

## **Conflictos alrededor de cuestiones con poca saliencia política: el debate por la despenalización de drogas en Argentina (2009-2014)\***

*Conflicts on low salience issue: The Argentine debate on the decriminalization of drugs (2009-2014)*

**SANTIAGO LUJÁN CUNIAL**

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina  
Instituto de Investigaciones Gino Germani, Argentina  
cunialsantiago@gmail.com

*En Argentina, el debate por la despenalización del consumo de drogas ilegales tuvo su pico durante el año 2012, cuando se presentaron varios proyectos de ley que apuntaban a modificar la Ley 23737 sobre estupefacentes. Luego de varios meses de debate en comisión, diputados del oficialista Frente para la Victoria (FPV), del Frente Amplio Progresista y de la Unión Cívica Radical consensuaron un proyecto. Sin embargo, el oficialismo bloqueó la propuesta y evitó que llegara a discutirse en plenario. El artículo argumenta que la decisión del FPV de bloquear el proyecto en comisión se funda en que el tema movilizó a un actor de la sociedad civil, la Iglesia Católica, que competía con el oficialismo por un mismo electorado. El estudio utiliza una estrategia metodológica mixta, en base al relevamiento de fuentes secundarias, el análisis de los datos de la Argentine Panel Election Study 2015 y entrevistas a informantes clave.*

En Argentina, el debate por la despenalización del consumo de drogas ilegales cobró relevancia durante el año 2012. En dicho año, se presentaron varios proyectos de ley que apuntaban a modificar la Ley 23737 sobre estupefacentes, la cual penaliza la tenencia y tráfico de drogas, vigente desde 1989. Luego de varios meses de debate en la Comisión de Prevención de las Adicciones, se consensó un proyecto por los diputados del Frente para la Victoria (FPV), del Frente Amplio Progresista (FAP), y de la Unión Cívica Radical (UCR). Sin embargo, pese a contar con el acompañamiento de la mayoría de los partidos políticos de la Cámara, el oficialismo optó por bloquear la propuesta y evitar que se discutiese en el plenario.

---

\* Artículo aceptado para su publicación el 11 de noviembre de 2016.

¿Por qué el oficialismo decidió bloquear el proyecto consensuado en comisión, aun cuando este era apoyado por la oposición y el oficialismo tenía mayoría en ambas Cámaras? Este artículo argumenta que la decisión del FPV de bloquear el proyecto en comisión se funda en que el tema movilizó a un actor de la sociedad civil que disputaba un mismo electorado con el oficialismo: la Iglesia Católica. A diferencia del FPV, la Iglesia Católica se atribuyó una «autoridad moral» sobre la cuestión del uso de drogas que la hace propietaria del problema: la Iglesia se valió de su trabajo en los barrios para deslegitimar al Gobierno que promovía la reforma legislativa y presentarse ante la ciudadanía como el actor capaz de resolver la cuestión del uso de drogas. Frente al avance de los proyectos de despenalización, la institución se movilizó en contra de la propuesta del Gobierno, poniendo en disputa a la base de apoyo del FPV. Como consecuencia, el Gobierno optó por posponer el debate y aplazar así, en un año electoral como fue el 2013, una eventual aprobación de una ley contraria a los intereses de sectores católicos.

Existen en la actualidad pocos trabajos académicos que hayan analizado las políticas de drogas en Argentina. Algunos artículos exploran el diseño, implementación y evaluación de las políticas de drogas: Camarotti (2010) aborda las disputas e implicancias de los programas de supresión del uso de drogas y de reducción de daños; Corda (2012) da cuenta de los costos económicos, institucionales y de recursos humanos de la política de drogas en Argentina; y Corda, Galante y Rossi (2014) evalúan el impacto de estas políticas en cuanto a los encarcelamientos de jóvenes de clases populares. Por su parte, Corbelle (2013) analiza los aportes de la sociedad civil en los debates legislativos sobre cambios en la normativa de drogas.

Pocos trabajos han abordado la problemática del uso de drogas desde la ciencia política y/o han hecho un análisis del proceso de elaboración de este tipo de políticas en el país. La literatura de la ciencia política que trabaja la temática de las drogas lo hace desde: a) una perspectiva de economía política (Thoumi, 2005; Kostelnik y Skarbek, 2012); b) una mirada centrada en los patrones de violencia asociados al tráfico de estupefacientes (Reuter, 2009; Snyder y Durán-Martínez, 2009); c) un análisis centrado en los modos de enmarcar el problema (Cunial, 2015, 2016); o d) desde enfoques internacionalistas que evalúan el impacto de las políticas antidrogas estadounidenses sobre la región latinoamericana (Tokatlian, 2000, 2010).

Sumado a este vacío de la literatura, la pregunta de investigación se justifica en dos niveles. A nivel normativo, la pregunta es relevante para la política democrática ya que remite a las formas en que los sistemas democráticos responden a agendas conflictivas y en qué medida y cómo recono-

cen a determinados sujetos de derechos —en este caso, los usuarios de drogas—. A nivel político-institucional, la pregunta refiere a una dimensión central de las agendas públicas nacionales y el conflicto político en la actualidad política internacional: la tensión entre el enfoque prohibicionista y la percepción de la necesidad de políticas alternativas, esbozada desde algunos Estados y sectores de la sociedad civil.

El artículo comienza describiendo la metodología utilizada e introduciendo el marco teórico del cual parte la investigación. Luego, se caracteriza la evolución de las políticas de drogas en Argentina y el debate legislativo en torno a su despenalización, ocurrido durante los años 2009-2013. A continuación, se analiza el papel de la Iglesia Católica en el debate público sobre la despenalización de estupefacientes en relación a la saliencia política del problema de las drogas en Argentina y se interpretan los hallazgos a partir de la noción de laicidad para el caso argentino. El artículo concluye resumiendo los principales hallazgos de la investigación y discutiendo el rol de la cultura política en las decisiones de la clase política argentina.

## **I. La despenalización de las drogas como problema teórico y metodológico**

El estudio de caso que da pie al artículo se basa en una estrategia metodológica mixta que apunta, a través del rastreo de procesos (Beach y Pedersen, 2011) y un análisis ordinal y narrativo (Mahoney, 1999), a explicar el resultado del debate en torno a la despenalización de drogas en Argentina. La investigación se apoya en datos cualitativos y cuantitativos, a partir de diversas técnicas de obtención, construcción y análisis de información. El artículo utiliza como insumos los datos del *Argentine Panel Election Study 2015* (Lupu et al., 2015), fuentes secundarias tales como proyectos de ley, informes de ministerios y organizaciones no gubernamentales, y prensa gráfica (*Parlamentario, Clarín, La Nación y Página 12*); y entrevistas semiestructuradas a informantes clave (decisores políticos, especialistas, activistas y miembros de organizaciones que hayan participado del debate en cuestión). El material cuantitativo fue analizado con el *software* Stata, mientras que las entrevistas y fuentes documentales se analizaron con el programa informático ATLAS.ti.

La noción de política pública generalmente hace alusión al conjunto de acciones e inacciones estatales sobre controversias sociales (Parsons, 1995). Históricamente han primado los enfoques funcionalistas de evaluación de políticas públicas. Este tipo de análisis, centrado en la efectivi-

dad de las políticas, no captura la naturaleza y dinámica de los procesos de toma de decisiones (Goodin, Rein y Moran, 2011). Por tal motivo, se han desarrollado marcos analíticos alternativos: enfoques institucionalistas (Ostrom, 1986; Mahoney y Thelen, 2010; Hall y Lamont, 2013); o enfoques que desarrollan las arenas de discusión de las políticas públicas (Kingdon, 2013).

El presente artículo retoma las literaturas sobre coaliciones promotoras de políticas [*advocacy coalition framework*] y aquella sobre la propiedad de las cuestiones políticas [*issue ownership*] en la arena electoral. En materia de debates de leyes y políticas públicas, la movilización de la ciudadanía está mediada por la organización de actores de la sociedad civil. La organización de actores sociales reduce los costos de la acción colectiva (Adelstein, 2010) y permite disputar el monopolio de políticas de un gobierno (Baumgartner y Jones, 1993). La literatura sobre coaliciones promotoras de políticas (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993) asume que los procesos de elaboración de políticas públicas son complejos y requieren que los actores se especialicen en una temática para poder influenciarlos. Concibe al subsistema o dominio de políticas públicas [*policy subsystem*] como arena de conflicto. En tales sistemas se engloban aquellos actores (tanto públicos como privados) que, por propio interés, se comprometen activamente en un área temática particular de las políticas públicas. Dichos subsistemas de políticas públicas están definidos por un asunto en torno al cual se agrupan los actores de interés [*stakeholders*], que compiten entre sí para que la acción gubernamental sea funcional a sus intereses políticos particulares (Sabatier y Weible, 2007). Según Chen (2000), los subsistemas presentan un amplio radio de actores (individuales, organizaciones, instituciones gubernamentales, etc.) involucrados en un debate sobre una política pública puntual. Los actores que influyen en el proceso abarcan legisladores y decisores políticos, pero también grupos de interés, actores judiciales, investigadores y periodistas especializados en la temática. Los cambios de política pública son el resultado de cambios en los «monopolios de políticas», definidos como las redes de actores que se movilizan por dentro y por fuera del gobierno y que tienen legitimidad para incidir en ciertas temáticas públicas (Baumgartner y Jones, 1993). La movilización está condicionada por dos factores: sus recursos organizacionales, materiales y de liderazgo; y las estructuras de oportunidades en las que actúan (McAdam, Mayer y Zald, 1996).

