrollar la política.

Al analizar el índice de preponderancia se observa un segundo grupo por detrás de Presidencia y la SND que está conformado por actores gubernamentales (como el MSP y el MRREE) y de la sociedad civil (Proderechos, OSF, AECU, FESUR y ICEERS). Los valores a los que llegan estos *stakeholders* son similares entre sí pero la conformación del índice de preponderancia es bien diferente entre ellos. Mientras las organizaciones locales de la sociedad civil se caracterizan por poseer una alta legitimidad tanto para el IRCCA como para la sociedad y una vasta experiencia en la temática de cannabis que constituye su principal recurso, no poseen los recursos materiales o financieros de las fundaciones o la posibilidad de injerencia en los espacios formales de decisión que logran los organismos gubernamentales. Esto último les excluye de los procesos de toma de decisiones y les dificulta el acceso a la información.

Estas organizaciones de la sociedad civil fortalecen su capacidad de incidencia también a través de la prensa, por medio de campañas de opinión pública o realizando eventos para poblaciones específicas como usuarios y cultivadores, profesionales, jóvenes sensibles a la temática, entre otros.

Por otro lado, pese a su inserción en espacios formales de toma de decisión los ministerios de Salud Pública y Relaciones Exteriores alcanzan índices de preponderancia en el sistema similares al de organizaciones de la sociedad civil. Esto se debe a la poca disponibilidad de recursos para la gestión de la política o a la baja urgencia demostrada. En el caso del MSP, el ministerio no ha desarrollado aún la unidad técnica especializada en evaluación y monitoreo de la política que establece la Ley, que deberá elevar un informe a la Asamblea General del legislativo. El MRREE por su parte, ha iniciado su trabajo de cara a la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas (UNGASS) sobre drogas en 2016, pero no actúa sobre el proceso de implementación.

La política de regulación del cannabis de uso recreativo es una política pública potente, ya sea por lo controvertida implementación así como por los alcances nacionales y mundiales que pueda tener. Sin embargo, no es una política que se desarrolle en soledad. A la hora de pensar en el relacionamiento con los organismos gubernamentales, en particular con el Ministerio de Salud Pública, nos preguntamos si la baja puntuación en el índice de preponderancia no esconde esfuerzos e involucramiento por parte del organismo en políticas tales como la RENADRO o la discusión en torno a marihuana medicinal. El relacionamiento con los *stakeholders* vinculados a la regulación requiere de una visión global de los diferentes espacios de poder en que se entablan relaciones de intercambio. La coordinación a la interna de los componentes de la política permitirá valorar los costos de las decisiones y prever posibles conflictos con actores que quizá se repitan en uno u otro espacio.

En tercer lugar, actores gubernamentales como el MEC y el MEF comparten valores similares con los actores de la academia así como también su condición de actores expectantes ya que no poseen los tres atributos que conforman la preponderancia. Por otro lado, el Instituto Clemente Estable y las comunidades de vida religiosas no son considerados *stakeholders* al día de hoy en la política de regulación ya que no llegan a obtener valores normalizados por encima de la media para cada uno de los atributos.

Pese a su condición de actor emergente, se buscó hacer una rápida prospección del sector empresarial. La caracterización de dos tipos ideales cómo son las farmacias dispensadoras y los growshops permite realizar algunas conclusiones preliminares sobre este actor. Las farmacias aún no se han constituido como actores definitivos debido a que no aún implementó su participación en el sistema de distribución. Luego de entregadas las licencias, el Centro de Farmacias del Uruguay y la Asociación de Farmacias del Interior serán *stakeholders* preponderantes. El alto nivel de urgencia y la dependencia del IRCCA de este recurso logístico así lo indican.

La industria del cannabis por su parte nace y se desarrolla con los growshops de manera dinámica y veloz y es probable que se diversifique, abarcando aspectos de la producción y comercialización en rubros distintos como son el uso recreativo y terapéutico, el uso medicinal y la cadena productiva del cáñamo.

