

CORRIENTES Y ACOPLAMIENTOS MÚLTIPLES EN URUGUAY: LA FORMULACIÓN DE LA LEY DE TENENCIA RESPONSABLE DE ARMAS*

Multiple Streams and couplings in Uruguay: The formation of the Responsible Firearm Ownership Law

Diego Sanjurjo**

Universidad de la República

diegosanjurjopro@gmail.com

Resumen: En esta investigación se adoptan teorías relativas al proceso de formulación de políticas para estudiar cambios en materia de control de armas en Uruguay. El primer objetivo es explicar la escasa relevancia que adquirió la problemática en la agenda política uruguaya, así como las decisiones políticas que le siguieron y culminaron en la Ley de Tenencia Responsable de Armas de 2014. Para ello se aplica el marco de corrientes múltiples de John Kingdon (1995) y se adoptan modificaciones recientes al MSF que introducen variables adicionales al análisis. La evaluación del marco teórico en el contexto uruguayo supone el segundo objetivo del estudio. A pesar del desafío, el marco de corrientes múltiples (*Multiple-Streams Framework*, MSF, por sus siglas en inglés) y sus modificaciones permitieron decodificar los cambios en cuestión e identificar los principales factores que los explican.

Palabras clave: corrientes múltiples, políticas públicas, proceso de formulación de políticas, políticas de armas, armas de fuego.

Abstract: This research adopts theories of the policy process to study changes in gun control policies in Uruguay. The first goal is to explain the little relevance of the gun problematic in the Uruguayan political agenda, as well as the policy decisions that followed and gave way to the 2014 Responsible Firearm Ownership Law. For this purpose, we resort to John Kingdon's (1995) Multiple Streams Framework and adopt a series of modifications that bring additional variables into the analysis. The evaluation of the conceptual framework in the Uruguayan context supposes the second goal of this research. Despite the challenge, the MSF and its modifications were able to decode the studied changes and identify the main factors that explain them.

Keywords: multiple streams, public policies, policy process, gun policies, firearms.

Recibido: 29/05/2018

Aceptado: 25/08/2018

* Este artículo es producto de un capítulo de la monografía del autor titulada *Gun Control Policies in Latin America* (Sanjurjo 2019).

** Docente e investigador postdoctoral en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (Montevideo, Uruguay). Correo electrónico: diegosanjurjopro@gmail.com

1. Introducción

A pesar de sufrir un importante aumento de los homicidios en los últimos años y de ser una de las sociedades más armadas de América Latina (Karp, 2018; Morás y Trujillo, 2015), en Uruguay la proliferación de armas de fuego nunca atrajo la atención pública ni ocupó una posición central en el debate político (Evans, 2012, p. 3).¹

Pese a ello, partidarios de un mayor control de armas exigieron leyes más severas desde comienzos de la década del 2000. Su insistencia se vio finalmente recompensada en 2014 con la sanción de la ley n.º 19247. El proceso legislativo de la también llamada Ley de Tenencia Responsable de Armas (LTRA) pasó mayormente desapercibido para la opinión pública (López y Palummo, 2013, p. 50) y sus pautas no pudieron ser cumplidas hasta 2016, año en que se aprobó finalmente su reglamentación.

La poca notoriedad del tema en la agenda pública y lo desapercibido que pasó su trámite legislativo despierta una serie de interrogantes. ¿Qué componentes políticos fueron responsables de un desarrollo y resultado de estas características? ¿De qué manera influyeron los índices de seguridad, los actores políticos y las particularidades institucionales del contexto político? Sobre la base de este caso, ¿es posible inferir conclusiones generales sobre las políticas públicas uruguayas?

Estas y otras preguntas similares motivaron la realización del presente estudio, que persigue objetivos empíricos y teóricos. Entre los empíricos, el primero es proporcionar explicaciones para la poca relevancia del control de armas en la agenda pública y política uruguaya durante las últimas décadas, así como también para el proceso de toma de decisiones que resultó en la sanción de la LTRA. El segundo objetivo empírico radica en averiguar cómo y por qué cambió esta política de la forma en que lo hizo en lo relativo a su escala, pautas, alcance y lógica direccional.

Por su parte, los objetivos teóricos se enmarcan en un esfuerzo colectivo por generar conocimiento sobre el marco de corrientes múltiples (MSF, por sus siglas en inglés) de John Kingdon (1995) y profundizar su desarrollo teórico (cf. Schlager, 2016; Zohlnhöfer y Rüb, 2016a). El MSF es un instrumento conceptual utilizado para estudiar los procesos de formulación de políticas, por lo que su aplicación al proceso de formulación de la LTRA permitirá perseguir los objetivos planteados y evaluar su efectividad en la realidad uruguaya. Sin embargo, se va más allá del marco teórico original y se adoptan una serie de modificaciones teóricas propuestas por varios académicos en los últimos años (Zohlnhöfer, Herweg, y Huß, 2016; Knaggård,

1 El instituto de investigación especializado Small Arms Survey estima que los uruguayos poseen 34,7 armas de fuego legales e ilegales por cada 100 habitantes. Bajo esta premisa, Uruguay tendría la tasa más alta de tenencia civil de armas de América Latina, la segunda mayor del hemisferio (tras EE. UU.) y la sexta mayor del mundo (Karp, 2018). Si bien estimaciones anteriores y similares de Small Arms Survey fueron aceptadas y recogidas por organismos internacionales (OEA, 2008, p. 21) y ONG locales (Salamano, 2016), cabe la posibilidad de que sean excesivas. Expertos locales concuerdan en la representación de una sociedad relativamente armada, pero muestran dudas acerca de la cantidad de armas ilegales en circulación (Morás y Trujillo, 2015). A fin de cuentas, la *cifra negra* de armas no registradas solo puede ser estimada, pero incluso las estimaciones más conservadoras sugieren que los uruguayos están fuertemente armados: en febrero de 2016 había aproximadamente 605.000 armas legalmente registradas (Peralta y Draper, 2016), lo que supone un arma legal por cada 5,6 habitantes.