La literatura sobre la propiedad de cuestiones ha ganado interés en la comunidad académica durante las últimas décadas, en particular en Estados Unidos (Budge y Farlie, 1983; Ansolabehere e Iyengar, 1994; Petrocik, 1996; Petrocik, Benoit, y Hansen, 2003; Blomqvist y Green-Pedersen, 2004;

Damore, 2004; Kaufmann, 2004; Hayes, 2005). La teoría asume que durante las campañas electorales un candidato político discutirá solo cuestiones si el público percibe que el partido en cuestión puede manejarlas mejor que sus adversarios electorales (Bélanger y Meguid, 2008). Esto se debe a que ningún candidato tiene interés en incrementar la saliencia de temas políticos que puedan favorecer a sus opositores (Kaplan et al., 2006). De acuerdo con esta teoría, los partidos y sus candidatos intentan movilizar a los votantes, haciendo hincapié en cuestiones sobre las que poseen una reputación de competencia. Los partidos políticos, a su vez, reciben apoyo en función de los problemas que se perciben pueden ser solucionados por ellos (Budge y Farlie, 1983; Petrocik, 1996). Los votantes, para este enfoque, son considerados individuos racionales que identifican y apoyan a los partidos políticos que sienten son los más competentes o creíbles para resolver determinados problemas públicos (Bélanger y Meguid, 2008).

Este artículo retoma los postulados de la teoría de la propiedad de cuestiones políticas para analizar el debate sobre la despenalización de drogas en Argentina. Se argumenta que la posibilidad de llevar adelante una reforma de ley se encuentra directamente vinculada con las reacciones que pueda generar en la población. Cuando un gobierno avanza sobre la reforma de leyes de problemas *complejos*<sup>1</sup> y moralmente disputados, la ciudadanía tiende a movilizarse en función de sus percepciones sobre la capacidad que tiene el partido para resolver la cuestión. La puesta en agenda de un problema público sensible genera que la ciudadanía tome partido a favor o en contra de la cuestión en función de la información que reciba al respecto. Sin embargo, el efecto que tiene el debate de una cuestión política sobre la ciudadanía está mediada por la saliencia del problema: la competencia de un partido —o del gobierno— sobre un problema público influye en el comportamiento del votante solamente si es un tema considerado importante por la ciudadanía (Bélanger y Meguid, 2008). De acuerdo a este argumento, algunas áreas de políticas públicas (como la salud, la educación, el régimen impositivo, etc.) son intrínsecamente más importantes para los ciudadanos que otras (Beyers et al., 2016). Frente a esta situación, el partido gobernante debe decidir si responde o no a las preferencias de sus ciudadanos [*policy responsiveness*] (Erikson, 2015).

La respuesta política de un gobierno es mayor para problemas con niveles altos de saliencia política (Burstein, 2003). Por el contrario, en contextos de baja saliencia política, los ciudadanos prestan menor atención a

---

<sup>1</sup> Un problema complejo (o *wicked problem*) refiere a aquellas cuestiones multidimensionales que son difíciles o imposibles de resolver dado que presentan altos niveles de incertidumbre y ambigüedad (Mertens, 2015).

los comportamientos de los políticos, y los políticos responden en menor medida a las vicisitudes de la opinión pública (Jacobs y Shapiro, 2000). En el caso de problemas con baja saliencia política, los actores que se movilizan alrededor de la cuestión son exclusivamente aquellos que poseen *expertise* sobre la misma. Diferentes estudios han resaltado que los actores políticos pueden incrementar o limitar la saliencia de una cuestión política (Beyers et al., 2016; Dür y Mateo, 2015). En efecto, Rasmussen et al. (2014) señalan que los grupos de interés se movilizan alrededor de cuestiones que son consideradas relevantes por la ciudadanía, pero también pueden modificar el interés de la opinión pública, provocando que una cuestión que es «potencialmente» saliente se convierta en una cuestión que «realmente» lo es. Se estima, entonces, que un gobierno avanzará en la reforma de una ley en la medida que: a) la cuestión genere una reacción positiva de la población, o b) no genere reacciones adversas significativas a la medida.

## II. El debate sobre la despenalización de drogas en Argentina

Pese a que la penalización de la tenencia de sustancias psicoactivas se remonta en Argentina a 1926 —con la sanción de la Ley N° 11331—, recién a fines de la década de 1960 y comienzos de la de 1970 la drogadicción así definida comienza a constituirse como problema público en el país. En línea con las Convenciones Internacionales sobre Estupefacientes<sup>2</sup>, en 1989 se sanciona la Ley 23737 que penaliza el uso, tráfico y producción de drogas; y que se encuentra vigente a la fecha. Sin embargo, a partir del fallo «Arriola» de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en 2009 se despenalizó de hecho la tenencia de drogas para el uso personal. La medida de la Corte se convirtió en una «ventana de oportunidad» (Kingdon, 2013)<sup>3</sup>: a partir de 2011, pero con mayor énfasis durante el año 2012, comenzó a debatirse en la agenda pública la posibilidad de reformular la legislación vigente. En el 2011, integrantes de diversos bloques de la Cámara de Diputados de la Nación presentaron proyectos tendientes a descriminalizar a los usuarios de drogas. Los proyectos fueron presenta-

<sup>2</sup> A nivel multilateral, el paradigma punitivo dominante se basa en tres tratados internacionales: la Convención Única sobre Estupefacientes (1961), la Convención sobre Sustancias Psicotrópicas (1971) y la Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas (1988). Las Convenciones han sostenido históricamente la ilegalidad de un listado de sustancias psicoactivas, exigiendo a los Estados firmantes que adecuen sus legislaciones y políticas a tal directriz.

<sup>3</sup> La noción de ventana de oportunidad remite a hechos coyunturales que permiten colocar determinados problemas en el debate institucional (Kingdon, 2013).

dos por diferentes bloques políticos, específicamente, la UCR, el FPV, el Partido Socialista, Libres del Sur y el partido Generación para un Encuentro Nacional (GEN)<sup>4</sup>.

Producto de un acuerdo con la Comisión de Legislación Penal, los proyectos comenzaron a ser estudiados en la Comisión de Prevención de las Adicciones. En 2012 se logró consensuar un proyecto para el dictamen de la comisión que se votaría en el período legislativo del año siguiente. Sin embargo, y pese al apoyo del arco partidario, el dictamen a la reforma de la ley nunca llegó a aprobarse, la discusión no prosperó y el trámite legislativo se estancó.

### **III. Disputando bases electorales: la Iglesia Católica en el debate público sobre la despenalización del consumo de drogas**

En 2012, la situación política permitía pensar que la reforma legislativa en materia de drogas impulsada por el FPV era un hecho consumado. Además de poseer mayorías en el Congreso, el partido oficialista había logrado consensuar un proyecto en la Comisión de Prevención de las Adicciones de la Cámara de Diputados. Las tres principales fuerzas políticas de la Cámara confeccionaron el borrador de un proyecto de ley para despenalizar la tenencia de drogas para uso personal. El texto fue redactado por el radical Ricardo Gil Lavedra, la oficialista Diana Conti (del FPV) y Victoria Donda (de Libres del Sur y del Frente Amplio Progresista) (Página 12, 16/05/2012). Sin embargo, el dictamen de comisión nunca llegó a aprobarse. Tal como señala la presidenta de una organización no gubernamental dedicada a la promoción de políticas de drogas, quien participó como asesora en los debates, el bloqueo del proyecto resultaba inexplicable:

Yo pienso el punto al cual se llegó en 2012 y que luego se parara todo, me dije «esto es inexplicable». (...) Recuerdo el momento muy álgido del 2012 con las audiencias públicas, donde

---

<sup>4</sup> Los proyectos fueron presentados por: a) Vilma Ibarra (FPV); b) Diana Conti (FPV); c) Victoria Donda (Libres del Sur); d) Adriana Puiggrós, Adela Segarra y María del Carmen Bianchi (FPV); e) Ricardo Gil Lavedra y Manuel Garrido (UCR); y f) Fabián Peralta, Gerardo Milman, María Linares, Omar Duclos y Margarita Stolbizer (GEN). El proyecto que tuvo mayor repercusión mediática fue el ingresado por el Senador Aníbal Fernández (FPV) el 29 de marzo de 2012, en el que se proponía la despenalización de la tenencia para consumo personal, como así también permitía el cultivo de marihuana para uso personal.

parecía que había mucho acuerdo. El acuerdo era sin duda la despenalización de la tenencia para consumo. Hubo mucha danza de proyectos en diputados, pero esos tres pudieron articular en este proyecto común en conjunto (entrevista a presidenta de organización no gubernamental, 07/07/2016).