La estructura de mercado, así como las normativas que inciden sobre él, pueden ser consideradas como instituciones que regulan la acción individual de los agentes que participan en el sistema. El marco legal de regulación provoca que nuevos organismos gubernamentales aborden la temática. Las organizaciones de la sociedad civil se enfrentan a un escenario propicio para la acción, la academia recibe oportunidades de investigación y el mercado se encuentra con novedosos nichos para la inversión.

Por otro lado, el mapa de actores también permite concluir que existen más actores participando del sistema que espacios formales de participación. Los espacios formales previstos por la institucionalidad actual dejan por fuera a muchos de los actores de la sociedad civil, del empresariado así como algunos actores gubernamentales que están jugando un rol importante en el proceso de implementación.

El Consejo Nacional Honorario del IRCCA no ha sido convocado hasta el momento. Está previsto que en él participen los organismos gubernamentales, sociedad civil, academia y empresarios. Sin embargo, no está previsto que participen las farmacias, los usuarios de cannabis (a excepción de los clubes y autocultivadores), los productores de marihuana medicinal y de cáñamo. De todas formas, el diseño institucional previsto habilita la modificación de la conformación de los espacios de gobierno de la política mediante decreto del Poder Ejecutivo.

En la práctica, el relacionamiento del IRCCA con los *stakeholders* se desarrolla a través de reuniones bilaterales centradas en temas concretos a resolver o informar. La gestión de este trabajo de articulación interinstitucional está a cargo de la Junta Directiva del IRCCA. Esta práctica parece ser en un contexto de implementación con alta incertidumbre. Sin embargo, luego de normalizada la implementación será necesario un diseño menos discrecional que permita la fluidez en la información para no abrir flancos de conflicto por la arbitrariedad en el relacionamiento.

Dado que el diseño institucional es reciente con la aprobación de la Ley 19.172 en diciembre de 2013 y su correspondiente reglamentación en mayo de 2014, el IRCCA tiene una gran oportunidad de desarrollar un sistema institucional capaz de atender las demandas de los *stakeholders*. El nivel de conflictividad así como la satisfacción de las demandas dependerá en gran medida de cómo se construyan las instituciones que orienten el sentido de la acción de los actores, canalizando demandas y expectativas de forma no segregante. Nuevamente, cobra relevancia la recomendación de diseño de instituciones firmes, confiables que transmitan transparencia y que informen de manera adecuada a los actores directamente involucrados y a la ciudadanía. Ello redundará en mayor legitimidad para el IRCCA como organismo líder en la implementación de la política de regulación.

Podríamos afirmar que el tipo de relacionamiento del IRCCA con el resto de los actores se corresponde con una gobernanza colaborativa. Ello, gracias al requerimiento del IRCCA de múltiples actores que contribuyan al desarrollo de la política. Esto representa una gran fortaleza ya que se involucra a los actores en procesos concretos de la política y por ende aumenta la legitimidad del IRCCA ante la red de actores. Sin embargo, también posee riesgos en la medida en que la dependencia en cuanto a recursos tecnológicos e intelectuales o bien el know how en relación a la política de cannabis puede implicar un riesgo para la política en la medida en que la colaboración voluntaria de los actores no garantiza el cumplimiento de los plazos.