2016; Zahariadis, 2003). A su vez, se analiza el proceso de formulación de la LTRA utilizando evidencia empírica de diferentes fuentes cualitativas. Estas incluyeron el estudio de documentos legales y legislativos, literatura científica y reportes periodísticos, así como la realización de entrevistas *in situ* con los actores más importantes de la dinámica política estudiada.²

Se pretender realizar así un aporte al desarrollo del marco teórico seleccionado y al de la agenda de investigación de políticas públicas en Uruguay y América Latina. Si bien el estudio de estas políticas sigue siendo incipiente y limitado, experimentó una fuerte expansión en la región en las últimas décadas (v. g., Stein, Tommasi, Echebarría, Lora, y Payne, 2006). Asimismo, la revisión de la literatura de Jones et al. (2016, pp. 21-22) sugiere que esta es la región en la cual el MSF ha sido menos evaluado, incluso por detrás de África y Asia. Por otro lado, el estudio de los procesos de las políticas ha sido desarrollado en EE. UU. y Europa, por lo que varios autores han cuestionado la universalidad de sus planteos más allá del mundo industrializado (v. g., Baumgartner, Green-Pedersen, Jones, 2006). En principio, el MSF puede aplicarse a cualquier escenario de elaboración de políticas públicas, pero ello no significa que su capacidad explicativa sea igualmente satisfactoria en cualquier contexto (Cairney y Jones, 2016). Además, se aplicaron modificaciones de vanguardia, cuyo rendimiento no ha sido evaluado en América Latina.

De igual manera, las políticas de control de armas no fueron abordadas por la academia uruguaya y latinoamericana sino hasta hace relativamente poco, cuando la inseguridad se tornó una de las principales preocupaciones ciudadanas. La ciencia política, por su parte, se concentró tradicionalmente en el estudio de conflictos armados y situaciones de posconflicto, dejando en manos de sociólogos y criminólogos el estudio del crimen y la violencia en contextos de paz. A pesar de ello, hubo esfuerzos por evaluar las políticas de control de armas (v. g., Dreyfus, Iootty Dias, Lessing y Godnick, 2003). Se trata ante todo de análisis de políticas públicas que pretenden incrementar la racionalidad de las decisiones públicas y definir los mejores instrumentos disponibles. Ni en Uruguay ni en la región se han realizado estudios sobre dichas políticas con un enfoque de *policy studies*, intentando producir explicaciones sobre sus trayectorias.

Este estudio está estructurado en seis apartados. Tras la introducción, el segundo apartado aborda el marco conceptual escogido, se presenta el estudio de los procesos de políticas y el MSF. Siguiendo los postulados del MSF, en el tercer apartado se analiza el proceso que derivó en la aprobación de la LTRA en 2014. En el cuarto apartado se discuten los resultados del caso de estudio y de la aplicación del MSF. El estudio termina con conclusiones y bibliografía.

2 Se realizaron 16 entrevistas en Montevideo entre 2014 y 2016 (cf. Sanjurjo, 2019). Entre los entrevistados se encuentran académicos, investigadores, especialistas en seguridad, importadores y comerciantes de armas de fuego, funcionarios de los ministerios de Interior y Defensa, y congresistas y senadores del Frente Amplio y del Partido Independiente.

2. El estudio de las políticas y el marco de las corrientes múltiples (MSF)

Al querer comprender y explicar el origen y la trayectoria de esta política, los cometidos del estudio se enmarcan en aquello que Lasswell (1971, p. 1) denominó el *conocimiento del proceso de las políticas*, generalmente identificado con el estudio de políticas públicas. En relación con el análisis de políticas públicas, se trata de un ejercicio de teoría positiva más cercano a los objetivos de la ciencia pura, que intenta descubrir las relaciones causales que explican el desarrollo de los procesos de formulación de las políticas (Navarro, 2008).

En este caso, implica el análisis de dos fases interrelacionadas: la conformación de la agenda —proceso por el cual los asuntos públicos son construidos y definidos, y luego llaman o no la atención del público y las élites (Birkland, 2006)— y la dinámica de las políticas —proceso por el cual las políticas se mantienen constantes o cambian con el tiempo. Los cambios son inherentes a las políticas y pueden darse en la definición del problema al que la política se dirige, en sus objetivos e instrumentos, en la distribución de los recursos y en las instituciones participantes (Bardach, 2006). También suelen ser incrementales (Lindblom, 1959) y limitados por la dependencia del camino (Pierson, 2000).

Al no tratarse de fenómenos independientes, se hace necesario el uso de teorías y marcos conceptuales capaces de incorporar ambas fases al análisis y reconocer la simbiosis que se produce entre ellas. Los investigadores sociales empíricos utilizan dichos instrumentos para relacionar elementos sociales, económicos y políticos en un relato coherente e integral de la realidad (John, 1998). El mayor desafío radica en la inherente complejidad de los procesos de las políticas, que supone la ausencia de cadenas causales claras y hace necesaria la incorporación al análisis de una enorme cantidad de variables y dimensiones (Capano y Howlett, 2009). Es, en parte, debido a esta dificultad que aún no existe un paradigma unificado o prototípico. Por el contrario, lo que hay es una amplia gama de enfoques, teorías y marcos conceptuales (Cairney y Heikkilä, 2014). Entre ellos se destacan los enfoques multidimensionales, que conciben el proceso de formulación de políticas como un fenómeno de naturaleza heterárquica, donde las decisiones políticas son influenciadas por un complejo número de factores convergentes (John, 2013).

El marco de las corrientes múltiples (MSF) se inserta en ese enfoque.³ Su elección para este estudio se debe fundamentalmente a tres razones: es especialmente apropiado para realizar casos de estudio con un enfoque de investigación cualitativo; su principal objetivo es el estudio de la conformación de la agenda; y presta especial atención al rol de las emociones a través de la variable ánimo nacional, una sensibilidad relevante para nuestros propósitos debido al rol fundamental que juegan el miedo y la inseguridad en las políticas de seguridad (Kessler, 2009; Garland, 2005) y en las políticas de control de armas, en particular (Smith y Uchida, 1988; Sanjurjo, 2017).

El MSF se basa esencialmente en las ideas que expone John Kingdon en su libro *Agendas, Alternatives, and Public Policy* (1995) que son, a su vez, una adaptación

3 Para una presentación rigurosa —y ligeramente modificada— del MSF en idioma español, véase Zahariadis (2010).

de las ideas del modelo del tacho de basura de Cohen, March, y Olsen (1972). La obra de Kingdon es central en la subdisciplina de las políticas públicas y el uso del MSF se ha expandido notablemente desde su desarrollo inicial hace más tres décadas.