Pese a que no hay declaraciones oficiales respecto de las causas que llevaron a detener el tratamiento del proyecto en la Cámara de Diputados, varios entrevistados señalan la ausencia de un consenso en la sociedad que apoyara el cambio. La ausencia de consenso social es bien resaltada por un ex senador del oficialismo:

No hubo el clima para hacerlo. Nosotros nos reunimos con diputados para hacerlo, pero después no hubo el clima. No se generó para debatir, y no se avanzó. Tienen que darse las condiciones. Si no se avanzó en las Cámaras, es porque no había clima para sacarla. No tenía el consenso en la sociedad, necesario para sacar una ley de esta envergadura (entrevista a ex Senador del FPV por la Provincia de Buenos Aires, 19/05/2016).

¿A qué se refiere el ex senador con la falta de consenso social? ¿Con qué actores era necesario consensuar el proyecto para poder avanzar en su tratamiento? Las políticas públicas no son resultado únicamente de la acción de un gobierno. Para analizar los procesos alrededor de las políticas públicas sobre drogas, resulta menester abordar no sólo a los tomadores de decisiones estatales, sino también su interdependencia con el ámbito de la sociedad civil, como son las instituciones y figuras religiosas (Baumgartner y Jones, 1993; Sabatier y Jenkins-Smith, 1993). La movilización de actores sociales permite que una temática gane saliencia política, filtrando la información sobre la temática e incidiendo sobre los modos en los que la opinión pública responde ante la cuestión. En otras palabras, los actores que forman la comunidad de una política pública [*policy community*] inciden en la atención que la ciudadanía le brinda a un problema público, pudiendo activarla a favor o en contra de una propuesta legislativa (Sharp, 1999).

Según los entrevistados, la Iglesia Católica tuvo un rol determinante en el resultado final del debate: «Creo que hubo, y eso en las audiencias públicas fue muy notorio, un posicionamiento muy fuerte de la Iglesia en contra. Desde ese momento, la Iglesia Católica empieza a ocupar un lugar en el debate político del tema como no lo tenía» (entrevista a presidenta de organización no gubernamental, 07/07/2016). El interés de la Iglesia Católica en la temática



de las drogas no es nuevo. Como señala Camarotti (2010), desde los años de retorno de la democracia, la opinión de la Iglesia Católica fue determinante en la construcción del problema de las drogas y buscó unificar en sus análisis temas tan disímiles como: aborto, prostitución, drogadicción, divorcio, violencia y subversión, presentándolos como los nuevos males que la sociedad argentina debía enfrentar. Sin embargo, el debate iniciado en 2009 con el fallo Arriola despertó un renovado interés por parte de la institución.

El Gobierno del FPV intentó una autonomía relativa y sostuvo cierta conflictividad con la jerarquía de la Iglesia Católica (Mallimaci, 2012). La progresiva intervención del Estado en derechos sexuales y reproductivos, particularmente desde 2003, desató intensas participaciones político-religiosas, destacándose la jerarquía católica y, en un segundo plano, iglesias y federaciones evangélicas<sup>5</sup>. Frente a los avances legislativos en materia de derechos sexuales y reproductivos, la Iglesia Católica comienza a enfocarse en la temática del uso de drogas, disputando una cuestión que excede a las temáticas tradicionales de moral sexual. Para hacerlo, la Iglesia Católica se adjudica una «autoridad moral» (GrzyMala-Busse, 2016) sobre la cuestión de las drogas. La noción de autoridad moral corresponde a los recursos políticos que permiten a las iglesias influir en las políticas públicas: las iglesias poseen mayores recursos cuando su identidad es identificada con el bien común de los ciudadanos. La Iglesia Católica en Argentina se apropia del problema de las drogas valiéndose de su legitimidad sobre el asunto:

[En el debate] empiezan a actuar dos elementos que están muy articulados, que son: el elemento más de la estructura jerárquica, de la Comisión Episcopal, con documentos con contenidos políticos muy fuertes; y el tema de los curas villeros, con la legitimidad que les da el trabajo en los barrios: «yo soy el que está ahí con los pibes que se están matando con el paco» (entrevista a presidenta de organización no gubernamental, 07/07/2016).

La doble estrategia mencionada por la entrevistada remite al modo en el que fue posicionándose la Iglesia Católica en el debate. En primer lugar, la cúpula de la Iglesia se posicionó públicamente mediante comunicados y documentos oficiales. En ellos, los representantes resaltaron su preocupación por el avance del uso de drogas y el narcotráfico (Página 12, 07/04/

---

<sup>5</sup> Por ejemplo, en los debates sobre la despenalización del aborto (Jones et al, 2013; Felitti, 2011), la educación sexual integral (Jones, Azparren y Polischuk, 2010) y el matrimonio para parejas del mismo sexo (Hiller, 2010; Jones y Cunial, 2012; Jones y Carbonelli, 2012).

2008; La Nación, 30/11/2012), y criticaron los proyectos de ley favorables a la despenalización ya que promovían «una exaltación de supuestas libertades individuales ‘sin hacer daño a terceros’ que revela, por lo menos, una falta de cercanía con la realidad que padecen las personas que se drogan, en especial los más chicos y los más pobres» (Comisión Nacional de Pastoral de Drogadependencia, 2011).

En segundo lugar, la Iglesia se valió de la actuación de los Curas Villeros<sup>6</sup> para legitimar «desde abajo» el posicionamiento oficial del Episcopado. El trabajar junto a organizaciones y comunidades barriales le otorgaría una legitimidad en base a una solidaridad comprometida con la población afectada y que era desatendida por los decisores políticos —en este caso el Gobierno encabezado por Cristina Fernández—:

Ahora escuchamos hablar de despenalizar en el derecho el consumo de sustancias. Nos preguntamos: ¿ministros y jueces conocen la situación en nuestros barrios? ¿Han dialogado con el hombre común de la Villa? ¿Se han sentado a elaborar con ellos proyectos liberadores —la droga esclaviza— o simplemente se piensa en implementar recetas de otras latitudes? (Equipo de Sacerdotes para las Villas de Emergencia, 2009).

Pese a que los Curas Villeros reconocen que el consumo de drogas no constituye un patrimonio exclusivo de estos territorios ni de las poblaciones que en ellos residen, la preocupación se centra en ellos en tanto consideran que el consumo de pasta base/paco constituye una de las expresiones más terribles de la exclusión social (Equipo de Sacerdotes para las Villas de Emergencia, 2009). En este contexto, la Iglesia Católica dividió el debate en dos posturas, *a priori*, irreconciliables: por un lado, se encontraba su posición a favor de la salud y la inclusión social; por el otro lado, aquellas posturas a favor de la liberalización del consumo de drogas y facilitadoras del narcotráfico. Dicha estrategia discursiva es bien resaltada por un miembro del Grupo de Curas en Opción por los Pobres de Argentina<sup>7</sup>:

Yo creo que la posición de los curas villeros es una posición fundamentalista. Despenalizar no quiere decir estar de acuerdo.

---

<sup>6</sup> *Curas villeros* es la denominación bajo la cual se conoce al Equipo de Sacerdotes para las Villas de Emergencia, que inicia su labor en 1997 a pedido del entonces Arzobispo de la Ciudad de Buenos Aires, Jorge Mario Bergoglio (actualmente el Papa Francisco). Los curas villeros desarrollaron el dispositivo conocido como Hogar de Cristo como modo de abordar la problemática de las adicciones en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) (Camarotti, Güelman y Azparren, 2016).

<sup>7</sup> El Grupo de Curas en Opción por los Pobres de Argentina es una voz crítica dentro de la Iglesia Católica.