Existen herramientas de gestión que pueden contribuir a mejorar estos niveles de compromiso por parte de los actores gubernamentales involucrados cuya participación es crítica en el desarrollo de la política. Avanzar en la formalización de estos acuerdos mediante compromisos de gestión que establezcan responsabilidades, metas, productos y/o recursos podría robustecer el compromiso institucional de los organismos. Esto ayudaría a la voluntad política de participar generando mecanismos objetivos para evaluar el desempeño de los organismos. Avanzar en la generación de contratos disminuye la discrecionalidad en cuanto a la participación de los actores y permite el involucramiento de varias unidades dentro de los ministerios o agencias estatales

Por todo lo expuesto, estamos frente a un mapa de actores en surgimiento. En el que existe un conjunto de actores con varios años de trabajo en el tema, y nuevos actores que se insertan al sistema. Este análisis busca ser exploratorio e inicial. Futuras investigaciones podrán profundizar el análisis del desarrollo del sector empresarial así como el devenir de las organizaciones de la sociedad civil que han sido actores centrales hasta el momento. Estudios desde un enfoque de Ciencia, Tecnología y Sociedad podrían dar cuenta de la manera en que la academia se relaciona con el Estado y el sector privado y promueve la innovación en las nuevas cadenas productivas. Análisis de prensa podrían esclarecer el papel de los medios particularmente activos cuando se trata de cannabis. El monitoreo de la implementación de los instrumentos de regulación por parte del Estado ciertamente será objeto de sucesivos análisis. A un año de aprobada la ley que regula el mercado de cannabis en Uruguay, el mapa de actores y el análisis de las relaciones entre los stakeholders lejos de cerrarse, se ha abierto.

Referencias

- Arias, X., & Caballero, G. (2003). Instituciones, costos de transacción y políticas públicas: un panorama. *Revista de Economía Institucional*, volumen 5, Número 8, 117-146.
- Casacuberta, C., Gerstenblüth, M., Triunfo, P., Bardazano, G., Bayce, R., Filardo, V., . . . García Carnelli, C. S. (2012). *Aporte Universitario al debate nacional sobre drogas*. Montevideo: Universidad de la República.
- Falção Martins, H., & Fontes Filho, J. R. (1999). En quien se pone el foco? Identificando "stakeholders" para la formulación de la misión organizacional. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. Número 15 .
- FESUR. (2013). *Evaluación y monitoreo de la regulación de la marihuana en el Uruguay*. Montevideo.
- Francisco Díez Martín, A. B. (2010). *Medición de la legitimidad organizativa: el caso de las Sociedades de Garantía Recíproca*. Cuadernos de Economía y Dirección de la empresa.
- Hall, P., & Taylor, R. (1996). *Political Science and the three new institutionalisms*. Cambridge: Harvard University.
- Junta Nacional de Drogas-Observatorio Uruguayo de Drogas. (2014). *Sexta Encuesta Nacional sobre consumo de Drogas en Estudiantes de Enseñanza Media*. Montevideo.
- Klijin, E. (1998). *Policy Networks: An Overview*. En W. J. Kickert, *Managing Complex Networks*. Londres: Sage.
- Kooiman, J. (2005). *Gobernar en Gobernanza*. En A. i. Cerrillo, *Gobernanza: 10 textos de referencia* (págs. 57-82). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Narbondó, P., Ramos, C., & Zurbriggen, C. (2003). *Globalización y Transformación estatal: un análisis comparativo: Argentina, Brasil, Chile y Uruguay*. Montevideo: BID.
- Peters, G. (2005).
- Peters, G., & Pierre, J. (2005). *Por qué ahora el interés por la gobernanza?* En A. i. Cerrillo, *Gobernanza: 10 textos de referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Pierre, J. (2000). *Introducción: Understanding Governance*. En P. (ed), *Debating governance: authority, steering and democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Scharpf, F. (1997). *Games Real Actors Play: Actor-Centred Institutionalism in Policy Research*. Boulder. Westview press.
- Spiller, & Tomassini. (2000). *El funcionamiento de las instituciones políticas y las políticas públicas en la Argentina: una aproximación desde la nueva economía institucional*. *Desarrollo Económico*, Vol. 40, No. 159 (Oct. - Dec., 2000), 425-464.
- Zurbriggen, C. (2010). *El institucionalismo centrado en los actores*. *Revista de Ciencia Política*, volumen 26. Número 1, 67-83.