El punto de partida de Kingdon es la complejidad, desorganización e imprevisibilidad del proceso de formulación de políticas. La base de esta concepción es una omnipresente ambigüedad, a la que los creadores del modelo del tacho de basura se refieren como *anarquía organizada*. Con ello, incorporan ideas sobre racionalidad limitada y comportamiento satisfactorio (Simon, 1957), dos elementos que enfatizan el rol que el azar y la ambigüedad juegan en las decisiones individuales y colectivas. La *anarquía organizada* no implica el caos absoluto, sino que tanto los objetivos como los medios para su obtención suelen ser inciertos e ignorados por la mayoría de los participantes. La consecuencia para el proceso de formulación de políticas es que este no puede ser, entonces, una respuesta racional a los problemas públicos. Por el contrario, el MSF sostiene que no existe una relación sistemática entre problemas y soluciones, sino que se trata de un proceso dinámico en el que soluciones independientes esperan la aparición de problemas compatibles para insertarse en la agenda política.

El MSF contiene cinco elementos centrales (figura 1). En primer lugar, Kingdon reconoce tres procesos ocurriendo simultáneamente en la conformación de la agenda: los problemas, la política, y las políticas públicas. Se refiere a estos procesos como corrientes que fluyen a través del sistema político generalmente independientes unas de otras. Pueden ser concebidas como colecciones de variables que se desarrollan y cambian con el tiempo.

La *corriente de los problemas* está compuesta por condiciones y asuntos públicos que los ciudadanos, promotores de políticas y decisores públicos quieren ver abordados por el gobierno. Entre las variables que influyen sobre esta corriente se encuentran los *indicadores*, los *sucesos que captan la atención* y la *retroalimentación* de las políticas en curso.

No obstante, se incorporan dos variables adicionales a esta corriente: la *carga de problemas* (Zahariadis, 2003), que considera otras condiciones y problemas que suceden simultáneamente y que compiten por la atención de los decisores públicos en cada determinado momento; y la presencia de *agentes de problemas*, con este término Knaggård (2016) se refiere a actores que interpretan conocimiento para el mundo político. Su rol difiere del de los promotores de políticas, pues se limitan a definir los problemas y llamar la atención sobre ellos, sin promover una política determinada para hacerles frente.

La *corriente de la política* está compuesta por actores y procesos que actúan y se desarrollan al nivel de la macropolítica. Tres variables son especialmente relevantes: los cambios del ánimo nacional —indicador del clima de la opinión pública sobre un asunto—; la *rotación legislativa y administrativa*; y las *campanas de grupos de presión*.

La *corriente de las políticas públicas* supone el tercer proceso. Allí expertos y especialistas interactúan y generan ideas en las llamadas *comunidades de políticas*. Estas son redes informales de funcionarios, académicos e investigadores que participan del desarrollo de propuestas en un sector de políticas públicas determinado. Dichas comunidades presentan distintos grados de integración (Zahariadis y Allen, 1995)

y en ellas los participantes diseminan sus ideas e intentan persuadir a otros de sus beneficios. Las ideas compiten en lo que Kingdon denomina, en sentido figurado, una *sopa de ideas*, proceso que reduce las posibles propuestas a aquellas que terminan siendo consideradas seriamente por la comunidad. Muchas propuestas son ignoradas y eventualmente desaparecen, pero algunas son recogidas y discutidas, modificadas y combinadas para poder superar los criterios de supervivencia de la comunidad, que incluyen sus costos y viabilidad técnica y política. Aquellas que superan los filtros se convierten en alternativas de políticas viables.

Los tres procesos o corrientes fluyen por el sistema político de manera independiente, pero hay momentos en que las corrientes pueden ser unidas y su flujo sincronizado. Para que estos acoplamientos puedan darse, Kingdon introduce las *ventanas de oportunidad* y los *promotores de políticas*.

Las *ventanas de oportunidad* son momentos críticos en el tiempo en los cuales las corrientes pueden ser unidas o acopladas. Son oportunidades que pueden ser aprovechadas por los promotores de políticas para impulsar las alternativas que promueven o para llamar la atención sobre problemas determinados. Pueden ser previsibles o imprevisibles, no suelen permanecer abiertas por mucho tiempo y se dan como consecuencia de eventos en las corrientes de los problemas o de la política. Por ejemplo, debido a un aumento imprevisible de los índices de homicidio o a un cambio previsible de gobierno.

Las ventanas de oportunidad son una condición necesaria pero insuficiente para que suceda un cambio en la agenda política. Debe haber una alternativa viable en la corriente de las políticas públicas que pueda ser unida a un problema compatible en la corriente de los problemas. También debe haber decisores políticos en la corriente de la política dispuestos a recoger dicha alternativa y apoyarla. Por eso, cuando una ventana de oportunidad se abre los partidarios de la alternativa política perciben la oportunidad e intentan aprovechar el momento.

Estos partidarios se denominan *promotores de políticas* y son el último elemento central del MSF. Se trata de actores dispuestos a invertir recursos —tiempo, energía, reputación, dinero— para promover una política particular porque prevén recibir a cambio beneficios materiales, políticos o solidarios. Cualquier actor del sistema político puede operar como promotor, desde un diputado a una figura mediática. Kingdon concluye que, por lo general, siempre es posible identificar a una o varias personas que han sido claves a la hora de insertar un tema particular en la agenda (Kingdon, 1995, p. 180).