Despenalizar quiere decir que el pibe que se *paquea* no es el gran culpable de la sociedad. En todo caso andá a agarrar al vendedor. Y en todo caso andá a agarrar al vendedor de los vendedores, y si es posible andá a agarrar al gran proveedor. El pibe que vende paco acá en la esquina es un pobre pibe, ¿a ese lo vas a meter en cana? Muy bien, lo metés en cana, y entonces va a empezar a vender el de la vuelta. Entonces me parece a mí que la despenalización, eso era lo que nosotros charlábamos, que la despenalización le quita la nota policial al pibe del barrio, y permite ponerla en otro lado. Los curas villeros estuvieron en desacuerdo (entrevista a miembro del Grupo de Curas en Opción por los Pobres de Argentina, 10/02/2016).

En este contexto, la Iglesia Católica se valió de su *expertise* para apropiarse del problema de las drogas. Petrocik (1996: 827), resalta que la propiedad de una cuestión política se gana en función de la historia del *incumbente*. En el caso del problema de las drogas, la Iglesia se valió de su trabajo en los barrios para deslegitimar al Gobierno que promovía la reforma legislativa. Al hacerlo, el oficialismo interpretó que se disputaba una porción de la población que simpatizaba con el peronismo, en general, y el partido gobernante, en particular. Esto es bien resaltado por un ex Senador del FPV por la Provincia de Buenos Aires, al señalar el rol de la Iglesia en ciertas provincias y su influencia sobre los representantes locales:

La Iglesia critica siempre el tema. Hay una confusión entre la liberalización y lo que puede significar la despenalización. (...) Quizás es el término el que asusta. Igual depende del nivel de incidencia que tengan en los pueblos y los barrios, porque en la gente del interior a veces la Iglesia incide sobre ese tema. Hay obispos que son muy duros en esas cosas y no comprenden el tema, entonces opinan y opinan mal. Y los diputados (aliados) en general no estudian, no saben nada. Entonces ahí tienen más incidencia (entrevista a ex Senador del FPV por la Provincia de Buenos Aires, 19/05/2016).

#### **IV. La saliencia política del problema de las drogas en Argentina**

¿De dónde surge la percepción de que la Iglesia Católica disputa una porción de la base de apoyo del FPV? La importancia que la ciudadanía

argentina le da a al problema de las drogas es baja, pero cuando se considera a los sectores económicos bajos, cristianos<sup>8</sup> practicantes y peronistas, la saliencia crece de manera significativa. Si bien el problema de las drogas es una cuestión que genera poca respuesta en el ciudadano medio, existe una minoría intensa que se interesa en el problema. Dicha minoría, además, constituye una base de apoyo disputada por el partido gobernante en el momento del debate (FPV) y uno de los actores sociales de mayor poder en el terreno público, la Iglesia Católica.

Para analizar la saliencia política del problema de las drogas en Argentina, se consideran los datos de la primera ola de encuestas del APES 2015 (Lupu et al., 2015). La variable dependiente de interés es la saliencia de la cuestión política, y las variables independientes son el nivel económico del encuestado, su afinidad político-partidaria, su orientación religiosa y su nivel de religiosidad (véase Tabla 1 del anexo). Se asume que la importancia que un individuo le otorga a una cuestión política ( $Y_1$ ) está condicionada por el nivel de ingreso ( $\beta_1$ ), el partido político por el cual siente afinidad ( $\beta_2$ ), el credo que profesa ( $\beta_3$ ) y cuán fuerte son sus creencias religiosas ( $\beta_4$ ):

$$Y_1 = \alpha + \beta_1 + \beta_2 + \beta_3 + \beta_4$$

Un primer acercamiento a los datos de las encuestas da cuenta del carácter marginal que tiene el problema para el promedio de la población argentina. Solamente el 4,44 por ciento<sup>9</sup> del total de la muestra señaló que el problema de las drogas constituía el principal inconveniente que estaba enfrentando el país al momento del estudio (Tabla 1), estando muy por debajo de la inseguridad (49 por ciento) y la economía (11 por ciento).

---

<sup>8</sup> La noción de cristianismo engloba tanto al catolicismo como a también a las iglesias evangélicas. En Argentina la mayoría de la población se identifica como católica (76 por ciento), mientras que los evangélicos constituyen la primera minoría religiosa, con el 9 por ciento de la población (Mallimaci, Esquivel e Irrazábal, 2008). Pese a que cada religión proviene de tradiciones distintas, en este artículo se unificaron dado el trabajo en común que desarrollan en el tema de las drogas: instituciones católicas y evangélicas se caracterizan por trabajar en barrios marginalizados y por posicionarse —salvo algunas corrientes minoritarias— en contra de la despenalización de estupefacientes en Argentina. El análisis se centra en la actuación de la Iglesia Católica debido a que fue el único actor religioso que se posicionó sobre la cuestión. En efecto, no se hallaron intervenciones públicas provenientes del campo evangélico.

<sup>9</sup> El caso en cuestión no constituye un caso raro [*rare event*]. Para que pueda ser considerado como tal, un fenómeno debe tener una frecuencia de ocurrencia decenas de miles de veces menor a 1 (King y Zen, 2001).

**Tabla 1**  
Saliencia de cuestiones políticas en Argentina (2015,  
población mayor a 18 años)

En su opinión: ¿cuál es el problema más grave que está enfrentando el país?	Frecuencia	Porcentaje
Agua/Electricidad	3	0,26
Corrupción	95	8,27
Desempleo/Falta de empleo	86	7,48
Desigualdad	13	1,13
Deuda Externa	2	0,17
<b>Drogas</b>	51	<b>4,44</b>
Economía	125	10,88
Educación	28	2,44
Inflación/Altos precios	56	4,87
Inseguridad/Crimen	563	49
Los políticos/Mal gobierno	26	2,26
Medio ambiente	1	0,09
Pobreza	57	4,96
Salud	10	0,87
Transporte	2	0,17
Vivienda	3	0,26
Otro	20	1,74
No sabe	8	0,7

Fuente: Elaborado a partir de APES 2015.

La saliencia del problema difiere según las características de los encuestados. Cuando se pondera por el ingreso económico, el problema de las drogas fue considerado el problema más grave del país por el 5 por ciento de los encuestados con ingresos menores o iguales a \$11.000, mientras que desciende al 3,76 por ciento en aquellos que ganaban más de \$11.000<sup>10</sup> mensuales (Tabla 2)<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Se tomó como línea de corte a los \$11.000, dado que es el monto más cercano al salario promedio vigente a fines del 2014 (\$10.861) informado por el Instituto Nacional de Estadística y Censo (2015).

<sup>11</sup> El problema del uso de drogas se encuentra íntimamente relacionado con la cuestión de la inseguridad —dado su vínculo con el narcotráfico—. Por tal motivo, se controlaron los resultados por la respuesta «Inseguridad/crimen». Los resultados arrojaron que en individuos con menores ingresos socioeconómicos la saliencia del problema de las drogas crece, mientras que la del problema de la inseguridad disminuye en casi diez puntos en relación a aquellos encuestados con ingresos económicos más altos.

**Tabla 2**

Saliencia de cuestiones políticas en Argentina según ingreso económico (2015, población mayor a 18 años)

En su opinión: ¿cuál es el problema más grave que está enfrentando el país?	Frecuencia	Porcentaje
Drogas (ingreso menor o igual a \$11 000)	31	5,02
Drogas (ingreso mayor a \$11 000)	20	3,76

Fuente: Elaborado a partir de APES 2015.

Las diferencias son más sustantivas cuando se introducen las otras variables consideradas en el estudio: orientación religiosa, nivel de religiosidad y afinidad político partidaria. Las variables fueron dicotomizadas, a los fines de evaluar las probabilidades de concebir como principal problema a la «droga» (véase la Tabla 2 del anexo). En los encuestados que se identificaron cristianos, que asistían una vez a la semana, o una o dos veces al mes a una reunión religiosa, que sentían afinidad por el peronismo y ganaban igual o menos a once mil pesos por mes, casi el 10 por ciento opinó que el problema de las drogas era el más grave en el país (Tabla 3). Es decir, la saliencia del problema de las drogas aumentó en más del 100 por ciento en sectores cristianos, peronistas y de ingresos medios-bajos y bajos, superando la importancia que los encuestados le dieron a la cuestión económica.

Los efectos de las variables independientes sobre la saliencia del problema de las drogas se evaluaron a partir de la estimación de modelos *probit* (Tabla 4). De acuerdo a lo esperado, el ingreso económico tiene un impacto negativo sobre la probabilidad de que un encuestado responda que la droga es el problema más grave que tiene el país: a medida que baja el ingreso, la probabilidad de dicha respuesta aumenta. Dicha relación, sin embargo, no es significativa. Profesar la religión cristiana, poseer un alto nivel de religiosidad y ser afín al peronismo aumenta las probabilidades de considerar a la droga como el problema más grave de la Argentina. En tales casos, la relación entre nivel de religiosidad y afinidad político-partidaria es significativa al 95%, mientras que la relación entre orientación religiosa y la variable dependiente también lo es, pero sólo en un 85%.

