

LA "CONSTRUCCIÓN" DE LAS DROGAS COMO ASUNTO DE POLÍTICA PÚBLICA EN ARGENTINA (2009-2014): UN ACERCAMIENTO A PARTIR DE UN ANÁLISIS MIXTO DE CONTENIDO

SANTIAGO CUNIAL

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)
cunialsantiago@gmail.com

El presente artículo se interroga: ¿cómo enmarcan los decisores políticos la cuestión de las drogas ilegales? Este artículo recupera un análisis mixto de contenido. En un primer momento se utiliza la estrategia cualitativa de análisis de contenido conocida como Análisis Crítico de Marcos para construir las categorías del concepto. En un segundo momento, mediante una estrategia cuantitativa de análisis de textos, se aplican las categorías establecidas para identificar las formas en las que los decisores políticos piensan la cuestión del uso de drogas. Describo cuatro formas en las cuales los decisores políticos enmarcan el problema del uso de drogas: como un asunto de seguridad, de salud pública, de desarrollo o salud social, y como un asunto que refiere a la autonomía de los individuos. Mientras los representantes de la oposición enuncian un discurso sobre las drogas asociado principalmente al narcotráfico y el crimen, las intervenciones de los representantes del gobierno encuadran el asunto no solo como un asunto criminal, sino también como una cuestión de salud.

Palabras clave: Drogas; Políticas Públicas; Marcos; Decisores Políticos; Argentina

"CONSTRUCTION" OF DRUGS AS A MATTER OF PUBLIC POLICY IN ARGENTINA (2009-2014): AN APPROACH FROM A MIXED CONTENT ANALYSIS.

The article aims to describe the ways in which policymakers frame the problem of drugs use in Argentina. In order to operationalize the study of frames with which policymakers think the issue of illegal drugs, I recover a mixed content analysis methodology. First, I apply the qualitative methodology called Critical Frame Analysis in order to build the categories of the concept. Second, I recover a quantitative methodology in order to identify the salience of each category. I describe four ways in which policymakers frame the problem of drug use: as a security issue, as public health issue, as a development or social health issue, and as an issue that concerns the autonomy of individuals. While representatives of the opposition enunciated a speech on drugs primarily associated with the problem of drug trafficking and crime, interventions of representatives of the governing party framed the issue not only as a criminal issue but also as a problem of health.

Keywords: Drugs; Public Policies; Frames; Policymakers; Argentina

INTRODUCCIÓN

Desde comienzos del siglo XXI, Argentina ha propuesto leyes y políticas públicas en materia de drogas¹ basadas en una perspectiva de salud pública y derechos humanos, que cuestionan el paradigma prohibicionista. A partir de la pregunta sobre cómo enmarcan los decisores políticos (*policymakers*) la cuestión de las drogas ilegales, el objetivo del artículo es describir y comparar los modos en los que los *policymakers* pensaron la problemática de las drogas ilegales en Argentina durante el período 2009-2014.

Si “el origen de una política pública implica la delimitación de un problema” (Parsons 1995: 87), las políticas públicas en materia de uso de drogas ilegales suponen pues el reconocimiento de un problema que debe ser resuelto. Históricamente han prevalecido miradas que perciben al uso de drogas como un delito y/o como una enfermedad. Pero frente al fracaso de la “Guerra contra las Drogas” se erigen posturas que proponen concebir el uso de estupefacientes como un asunto de autonomía y derechos humanos. En lo que concierne a la literatura sobre políticas públicas que regulan el uso de drogas, la mayoría de los artículos sobre la temática proponen análisis que evalúan los resultados de estas políticas (Corda, Galante y Rossi 2014), o bien enfoques de carácter sociológico y antropológico (Kornblit 2004; Epele 2010). Pocos trabajos han comparado las formas en que los decisores políticos piensan la cuestión del uso de drogas ilegales. La investigación que da pie al artículo, en consecuencia, busca completar un área de vacancia de la disciplina y, en particular, dentro del área de estudios sobre las políticas públicas de drogas.

I. POLÍTICAS PÚBLICAS DE DROGAS Y *FRAMING*

La noción de política pública hace alusión al conjunto de acciones e inacciones estatales sobre controversias sociales (Parsons 1995). Esta investigación parte de una perspectiva constructivista (Fischer 2003): bajo una política pública subyacen determinadas visiones del problema al que busca responder, que

¹ A los fines analíticos y de hacer más fluida la lectura, los términos drogas, estupefacientes, sustancias psicoactivas y/o psicotrópicas se utilizarán como sinónimos.

pueden ser estudiadas a partir de los argumentos y/o valores que reproduce y aquellos que omite. Recupera la propuesta de Schütz (1974) en torno a la realidad social: todo conocimiento del mundo supone construcciones, es decir, un conjunto de abstracciones, generalizaciones, formalizaciones e idealizaciones que orientan las acciones de los individuos. El investigador debe dar cuenta de tales construcciones: "cada política pública contiene un argumento normativo que favorece determinadas maneras de ver el mundo. La tarea del analista político reside en incluir un examen de las múltiples interpretaciones de un concepto" (Fischer 2009: 173).

Este artículo se centra en los marcos (*frames*) que los decisores políticos utilizan para encuadrar la problemática del uso de drogas. Dicho concepto ha sido retomado por varias disciplinas: la psicología cognoscitiva (Bateson 1972), la lingüística (Van Dijk 1977) y la sociología (Goffman 1974). Su mayor desarrollo se ha dado en el área de los estudios de medios de comunicación y opinión pública, en particular en las investigaciones sobre *agenda setting* (Chong y Druckman 2007). La introducción del concepto de marcos en el área de políticas públicas se atribuye a los trabajos en conjunto de Schön y Rein (1993, 1994). El término se ha utilizado para describir la expansión del derecho al voto a castas previamente excluidas en la India (Kumar 2008), las políticas de bienestar en diferentes países de Europa (Ross 2000) y, más recientemente, este enfoque se ha aplicado en los estudios de género en España y Suecia (Peterson 2013).

El concepto de encuadramiento (*framing*) refiere a la manera de seleccionar, organizar, interpretar y darle sentido a la realidad para proveerla de guías de acción (Rein y Schön 1993). Los problemas de política pública deben ser vistos como interpretaciones que resaltan ciertas partes de la realidad en detrimento de otras, y producen ciertas prescripciones normativas (Fischer 2003: 144). La noción de marcos de políticas públicas (*policy frames*) supone la construcción social de una cuestión política, la cual implica la definición de un problema, la solución del mismo y la justificación para llevar adelante dicha respuesta (Verloo 2005). Según Gusfield (2014 [1981]), para que un hecho sea considerado un problema público debe poder ser resuelto. Los problemas públicos se caracterizan por poseer una estructura que entraña dimensiones morales y cognitivas, y atribuye responsabilidades políticas y causales que permiten la atribución de roles en las respuestas frente a los mismos.

La construcción de un problema es pues un ejercicio político que está mediado por ideas que compiten entre sí e implica la asignación de valores, imágenes y/o estereotipos a personas y eventos (Stone 2002).

La droga, en tanto problema de política pública, no existe como algo independiente de las maneras en que los actores piensan el fenómeno. Por lo general se ha concebido al uso de drogas desde algunas de las siguientes lógicas no excluyentes: la que pretende su “cura”, o lógica sanitaria, y la que busca el “control”, o lógica punitiva (Kornblit 2004). La coexistencia de estas dos lógicas reproduce el paradigma médico-jurídico (Barbosa 2012) y consolida un acercamiento al problema bajo el binomio enfermedad-delito. Pocos trabajos comparan las formas en que los decisores políticos enmarcan el asunto. Montalvo (2004) describe cómo el gobierno de Ronald Reagan fijó el problema en el marco de su “Guerra contra las Drogas”. A través del análisis de las medidas legislativas del gobierno, la autora señala que la cuestión de las drogas se encuadró como un conflicto de seguridad y como una amenaza a los valores morales de los Estados Unidos. Duke (2013) describe la modificación de los discursos oficiales en Gran Bretaña, durante el período 1990-2010, en relación al uso de drogas desde una visión que lo entiende como un problema de seguridad, a una basada en la salud y en la recuperación de los usuarios. Lancaster y Ritter (2014) describen los cambios en la representación de las drogas ilegales como un problema de política pública en Australia entre 1985 y 2010, y sus implicancias para la expansión de políticas de reducción de daños.

Para Argentina, Aureano (1998) analiza el uso de drogas ilegales como una cuestión de Estado entre las décadas de 1980 y 1990. A través de la realización de entrevistas a informantes clave y el estudio de fuentes documentales, el autor describe cómo, mediante dispositivos judiciales y policiales, el Estado argentino estigmatizó y criminalizó a los usuarios de estupefacientes ilegales. Dicha construcción produjo la violación sistemática de los derechos de los usuarios y de los principios generales del Estado de Derecho, cristalizando la figura de una ciudadanía de baja intensidad. Cunial (2014) describe el uso de drogas como problema de política pública en Argentina, en el marco de una estrategia de análisis cualitativo de contenido, y tomando como base empírica el corpus normativo de políticas públicas en el país a mayo de 2014.

2. METODOLOGÍA

Se realizó un estudio de caso diacrónico y descriptivo. El caso fue elegido en base a la variación en las políticas públicas de drogas, lo cual amplió el rango de heterogeneidad del fenómeno y permitió hacer emerger nuevas categorías de análisis. Si bien prevalece la ley punitiva de 1989 (Ley 23.737), a partir del fallo "Arriola" de la Corte Suprema de la Nación en 2009 se despenalizó de hecho la tenencia de drogas para el uso personal. A partir de 2011, pero con mayor énfasis durante el año 2012, comenzó a debatirse en la agenda pública la posibilidad reformular la legislación vigente. A partir de ese momento, se presentaron varios proyectos de ley para despenalizar el uso de sustancias psicotrópicas² y se produjeron algunas reformulaciones en las políticas públicas en la materia. En 2009 se aprobó el Programa Nacional de Educación para la Prevención y el Consumo Indebido de Drogas en el ámbito del Ministerio de Educación de la Nación (Ley 26.586). En 2010 se sancionó la Ley de Salud Mental (26.657), reconociendo los derechos de los usuarios de drogas en relación con el principio de autonomía en el proceso de tratamiento y del respeto de su identidad. A fines del 2013, se nombró al cura Juan Carlos Molina como titular de la Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y Lucha contra el Narcotráfico (SEDRONAR). Meses después de su asunción, el Estado Nacional promovió la división de tareas entre este organismo (abocado a las funciones de prevención, capacitación y asistencia de las adicciones) y la Secretaría de Seguridad (encargada de la lucha contra el narcotráfico) (decreto 48/2014), y aprobó una nueva ley orientada al abordaje de los consumos problemáticos de estupefacientes (Ley 26.934).