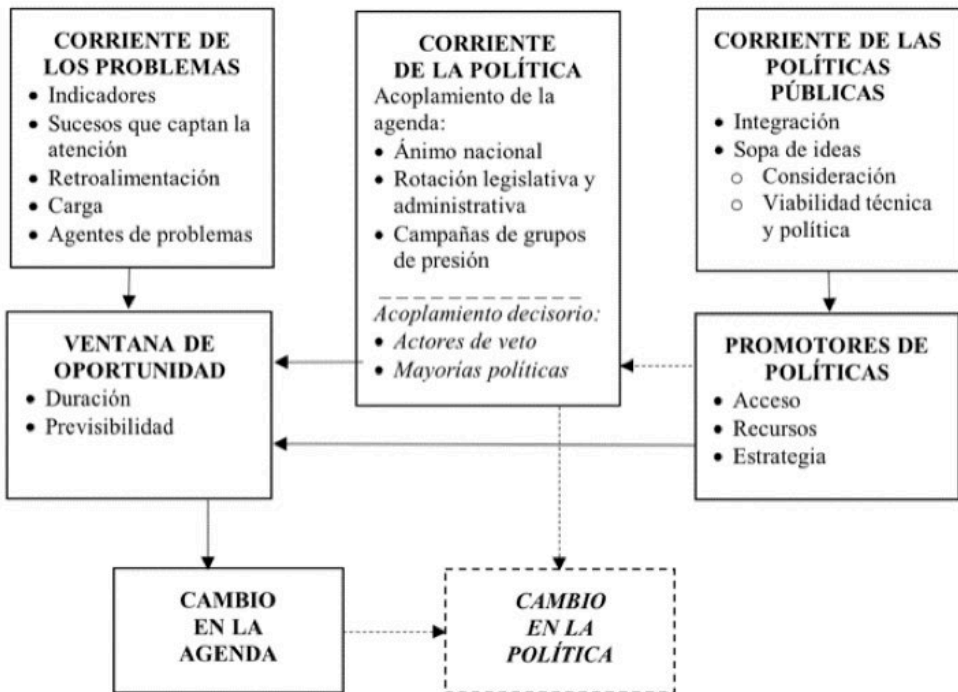
Los promotores deben reconocer cuando las corrientes están maduras. Es decir, deben poder advertir el momento en que un problema esté listo para ser abordado, una solución compatible esté disponible, y el clima político esté preparado para un cambio. Las probabilidades de un resultado favorable —la entrada de un asunto en la agenda política— aumenta considerablemente si las tres corrientes están sincronizadas. Una sincronización de dos corrientes es posible, pero no suele ser suficiente para ingresar un asunto a la agenda decisional del gobierno.

En este punto se adopta una tercera modificación del marco teórico, esta vez de mayor calado. Si bien en la segunda edición de su libro Kingdon (1995) hace refe-

rencia al proceso decisorio de políticas públicas, el MSF original se limita a analizar el proceso de conformación de la agenda. La capacidad de abarcar el proceso decisorio es extendida explícitamente por Zahariadis (2010; 2003), quien sugiere fusionar ambas fases en un mismo proceso. Este método ha sido ampliamente utilizado en la literatura, pero tiene dos inconvenientes. Primero, si un cambio de políticas no sucede no se distingue si la propuesta no entró a la agenda decisional o si fue vetada durante el proceso decisorio. Segundo, no presta especial atención al entramado institucional del proceso decisorio, por lo tanto, no puede saberse cómo influye en la decisión tomada.

Por estas razones, se adoptó y evaluó realizar una extensión teórica que incorpora al análisis el proceso decisorio y que toma en cuenta el singular rol que juegan las instituciones formales en esta fase (Zohlnhöfer, Herweg y Huß, 2016). Para ello, se diferencian dos procesos de acoplamiento distintos (figura 1). El acoplamiento de la agenda hace referencia al proceso de acoplamiento original del MSF. Si es exitoso, el resultado es una propuesta política que entra en la agenda decisional y requiere una decisión autoritativa por parte de los decisores políticos, como puede ser un proyecto de ley. Si la negociación con los actores de veto y las mayorías políticas triunfa, entonces sucede un acoplamiento decisorio, que termina con la sanción de la ley.

Figura 1: Diagrama del marco de las corrientes múltiples extendido (MSF)



Fuente: Elaboración propia.

3. La Ley de Tenencia Responsable de Armas (LTRA)

El 27 de agosto de 2014 se promulgó la Ley n.º 19247 de Tenencia, Porte, Comercialización y Tráfico de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados. La reglamentación de la también llamada Ley de Tenencia Responsable de Armas (LTRA) fue aprobada dos años más tarde con el decreto n.º 377/016 del 5 de diciembre de 2016. Curiosamente, la aprobación de la LTRA supuso la derogación de la primera legislación uruguaya de control de armas de fuego, el decreto ley n.º 10415 del 13 de febrero de 1943, promulgado tras la dictadura de Gabriel Terra y durante la presidencia de facto de Alfredo Baldomir (1942-1943). Dicha ley se mantuvo en pie durante más de setenta años, pero el marco regulatorio experimentó transformaciones importantes desde entonces. Un alto número de leyes, decretos y memorandos fueron emitidos para complementar sus deficiencias y mantenerlo en línea con los tratados internacionales adoptados por el estado uruguayo.

Por esa razón, el primer objetivo de la LTRA fue unificar y armonizar la legislación que regulaba el control de armas en Uruguay. También incorpora novedades importantes, como un nuevo marco institucional para el control de armas, la definición del tráfico de armas como ofensa penal, el aumento de sanciones para ofensas relacionadas, y mayores restricciones a la adquisición de armas por parte de civiles. El resultado es una legislación incremental y progresista, cuya prioridad radica en disuadir el uso ilegítimo de armas de fuego por parte de criminales y respetar su utilización legítima por parte de ciudadanos respetuosos de la ley. No obstante, los nuevos requisitos y limitaciones que impone a su adquisición y uso indican una preocupación por contrarrestar su proliferación general entre la población, tendencia legislativa que también se observa en otros países de la región (Sanjurjo, 2019). A pesar de ello, los cambios son moderados y mantienen una lógica direccional similar a la de sus antecedentes legales. Por estas razones resulta problemático calificar de disruptivo el cambio de políticas públicas uruguayo.

En esta sección se aplicó una versión extendida del MSF para explicar la entrada del control de armas en la agenda política uruguaya y los cambios de políticas que le sucedieron.