**Tabla 3**

Saliencia de cuestiones políticas en Argentina en población con ingreso económico menor o igual a \$11.000, alto nivel de religiosidad, cristiano y afinidad con el peronismo (2015, población mayor a 18 años).

En su opinión: ¿cuál es el problema más grave que está enfrentando el país?	Frecuencia	Porcentaje
Agua/Electricidad	1	1,96
Corrupción	4	7,84
Desempleo/Falta de empleo	5	9,80
Deuda Externa	1	1,96
<b>Drogas</b>	<b>5</b>	<b>9,8</b>
Economía	4	7,84
Educación	2	3,92
Inflación/Altos precios	3	5,88
Inseguridad/Crimen	20	39,22
Los políticos/Mal gobierno	3	5,88
Pobreza	1	1,96
Transporte	1	1,96
Otro	1	1,96
Total	51	100

Fuente: Elaborado a partir de APES 2015.

A continuación, se calcularon las probabilidades de considerar al problema de las drogas como el más grave en Argentina en determinados escenarios. En primer lugar, se evaluó la probabilidad en función del nivel de religiosidad del encuestado (Tabla 4): cuando una persona es cristiana y afín al peronismo, la probabilidad de que conciba a las drogas como el principal problema es de casi el 20 por ciento cuando su nivel de religiosidad es alto, y del 8 por ciento cuando es bajo. En ambos casos, la relación es estadísticamente significativa al 99 por ciento. En segundo lugar, se estimó la probabilidad de que la variable dependiente varíe en función del ingreso económico (Tabla 4). Encuestados con ingresos menores o iguales a once mil pesos, cristianos con altos niveles de religiosidad y afinidad hacia el peronismo tienen un 25 por ciento de probabilidades de elegir a las drogas como el principal problema en Argentina, mientras que, en personas con ingresos mayores a once mil pesos y las demás variables constantes, el porcentaje desciende a 18 por ciento. En ambos casos, la relación es estadísticamente significativa al 95 por ciento.

**Tabla 4**

Droga como principal problema en Argentina según nivel económico, orientación religiosa, nivel de religiosidad y afinidad político-partidaria (2015, población mayor a 18 años)

Variable independiente	Droga como principal problema político ( <i>probit regression</i> )	Droga como principal problema político siendo cristiano y peronista ( <i>margins</i> )	Afinidad hacia el peronismo ( <i>probit regression</i> )
Nivel económico (menor o igual a 11 mil)	0.2272 (0.2483)	0.25363** (0.11279)	---
Nivel económico (mayor a 11 mil)	---	0.1866** (0.07277)	---
Orientación religiosa	0.2566 (0.1749)	---	0.5351** (.1125)
Nivel de religiosidad (una vez a la semana o una/dos veces al mes)	0.5064** (0.2199)	0.1917** (0.0737)	0.147515 (0.1764)
Nivel de religiosidad (una o dos veces al año o nunca)	---	0.0839** (0.0292)	---
Afinidad político-partidaria	0.3992** (0.1509)	---	---
Pseudo $R^2$	0.0341	---	0.0169
N	1775	1775	1775

Nota: Las celdas presentan coeficientes de los modelos con errores estándares en paréntesis.

Fuente: Elaborado los datos de APES 2015.

En resumen, pese a que el problema de las drogas dista de ser una cuestión central en las preocupaciones de los ciudadanos argentinos, existe una minoría de ingresos económicos medios-bajos, cristiana y peronista que se preocupa por el problema. Cuando el FPV decidió avanzar en el debate sobre la despenalización de drogas, se debió enfrentar a un actor como la Iglesia Católica que tiene un arraigo significativo en una porción de la población que posee un interés específico en la temática. Pese a que sobre el total de la población es un porcentaje menor, cuando se lo evalúa detalladamente emerge que era un sector cristiano que al mismo tiempo



apoyaba al peronismo (Tabla 4). En este contexto, y por razones que se discutirán en el próximo apartado, el FPV opta por posponer el debate en la medida que podía ocasionar la pérdida de apoyo de una porción de la ciudadanía que veía en la Iglesia Católica una voz autorizada en la temática y que posee la legitimidad provista del trabajo territorial que la habilita a convertirse en la propietaria de la cuestión de las drogas.

## **V. Cambios en los costos políticos del debate: la asunción del Papa Francisco**

La Iglesia Católica logró impulsar un debate en el que la cuestión del narcotráfico fue ganando saliencia, en detrimento de las posturas que reivindicaban la despenalización del uso de drogas (Cunial, 2016). A comienzos de 2013 se produce un hecho que modifica el tablero político en Argentina. El 13 de marzo de ese año, Jorge Bergoglio<sup>12</sup> —quien hasta ese momento era el líder de la Iglesia Católica en Argentina y uno de los principales opositores del Gobierno de FPV en materia de su política de drogas—, es designado Sumo Pontífice en el Vaticano. Esta situación alteró los costos políticos de avanzar con la reforma legislativa, en la medida que el principal opositor de la medida se convierte en un actor de relevancia internacional y en el referente espiritual de mayorías en Argentina (Mallimaci, 2013), que continúa militando a la distancia (La Nación, 20/06/2014): *«me parece que [Cristina] leía de alguna forma la realidad argentina, lo que pasa es que es Papa. A ver, tiene otras herramientas para manejarse»* (entrevista a ex funcionario del Ministerio de Salud especializado en drogas, 20/05/2016).

De acuerdo a la teoría de la propiedad de cuestiones políticas, los individuos deciden su voto en función de la competencia que le atribuyen a un partido sobre problemas determinados (Bélanger y Meguid, 2008). En el contexto de un año electoral —como fue el 2013—, el Gobierno del FPV optó por posponer el debate legislativo alrededor de la propuesta de despenalización del uso de drogas en la medida que creía que podía ocasionar la merma de votantes que concibieran a la Iglesia Católica —dada su *expertise*— como la propietaria del problema en disputa. Como contrapartida, el Estado busca acercarse a las posturas de la Iglesia, en lo que

---

<sup>12</sup> Bergoglio fue arzobispo de la Ciudad de Buenos Aires de 1998 a 2013. Su presidencia de la Conferencia Episcopal Argentina, de octubre de 2005 a octubre de 2011, coincidió temporalmente con las presidencias de la Nación kirchneristas, durante las que existieron tensiones entre la jerarquía católica y miembros del Gobierno nacional (Jones y Dulbecco, 2015).

podría interpretarse como la respuesta a la necesidad de no perder apoyo electoral en un contexto en el que Bergoglio —en tanto Papa— había cobrado un protagonismo mayor en la arena internacional:

Cristina fue muy clara conmigo. A ver: «... yo no me voy a pelear con el Papa, por esta ley (...). [Cristina] Kirchner no se iba a pelear con el Papa por esto, ni darle de comer a la oposición con este escándalo. El factor, si quieres, de alguna manera, es político. No nos vamos a jugar algo que hoy no nos favorece como Gobierno ni como nada, digo ¿para qué nos vamos a meter en un quilombo así? Por más que el 70 por ciento del FPV estuviese de acuerdo, o el 80 o el 90 por ciento» (entrevista a ex funcionario del Ministerio de Salud especializado en drogas, 20/05/2016).

En este contexto, el Gobierno Nacional realiza una convocatoria amplia, plural y democrática para todas las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en la problemática de las adicciones: «... *la instrucción de la Presidenta a Molina*<sup>13</sup> *ha sido muy enfática, en propender a trabajar con todos los cultos, no sólo el católico, y con entidades no gubernamentales*» (La Nación, 03/12/2013). En el marco de una estrategia más amplia que aspiraba a que el Estado se gane a la sociedad (Página 12, 23/12/2013), se convocó a las diferentes iglesias (católicas, evangélicas y de otros cultos) a que trabajaran alrededor de la prevención y atención del uso problemático de estupefacientes, consolidando una «*visión holística e integradora de la problemática pero también, desde el punto de vista multireligioso e interreligioso*» (discurso del ex Jefe de Gabinete Jorge Capitanich, 29/11/2013). Cabe destacar que esta suerte de pluriconfesionalidad, reivindicada por los decisores políticos, no hace mención explícita de otros cultos por fuera del cristianismo. Pese a que se llama al trabajo en conjunto con iglesias de otras confesiones, en ninguno de los documentos analizados se invita de forma explícita a otras religiones que también trabajan en la temática, como son las instituciones judías<sup>14</sup>.