La variable de interés corresponde a *los marcos que los decisores políticos utilizan para pensar la cuestión del uso de drogas ilegales*. La definición sistematizada de la misma recupera la propuesta realizada en la tesis de maestría de Cunial (2014): refiere a la construcción subjetiva e intersubjetiva que hacen los tomadores de decisiones y reguladores implicados en la definición e implementación de políticas públicas de drogas a nivel nacional, de la cuestión del uso de estupefacientes considerados ilegales por el sistema internacional de fiscalización. Dicha construcción

² El proyecto que tuvo mayor repercusión mediática fue el ingresado por el Senador Aníbal Fernández el 29 de marzo de 2012, en el que se propuso la despenalización de la tenencia para consumo personal, como así también permitía el cultivo de marihuana para uso personal.

comprende cuatro dimensiones: la tipificación que los decisores políticos hacen del a) problema del uso de drogas, b) sus causas, c) las respuestas frente al mismo y d) de los usuarios de sustancias psicoactivas ilegales. Por razones de espacio, esta ponencia analiza la primera de las dimensiones constitutivas del concepto: la tipificación que los decisores políticos hacen del problema del uso de drogas ilegales en Argentina

El análisis de los *marcos* presenta un serio problema para el análisis comparativo: ¿cómo desarrollar categorías que permitan al mismo tiempo analizar discursos en diferentes niveles y la comparación entre casos? El estudio de marcos ha recurrido al análisis cualitativo de contenido, como es el *Análisis Crítico de Marcos* (Dombos 2012). Este diseño plantea el análisis de los textos a partir de la utilización de guías de preguntas para el análisis textual (*sensitizing questions*) a modo de indicadores de las diferentes dimensiones constitutivas de un concepto. Los trabajos que han adoptado este modelo para el estudio de temáticas de género (Verloo 2005; Peterson 2013) y drogas (Cunial 2014), atienden a las dimensiones del diagnóstico, pronóstico, ubicación del problema y respuestas al mismo. El análisis de contenido cualitativo enfrenta potenciales problemas de fiabilidad y validez de sus mediciones en la medida que diferentes investigadores pueden designar diferentes significados a los mismos textos (Mikhaylov, Laver y Benoit 2012). No obstante, en los casos en los que no existe un conocimiento riguroso sobre un fenómeno, el análisis cualitativo es útil en la formación de conceptos y sus categorías (Elo y Kyngäs 2008).

Como alternativa, se propuso como estrategia de medición cuantitativa al *Mapeo de Marcos* (Miller 1997). El mismo consiste en el rastreo de las frecuencias de ocurrencia de conceptos clave en los textos. Este diseño se aplicó, por ejemplo, en el estudio de medios de comunicación (Young y Soroka 2011), y en el análisis de las declaraciones y programas de diversos partidos políticos (Grimmer 2010). A través de la estrategia del *Mapeo de Marcos* se rastrea la frecuencia de ocurrencia de diferentes palabras asociadas a diferentes categorías de las diferentes dimensiones del concepto en cada uno de los textos. Según la cantidad de veces que se repita cada palabra, se identifica la saliencia de un término respecto de los demás. El análisis permite estimar los niveles de coocurrencia de las categorías y la intensidad con la que las categorías están asociadas entre sí. Pese a que esta estrategia permite el análisis de textos en grandes escalas y facilita la replicabilidad

de los procedimientos, “nunca podrá reemplazar la lectura cuidadosa y exhaustiva de los textos. Estos métodos son pensados para ampliar y complementar los análisis cualitativos” (Grimmer y Stewart 2013: 268).

Para evitar los problemas inherentes a cada perspectiva, y en el marco de una estrategia de triangulación metodológica, este artículo combina los métodos mencionados anteriormente para medir la variable *marcos que los decisores políticos utilizan para pensar la cuestión del uso de drogas ilegales*. En un primer momento se utiliza el Análisis Crítico de Marcos para construir las categorías del concepto. En un segundo momento de la investigación, mediante una estrategia cuantitativa de análisis de textos, se aplican las categorías establecidas para identificar las formas en las que los decisores políticos piensan la cuestión del uso de drogas.

En lo que concierne a las técnicas de obtención de información, para la etapa de análisis cualitativo se relevaron y sistematizaron los corpus normativos de políticas públicas nacionales vigentes a diciembre del 2014 en Argentina: leyes en vigencia, programas de políticas públicas en curso, decretos, resoluciones y fallos judiciales³ trascendentes en la materia. El relevamiento se hizo en base a los datos proporcionados por las páginas web del Área de Información Legislativa y Documental del Centro de Documentación e Información del Ministerio de Economía de la República Argentina, de la SEDRONAR, de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, de la Presidencia de la Nación y de las Cámaras de Diputados y Senadores. Si bien las unidades de análisis fueron los decisores políticos del país, se utilizó el corpus normativo como *proxy* de la construcción que hacen de la cuestión del uso de drogas ilegales. De modo complementario fueron relevadas fuentes verbales de los decisores políticos implicados en la problemática (notas periodísticas, discursos, y declaraciones oficiales sobre la temática). Para la etapa de análisis cuantitativo, se relevó y sistematizó el semanario digital “Parlamentario” durante el período 2009-2014. La elección se funda en que es una publicación que versa sobre noticias vinculadas a la política argentina, con eje en la participación pública de los decisores políticos de todo el espectro político partidario y los diferentes poderes del Estado.

³ La literatura especializada en el poder Judicial resalta la influencia de los jueces a la hora de diseñar y aplicar políticas públicas. Bajo la idea de la *judicialización de la política*, Hirschl (2011) señala que los jueces y las Cortes determinan los resultados de políticas públicas a través de revisiones administrativas, de modificaciones de las potestades de los órganos burocráticos estatales, y la revisión de jurisprudencia vinculada a los derechos de los ciudadanos.

El período analizado comienza con el Fallo Arriola de la Corte Suprema de la Nación Argentina. Se seleccionaron aquellas notas que hayan tratado la problemática de las drogas en Argentina. Con tal fin se utilizaron los siguientes buscadores: droga, narcotráfico, estupefacientes, marihuana y despenalización. Se analizaron un total de 323 (n=323) artículos periodísticos.

3. RESULTADOS

3.1. Análisis cualitativo

Durante la primera etapa del análisis, se recuperó una estrategia cualitativa de análisis de contenido a través de la propuesta del Análisis Crítico de Marcos (Dombos 2012). Las preguntas que guiaron el análisis de los documentos fueron las siguientes:

Tabla 1: preguntas de investigación

Dimensión	Pregunta para el análisis textual
Problema del uso de drogas ilegales.	¿Cuál es la definición del problema del uso de drogas ilegales?
	¿Por qué el uso de drogas ilegales es visto como un problema?
	¿De quiénes es el problema?

Fuente: elaboración propia en base a Cunial (2014).

Respecto del procesamiento de los datos, se utilizó un software de análisis cualitativo para ordenar y sistematizar la información recolectada. El programa permitió la codificación y recodificación de los documentos, mediante la agrupación de palabras y frases en diferentes categorías y tipos ideales surgidos inductivamente a partir de la lectura de los textos. Dicha asociación de palabras con las categorías no fue desarrollada de forma automática por el programa de análisis de texto, sino que respondió a un proceso de diseño y codificación manual de mi parte.

En base al análisis de los documentos y discursos, pueden señalarse cuatro tipos de modos de enmarcar el problema del uso de estupefacientes: como un problema de seguridad, de salud pública, de inclusión y/o salud social, o bien como una cuestión que refiere a la autonomía y a los derechos de los individuos.

3.1.a El problema del uso de drogas como un asunto de seguridad

En los documentos analizados, un primer modo de enmarcar el problema del uso de drogas ilegales es en tanto cuestión de seguridad. El uso de drogas supone un fenómeno con distintas aristas, entre las que se destaca un componente de securitización que es contrapuesto a los componentes de salud y social:

[...] es necesario separar lo que significa el componente de seguridad de lo que significa el componente social de abordaje sistémico y de carácter integral que tendrá la Secretaría (SEDRONAR) a partir de esta nueva estrategia que pretendemos emplear. (Palabras del Jefe de Gabinete de Ministros 29/11/2013)

El uso de drogas ilegales como una cuestión de seguridad se erige como un enfoque *policial-jurídico restringido*: se enmarca la cuestión como una conducta no deseada no por el hecho de consumir, sino por a) los delitos alrededor del tráfico de drogas ilegales; y b) los delitos ocasionados por los usuarios sin los recursos necesarios para pagar las sustancias.

El componente de seguridad está vinculado con los delitos asociados al tráfico ilícito de estupefacientes, y no necesariamente con el uso de drogas *per se*. Al hablar de la cuestión del uso de drogas, en los documentos analizados se lo asocia directamente con el problema de narcotráfico. El comercio de drogas ilegales y los grupos criminales organizados alrededor de este negocio ocasionan consecuencias nocivas para las economías de los países involucrados y el bienestar de sus ciudadanos. Desde el tráfico de armas hasta la trata de personas y los asesinatos que se producen alrededor del fenómeno, el uso de drogas supone una cuestión delictiva en la medida que el carácter ilegal de la sustancia promueve y/o necesita la existencia de producción clandestina y mercados ilegales para acceder a la misma. Mercados ilegales, además, que institucionalizan una multiplicidad de negocios criminales interrelacionados, como la corrupción policial, el lavado de dinero, el control de los territorios, o los ajustes de cuenta:

Lo que quiero transmitir con mucho énfasis es que este es un tema macro a nivel mundial y me parece que el gran debate tiene que ver con el sistema financiero, con los paraísos fiscales, con el tráfico de armas [...] por lo tanto va desde el tráfico de armas hasta el tema del lavado de activos financieros

hasta lo que significa realmente el consumo en determinado tipo de estratos de carácter social. (Conferencia de prensa del Jefe de Gabinete de Ministros 07/3/2014)

Los mercados ilegales tienen, pues, consecuencias que exceden el ámbito de la circulación de las drogas. La consolidación de negocios y vínculos criminales ponen en jaque al Estado de derecho y la integridad jurídica de un país en particular, y de la región en general (Discurso del Presidente de la Corte Suprema de Justicia 06/3/2014) en la apertura del año judicial. Favorecen la expansión de “zonas marrones” (O’Donnell 1993) en las que el Estado no logra proveer de forma acabada los derechos y garantías de sus ciudadanos.