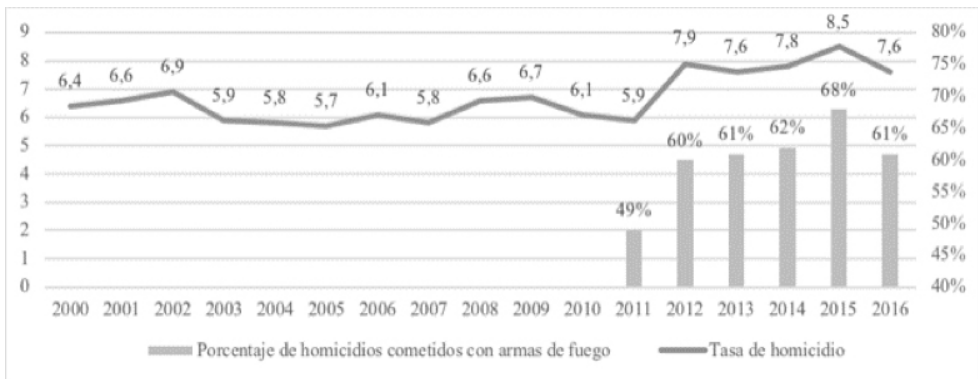
3.1 La corriente de los problemas: alcanzando a los vecinos

Tres indicadores fueron especialmente relevantes para el proceso de formulación de la LTRA. En primer lugar, los suicidios representan un fenómeno estructural en Uruguay y se han convertido en la primera causa de muerte violenta (González, 2012). Las tasas comenzaron a crecer sistemáticamente a partir de 1985 y alcanzaron su máximo histórico en 2002. En 2014, la tasa media de América Latina era de 4,9 suicidios por cada 100.000 habitantes, mientras que la uruguaya era de 15,3 e incluía el mayor porcentaje de suicidios con armas de fuego (30%) (Fleitas, Lodola, y Flom, 2014).

La criminalidad también aumentó de forma lenta pero constante durante las últimas tres décadas (Paternain, 2013; Aboal, Campanella y Lanzilotta, 2013)

con los homicidios como principal preocupación relacionada a las armas de fuego. Si bien la tasa nacional se mantuvo constante durante décadas, en 2012 sucedió un primer aumento cualitativo del 34 %, que aumentó un 44 % adicional hasta 2015. Estos incrementos fueron el reflejo de un crecimiento significativo de los homicidios con armas de fuego (figura 2), pasando de representar el 49 % en 2011 al 60 % en 2012 (Ministerio del Interior, 2016; 2014).

Figura 2: Tasas nacionales de homicidio y porcentaje de homicidios cometidos con armas de fuego, 1990-2016



Fuente: Elaboración propia con datos de UNODC (2014) y Ministerio del Interior (2014, 2016).

Por último, en 2007 el instituto de investigación suizo Small Arms Survey publicó un reporte sobre la posesión civil de armas de fuego que situaba a Uruguay como el noveno país más armado del mundo en términos relativos (Karp, 2007). Sus estimaciones fueron eventualmente recogidas por la prensa uruguaya, como también por académicos, autoridades y promotores de políticas. No obstante, se desconoce hasta qué punto la mayoría de los uruguayos conocía estas estimaciones.

En cuando a la retroalimentación de las políticas en curso, las leyes, decretos y memorandos que complementaban el decreto ley n.º 10415 de 1943 resultaban en una política de control de armas que establecía un sistema de licencia y registro relativamente sólido y bien considerado por los expertos de la región. No obstante, había quienes lo consideraban deficiente por varios motivos.

Primero, por su dispersión y fragmentación, que imponía la necesidad de contar con una nueva ley (Salamano, Pandolfi, Vázquez y Torre, 2013). Segundo, el marco institucional atenuaba las rivalidades institucionales entre los ministerios de Interior y Defensa, pero no satisfacía a ninguno plenamente. Sobre todo, el Ministerio del Interior veía una falta de cooperación por parte del Servicio de Material y Armamento (SMA) del Ejército —encargado del registro de armas— que obstruía el trabajo de la Policía Nacional. Partidarios de un mayor control de armas, por su

parte, creían que dicho marco institucional restaba transparencia y no incluía supervisión civil (Dreyfus et al., 2003, pp. 56-57).

Por otro lado, los partidarios de un mayor control consideraban que el marco legal era demasiado permisivo en lo concerniente al régimen de sanciones y a los requerimientos para adquirir armas de fuego. No había límite en la cantidad de armas que un ciudadano podía adquirir, los estándares de la evaluación psicofísica no estaban dictaminados y la transgresión de las leyes en cuanto a la fabricación, posesión, porte, compra, alquiler o venta de armas de fuego no constituía crímenes, sino solo ofensas administrativas. El tráfico de armas tampoco contemplaba penas adicionales a las del tráfico de cualquier otro bien.

Finalmente, en la opinión pública se había instaurado la idea de que cualquiera podía adquirir un arma de fuego ilegal si realmente quería hacerlo. El problema iba más allá de la compraventa ilegal en ferias y entre civiles, porque diversas investigaciones criminales habían demostrado la existencia de un mercado negro con la participación de personal de la Policía y del Ejército (Dreyfus y Rangel Bandeira, 2006).

La tercera variable por considerar son los sucesos que captan la atención, que adquieren una importancia añadida en una sociedad uruguaya que mantiene viva la memoria de la «Suiza de América» de mediados del siglo xx. Aun acostumbrados a una criminalidad de baja intensidad, el registro de episodios especialmente violentos alarma al público y a los medios. En consecuencia, y a diferencia de otros casos de estudio en la región (cf. Sanjurjo, 2019), los entrevistados pudieron identificar fácilmente una serie de episodios que fijaron la atención pública y política sobre la problemática específica de las armas de fuego.

Los episodios mencionados son recientes y sucedieron en un período de tiempo de cuatro años (2009-2013): el caso *Feldman* de octubre de 2009 (*La República*, 2014), el homicidio no intencional de una mujer a manos de su padre en el barrio de Carrasco (*El Observador*, 2011), y el *crimen de La Pasiva* de mayo de 2012. Este último parece haber sido especialmente influyente, pues causó conmoción social y política, y provocó un punto de inflexión en las políticas de seguridad del gobierno de Mujica (*El Observador*, 2016b).