Así entonces, en paralelo al bloqueo de las iniciativas legislativas tendientes a la despenalización de estupefacientes, las iglesias —en particular la Católica— adquirieron un rol crucial en la implementación de acciones orientadas a la atención de usos problemáticos de drogas, ya que «*son las que están todos los días en el barrio*» y son «*las que más trabajan con las adicciones, las que están en el día a día*» (discurso de la ex Presidenta de la

<sup>13</sup> Juan Carlos Molina es un sacerdote católico, que fue designado por la ex presidenta Cristina Fernández como titular de la Sedronar, en noviembre de 2013. Duró en el cargo hasta mayo de 2015.

<sup>14</sup> Por ejemplo, la fundación MAOR ([www.maor.org.ar](http://www.maor.org.ar)).

Nación Cristina Fernández, 30/03/2014) (Jones et al., 2014). Esta cercanía con los usuarios de drogas ilegales y las comunidades del barrio que reivindicaban los curas villeros, fue entonces utilizada por el Gobierno para legitimar su acercamiento a las iglesias.

Ahora bien, ¿por qué el FPV veía en la Iglesia Católica un actor que podía disputarle el apoyo de la ciudadanía? Una posible respuesta, es concebir el accionar del FPV en el marco de la cultura religiosa específica de la elite política argentina. En este punto, una clave interpretativa es la noción de laicidad subsidiaria desarrollada por Esquivel (2014, 2015). Desde un clivaje normativo, se postula que en un régimen laico el poder civil no se recuesta en símbolos y poderes religiosos para obtener su legitimidad (Milot, 2009). Sin embargo, en Argentina, la política y la religión han estado históricamente entrelazadas, configurando una textura definida más por la porosidad que por la autonomía entre ambas esferas.

Según Esquivel (2015), en la tradición política argentina, la búsqueda de legitimidades en el campo religioso está registrada como parte del ADN de la praxis política. La forma de organizar la política pública contempla en sus instancias de intermediación a las estructuras religiosas presentes en los barrios. Podría hablarse, en palabras del autor, de una laicidad subsidiaria para el caso argentino, de un Estado que en paralelo a la conquista de espacios de autonomía y de mayor reconocimiento de derechos ciudadanos diversos, sigue interpelando a las instituciones religiosas en la proyección de sus políticas públicas. Según Esquivel, la presencia del factor religioso en la construcción de los sentidos que permea la praxis política se visualiza con claridad en la percepción colectiva de los legisladores sobre la influencia de las convicciones religiosas en el espacio parlamentario: 2/3 de los diputados argentinos cree que la religión tiene al menos alguna incidencia en las decisiones que se toman en el poder Legislativo. Asimismo, más de 1/3 de los miembros de la Cámara de Diputados entiende que es necesario el apoyo de las iglesias para ganar una elección.

Anclada en una cultura política de largo aliento, la forma de organizar la política pública en Argentina preserva en sus instancias de intermediación las estructuras religiosas presentes en un territorio (Esquivel, 2015). La cultura cristiana se transforma, así, en una referencia simbólica que permea las decisiones y prácticas políticas. Dicha permeabilidad se torna más evidente cuando las temáticas en debate refieren a cuestiones territoriales en las que las iglesias tienen una militancia previa y activa (como es el caso de la problemática de las drogas). Bajo esta noción de laicidad subsidiaria, subyace la idea de que, si la religión es parte de la sociedad civil, tiene el derecho a participar activamente de la esfera pública y, en consecuencia, del proceso de debate y elaboración de políticas públicas. Esto no quiere

decir que la ciudadanía efectivamente considere como legítima y válida la postura de la Iglesia Católica, o que la tome como propia. Más bien, la noción de laicidad subsidiaria remite a la percepción que tienen los decisores políticos respecto de la necesidad de ganar el apoyo de la Iglesia para poder mantenerse en sus cargos. En este contexto, la estrategia del FPV de acercarse a la Iglesia Católica no parecería una excepción, sino más bien la regla en la tradición política de la Argentina.

## VI. Conclusiones

El presente artículo tuvo como objetivo analizar por qué el FPV desistió de su intención de aprobar una reforma legislativa en materia de drogas durante 2013. Pese a contar con mayoría en el Congreso de la Nación, y haber consensuado un proyecto de ley con el resto del arco partidario en la Cámara de Diputados, el gobierno de Cristina Fernández decidió bloquear el dictamen de comisión y posponer el debate. En base a las literaturas sobre coaliciones promotoras de políticas públicas y sobre la propiedad de temas políticos, se argumentó que la decisión del FPV de bloquear el proyecto se funda en que el tema movilizó a un actor de la sociedad civil que ponía en peligro la *constituency* del oficialismo en ese momento: la Iglesia Católica. Pese a que el problema de las drogas en Argentina es un tema que suscita poco interés en el votante medio, la cuestión adquiere mayor relevancia en sectores que se identifican peronistas, cristianos y de ingresos bajos.

Los partidos políticos enfatizan su participación en cuestiones que «dominan» para aparecer creíbles frente a la ciudadanía: los problemas que resaltan los partidos deben ser consistentes con la imagen que se tiene de la organización (Alesina, 1988; Bowler, 1990). En el caso de problema de las drogas, el vínculo entre el FPV y la cuestión no resultaba tan evidente como lo es la labor de la Iglesia Católica. A diferencia del FPV, la Iglesia posee una «autoridad moral» sobre la cuestión del uso de drogas que la hace «propietaria» del problema. La Iglesia se valió de su trabajo en los barrios para deslegitimar al gobierno que promovía la reforma legislativa. Frente al avance de los proyectos de despenalización, la institución se movilizó en contra de la propuesta del gobierno, lo que fue interpretado por el FPV como una amenaza al apoyo de la ciudadanía en un contexto electoral. En un contexto en el que, además de la Iglesia Católica en Argentina, el Papa Francisco se posiciona a nivel internacional en contra de la despenalización de drogas y se convierte en un referente espiritual de las mayorías en Argentina, el FPV decide bloquear el proyecto y acercarse

a las posturas de la Iglesia. En base a la noción de laicidad subsidiaria (Esquivel, 2015), se interpretó la decisión de posponer el debate como una estrategia para evitar perder el apoyo de la ciudadanía en un año electoral.

Para finalizar, y en función lo expuesto en los apartados anteriores, cabe debatir cuál es el rol que tiene la cultura política sobre las decisiones de la clase política en Argentina. Las políticas públicas nunca se insertan en un vacío: los decisores políticos, los actores burocráticos, las poblaciones objetivo y los ciudadanos en general poseen acervos de conocimientos y creencias que condicionan los modos de pensar un problema y responder frente al mismo (Bobrow, 2006). Los decisores políticos eligen y moldean las políticas públicas en función de las creencias e intereses de los ciudadanos. Los procesos culturales son concebidos como representaciones y prácticas clasificatorias compartidas que moldean las interacciones cotidianas de los individuos en el contexto de estructuras organizacionales e institucionales en una sociedad (Lamont, Beljean y Clair, 2014). Tienen consecuencias sobre la distribución de recursos materiales e simbólicos, y sobre el reconocimiento de legitimidades en una sociedad. Para el caso argentino, el cristianismo permea las decisiones de los políticos en la medida que son los propios decisores quienes conciben a las iglesias —en particular a la católica— como actores cuyo apoyo es necesario para ganar elecciones e implementar una agenda de gobierno (Esquivel, 2015). La posibilidad de cambios en materia de políticas públicas que giren alrededor de problemas moralmente complejos —como es la cuestión de las drogas—, plantean, entonces, la necesidad de disputar no solamente las normativas vigentes en la materia, sino, principalmente, cuestionar los marcos de referencia de los actores.

## **Bibliografía**

- Adelstein, R. (2010). Firms as social actors. *Journal of Institutional Economics*, 6(3), 329-349.
- Alesina, A. (1988). Credibility and policy convergence in a two-party system with rational voters. *American Economic Review*, 78, 796-805.
- Ansolabehere, S. e Iyengar, S. (1994). Riding the wave and claiming ownership over issues: The joint effects of advertising and news coverage in campaigns. *Public Opinion Quarterly*, 58, 335-357.
- Auyero, J. (2001). *Poor people's politics*. Durham, NC: Duke University Press.
- Baumgartner, F. y Jones, B. (1993). *Agendas and instability in American politics*. Chicago, IL: University of Chicago Press.