Los delitos asociados al uso de drogas están vinculados al ámbito de la oferta (los comportamientos criminales vinculados con la producción, tráfico, venta de sustancias estupefacientes y delitos conexos criminalizados por la Ley 23.737) y no necesariamente de la demanda. El usuario de drogas, en tal sentido, no tiene un vínculo directo con el delito, sino que es una víctima más de las conductas vinculadas con la criminalidad organizada en materia de narcotráfico y los delitos conexos, comprendidos bajo el rótulo de *narcocriminalidad* (Resolución Procuración General de la Nación 208/2013):

Esta integralidad se traduce en una mirada multidimensional que se opone a un enfoque centrado en los aspectos delictivos, propios del ámbito de reducción de la oferta, para incorporar aspectos vinculados al derecho a la salud, esenciales desde el ámbito de la reducción de la demanda. (Plan Federal de Prevención Integral de la Drogadependencia y de Control del Tráfico Ilícito de Drogas 2012-2017: 4)

El uso de drogas, en tanto condición *sine qua non* para que surja un mercado ilícito, constituye una conducta no deseada que atenta contra la seguridad de un Estado y sus habitantes. Si bien la demanda no supone un crimen *per se*, sí debe ser erradicada por constituir un incentivo para el narcotráfico.

Además de este nexo entre uso y narcotráfico, existe una segunda dimensión constitutiva de la cuestión del uso de drogas en tanto asunto de seguridad. Esta segunda dimensión entra en tensión con la anteriormente descripta, en el sentido que el usuario sí se encuentra vinculado con el delito. A la vez que el uso de drogas

ilegales necesita de la institucionalización de un mercado ilegal de estupefacientes, también genera en el individuo, cuando es adicto y no tiene los medios suficientes, la necesidad de delinquir para poder comprar la sustancia: “[...] el flagelo de las drogas destruye familias, amigos, genera la deserción escolar y muchas veces también es un paso previo hacia el camino del delito o la criminalidad” (Diario de Sesión de la Cámara de Senadores de la Nación Argentina 30/04/2014: 64).

En este segundo momento se explicita una relación de causalidad entre el uso de estupefacientes ilegales y la comisión de delitos para poder solventar dicha adicción. En otras palabras, el uso de drogas es considerado una *sociopatía* que produce que los usuarios pierdan la noción de las normas sociales, las leyes y los derechos individuales de terceros (Diario de Sesión de la Cámara de Senadores de la Nación Argentina 30/4/2014: 60). Si anteriormente el uso de drogas era una conducta no deseada por sus vínculos con el crimen organizado, aquí lo es en tanto lleva al usuario a delinquir. Bajo esta lógica opera (implícitamente) una asociación directa entre el uso de drogas problemático –en la medida que origina la necesidad de delinquir– y los sectores más vulnerables de la población. Esta noción se asocia con aquella que propugna al uso de drogas como una cuestión de autonomía en tanto no afecte la integridad de un tercero, pero reproduce también una mirada estigmatizante y jerarquizante, al discriminar (implícitamente) al usuario con menores recursos y determinar la peligrosidad de un consumo en función de los peligros que pueda acarrear para la seguridad pública. El problema no sería el uso de drogas ni los actos que pueden ocasionarse bajo los efectos de las mismas, sino los ilícitos que deben cometerse para comprar las sustancias.

3.2. El problema del uso de drogas como un asunto de salud

Un segundo modo de enmarcar al problema del uso de drogas ilegales es en tanto asunto de salud pública. El componente de salud es contrapuesto a la dimensión de seguridad y complementado con la visión que asocia al uso de drogas como un asunto de desarrollo e inclusión social. El uso de drogas deviene en un problema de salud en la medida que se convierta en un uso problemático, entendido como aquel “[...] que afecta negativamente, en forma crónica, la salud física o psíquica del sujeto, y/o las relaciones sociales. [...] (y) que sea diagnosticado compulsivo por un profesional de la salud.” (Ley 26.934, artículo 2). La definición afirma que

la adicción no es el único tipo de uso que atenta contra la salud de una persona. Por el contrario, cualquier uso puede devenir en problemático:

[...] puede darse en los diferentes niveles de consumo (uso, abuso y/o adicción) y con independencia del tipo de sustancia consumida (legal y/o ilegal). Desde esta perspectiva, la posibilidad de que el consumo de una sustancia genere un mayor o menor problema para la persona o para la comunidad, se halla relacionada no con las propiedades inherentes a la sustancia, sino fundamentalmente con el vínculo que la persona establece con la misma en una determinada circunstancia vital. (Plan Nacional de Salud Mental: 56)

Pese a esta definición sobre los consumos problemáticos, no resulta evidente cuáles usos deben ser considerados de tal forma. La ambigüedad con la que se define el concepto dificulta la separación entre aquellos usos problemáticos y no problemáticos. En este punto, el criterio diferenciador es el dictamen de un profesional médico (“que sea diagnosticado compulsivo por un profesional de la salud”). El usuario de drogas se convierte en un objeto sobre el que se diagnostica la existencia de una patología. Se reproduce un enfoque *autoritario terapéutico*, mediante el cual el médico y/u otro profesional de la salud se convierte en el actor legal y legítimamente avalado para dictaminar cuán problemático es un determinado uso. Esta visión recupera el modelo médico analizado críticamente por Kornblit (2004): la asociación de la adicción y el uso de drogas con la enfermedad, abre el espacio para la reclusión de los usuarios en busca de su recuperación. El carácter particular y contextual que, en principio, tiene cada uso de drogas, pierde relevancia en pos de un criterio pretendidamente objetivo como es el dictamen de un profesional.

Los usos problemáticos deben ser abordados como parte integrante de las políticas de salud mental (Plan Federal de Prevención Integral de la Drogadependencia y de Control del Tráfico Ilícito de Drogas 2012-2017). El uso de drogas en tanto enfermedad psicológica es un padecimiento mental, entendido como:

[...] todo tipo de sufrimiento psíquico de las personas y/o grupos humanos, vinculables a distintos tipos de crisis previsibles o imprevistas, así como a situaciones más prolongadas de padecimientos, incluyendo trastornos

y/o enfermedades, como proceso complejo determinado por múltiples, componentes. (Decreto 603/2013: 3)

El uso de drogas, en tanto enfermedad mental, derivaría en una discapacidad del individuo usuario: "Si bien la discapacidad no es una enfermedad, hay enfermedades mentales que traen como consecuencia discapacidad" (Diario de Sesión de la Cámara de Senadores de la Nación Argentina 24/11/2010: 108). Dicha discapacidad se cristaliza en la restricción de la capacidad de raciocinio del usuario, quien pierde su carácter de agente (Giddens 1982): "[...] reconociendo la enfermedad y los condicionamientos que la enfermedad genera sobre el libre albedrío y la voluntad" (Diario de Sesión de la Cámara de Senadores de la Nación Argentina 24/11/2010: 114). Este último punto entra en tensión con los enfoques que entienden al uso de drogas como un asunto de autonomía, en la medida que niega que la misma decisión de consumir drogas pueda consistir en una decisión intencional del individuo. Al mismo tiempo, relativiza los marcos que comprenden al asunto como un tema de seguridad. El usuario que delinque no lo haría porque tiene la intención de hacerlo (con el objetivo de conseguir los recursos para adquirir las sustancias), sino porque no está en condiciones de tomar decisiones racionales. El usuario de drogas, en tanto enfermo, se convierte en un no-agente que carece de la capacidad de actuar de otra manera.

Entender el problema del uso de drogas como un asunto de salud implica pensar al usuario como el principal afectado. El uso de drogas ilegales supone una conducta no deseada en tanto "afecta negativamente, en forma crónica, la salud física o psíquica del sujeto" (Ley 26.934, artículo 2), y "consume la vida de quien las consume" (Declaraciones del titular de la SEDRONAR 14/2/2014). Todos los miembros de una sociedad pueden caer en alguna adicción y/o uso problemático. Sin embargo, esta visión no debe ignorar los condicionamientos del contexto socioeconómico de cada individuo. Por el contrario, en los discursos analizados se destaca la mayor vulnerabilidad de los sectores pobres de la población (Palabras de la Presidenta de la Nación 30/03/2014). El usuario con menos recursos económicos, entonces, tiene mayores posibilidades de avanzar en un uso problemático de estupefacientes, en la medida que se encuentra más indefenso frente al uso de sustancias deterioradas: "como siempre, los narcotraficantes utilizan con los pobres drogas terribles de bajísima calidad, que le rompen la cabeza, los que tienen plata consumen de la buena" (Palabras de la Presidenta de

la Nación 30/3/2014). Este último punto parece contradecir el supuesto de que el uso problemático no tiene que ver con el carácter de la sustancia, expuesto en párrafos anteriores. Sin dejar de advertir esta tensión, la cuestión a resaltar aquí es la correlación directa entre las condiciones socio-económicas de un individuo y la posibilidad de padecer la enfermedad. Opera aquí una asociación explícita entre un contexto de vulnerabilidad social (Ayres et al. 2006) y los márgenes de acción de los usuarios pobres: el individuo pobre no solamente consume por su condición de exclusión, sino también que esa misma posición de vulnerabilidad lo convierte en víctima de los narcotraficantes. De esta forma, la categoría del uso de drogas en tanto asunto de salud se entrelaza con la noción de inclusión social: existen ciertos componentes socioestructurales que fomentan el uso de drogas en sectores de bajos recursos económicos.

3.3. El problema del uso de drogas como un asunto de inclusión y salud social

Un tercer modo de enmarcar el problema del uso de drogas es en tanto cuestión de inclusión y salud social. Bajo este tipo de marco, la idea del uso de drogas tiene dos dimensiones: por un lado, la inclusión social del usuario de drogas, y por el otro, el desarrollo pleno de los lazos sociales y de solidaridad en una sociedad. Respecto del primer punto, el uso de drogas está asociado con la falta de oportunidades y expectativas de un individuo. Es decir, con “[...] las realidades que llevan a las personas a acercarse a una situación de consumo y abuso de sustancias” (Declaraciones del titular de la SEDRONAR 22/4/2014). Esta mirada centrada en los condicionamientos socioestructurales que llevan a una persona a usar drogas implican un *pasaje de lo patológico a lo salutogénico* (Plan Nacional de Salud Mental): para comprender las causas por las que un individuo usa drogas, hay que atender a los factores generales de la salud: los ambientales, conductuales y estructurales. De esta forma, el análisis se centra en el usuario y sus experiencias particulares.

Pese a plantear el carácter específico de las contingencias que llevan a cada usuario de drogas a consumir, en los documentos analizados se recupera la relación causal entre la falta de oportunidades y la exclusión social, y el uso de drogas. El argumento que sostiene que “si hay inclusión social, no hay drogas” (Declaraciones del titular de la SEDRONAR 06/12/2013) implica pensar al uso de drogas como consecuencia de la marginalidad y falta de contención social.

El usuario dejaría de ser un agente, para convertirse en un sujeto cuyas acciones están determinadas por los contextos en los que vive:

Es importante entender que quien ha caído fundamentalmente en el último tramo, quien ha caído en una adicción, realmente es una persona que tiene un proyecto de vida caído. A veces nos resulta difícil darnos cuenta o ver esto. Se trata de una persona que no tiene deseo propio, que está vaciado. (Diario de Sesión de la Cámara de Senadores de la Nación Argentina 30/4/2014: 59-60).