En cuanto a la carga de problemas, debe resaltarse que los promotores de la política comenzaron sus actividades a principios de la década de 2000. Desde entonces, los uruguayos se enfrentaron a un elevado número de problemas acuciantes. Sin embargo, durante varios años las preocupaciones públicas y políticas fueron monopolizadas por la crisis financiera que sufrió el país a finales de los años 1990 y principios de los 2000. En 2007 la economía alcanzó niveles precrisis, pero el desempleo, la pobreza y la economía seguían siendo las principales preocupaciones de los uruguayos. Es recién en 2009 cuando el aumento sostenido del crimen sitúa la inseguridad pública en el centro de una campaña presidencial (Paternain, 2014, p. 10) y relega el desempleo y la economía a un segundo lugar en las preocupaciones públicas (Paternain, 2013, p. 18).

Finalmente, fueron escasos los agentes de problemas envueltos en la temática local. La senadora Daisy Tourné del Frente Amplio comenzó a llamar la atención

sobre el tema hacia el año 2000. Sin embargo, su interés y cargo la llevaron rápidamente a convertirse en promotora de políticas de desarme y control de armas. Quienes sí actuaron como agentes de problemas fue un reducido número de activistas de dos ONG locales, la Asociación de Lucha para el Desarme Civil (ALUDEC) y el Instituto de Estudios Legales y Sociales del Uruguay (IELSUR). Aunque también promovieron políticas concretas, dedicaron sus esfuerzos sobre todo a promover la *seguritización* de las armas de fuego (Cooper, 2011; Álvarez Velasco, 2016) a través de la investigación (v. g., Tenenbaum Ewig, 2009; IELSUR, 2016). Por su parte, la academia uruguaya se mantuvo mayormente al margen, restando credibilidad a un asunto que en definitiva no era impulsado desde el ámbito científico. Ello confirma la observación de Paternain (2013, pp. 9-88) sobre la generalizada renuencia de los académicos uruguayos a involucrarse en los temas de seguridad pública.

3.2 La corriente de las políticas públicas: cultura política de consenso

El origen de la iniciativa que culminó en la LTRA se remonta a la preocupación de la actual senadora Tourné por la correlación entre suicidios y proliferación de armas (Hemenway, 2011). Su posterior relacionamiento con académicos y activistas latinoamericanos reforzó su convicción favorable a una sociedad desarmada y un Estado con el monopolio efectivo de la violencia, dos ideas cuya viabilidad política fue demostrada en Brasil en ocasión de la aprobación en 2003 del Estatuto del Desarme (Pekny, Langeani, Angel, Marques y Morin, 2015; Sanjurjo 2019).

En los años siguientes, la senadora Tourné aunó esfuerzos con otros legisladores y activistas que al menos apoyaban un control de armas más estricto. Sin embargo, el poco o nulo involucramiento de la academia en la temática impidió el establecimiento de una agenda de investigación específica, y con ello la consolidación de una comunidad local de políticas de armas propiamente dicha. Por eso, quienes abogaban por dichas políticas debieron difundir sus ideas y propuestas en una amplia y difusa red de políticas de seguridad pública, precisamente una comunidad de fácil acceso y con bajos niveles de integración, formada por una amplia variedad de participantes y no restringida a expertos.

En todo caso, la falta de conocimiento especializado en la comunidad de políticas supuso un obstáculo para los partidarios de un mayor control de armas, pues muchos participantes no estaban familiarizados con el discurso *seguritizador* que se imponía durante aquellos años en la arena internacional y que relacionaba la proliferación de armas con altos niveles de violencia (Álvarez Velasco, 2016; Cooper, 2011). Por el contrario, la mayoría de los participantes consideraban la posesión civil de armas como un fenómeno tradicional y corriente, parte del derecho individual a la legítima defensa (Evans, 2012, pp. 22-24).

Tampoco era fácil argumentar que la proliferación de armas suponía una amenaza a la seguridad. La tasa de homicidios se mantenía estable y los suicidios no eran considerados un problema público por muchos participantes de dicha comunidad. Si a ello se le suma el aumento de la criminalidad y la crisis de legitimidad

de las autoridades (Paternain, 2013), entonces podía anticiparse que la transición de dichas propuestas a la escena política sería sumamente impopular. Estas dificultades hicieron que las ideas relacionadas al desarme perdiesen fuerza y se moderasen, limitando el objetivo al de un control de armas más estricto. Este cambio es notorio en la transformación del eslogan de ALUDEC (2016), que pasó de ser en 2002 «Si tenés un arma, tenés un problema. Entregala», al actual «Si tenés un arma, tenés un problema. Entrená o entregala».

La moderación redundó en un mayor apoyo en la comunidad. A pesar de las opiniones encontradas, el debate uruguayo entre el control de armas y el derecho a las armas no es tan antagónico como lo es en Brasil o EE. UU.. Fiel a una cultura política de consenso (Chasqueti y Buquet, 2004), las diferentes posiciones suelen ser capaces de encontrar puntos de encuentro. Así, la mayoría de los actores involucrados veían problemática la posesión de armas de fuego por parte de civiles sin suficiente entrenamiento, un hecho que repercutía sobre todo en aquellos que adquirirían armas para defensa personal. En consecuencia, el aumento de las restricciones para esa categoría de usuarios era respaldado por la mayoría (Evans, 2012, p. 23).

Finalmente, la corriente se vio fuertemente impactada en 2011 por el aumento de las tasas de homicidio y del porcentaje de homicidios cometidos con armas de fuego. La correlación que existe a nivel regional entre ambos fenómenos (Sanjurjo, 2016) hizo que más participantes de la comunidad asumieran la proliferación como una amenaza de seguridad real, lo que llevó a una mayor consideración de las propuestas de los partidarios de un mayor control de armas. Sus propuestas fueron modificadas y combinadas con la intención de que sirvieran para disuadir el uso ilegítimo de las armas por parte de criminales. Las críticas se enfocaron en la permisividad del régimen de sanciones y en los excesivos niveles de proliferación. De la sopa de ideas salieron alternativas de políticas que establecían sanciones penales para el tráfico y uso ilegítimo de armas de fuego, mientras reducían el número y tipo de armas al que podían acceder los civiles.