- Beach, D. y Pedersen, R. (2011). *What is process tracing actually tracing? The three variants of process tracing methods and their uses and limitations*. Trabajo presentado en la Annual Meeting de la American Political Science Association, Seattle, Washington, DC.
- Bélanger, É. y Meguid, B. (2008). Issue salience, issue ownership, and issue-based vote choice. *Electoral Studies*, 27(3), 477-491.
- Beyers, J., Dür, A. y Wonka, A. (2016). *Conceptualizing and measuring the political salience of EU legislative processes*. Manuscrito inédito.
- Blomqvist, P. y Green-Pedersen, Ch. (2004). Defeat at home? Issue-ownership and social democratic support in Scandinavia. *Government and Opposition*, 39, 587-613.
- Bobrow, D. (2006). Social and cultural factors: Constraining and enabling. En M., Moran, M. Rein, and R. Goodin (eds.), *The Oxford handbook of public policy*. Oxford, Inglaterra: Oxford University Press.
- Bowler, Sh. (1990). Voter perceptions and party strategies: An empirical approach. *Comparative Politics*, 23, 61-83.
- Budge, I. y Farlie, D. (1983). *Explaining and predicting elections: Issue effects and party strategies in twenty-three democracies*. Londres, Inglaterra: Allen & Unwin.
- Burstein, P. (2003). The impact of public opinion on public policy: A review and an agenda. *Political Research Quarterly*, 56(1), 29-40.
- Calvo, E. y Murillo, M. V. (2013). Cuando los partidos políticos se encuentran con sus votantes: un análisis de los vínculos políticos a través de las redes partidarias y las expectativas distributivas en Argentina y Chile. *América Latina Hoy*, 65, 15-44.
- Camarotti, A. C., Güelman, M. y Azparren, A. L. (2016). *Perspectivas de referentes de centros de tratamiento religiosos y espirituales sobre las causas de los consumos de drogas*. Trabajo presentado en las XII Jornadas Nacionales de Debate Interdisciplinario en Salud y Población, Buenos Aires, Argentina.
- Camarotti, A. C. (2010). *Prácticas, discursos y nuevos espacios de sociabilidad en torno al consumo de éxtasis de jóvenes de sectores medios de la Ciudad de Buenos Aires* (Tesis doctoral, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina).
- Comisión Nacional de Pastoral de Drogadependencia de la Conferencia Episcopal Argentina (2011). *Elegir la vida es mejor - Ante el creciente flagelo de la droga*. Buenos Aires, Argentina: Declaración Comisión Pastoral de Drogadependencia, Conferencia Episcopal Argentina.
- Corbelle, F. (2013). Drogas: la audiencia pública. Intervención política y trabajo de campo. *Avá. Revista de Antropología*, 22, 97-119.
- Corda, A. (2012). *Sistemas desproporcionados: desproporción y costos económicos, institucionales y humanos de la política sobre estupefacientes en Argentina*. Buenos Aires, Argentina: Intercambios Asociación Civil-Universidad de Buenos Aires.
- Corda, A., Galante, A. y Rossi, D. (2014). Drug users in Argentina: a «prohibitionist-abstentionist» framework. En C. Youngers y C. Pérez Correa (eds.), *In Search of*

- Rights: Drug Users and State Responses in Latin America* (pp. 33-45). México D.F., México: CIDE-CEDD.
- Cunial, S. (2015). Enmarcando cuestiones controvertidas: el uso de drogas como problema de política pública en Argentina. *Revista Ciencia Política*, 10(20), 267-294.
- Cunial, S. (2016). Talking about drugs: framing drugs as a policy issue in Argentina (2009-2014). Trabajo presentado en el Congreso de la Latin American Studies Association, Nueva York, NY.
- Chen, P. J. (2000). *Australia's online censorship regime: The advocacy coalition framework and governance compared* (Tesis doctoral, Universidad Nacional de Australia, Australia). Disponible en: <http://eprints.unimelb.edu.au/>
- Damore, D. F. (2004). The dynamics of issue ownership in presidential campaigns. *Political Research Quarterly*, 57, 391-397.
- Dür, A. y Mateo, G. (2015). *Insiders versus outsiders: Interest group politics in multilevel Europe*. Oxford, Inglaterra: Oxford University Press.
- Epele, M. (2010). *Sujetar por la herida. Una etnografía sobre drogas, pobreza y salud*. Buenos Aires, Argentina: Paidós.
- Equipo de Sacerdotes para las Villas de Emergencia (2009). *La droga en las villas: despenalizada de hecho*.
- Erikson, R. S. (2015). Income inequality and policy responsiveness. *Annual Review of Political Science*, 18, 11-29.
- Esquivel, J. C. (2014). Religious and politics in Argentina. Religious influence on parliamentary decisions on sexual and reproductive rights. *Latin American Perspectives*, 190(41), 133-143.
- Esquivel, J. C. (2015). Religión y política: la influencia religiosa sobre las definiciones parlamentarias en materia de derechos sexuales y reproductivos. En J. C. Esquivel y J. M. Vaggione (eds.), *Permeabilidades activas: religión, política y sexualidad en la Argentina democrática* (pp. 19-34). Buenos Aires, Argentina: Biblos.
- Fellitti, K. (2011). Estrategias de comunicación del activismo católico conservador frente al aborto y el matrimonio igualitario en la Argentina. *Sociedad y Religión*, 21(34-35): 92-122.
- Goodin, R., Rein, M. y Moran, M. (2011). Overview of public policy: The public and its policies. En R. Goodin (ed.), *The Oxford handbook of political science* (pp. 885-918). Oxford, Inglaterra: Oxford University Press.
- GrzyMala-Busse, A. (2016). Weapons of the meek. *World Politics*, 68, 1-36.
- Hall, P. y Lamont, M. (2013). *Social resilience in the neoliberal era*. Nueva York, NY: Cambridge University Press.
- Hayes, D. (2005). Candidate qualities through a partisan lens: A theory of trait ownership. *American Journal of Political Science*, 49(4), 908-923.
- Hiller, R. (2010). Matrimonio igualitario y espacio público en Argentina. En L. Clérico y M. Aldao (coords.), *Matrimonio igualitario en la Argentina: perspectivas sociales, políticas y jurídicas*. Buenos Aires, Argentina: Eudeba.

- Instituto Nacional de Estadística y Censo (2015). *Índice de Salarios al 4 de marzo de 2015*.
- Jacobs, L. y Shapiro, R. (2000). *Politicians don't pander: Political manipulation and the loss of democratic responsiveness*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Jones, D. y Carbonelli, M. (2012). *Evangélicos, política y sexualidad: actores y lógicas en los debates sobre derechos sexuales y reproductivos*. Trabajo presentado en las IV Jornadas de Estudios Políticos, Buenos Aires, Argentina.
- Jones, D. y Cunial, S. (2012). Derrota parlamentaria y reposicionamiento político de actores religiosos: el rechazo de la Federación de la Alianza Cristiana de Iglesias Evangélicas de la República Argentina a la ley de matrimonio igualitario. *Sociedad y Religión*, 22(37), 85-122.
- Jones, D. y Dulbecco, P. (2015). El aborto y la proyección política de la jerarquía de la Iglesia Católica argentina (2005-2011). *Cadernos de Estudos Sociais*, 30(2), XX-YY.
- Jones, D. y Vaggione, J. (2012). Los vínculos entre religión y política a la luz del debate sobre matrimonio para parejas del mismo sexo en Argentina. *Civitas*, 12(3): 522-537.
- Jones, D., Azparren, A. y Cunial, S. (2013). Derechos reproductivos y actores religiosos: los evangélicos frente al debate sobre la despenalización del aborto en la Argentina contemporánea (1994-2011). *Espacio Abierto*, 22(1), 110-133.
- Jones, D., Azparren, A. y Polischuk, L. (2010). Evangélicos, sexualidad y política: las instituciones evangélicas en los debates públicos sobre unión civil y educación sexual en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2003-2004). En J. Vaggione (comp.), *El activismo religioso conservador en Latinoamérica* (pp. 193-248). Córdoba, Argentina: Ferreyra Editor.
- Jones, D., Cunial, S., Azparren, A. y Dulbecco, P. (2014). *El rol de las iglesias católicas y evangélicas en el abordaje de los consumos problemáticos de drogas*. Trabajo presentado en las XI Jornadas Nacionales de Debate Interdisciplinario en Salud y Población, Buenos Aires, Argentina.
- Kaplan, N., Park, D. y Ridout, T. (2006). Dialogue in American political campaigns? An examination of issue convergence in candidate television advertising. *American Journal of Political Science*, 50, 724-736.
- Kaufmann, K. (2004). Disaggregating and reexamining issue ownership and voter choice. *Polity*, 36, 283-299.
- King, G. y Zeng, L. (2001). Logistic regression in rare events data. *Political analysis*, 9(2), 137-163.
- Kingdon, J. (2013). Why some issues rise and others are negated. En S. Theodoulou y M. Cahn (eds.), *Public policy. The essential readings. 2nd Edition*. Nueva York, NY: Pearson.
- Kostelnik, J. y Skarbek, D. (2012). The governance institutions of a drug trafficking organization. *Public Choice*, 156, 95-103.
- La Nación (2012, 30 de noviembre). Jugada fuerte en un clima crispado. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1531869-sin-titulo>