La cita anterior ilustra cómo opera el mecanismo causal anteriormente mencionado: la exclusión y/o la falta de un proyecto de vida atentan contra la capacidad de actuar autónomamente del individuo, quien inexorablemente se convierte en un usuario de drogas. Los individuos, en este contexto, verían en el uso de drogas una forma de sentirse incluidos en sus grupos de relación y en la sociedad misma (Megías et al. 2005). Este esquema omite, no obstante, las situaciones en las cuales un individuo económica y socialmente excluido no deviene en un usuario de drogas, como así también aquellas en las que una persona "no excluida", sí lo hace. En cualquiera de los casos, opera un determinismo estructural que subestima, explícita e implícitamente, las acciones y autonomías individuales: en el caso del usuario pobre en la medida que su condición misma lo lleva a consumir drogas, y en la omisión de los casos de usuarios ricos, quienes bajo esta lógica no ingresarían en el consumo.

En segundo lugar, la noción del uso de drogas como una cuestión de salud social e inclusión asocia al fenómeno con un problema que ataca las bases mismas de una sociedad. Bajo esta mirada, las drogas ilegales constituyen "[...] una grave amenaza para la salud y el bienestar de los seres humanos y menoscaban las bases económicas, culturales y políticas de la sociedad" (Resolución Procuración General de la Nación 208/2013). El uso de drogas es un problema de salud social en tanto deteriora los lazos de solidaridad y rompe *el tejido social* (Decreto 101/2001) de cualquier comunidad:

[...] mirar a las adicciones como un problema de salud social. Esto es entender que los consumos problemáticos son un problema de toda la sociedad, ya que van rompiendo, transversalmente, todos los lazos: los

de la familia, los de los amigos, los del barrio, los de la sociedad toda.
(Declaraciones del titular de la SEDRONAR 03/4/2014)

La cuestión social juega un rol antes del consumo de drogas (al condicionar a aquellos individuos que comienzan a usar drogas ilegales y devienen en usuarios problemáticos) y después de dicho consumo (en la medida que el uso de drogas mismo tiene consecuencias sobre el tejido social). El uso de drogas, en este contexto, es una conducta no deseada que rompe con las células básicas de la sociedad. Es un proceso progresivo que ataca primero al individuo, luego a su entorno, y, finalmente, destruye los lazos de una comunidad. En tanto proceso excede los marcos de un Gobierno (Discurso del Presidente de la Corte Suprema de Justicia 06/3/2014), y se constituye en un problema a largo plazo, un problema del Estado argentino.

El problema del uso de drogas como un asunto de inclusión y salud social supone entenderlo a la vez como causa y consecuencia de la exclusión social, la falta de oportunidades de los usuarios y el quiebre de los lazos sociales. Opera aquí un argumento miserabilista (Grignon y Passeron 1991) que ve al usuario de drogas como un sujeto alienado que cubre sus carencias a través del consumo de estupefacientes ilegales. Es decir, el uso de droga, en tanto práctica de las clases populares o pobres, no tienen un sentido propio sino que emana de un orden social que excluye al individuo y lo lleva a consumir.

En virtud de éste y los marcos anteriormente descriptos, se consolida el *trinomio seguridad-enfermedad-inclusión social* para pensar el problema del uso de drogas. Dicho trinomio recupera y amplía el tradicional acercamiento al problema que opera bajo el binomio enfermedad-delito (Kornblit 2004; Barbosa 2012), y asume que el consumo problemático atenta contra la salud del individuo, pero también contra sus proyectos de vida, la integridad y la seguridad de una sociedad.

3.4. El problema del uso de drogas como un asunto de autonomía

Un cuarto modo de enmarcar el problema del uso de drogas es como un asunto de autonomía. Esta forma de entender el problema, marginal en los documentos analizados, afirma que el uso de drogas es un asunto privado de los individuos, y como tal es resguardado por la Constitución Nacional. La criminalización del uso de drogas debe impugnarse en tanto es:

[...] un sistema normativo que criminaliza conductas que —bajo determinadas circunstancias— no afectan a un tercero y, por lo tanto, están a resguardo del artículo 19 de la Constitución Nacional. Consecuentemente, cabe afirmar que el Congreso ha sobrepasado las facultades que le otorga la Carta Magna. (Corte Suprema de Justicia, Arriola, Sebastián y otros *s/ causa n° 9080*: 22)

En este enfoque, el uso de drogas, en tanto y en cuanto no cause daños a un tercero, no debe estar sujeto a las injerencias del Estado. En tales casos, la disposición tiene un carácter inconstitucional “[...] en cuanto incrimina la tenencia de estupefacientes para uso personal que se realice en condiciones tales que no traigan aparejado un peligro concreto o un daño a derechos o bienes de terceros” (Fallo Arriola, Sebastián y otros *s/ causa n° 9080*: 24). De esta forma, se consolida una visión de derechos fuerte (Hunt 2004), que reconoce el derecho de los individuos a consumir drogas, y disponer libremente de su cuerpo. El uso de drogas, bajo este enfoque, es un fenómeno inherentemente liberal en el sentido que proclama Mill (1970 [1859]): la decisión de usar drogas constituye una libertad individual y, en casos en que no perjudique a terceros, no debe estar sujeta a la coacción del Estado ni de otros actores.

Las consecuencias del uso de drogas, en este marco, son individuales. En la medida que no se perjudique la integridad de un tercero, o la prevención de dicho perjuicio sea más onerosa que el perjuicio mismo, los sujetos pueden decidir autónomamente respecto de su salud y tratamiento. El usuario debe consentir el inicio de un tratamiento que apunte a su recuperación. Dicho consentimiento supone que el Estado no puede privarlos de su libertad (sea en la cárcel o en un centro terapéutico):

No podrá ser privado de su libertad personal el declarado incapaz por causa de enfermedad mental o adicciones, salvo en los casos de riesgo cierto e inminente para sí o para terceros, quien deberá ser debidamente evaluado por un equipo interdisciplinario del servicio asistencial con posterior aprobación y control judicial. (Ley 26.657, artículo 43)

Se recupera de esta manera la agencia del usuario de drogas, subestimada por los enfoques antes descriptos. El uso de drogas constituye una conducta no deseada, en la medida que atenta contra la salud del usuario. Sin embargo, la decisión de

reducir el uso de sustancias ilegales no recae en un tercer actor (como el Estado o un profesional médico que lo dictamine), sino en el propio individuo. La conducta debe ser restringida al ámbito privado del usuario: el objetivo es que no se perjudique el bienestar de terceros. Esta visión se condice con el marco que entiende al problema como un asunto de seguridad, en la medida que determina cuán peligroso es un consumo según el peligro que acarree para el resto de la sociedad.

Este enfoque liberal no carece de potenciales problemas. Así como las visiones que enmarcan el problema como una cuestión de salud y/o inclusión niegan el carácter racional del individuo, quien debe ser ayudado por un actor externo a superar su condición de enfermo y/o excluido, la visión de autonomía puede pecar de un exceso de liberalismo por el cual toda la responsabilidad recae en el usuario de drogas. El Estado, en este punto, no debe atender a las consecuencias que sucedan en el ámbito privado del mismo. Sin embargo, al resaltar el carácter autónomo de los individuos, esta visión omite los contextos de vulnerabilidad social (Ayres et al. 2006) de ciertas poblaciones, que restringen su efectiva autonomía. Al mismo tiempo, la desresponsabilización estatal respecto de la problemática impacta significativamente en la vida de las personas más vulnerables, produciendo y reproduciendo tales vulnerabilidades y desigualdades.

3.5. Análisis cuantitativo

Para el análisis cuantitativo se relevó y sistematizó el semanario digital “Parlamentario” durante el período 2009-2014. Una vez relevadas las notas, se las clasificó a partir de tres variables: Posición Política (POSPOL), Partido Político (PARPOL) y Año (ANO). La primera variable es de carácter tricotómica: los textos fueron clasificados según si trataban de un representante del oficialismo⁴, oposición o poder Judicial. Respecto de la variable categórica Partido Político, los valores que podía adoptar cada caso fueron los siguientes⁵: Frente Para la Victoria (FPV), Unión Cívica Radical (UCR), Partido Justicialista Disidente (PJ Disidente), Propuesta Republicana (PRO), Partido Socialista, Coalición Cívica-ARI, GEN, Frente Amplio Progresista (FAP), poder Judicial, u Otros. Finalmente,

⁴ Se consideraron al FPV y aliados.

⁵ La clasificación de cada caso se realizó en base a la afiliación partidaria proporcionada en la página web de la Fundación Directorio Legislativo.

la variable Año es de carácter nominal, y sus valores son los siguientes: 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014. Dichas variables permitieron analizar modificaciones y diferencias en las formas de encuadrar el problema a lo largo del tiempo, y según partidos políticos y posición en el espectro político. Las categorías de análisis utilizadas recuperaron los tipos empíricos desarrollados durante la etapa cualitativa (problema de seguridad, de salud pública, de inclusión y/o salud social, y cuestión que hace a la autonomía). Las categorías en cuestión fueron las siguientes: Droga, Problema, Narcotráfico, Crimen, Salud, Salud Social, Criminalización, Despenalización, Liberalización, Legalización, Autonomía⁶.

Las palabras asociadas a cada una de las categorías se describen a continuación, en la tabla número 2:

Tabla 2:
Categorías de análisis y palabras asociadas a cada una

Categoría de análisis	Palabras asociadas
DROGA	CANNABI*, CONSUM*, DROGA*, ESTUPEFAC*, FARMACOLÓGICO, SUSTANC*, TENENC*, TÓXICO
PROBLEMA	ADVERTENCIA, AGRAVIAR, ALERT*, COMBATIR*, FLAGELAR, FLAGELO*, LUCHA*, PREOCUPA*, PROBLEMA, PROBLEM*, URGENCIA
NARCOTRÁFICO	COMERC*, MULA, NARCO*, *TRAFIC*, PRODUCCIÓN
SALUD	ABUSAR, ABUSOADICC*, ADICT*, DROGODEPENDENCIA, INTERNACION, INTERNAR*, MÉDICAMENTE, MÉDICO, RECUPERACIÓN, RECUPERAR, SALUD*, ENFERM*, SOBREDOSIS, SOBREMEDICACIÓN, TERAPIA, TERAPÉUTICO, TÓXICODEPENDIENTES, TRATAMIENTO
SALUD SOCIAL	ACOMP*, ESTIGMA, ESTIGMATIZA, ESTIGMATIZACIÓN, ESTIGMATIZADO, ESTIGMATIZAR*, EXCLUS*, INCLUIR, INCLUS*, INTEGRAR, VICTIMA*, VICTIMIZA*, VULNERAB*
DESPENALIZACIÓN	DESPENAL*, DESCRIMINA*
LIBERALIZACIÓN	LIBERAL*

⁶ Las categorías Criminalización, Despenalización, Liberalización y Legalización fueron agregadas inductivamente luego de una primera revisión de los documentos, y representan respuestas legislativas asociadas a cada tipo de marco del problema.