3.3. La corriente de la política: con un arma cargada en casa

Con respecto al control de las armas de fuego, el ánimo nacional se liga esencialmente a dos factores: la cultura armamentista y la crisis de seguridad pública. Por un lado, Evans (2012, p. 4) y Salamano (2016, pp. 39-41) reconocen una cultura armamentista relativamente fuerte en Uruguay y sugieren que su origen puede remontarse a las constantes guerras y conflictos que marcaron los inicios de la historia nacional (Borges, 2010). La violencia interpersonal y colectiva fue una constante durante el período colonial, dando lugar a lo que el historiador José Pedro Barrán (2014) definió como la *cultura bárbara* de aquellos tiempos. El militarismo (1860-1886) supuso el fin de dicha forma de vida, pero algunas manifestaciones de violencia armada se mantuvieron, particularmente en zonas rurales.

Un buen ejemplo son los duelos de honor, regulados en 1920 a través de la Ley de Duelos y considerados un método legítimo para dirimir conflictos políticos

entre caballeros durante gran parte del siglo xx.⁴ Dicha ley se mantuvo vigente hasta 1992 y fueron varias las figuras públicas que se batieron a duelo, incluyendo los expresidentes Julio María Sanguinetti y Jorge Batlle. La vigencia de esta práctica permite intuir la legitimidad social y política que aún tienen las armas de fuego en una parte de la sociedad uruguaya. En familias que comparten este folclore, la caza, el tiro al blanco, las tradiciones rurales armadas, el machismo y la protección de la familia son elementos que convergen en una fuerte cultura armamentista, particularmente presente en las zonas rurales de Uruguay, así como de Argentina y del sur de Brasil (Evans, 2012; Salamano, 2016).

Por otro lado, la crisis de seguridad pública resultó en una creciente insatisfacción con el accionar del sistema de justicia criminal y en la demanda de acciones punitivas frente a la criminalidad (Paternain, 2014; 2013). Como sugiere la literatura criminológica y confirman las estadísticas nacionales, la consecuencia frecuente de una pérdida de legitimidad de esta naturaleza es el recurso a métodos de autodefensa (Sanjurjo, 2017). Ello explica por qué entre 2007 y 2011 la importación de armas de fuego y la emisión de títulos para su adquisición y tenencia aumentaron en un 500 % y 279 %, respectivamente (Salamano, 2016, pp. 47-48).

Tomando ambos factores en consideración, era previsible que aquellas políticas que penalizasen el uso criminal de las armas de fuego recibiesen un apoyo popular mayoritario, mientras que las propuestas de desarme y de mayores restricciones fuesen vistas con recelo.

En cuanto a la rotación legislativa y administrativa, el primer hecho relevante se da en 1995 con la elección a la Cámara de Representantes de algunos de los políticos más activos en la materia, como Daisy Tourné (FA), Javier García (PN), Iván Posada (NE) y Felipe Michelini (NE). Como promotores del propio sistema político, fueron fundamentales a la hora de introducir la temática en la agenda. Su primera actuación llegó en 2002, cuando el gobierno colorado de Jorge Batlle promulgó un decreto que aumentaba algunos requerimientos para la adquisición y tenencia de armas de fuego.⁵ Este cambio reflejó el único consenso posible entre las partes, pero dejó mayormente insatisfechos a partidarios del desarme y de un mayor control de armas. La poca sintonía del gobierno con la temática se evidenció ese mismo año, cuando el ministro del Interior Guillermo Sterling declinó la implementación de una campaña de concientización propuesta por ALUDEC sobre los riesgos del uso de armas de fuego (Israel, 2016).

El triunfo electoral del Frente Amplio en 2005 hizo creer en un futuro prometedor para dichos esfuerzos, dada la posición crítica de la coalición de izquierda sobre las políticas punitivas (Sanseviero, 2007). Además, Tabaré Vázquez gobernaba con mayoría absoluta y en 2007 Tourné sustituyó a José Díaz al frente del Ministerio del Interior. No obstante, y a pesar de varios intentos de Tourné por situar el tema en la agenda, las iniciativas de ley no prosperaron ni hubo nuevas políticas. La decepción de sus aliados fue evidente y significativa (Evans, 2012, p. 26). Consultada sobre ello, la actual senadora apuntó a la falta de consenso dentro del gobierno y de

4 Ley n.º 7253, 6 de agosto de 1920.

5 Decreto 231/002, 18 de junio de 2002.

su partido. Ello bien podría ser el caso, ya que muchos líderes del Frente Amplio tuvieron una estrecha vinculación personal y política con las armas y eran escépticos ante la situación de una sociedad inerme en caso de otra deriva autoritaria. La voz cantante de este grupo fue el senador Eleuterio Fernández Huidobro (FA), quien criticó públicamente las propuestas de Tourné e incluso llamó a desobedecerlas (Israel, 2016). Con la renuncia de Tourné al Ministerio en 2009, el tema fue archivado.

En materia de seguridad, la llegada al poder de José Mujica en 2010 supuso un alejamiento de las doctrinas tradicionales de izquierda en favor de estrategias más punitivas (Paternain, 2014). En cuanto al control de armas de fuego, destacaron el ministro y viceministro del Interior, Eduardo Bonomi y Jorge Vázquez respectivamente. Ambos compartían el vínculo histórico con las armas del entonces ministro de Defensa Huidobro, pero entendían que los arsenales civiles dificultaban el trabajo policial (Israel, 2016). La falta de consenso entre ambos ministerios —corresponsables por la regulación de las armas de fuego— se manifestó en reiteradas disputas jurisdiccionales (*Búsqueda*, 2016) que solo llegaron a su fin tras la vuelta al poder de Vázquez en 2015 y el fallecimiento del ministro Huidobro en 2016.

Por último, las campañas de grupos de presión a favor del control de armas estuvieron a cargo de ALUDEC y de IELSUR. El publicista y fundador de ALUDEC, Gustavo Guidobono, se alió en 2002 con la entonces diputada Tourné para implementar una campaña de concientización (Dreyfus et al., 2003, p. 57). IELSUR se involucró con la temática en 2006 y organizó en 2008 la primera destrucción pública de armas en la explanada del Palacio Legislativo (Pedermera, 2016). En 2013 IELSUR recibió financiamiento de la Unión Europea para realizar una serie de actividades que pusieron la temática en la agenda, que incluyeron las campañas de concientización e investigación sobre la problemática local (cf. IELSUR, 2016).