- La Nación (2013, 3 de diciembre): Los obispos evalúan la designación de Molina. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1644121-los-obispos-evaluan-la-designacion-de-molina>
- La Nación (2014, 20 de junio). El papa Francisco condenó la legalización de la marihuana. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1703081-el-papa-francisco-condeno-la-legalizacion-de-la-marihuana>
- Lamont, M., Beljean, S. y Clair, M. (2014). What is missing? Cultural processes and causal pathways to inequality. *Socio-Economic Review*, 1-36.
- Levitsky, S. (2003). *Transforming labor-based parties in Latin America. Argentine Peronism in comparative perspective*. Nueva York, NY: Cambridge University Press.
- Lupu, N., Gervasoni, C., Oliveros, V. y Schiumerini, L. (2015). *Argentine Panel Election Study*.
- Mahoney, J. (1999). Nominal, ordinal, narrative appraisal in macrocausal analysis. *American Journal of Sociology*, 104, 1154-1196.
- Mahoney, J. y Thelen, K. (2010). *Explaining institutional change, ambiguity, agency and Power*. Nueva York, NY: Cambridge University Press.
- Mallimaci, F. (2012). Política y catolicismo en el gobierno del Dr. Kirchner: recomposición y disputa del poder simbólico. En Ch. Parker (ed.), *Religión, cultura y política en América Latina* (pp. 169-197), Santiago de Chile, Chile: Instituto de Estudios Avanzados.
- Mallimaci, F. (2013). El catolicismo argentino de Bergoglio y el papado de Francisco: una primera aproximación desde la Argentina. *Sociedad y religión*, 23(40), 211-244.
- Mallimaci, F., Esquivel, J. e Irrazábal, M. (2008). *Primera encuesta nacional sobre Creencias y Actitudes religiosas. Informe de Investigación*. Buenos Aires, Argentina: CEIL-Piette/Conicet. Disponible en: [www.ceil-piette.gov.ar/areasinv/religion/relproy/encuesta1.pdf](http://www.ceil-piette.gov.ar/areasinv/religion/relproy/encuesta1.pdf)
- McAdam, D., McCarthy, J. y Zald, M. (1996). *Comparative perspectives on social movements: Political opportunities, mobilizing structures, and cultural framings*. Nueva York, NY: Cambridge University Press.
- Mertens, D. (2015). Mixed methods and wicked problems. *Journal of Mixed Methods Research*, 9(1), 3-6.
- Milot, M. (2009). *La laicidad*. Madrid, España: Editorial CCs.
- Observatorio de la Deuda Social Argentina de la Universidad Católica Argentina. (2016). *Informe especial sobre el narcotráfico y las adicciones en la Argentina: 2010-2015*.
- Ostrom, E. (1986). An agenda for the study of institutions. *Public Choice*, 48: 3-25.
- Página 12 (2008, 7 de abril). CEA se pronuncia en contra de la despenalización de las drogas». Disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-102008-2008-04-07.html>
- Página 12 (2012, 16 de mayo). Consenso para despenalizar el consumo. Disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-194152-2012-05-16.html>

- Página 12 (2013, 23 de diciembre). El combate a las drogas. Disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-236290-2013-12-23.html>
- Parsons, W. (1995). *Public policy: an introduction to the theory and practice of policy analysis*. Northampton, Inglaterra: Edward Elgar Publishing.
- Petrocik, J. (1996). Issue ownership in presidential elections, with a 1980 case study. *American Journal of Political Science*, 40, 825-850.
- Petrocik, J., Benoit, W. y Hansen, G. (2003). Issue ownership and presidential campaigning, 1952-2000. *Political Science Quarterly*, 118: 599-626.
- Rasmussen, A., Carroll, B. y Lowery, D. (2014). Representatives of the public? Public opinion and interest group activity. *European Journal of Political Research*, 53(2), 250-268.
- Reuter, P. (2009). Systemic violence in drug markets. *Crime, Law and Social Change*, 52(3), 275-284.
- Sabatier, P. y Jenkins-Smith, H. (1993). *Policy change and learning: An advocacy coalition approach*. Boulder, CO: Westview Press.
- Sabatier, P. y Weible, C. (2007). The advocacy coalition framework: innovations and clarifications. En Sabatier, P. (ed.), *Theories of the policy process. 2nd Edition* (pp. 189-217). Boulder, CO: Westview Press.
- Sharp, E. (1999). *The sometime connection: Public opinion and social policy*. Nueva York, NY: State University of New York Press.
- Snyder, R., y Durán Martínez, A. (2009). Drugs, violence, and state-sponsored protection rackets in Mexico and Colombia. *Colombia Internacional*, 70, 61-91.
- Thoumi, F. (2005). The colombian competitive advantage in illegal drugs: The role of policies and institutional changes. *Journal of Drug Issues*, 35(7), 7-25.
- Tokatlian, J. (2000). *Globalización, narcotráfico y violencia: siete ensayos sobre Colombia*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Norma.
- Tokatlian, J. (2010). La «guerra antidrogas» y el Comando Sur: una combinación delicada. *Foreign Affairs Latinoamérica*, 10(1), 43-47.

### **Palabras clave**

drogas – problema público – iglesia católica – políticas públicas – Argentina

### **Keywords**

drugs – public issue – catholic church – public policies – Argentina

### **Abstract**

In Argentina, the debate on the depenalization of drug's consumption arouse during 2012, when competing amendments to law 23.737 were

proposed to Congress. After several months of committee debate, deputies of the incumbent party Frente para la Victoria (FPV), the Frente Amplio Progresista and the Unión Cívica Radical converged on a project. The majority bloc in Congress, however, rolled back on its commitments and prevented the consideration of the proposal on the plenary floor. This paper argues that the decision of the FPV to prevent consideration of the project was due to the fact that it mobilized a social actor, the Catholic Church, that disputed the same electorate. This article implements a mixed methods approach to analyze support for the depenalization of drug consumption in Argentina, using survey data from the Argentine Panel Election Study 2015 and in-depth interviews with informants.

## ANEXO

**Tabla A.1**  
Variables de estudio

	<b>Variable</b>	<b>Indicador</b>
Variable dependiente	Saliencia de la cuestión política	Respuesta a la pregunta: “En su opinión ¿cuál es el problema más grave que está enfrentando el país?”
Variable independiente 1	Nivel económico	Respuesta a la pregunta: “¿En cuál de los siguientes rangos se encuentran los ingresos familiares mensuales de este hogar, incluyendo el ingreso de todos los adultos e hijos que trabajan o reciben jubilaciones, pensiones, o planes sociales?”
Variable independiente 2	Afinidad político-partidaria	Respuesta a la pregunta: “¿Con/por cuál partido siente usted simpatía?”
Variable independiente 3	Orientación religiosa	Respuesta a la pregunta: “¿Me podría decir cuál es su religión?”
Variable independiente 4	Nivel de religiosidad	Respuesta a la consigna: “Por favor, dígame si usted asiste a las reuniones de alguna organización religiosa por lo menos una vez a la semana, una o dos veces al mes, una o dos veces al año, o nunca”

Fuente: Elaboración propia en base a APES 2015.

**Tabla A.2**  
Variables de estudio dicotomizadas

	<b>Variable</b>	<b>Indicador</b>	<b>Valor</b>
Variable dependiente	Saliencia de la cuestión política	Respuesta a la pregunta: “En su opinión ¿cuál es el problema más grave que está enfrentando el país?”	1=droga 0=otro
Variable independiente 1	Nivel económico	Respuesta a la pregunta: “¿En cuál de los siguientes rangos se encuentran los ingresos familiares mensuales de este hogar, incluyendo el ingreso de todos los adultos e hijos que trabajan o reciben jubilaciones, pensiones, o planes sociales?”	1=menor o igual a once mil 0=mayor a once mil
Variable independiente 2	Afinidad político-partidaria	Respuesta a la pregunta: “¿Con/por cuál partido siente usted simpatía?”	1=peronismo o FPV 0=otro
Variable independiente 3	Orientación religiosa	Respuesta a la pregunta: “¿Me podría decir cuál es su religión?”	1=cristiano (católico o evangélico) 0=otra
Variable independiente 4	Nivel de religiosidad	Respuesta a la consigna: “Por favor, dígame si usted asiste a las reuniones de alguna organización religiosa por lo menos una vez a la semana, una o dos veces al mes, una o dos veces al año, o nunca”	1=una vez a la semana o una/dos veces al mes 0=una o dos veces al año o nunca

Fuente: Elaboración propia en base a APES 2015.