Categoría de análisis	Palabras asociadas
LEGALIZACIÓN	LEGAL*
CRIMEN	AGRESIÓN, CRIM*, DELITO*, DELINC*, LADR*, INSEGUR*, SEGURIDAD, SEGURO, VIOLENCIA, VIOLENTAR, VIOLENTO
CRIMINALIZACIÓN	CRIMIN*, ENCARCE*, PENA*
AUTONOMÍA	AUTONOM*, PRIVAD*, PRIVACIDAD, INDIVIDUAL
Fuente: elaboración propia.	
Nota: El asterisco (*) significa que se rastrearon todas las palabras con el prefijo y/o sufijo correspondiente.	

Respecto del procesamiento de los datos, la asociación de palabras con las categorías respondió a un proceso de codificación manual. En un primer momento, se pensaron términos que estuvieran vinculados con cada categoría. Luego de un primer rastreo de palabras clave en los textos, se asociaron nuevas palabras a cada categoría. Se utilizó un software de análisis cuantitativo que posibilitó contabilizar y comparar las frecuencias de ocurrencia de cada categoría en función del conteo de las palabras asociadas a ellas. Se excluyeron del análisis aquellas palabras sin significado, como artículos, pronombres y preposiciones. Además, el programa permitió estimar la correlación que existe entre las categorías, el grado de proximidad entre ellas en cada texto y la fuerza de asociación entre cada una. Por otra parte, el software permitió establecer ciertas reglas de análisis que evitaran la codificación de ciertas palabras cuando, por términos cercanos, modificara su significado. Por ejemplo, en el caso de la palabra CRIMEN, fue asociada a la categoría homónima siempre que no estuviese cercana al adverbio NO. El software de análisis cuantitativo, finalmente, facilitó la presentación de los resultados en matrices de datos y gráficos que resumieran la información.

El encuadramiento de una cuestión política se vincula directamente con la noción de *priming*: los marcos resaltan la importancia de ciertas dimensiones de un problema político, para que los ciudadanos evalúen cuestiones sociales y políticas a partir de la evidencia y los discursos más fácilmente accesibles (Jacoby 2000). El análisis del semanario Parlamentario permitió dar cuenta de cómo opera este mecanismo a partir de la descripción la saliencia de las diferentes palabras asociadas a las categorías para el conjunto del arco político argentino. El gráfico

número 1 describe la distribución total de los términos para el período 2009-2014, medido según la frecuencia total de las palabras vinculadas a cada categoría. La categoría con mayor frecuencia durante el período fue la de DROGA, apareciendo un total de 1638 veces en los textos. En segundo lugar aparece la categoría NARCOTRÁFICO, con 996 repeticiones. La categoría PROBLEMA emergió 923 veces en los documentos, mientras que detrás de ella se ubicó SALUD (con 730 apariciones). La categoría CRIMEN se ubicó en quinto lugar, con un total de 620 repeticiones, mientras que la noción de SALUD SOCIAL apareció 268 veces. Las categorías con menor saliencia fueron las de AUTONOMÍA y LIBERALIZACIÓN, con 9 y 6 repeticiones respectivamente. Esto se condice con lo expuesto durante la etapa de análisis cualitativo, al demostrar el carácter marginal de este tipo de marco en los discursos de los decisores políticos.

A partir de un primer acercamiento a los textos, puede afirmarse que la forma de enmarcar la cuestión de las drogas en Argentina durante el período 2009-2014 estuvo asociada, principalmente, a la idea del tráfico de sustancias ilegales por sobre la noción de salud pública. En efecto, el 17,2% del total de palabras estuvieron asociadas a la categoría NARCOTRÁFICO, mientras que los términos asociados a la SALUD alcanzaron el 12,6%. Si a la frecuencia asociada al NARCOTRÁFICO se le agrega aquella asociada al CRIMEN, el porcentaje de palabras asociadas a actividades ilícitas y potencialmente peligrosas para la sociedad asciende a casi el 30% del total (1616 repeticiones). De esta forma, pese a que existen diversos marcos con los que pensar la problemática de las drogas ilegales, durante el período analizado primó una visión tradicional de la problemática que la caracterizó el binomio enfermedad-delito (Kornblit 2004; Barbosa 2012).

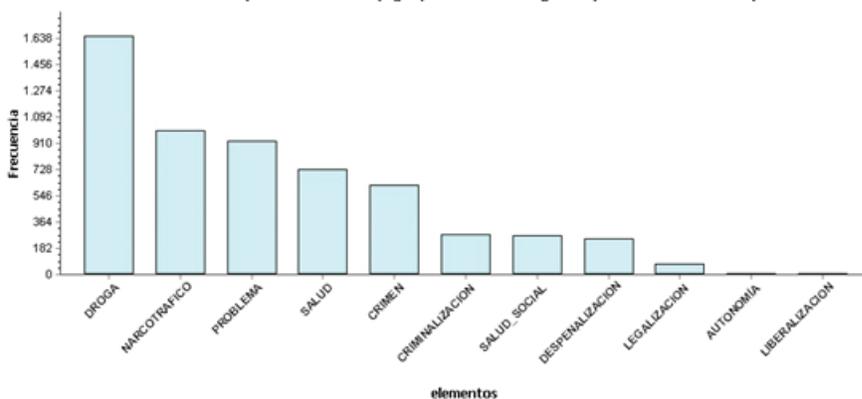
Tabla 3:
Distribución de palabras clave (agrupadas en categorías).
Frecuencia Total y % Mostrado, 2009-2014

	FRECUENCIA	% MOSTRADO
DROGA	1638	28,5%
NARCOTRAFICO	996	17,2%
PROBLEMA	923	15,9%
SALUD	730	12,6%
CRIMEN	620	10,7%
CRIMINALIZACION	279	4,8%
SALUD_SOCIAL	268	4,6%
DESPENALIZACION	244	4,2%
LEGALIZACION	73	1,3%
AUTONOMIA	9	0,20%
LIBERALIZACION	6	0,1%

Fuente: elaboración propia.

N= 323.

Gráfico 1: Distribución de palabras clave (agrupadas en categorías). Frecuencia Total, 2009-2014.

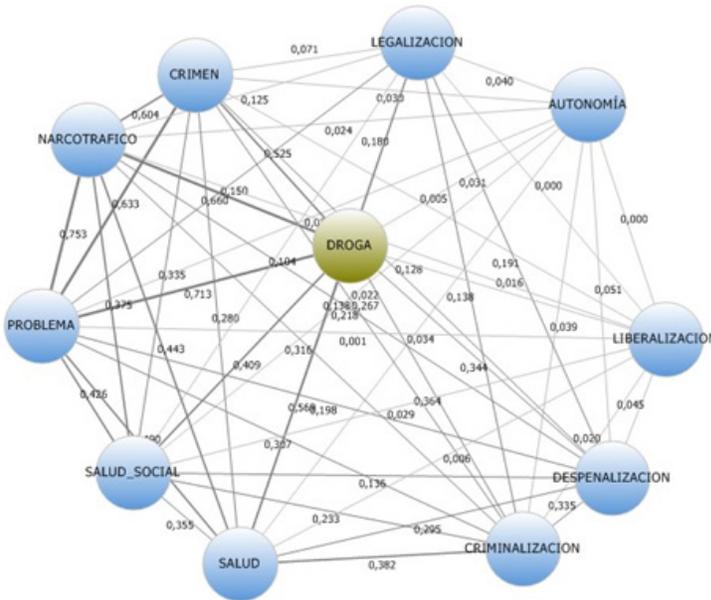


Fuente: elaboración propia.

N= 323.

La asociación de categorías resulta más elocuente cuando se evalúan los vínculos de ocurrencia entre categorías. A partir de la estimación de coeficientes de coocurrencia, el gráfico número dos ilustra cuán fuertes fueron los vínculos entre las categorías en los documentos analizados. Con un rango de variabilidad de 0 a 1 (considerando 0 cuando las categorías no aparecen simultáneamente en ninguno de los documentos y 1 cuando lo hacen en todos los casos), se consideró como categoría nodal a la de DROGA. A partir de ella fueron calculándose sus niveles de coocurrencia con respecto a las demás categorías, tomando como unidad de análisis a cada uno de los documentos. Las categorías con el mayor nivel de coocurrencia con DROGA fueron las de PROBLEMA y NARCOTRÁFICO, con vínculos de 0,71 y 0,66 respectivamente. Luego se ubicaron SALUD y CRIMEN, con vínculos de aproximadamente 0,5 cada uno. Entre las categorías con menores índices de coocurrencia respecto de la categoría DROGA, se encontraron LEGALIZACION (0,18), AUTONOMÍA (0,031) y LIBERALIZACIÓN (0,016).

Gráfico 2: Niveles de coocurrencia entre categorías



Fuente: elaboración propia.

N= 323.

Tabla 4:
Niveles de proximidad/coocurrencia entre categorías tomando como referencia DROGA

Palabras clave	Co-ocurre	No	Ausente	Fuerza	Fuerza
PROBLEMA	217	41	39	0,713
NARCOTRAFICO	208	48	48	0,660
SALUD	161	17	95	0,569
CRIMEN	166	39	90	0,525
SALUD_SOCIAL	121	19	135	0,409
CRIMINALIZACION	103	11	153	0,364
DESPENALIZACION	88	0	168	0,344
LEGALIZACION	48	2	208	0,180
AUTONOMÍA	8	0	248	0,031	••
LIBERALIZACION	4	0	252	0,016	•

Fuente: elaboración propia.

N= 323.

La saliencia de los términos fue variando a lo largo de los años. Tal como se desprende del gráfico número tres, la cuestión de las drogas fue *in crescendo* a partir del Fallo Arriola de la Corte Suprema, logrando su punto más alto durante el año 2012 (año en el que cobró mayor relevancia el debate respecto de la despenalización del uso de drogas). Ese año, la frecuencia de ocurrencia de la categoría DROGA ascendió a las 415 apariciones, mientras que la categoría DESPENALIZACIÓN alcanzó las 91 repeticiones en los documentos. Por su parte, las categorías CRIMEN y NARCOTRÁFICO aumentaron sus apariciones en los documentos de forma sustantiva a partir del año 2013, teniendo sus puntos más altos en 2014, con 233 y 350 repeticiones respectivamente. Este cambio en la cantidad de menciones a las palabras asociadas a ambas categorías está asociado a la relevancia que adquirió la problemática del tráfico de sustancias psicoactivas: en 2013 cobró notoriedad en la agenda pública a partir de los hechos acontecidos en la ciudad de Rosario⁷. Finalmente, la noción de SALUD SOCIAL adquirió

⁷ Si bien la problemática del tráfico de drogas ilegales en la ciudad santafesina data del año 2004, la cuestión cobró mayor notoriedad en el espacio público a partir de los más de 200 crímenes por ajustes de cuenta entre narcotraficantes que se sucedieron durante el 2013 (La Nación, 03/11/2013).

mayor relevancia (aunque menor comparada con las de NARCOTRÁFICO, CRIMEN, e incluso SALUD) a partir del 2014. Dicho cambio estuvo asociado con la asunción al frente de la SEDRONAR del Cura Juan Carlos Molina, quien buscó darle un giro a las políticas en materia de drogas y orientarlas hacia la inclusión social de los usuarios⁸.

Tabla 5:
Evolución distribución de palabras clave (agrupadas en categorías).
Frecuencia Total, 2009-2014.

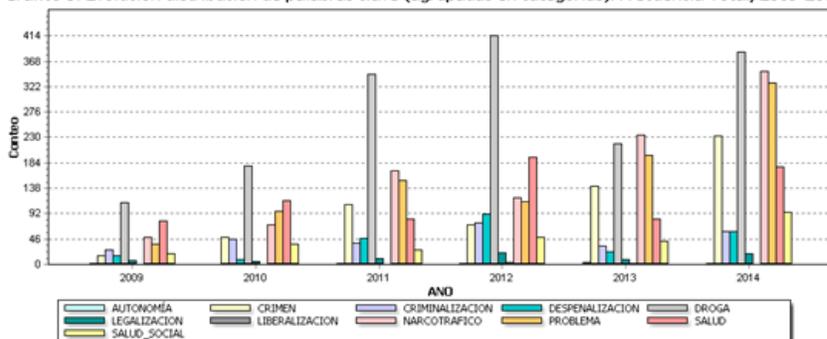
	2009	2010	2011	2012	2013	2014
AUTONOMÍA	1		1	2	4	1
CRIMEN	16	49	109	71	142	233
CRIMINALIZACION	26	46	38	76	33	60
DESPENALIZACION	16	8	48	91	22	59
DROGA	112	178	345	415	218	385
LEGALIZACION	7	6	10	21	9	20
LIBERALIZACION				4	2	
NARCOTRAFICO	49	72	170	121	234	350
PROBLEMA	36	97	152	113	197	328
SALUD	78	116	83	195	82	176
SALUD_SOCIAL	20	37	26	49	42	94

Fuente: elaboración propia.

N= 323.

⁸ Este cambio ha sido resaltado por el propio Molina, al afirmar, luego de la sanción del decreto 48/2014 que separa las tareas de la SEDRONAR y el Ministerio de Seguridad, que: "Todo lo que tenga que ver con la lucha contra el narcotráfico y la persecución de los narcotraficantes pasa a la órbita del Ministerio de Seguridad, con lo cual la SEDRONAR toma una nueva forma, que es la de hablar de la inclusión, de sujetos de derecho, de sacar a los chicos de la calle y de un proyecto de vida para ellos" (Declaraciones del titular de la SEDRONAR 17/01/2014).

Gráfico 3: Evolución distribución de palabras clave (agrupadas en categorías). Frecuencia Total, 2009-2014



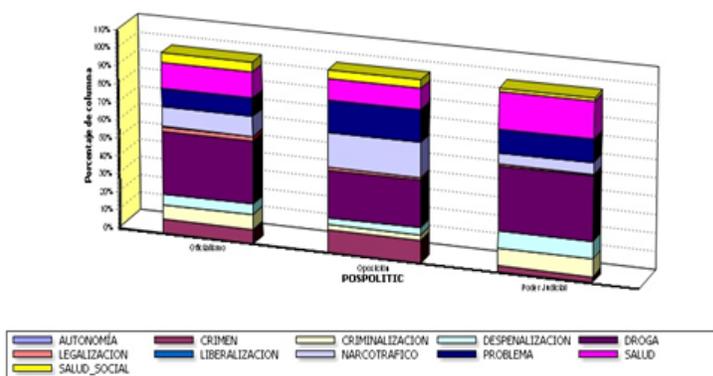
Fuente: elaboración propia.

N= 323.

Los resultados presentados resumen los modos de enmarcar la cuestión de las drogas considerando al conjunto del arco político como un actor único. Sin embargo, es posible evaluar las diferencias en las formas de pensar la cuestión en función de la posición política de los actores involucrados y su pertenencia partidaria. Si se considera la variable POSICIÓN POLÍTICA, los modos de encuadrar la problemática difirieron entre el oficialismo, la oposición y el poder Judicial. El gráfico número cuatro ilustra dichas diferencias. La categoría NARCOTRÁFICO tiene una saliencia mayor en el arco opositor en comparación con el oficialismo y el poder Judicial: casi el 20% de las menciones de los representantes de los espacios políticos opositores estuvieron asociadas a tráfico ilegal de sustancias ilegales, mientras que en el oficialismo dicha cifra alcanzó el 11%. Por otra parte, las categorías PROBLEMA (17,7%) y CRIMEN (11,9%) también alcanzaron su mayor nivel de ocurrencia en el marco de los discursos e intervenciones de la oposición. En lo que refiere al oficialismo, la categoría con mayor frecuencia luego de DROGA fue la de SALUD, la cual apareció en un 14% del total de documentos. Dicho porcentaje es superado solamente por el poder Judicial: la cifra alcanzó al 20% de sus intervenciones. Por otra parte, el 5,6% de las intervenciones de representantes del oficialismo estuvieron asociadas a la categoría SALUD SOCIAL. Si bien la cifra no alcanzó los niveles de las categorías SALUD ni NARCOTRÁFICO, la frecuencia de ocurrencia de la misma fue aumentando a partir de fines del 2013 y durante el año 2014, momento en el que asumió

Molina en la SEDRONAR. Finalmente, resulta menester destacar el reducido espacio que ocuparon las nociones asociadas a la autonomía y liberalización en los discursos analizados: en ningún caso las cifras de menciones alcanzaron siquiera el 2% del total de las intervenciones.

Gráfico 4: Frecuencia de Categorías según Posición Política (%)



Fuente: elaboración propia.

N=32

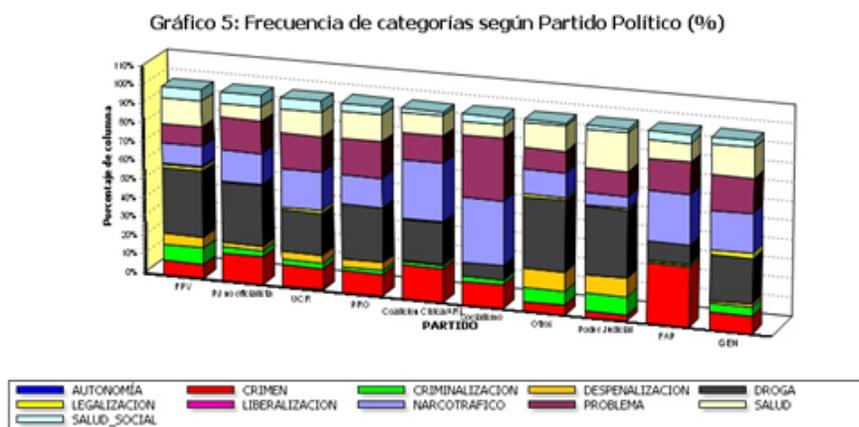
Tabla 6:
Frecuencia de categorías según Posición Política (%)

	Oficialismo	Oposición	Poder Judicial
AUTONOMÍA	0,2%	0,1%	
CRIMEN	7,5%	11,9%	3,2%
CRIMINALIZACION	8,3%	3,6%	9,7%
DESPENALIZACION	5,7%	3,6%	9,7%
DROGA	35,1%	26,3%	35,5%
LEGALIZACION	1,9%	1,1%	0,6%
LIBERALIZACION	0,5%		
NARCOTRAFICO	11,0%	19,4%	6,5%
PROBLEMA	10,3%	17,7%	12,9%
SALUD	13,9%	11,9%	20,0%
SALUD_SOCIAL	5,6%	4,4%	1,9%

Fuente: elaboración propia.

N= 323.

Estas diferencias se detallan de mejor forma cuando se considera la variable PARTIDO POLÍTICO. El gráfico número cinco resume las frecuencias de ocurrencia de las categorías de análisis según el origen partidario de los actores recuperados en cada documento. En consonancia con lo dicho en el párrafo anterior, los miembros del FPV orientaron sus intervenciones alrededor de la categoría SALUD (14%) y, en segundo lugar, alrededor de la categoría NARCOTRÁFICO (10,8%). Los representantes de los partidos opositores, por el contrario, enmarcaron sus discursos en torno a las drogas principalmente a partir de las categorías de NARCOTRÁFICO y CRIMEN. Entre ellos, aquellos que provienen del GEN (20,5%), la UCR (20,3%), el Socialismo (34%) y la Coalición Cívica-ARI (30,6%) son los que enmarcaron de forma más recurrente a la cuestión en base al tráfico de drogas. Entre los partidos opositores también, los representantes del PRO y el Gen fueron más propensos a encuadrar la problemática en torno a una dimensión de salud. Finalmente, en lo que refiere a la categoría de SALUD SOCIAL, dos partidos opositores presentaron frecuencias de ocurrencia similares al FPV (5,7%): el PJ disidente (o no oficialista) (5,8%) y la UCR (5,6%).



Fuente:elaboración propia N= 323.

Tabla 7: Frecuencia de categorías según Partido Político (%)

	FPV	PJ no oficialista	UCR	PRO	Coaliccion Civica/ ARI
AUTONOMÍA	0,2%		0,3%		
CRIMEN	7,5%	14,4%	11,3%	11,8%	17,8%
CRIMINALIZACION	8,4%	3,5%	3,1%	2,0%	1,6%
DESPENALIZACION	5,8%	2,7%	3,9%	4,1%	1,2%
DROGA	35,4%	31,9%	22,4%	29,1%	21,7%
LEGALIZACION	1,9%	0,5%	1,4%	0,2%	0,4%
LIBERALIZACION	0,5%				
NARCOTRAFICO	10,8%	16,6%	20,3%	15,4%	30,6%
PROBLEMA	9,9%	17,2%	18,5%	19,1%	14,3%
SALUD	14,0%	7,4%	13,1%	14,4%	10,5%
SALUD_SOCIAL	5,7%	5,8%	5,6%	3,9%	1,9%

Fuente: elaboración propia. N= 323

En suma, mientras que los representantes de la oposición enunciaron un discurso sobre las drogas asociado principalmente a la problemática del narcotráfico y del delito, las intervenciones del oficialismo apuntaron a enmarcar el asunto, no solamente como una cuestión criminal, sino también como una cuestión de salud. El marco de la salud también primó en las intervenciones de los representantes del poder Judicial. La noción de salud social, si bien se mantuvo como secundaria, fue ganando espacio en los discursos del oficialismo y de partidos opositores como el PJ no oficialista y la UCR. En todos los casos, los marcos asociados a la autonomía ocuparon un lugar secundario.

CONCLUSIONES

El presente artículo tuvo como objetivo describir y comparar los modos en los que los *policymakers* se representaron la problemática de las drogas ilegales en Argentina durante el período 2009-2014. Con tal fin, se desarrolló un análisis

Tabla 8: Cuadro Resumen

Socialismo	FAP	GEN	Poder Judicial	Otros
		0,1%		0,2%
12,6%	31,9%	9,2%	3,2%	4,6%
2,5%	1,1%	4,3%	9,7%	7,9%
		1,8%	9,7%	10,0%
7,5%	9,9%	24,0%	35,5%	37,3%
		2,4%	0,6%	1,5%
34,0%	26,4%	20,5%	6,5%	12,7%
32,7%	16,5%	18,3%	12,9%	11,4%
6,9%	9,9%	15,6%	20,0%	12,7%
3,8%	4,4%	3,6%	1,9%	1,7%

Fuente: Elaboración propia

mixto de contenido. Durante la etapa de análisis cualitativo se describieron cuatro tipos de marcos con los que los decisores políticos pensaron la cuestión del uso de drogas durante el período: como un problema de seguridad, de salud pública, de inclusión y/o salud social, o bien como una cuestión que hace a la autonomía y a los derechos de los individuos. Luego, a partir de estos marcos, se analizó la saliencia de cada uno durante el período analizado y considerando al conjunto del arco político argentino.

Fassin (2014: 138) define a las sociedades democráticas, como aquellas sociedades que se “se autoproclaman como creadoras de sus leyes y normas”. Todo orden social, bajo esta idea, es inmanente: los principios que regulan una sociedad son históricos y políticos. Históricamente se naturalizó la idea de una vida libre de drogas. El uso de sustancias se caracterizó por ser considerada una conducta desviada (Becker, [1963] 2012) de las normas imperantes. Esta naturalización constituye, en términos de Fassin (2014), un límite a las democracias, en la medida que presupone un principio (como es el de una vida sin drogas)

inmutable. Los marcos analizados en este artículo, dan cuenta de los límites de la vigencia de la norma en Argentina. La multiplicidad de marcos con los que se piensa la problemática del uso de drogas en el país cuestionan el paradigma prohibicionista y reivindican nuevos enfoques centrados en los derechos y la salud de los usuarios. Esto no implica, no obstante, la normalización del uso de drogas: el eje del debate gira en torno al narcotráfico y la inclusión/exclusión de los usuarios, reproduciendo una mirada estigmatizante de los mismos.

A continuación se presentan dos grandes cuestiones que emergen de la interpretación de los datos presentados: las dificultades inherentes a los cambios institucionales en materia de drogas, en particular en relación a las creencias y estereotipos alrededor de la cuestión; y las consecuencias que tienen dichos obstáculos para diseñar y aplicar políticas integrales en materia de estupefacientes.

Respecto de la primera cuestión, el análisis de los documentos resalta cómo los procesos de retroalimentación inherentes a las instituciones restringen las posibilidades de desarrollo de políticas alternativas (Skocpol y Pierson 2002). El problema de las drogas en Argentina no supone una definición unívoca, sino más bien un concepto polisémico que cuestiona el paradigma prohibicionista y punitivo tradicional. El uso de drogas como problema de política pública supone una compleja trama de discursos y relatos que se superponen entre sí. Los cambios recientes a nivel de políticas públicas en el país intentan romper con la estigmatización y segregación social de los usuarios mediante la revalorización de sus libertades y derechos. No obstante, el proceso es gradual y contradictorio. Tal como se señaló en páginas anteriores, pese a que existen diversos marcos con los que los decisores políticos piensan la problemática de las drogas ilegales, durante el período analizado primó una visión tradicional de la problemática que la asocia al delito –sea a nivel de tráfico de estupefacientes o de crímenes de los usuarios- y a la enfermedad. Si bien emergieron nociones como las de inclusión y autonomía con las cuales pensar el problema, ocuparon un lugar marginal en los discursos de los decisores políticos oficialistas y/u opositores.

La literatura especializada en instituciones y cambio institucional señala que los marcos institucionales no solo cristalizan ciertas ideas y creencias (Hall 1997), sino también ayudan a moldear los intereses y preferencias de los individuos (Lieberman 2002). Como consecuencia, aunque existan cambios en materia

institucional, estos no se traducen inmediatamente en cambios a niveles culturales e ideológicos. El tiempo juega un rol primordial en este proceso. Esto puede producir que, pese a que existan nuevas políticas, en la práctica se exacerbén las medidas tradicionales en materia de estupefacientes, con los resultados negativos que ellas implican. En efecto, y si bien los datos proporcionados por la SEDRONAR no se encuentran actualizados, para fines de 2011 el 95% de los gastos gubernamentales en materia de drogas se destinó a combatir la oferta de estupefacientes (SEDRONAR 2011). Este dato ilustra cómo la “tendencia punitivista” permanece inserta en las políticas de drogas a nivel nacional, a pesar de las modificaciones y reformulaciones que se han llevado adelante en la materia.

Lo anterior introduce la segunda cuestión mencionada al comienzo de este apartado. Las dificultades para cambiar ciertas creencias y estereotipos, y la consecuente superposición de marcos con los cuales pensar la problemática, cercenan las posibilidades de elaborar una política de carácter integral en tanto las medidas entran en contradicción entre ellas. Por ejemplo, entender el uso de drogas desde una óptica de seguridad, de salud y/o de inclusión entra en tensión con aquellas que la consideran un fenómeno de la esfera privada de los individuos. La falta de criterios objetivos para discernir los casos de usos problemáticos (e incluso para determinar las cantidades legalmente permitidas para el consumo personal), habilitan la discrecionalidad de profesionales de la salud o de las fuerzas de seguridad para etiquetar a los usuarios como adictos y/o como narcotraficantes. Por otra parte, la falta de indicadores que distingan los casos de tráfico de estupefacientes respecto de aquellos asociados al consumo personal atenta contra la posibilidad de llevar adelante políticas en materia de salud. La dificultad para discernir cuándo una tenencia está orientada a la venta y/o suministro de drogas, habilita la acción de las fuerzas policiales como primera respuesta.

A la luz de lo anterior, ¿cuál es, entonces, la posibilidad de avanzar una política pública en materia de drogas que resuelva el inconveniente sin violar los derechos de los usuarios? Si bien una política efectiva y racional sobre drogas debe estar orientada mediante un enfoque diversificado y no en una estrategia única, manejar este problema involucra incorporar un amplio espectro de políticas que funcionen sinérgica y complementariamente antes que en mutua contraposición. Dichas políticas, además, deben reglamentarse de forma tal que no den lugar a las interpretaciones discrecionales de las fuerzas de seguridad y/o de salud. Contar con

reglas claras y con indicadores, evidencia científica y guías de acción transparentes, habilitaría la posibilidad de una política pública integral. Sin desconocer lo conflictivo que sería determinar cuáles son los indicadores "objetivos" alrededor de la problemática de las drogas (por ejemplo, determinar las cantidades permitidas para el uso personal, las cantidades discriminadas por sustancias, y/o las cantidades destinadas al tráfico en grandes escalas o al narcomenudeo, etc.), la existencia de este tipo de reglas limitaría las probabilidades de que las fuerzas de seguridad actúen discrecionalmente y, en consecuencia, se reducirían los efectos nocivos de las políticas tradicionales.

El rol del científico social, en este contexto, resulta esencial. El investigador social debe avanzar en una actitud crítica que le permita construir marcos alternativos para pensar el asunto, que informen políticas públicas basadas en el respeto de los derechos de los usuarios. Lo anterior no niega la existencia de consumos problemáticos, tanto por la modalidad de uso como también por el tipo de sustancia consumida, que acarrear problemas de salud para los individuos que usan drogas. Sin embargo, deben buscarse políticas que dejen de asociar al usuario como un enfermo, y trabajar en la disociación de los procesos de atención sanitaria de la estigmatización y la connotación negativa que suelen conllevar. Por otra parte, debe avanzarse en la disociación del uso de drogas, el delito y los usuarios de drogas pobres. Asumir que el problema del uso de drogas es un fenómeno inherente a los sectores de bajos recursos desconoce el consumo de estupefacientes en sectores de alto poder adquisitivo; sectores, en este contexto, que son también vulnerables al uso de estupefacientes y pueden acarrear, en casos de usos irresponsables, peligros para la seguridad de sus conciudadanos. En conclusión, a lo que debe apuntarse es a revertir los escenarios de injusticias culturales y simbólicas, y promover usos responsables de estupefacientes. De esta forma se lograría un escenario de mayor reconocimiento de derechos y respeto entre los ciudadanos y por parte del Estado.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aureano, Guillermo (1998). *La Construction Politique Du Toxicomane Dans L'argentine Post-Autoritaire*. Un Cas De Citoyenneté À Basse Intensité. Tesis de Doctorado. Canadá: Universidad de Montreal.
- Ayres, José Ricardo De Carvalho Mesquita, et al. (2006). "Vulnerability, Human Rights, And Comprehensive Health Care Needs Of Young People Living With HIV/AIDS" *American Journal of Public Health*. Vol. 96, N° 6, pp. 1001-1006.
- Barbosa, Antonio (2012). "En 'El Jardín De Senderos Que Se Bifurcan': Políticas De Lenguaje Y Uso De Drogas", en María Epele (editora). *Padecer, Cuidar Y Tratar. Estudios Socio-Antropológicos Sobre Consumo Problemático De Drogas*. Buenos Aires: Antropofagia.
- Bateson, Gregory (1972). *Steps to an Ecology of the Mind*. Nueva York: Ballantín.
- Becker, Howard [1963] (2012). *Outsiders: Hacia Una Sociología De La Desviación*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Chong, Dennis y James Druckman (2007). "Framing Theory" *Annual Review of Political Science*. Vol. 10, pp. 103-126.
- Corda, Alejandro, Araceli Galante y Diana Rossi (2014). "Drug Users in Argentina: A 'Prohibitionist-Abstentionist' Framework", en Coletta Youngers y Catalina Pérez Correa (editoras). *In Search of Rights: Drug Users and State Responses in Latin America*. México: CIDE-CEDD.
- Cunial, Santiago (2014). *El uso de drogas ilegales como asunto de política pública en Argentina*. Tesis de Maestría. Argentina: Universidad Torcuato di Tella.
- Dombos, Tamas (2012). *Critical Frame Analysis: A Comparative Methodology for the Quing Project*. Budapest: Central European University.
- Duke, Karen (2013). "From Crime to Recovery: The Reframing of British Drugs Policy?" *Journal of Drug Issues*. Vol. 43, N° 1, pp. 39-55.
- Elo, Satu y Helvi Kyngäs (2008). "The Qualitative Content Analysis Process" *Journal of Advanced Nursing*. Vol. 62, N° 1, pp. 107-115.
- Epele, María (2010). *Sujetar Por La Herida. Una Etnografía Sobre Drogas, Pobreza y Salud*. Buenos Aires: Paidós.
- Fassin, Eric (2014). "Biopower, Sexual Democracy, and the Racialization of Sex", en James Faubion (director). *Foucault Now (Current Perspectives in Foucault Studies)*. Cambridge: Polity Press.

- Fischer, Frank (2003). *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*. Oxford: Oxford University Press.
- Fischer, Frank (2009). *Democracy and Expertise. Reorienting Policy Inquiry*. Oxford: Oxford University Press.
- Giddens, Anthony (1982). *Profiles and Critiques in Social Theory*. Londres: Macmillan.
- Goffman, Ervin (1974). *Frame Analysis: An Essay on the Organization of the Experience*. Nueva York: Harper Colophon.
- Grignon, Claude y Jean-Claude Passeron (1991). *Lo Culto y lo Popular. Miserabilismo Y Populismo En Sociología y En Literatura*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Grimmer, Justin (2010). "A Bayesian Hierarchical Topic Model for Political Texts: Measuring Expressed Agendas in Senate Press Releases" *Political Analysis*. Vol. 18, N° 1, pp. 1–35.
- Grimmer, Justin y Brandon Stewart (2013). "Text as Data: The Promise and Pitfalls of Automatic Content Analysis Methods for Political Texts" *Political Analysis*. Vol. 21, N° 3, pp. 267-297.
- Gusfield, Joseph [1981] (2014). *La Cultura De Los Problemas Públicos. El Mito Del Conductor Alcoholizado Versus La Sociedad Excluyente*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Hall, Peter (1997). "The Role of Interests, Institutions, and Ideas in the Comparative Political Economy of the Industrialized Nations", en Mark Lichbach y Alan Zuckerman (editores). *Comparative Politics: Rationality, Culture, and Structure*. Cambridge University Press.
- Hirschl, Ran (2011). "The Judicialization of Politics", en Robert Goodin (editor). *The Oxford Handbook of Political Science*. Oxford: Oxford University Press.
- Hunt, Neil (2004). "Public Health or Human Rights: What Comes First?" *International Journal of Drug Policy*. Vol. 15, pp. 231–237.
- Jacoby, William (2000). "Issue Framing and Public Opinion on Government Spending" *American Journal of Political Science*. Vol. 44, N° 4, pp. 750-767.
- Kornblit, Ana Lía (2004). *Nuevos Estudios Sobre Drogadicción. Consumo e Identidades*. Buenos Aires: Biblos.
- Kumar, Narender (2008). "Formulation of Inclusive Policies in Parliament" *Economic and Political Weekly*. Vol. 43, N° 29, pp. 80-87.
- Lancaster, Kari y Alison Ritter (2014). "Examining the Construction and Representation of Drugs as a Policy Problem in Australia'S National Drug Strategy Documents 1984-2010" *International Journal of Drug Policy*. Vol. 25, pp. 81-87.

- Lieberman, Robert (2002). "Ideas, Institutions, and Political Order: Explaining Political Change" *American Political Science Review*. Vol. 96, pp. 697-712.
- Megías, Eusebio, Elena Rodríguez, Ignacio Megías y José Navarro (2005). *La percepción social de los problemas de drogas en España*. Madrid: FAD.
- Mikhaylov, Slava, Michael Laver y Kenneth Benoit (2012). "Coder Reliability and Misclassification in the Human Coding of Party Manifestos" *Political Analysis*. Vol. 20, N° 1, pp. 78-91.
- Mill, John Stuart [1859] (1970). *Sobre La Libertad*. Madrid: Alianza Editorial.
- Miller, Mark (1997). "Frame Mapping and Analysis of News Coverage of Contentious Issues" *Social Science Computer Review*. Vol. 15, N° 4, pp. 367-78.
- Montalvo, Eileen (2004). "Join in a National Crusade": Rhetorical Similarities in Ronald Reagan's Education and Drug Policies. Tesis de Maestría. Estados Unidos: Universidad de Kansas.
- O'Donnell, Guillermo (1993). "Acerca Del Estado, La Democratización Y Algunos Problemas Conceptuales. Una Perspectiva Latinoamericana Con Referencias a Países Poscomunistas" *Desarrollo Económico*. Vol. 33, N° 130, pp. 163-184.
- Parsons, Wayne (1995). *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Peterson, Elin (2013). Beyond the "Women-Friendly" Welfare State: Framing Gender Inequality as a Policy Problem in Spanish and Swedish Politics of Care. Tesis de Doctorado. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Rein, Martin y Donald Schön (1993). "Reframing Policy Discourse", en Frank Fischer y John Forester (editores). *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Londres: UCL Press.
- Ross, Fiona (2000). "Framing Welfare Reform in Affluent Societies: Rendering Restructuring More Palatable?" *Journal of Public Policy*. Vol.20, N° 2, pp. 169-193.
- Schön, Donald y Martin Rein (1994). *Frame Reflection: Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies*. Nueva York: Basic Books.
- Schütz, Alfred (1974). *El Problema De La Realidad Social*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y Lucha contra el Narcotráfico (SEDRONAR) (2011). Algunos análisis económicos sobre las sustancias psicoactivas en la Argentina. Informe final. Argentina.
- Skocpol, Theda y Paul Pierson (2002). "Historical institutionalism in contemporary political science", en Ira Katznelson y Helen Milner (editoras). *Political science: State of the discipline*. New York, NY: Norton.

Stone, Deborah (2002). *Policy Paradox: The Art of Political Decision-Making*. Nueva York: W.W. Norton.

Van Dijk, Teun (1977). *Text and Context Exploration in the Semantics and Pragmatics of Discourse*. Londres: Longman.

Verloo, Mieke (2005). "Mainstreaming Gender Equality in Europe. A Critical Frame Analysis Approach" *The Greek Review of Social Research*. Vol. 117, pp. 11-34.

Young, Lori y Stuart Soroka (2011). "Affective News: The Automated Coding of Sentiment in Political Texts" *Political Communication*. Vol. 29, N° 2, pp. 205-231.

Otras fuentes:

Constitución Nacional de la República Argentina.

Corpus de documentos analizados:

Leyes, decretos, fallos judiciales y resoluciones.

"Arriola, Sebastián y Otros S/Causa. A.891.XLIV", 25 de agosto de 2009. Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Decreto 101/2001, de 25 de enero, sobre prevención de la drogadicción y lucha contra el narcotráfico.

Decreto 603/2013, de 28 de mayo, apruébase la reglamentación de la ley 26.657.

Decreto 48/2014, de 14 de enero, sobre modificación de tareas del Ministerio de Seguridad.

Ley 23.737/1989, de 10 de octubre, sobre Tenencia y Tráfico de Estupefacientes.

Ley 26.586/2009, de 29 de diciembre, sobre creación del Programa Nacional de Educación y Prevención sobre las Adicciones y el Consumo Problemático de Drogas.

Ley 26.657/2010, de 2 de diciembre, de Salud Mental.

Ley 26.934/2014, de 28 de mayo, de Plan Integral para el Abordaje de los Consumos Problemáticos.

Resolución Procuración General de la Nación 208/2013, de 19 de febrero.

Planes de política pública.

Plan Federal de Prevención Integral de la Drogadependencia y de Control del Tráfico Ilícito de Drogas 2012-2017. Recuperado el 03 de enero de 2014, de: <http://www.sedronar.gov.ar/a/263/15069/plan-nacional-de-drogas.html>

Plan Nacional de Salud Mental. Recuperado el 23 de noviembre de 2013, de: http://www.ms.gba.gov.ar/ssps/Residencias/biblio/pdf_social/2013-10-08_plan-nacional-salud-mental_1.pdf
Visto el: 23/11/2013.

Diarios de Sesión.

Diario de Sesión de la Cámara de Senadores de la Nación Argentina, 24 de noviembre de 2010.

Diario de Sesión de la Cámara de Senadores de la Nación Argentina, 30 de abril de 2014.

Discursos y conferencias.

Conferencia de prensa del Jefe de Gabinete, Jorge Capitanich, 7 de marzo de 2014. Recuperado el 23 de junio de 2014, de: <http://www.presidencia.gov.ar/informacion/conferencias/27280-conferencia-de-prensa-del-jefe-de-gabinete-del-7-de-marzo-de-2014>

Declaraciones del Secretario de la SEDRONAR, Juan Carlos Molina, proporcionadas por la Prensa de la Secretaría, Noviembre 2013 a Mayo 2014.

Discurso del Presidente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, Dr. Ricardo Lorenzetti, en la apertura del año judicial 2014, 6 de marzo de 2014. Recuperado el 03 de junio de 2014, de: <http://www.cij.gov.ar/scp/index.php?p=interior-nota&nid=13009>

Palabras del Jefe de Gabinete, Jorge Capitanich, en el marco del nombramiento de Juan Carlos Molina como titular de SEDRONAR, 29 de noviembre de 2013. Recuperado el 23 de junio de 2014, de: <http://www.presidencia.gov.ar/informacion/conferencias/26900-nombramiento-de-juan-carlos-molina-como-titular-de-sedronar-palabras-del-jefe-de-gabinete-jorge-capitanich>

Palabras de la Presidenta de la Nación, Cristina Fernández, después del acto de lanzamiento del programa “Recuperar Inclusión”, 30 de marzo de 2014. Recuperado el 23 de junio de 2014, de: <http://www.presidencia.gob.ar/discursos/27372-saludo-a-los-jovenes-que-asistieron-al-lanzamiento-del-programa-recuperar-inclusion-palabras-de-la-presidenta>

Notas periodísticas:

La Nación, 03/11/2013: Rosario ya se convirtió en una de las ciudades con más asesinatos en el país. Recuperado el 23 de junio de 2015: <http://www.lanacion.com.ar/1635082-rosario-ya-se-convirtio-en-una-de-las-ciudades-con-mas-asesinatos-en-el-pais>

Páginas web visitadas:

Página web del Área de Información Legislativa y Documental del Centro de Documentación e Información del Ministerio de Economía de la República Argentina: <http://infoleg.mecon.gov.ar> Fecha de consulta: 02/06/2014

Página web de la Cámara de Diputados de la Nación Argentina: <http://www.diputados.gov.ar> Fecha de consulta: 02/06/2014

Página web de la Cámara de Senadores de la Nación Argentina: <http://www.senado.gov.ar/> Fecha de consulta: 02/06/2014

Página web de la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina: <http://www.csjn.gov.ar/> Fecha de consulta: 02/06/2014

Página web de la Fundación Directorio Legislativo: <http://www.directoriolegislativo.org/> Fecha de consulta: 05/02/2015

Página web de la Presidencia de la Nación Argentina: <http://www.presidencia.gob.ar> Fecha de consulta: 02/06/2014

Página Web de la Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y Lucha contra el Narcotráfico (SEDRONAR): <http://www.sedronar.gob.ar/> Fecha de consulta: 05/06/2014

Página Web del Semanario Parlamentario: <http://www.parlamentario.com/> Fecha de consulta: 05/02/2015