En relación con el accionar de organizaciones similares en países vecinos, las capacidades de acción de ALUDEC y de IELSUR eran muy limitadas, sus planteos menos radicales y sus estrategias incluían la cooperación con defensores del derecho a las armas, como las Fuerzas Armadas o el SMA. Su posición original también fue moderándose con el tiempo, a medida que la crisis de seguridad pública empeoraba y la falta de apoyo político se tornaba evidente. Eventualmente, la distancia con el gobierno frenteamplista los llevó a cuestionar la validez de la lucha para el desarme civil en este momento (ALUDEC, 2016), lo que demuestra que su capacidad de influencia en el proceso de formulación de la política dependía sobremanera del apoyo del sistema político.

Por otro lado, hubo varios grupos de interés que se opusieron abiertamente a aquellas propuestas que dificultasen el acceso a las armas de fuego. Aquí destacan los importadores, vendedores y coleccionistas de armas, así como los tiradores y entusiastas en general, organizados en la Federación de Tiradores del Uruguay, el Club Uruguayo de Tiro, la Cámara de Importadores de Armas y Municiones del Uruguay (CIAMU) y la Asociación Uruguaya de Tenedores Responsables de Armas de Fuego (AUTRAF). Estas organizaciones defienden el derecho a utilizar armas como instrumento de defensa personal. No obstante, sería excesivo considerarlas un grupo de presión armamentista, dado que sus actividades de promoción fueron limitadas y

poco significativas. Los bajos niveles de movilización pueden responder a tres factores: la falta de apoyo político a propuestas radicales de control de armas; la concentración de posibles pérdidas económicas en un reducido número de importadores y vendedores; y los lazos de estos últimos con el gobierno que, en definitiva, es su principal cliente.

3.4 Acoplando las corrientes

La conformación de la agenda en el proceso de formulación de la LTRA se retrotrae a principios de la década de 2000, cuando la entonces diputada Tourné —actuando como principal promotora de la política durante todo el proceso— comenzó a relacionar públicamente la proliferación de armas con las tasas de suicidio. El momento no es casual. En 2003, en Uruguay se registraba un aumento sin precedentes de la tasa de suicidios y en Brasil se adoptaba una política de control de armas innovadora y disruptiva. Las ventanas de oportunidad permitieron a Tourné y a otros diputados del Frente Amplio unir las corrientes y presentar en 2004 una primera iniciativa parlamentaria.⁶ Esta iniciativa proponía vetar el porte civil de armas de fuego y corregir varias deficiencias de la anterior legislación.

Su reiterado rechazo en el Plenario durante la 46.^a legislatura (2005-2010) —durante la que el Frente Amplio gozó de mayoría parlamentaria y Tourné dirigió el Ministerio del Interior— sugiere la noción de un acoplamiento parcial. El tema entró en la agenda, pero la corriente de los problemas y la corriente de la política no estaban lo suficientemente maduras. En la primera se destacaban las altas tasas de suicidio, pero estos no eran considerados una amenaza a la seguridad; la crisis económica monopolizaba la atención del público y las élites. Mientras que en la corriente de la política reinaba una opinión pública hostil a propuestas que dificultaran el uso de armas de fuego como instrumento de defensa personal. Eventualmente, las tasas de suicidio disminuyeron, los sucesos políticos relacionados al tema en los países vecinos menguaron, y las ventanas de oportunidad se cerraron sin la sincronización certera de las corrientes.

Estas circunstancias cambiarían durante el segundo gobierno del Frente Amplio (2010-2015), cuando una serie de factores propiciaron la madurez de las corrientes. Por un lado, el aumento de los índices de criminalidad y el acontecer de sucesos violentos y mediáticos tornaron la inseguridad en la principal preocupación de los uruguayos. Por otro, las campañas de grupos de presión y la información sobre los niveles de proliferación de armas en Uruguay definieron su descontrol como un problema público de seguridad. La ventana de oportunidad más significativa llegaría en 2011 en la corriente de los problemas, con el aumento cualitativo de los homicidios cometidos con armas de fuego.

La ventana de oportunidad fue aprovechada por promotores políticos, quienes reconocieron con acierto que otros miembros de la comunidad de políticas de seguridad comenzaban a considerar la proliferación de armas como una amenaza a

⁶ Proyecto de ley n.º 24871, 3934/2004, 14 de julio de 2004.

la seguridad en sí misma. Las tres corrientes fueron sincronizadas y esta vez el acoplamiento de la agenda fue certero. El diputado colorado Germán Cardoso presentó una primera iniciativa parlamentaria en 2011, en la que propuso prohibir la tenencia y porte de armas por quienes tuviesen antecedentes penales.⁷ Sin embargo, la mayoría oficialista en la Cámara de Representantes prefirió esperar al proyecto de ley que elaboraba el gobierno. El Poder Ejecutivo presentó el proyecto de ley n.º 112037 el 26 de abril de 2012 como parte de un abanico de medidas de seguridad.⁸

Nuevamente, el Frente Amplio gozaba de mayoría en la Asamblea General. Sin embargo, esta vez la iniciativa contaba con el apoyo del Poder Ejecutivo, por lo que sus posibilidades legislativas eran significativamente mayores. A pesar del apoyo, el trámite parlamentario tardó más de dos años en concretarse debido a las modificaciones planteadas por las cámaras. Finalmente, el proceso legislativo culminó con la sanción del proyecto y la promulgación de la ley n.º 19247 el 15 de agosto de 2014. La culminación del proceso supuso el éxito del acoplamiento decisivo.

Por último, la LTRA establecía que el decreto reglamentario debía estar listo en el plazo de noventa días, pero las visiones encontradas entre los ministerios de Interior y Defensa llevaron a un impás que duró más de dos años (*Búsqueda*, 2016). Aparentemente, el presidente Mujica era más cercano al ministro de Defensa Huidobro que al ministro del Interior Bonomi. La vuelta a la presidencia de Tabaré Vázquez en 2015 supuso un reordenamiento, dado que los estrechos lazos con su hermano Jorge Vázquez —viceministro del Interior— habrían terminado inclinando la balanza en favor de la propuesta del Ministerio del Interior (*El Observador*, 2016a). El decreto regulatorio n.º 377/016 fue promulgado el 5 de diciembre de 2016, culminando así un cambio de políticas de naturaleza incremental.

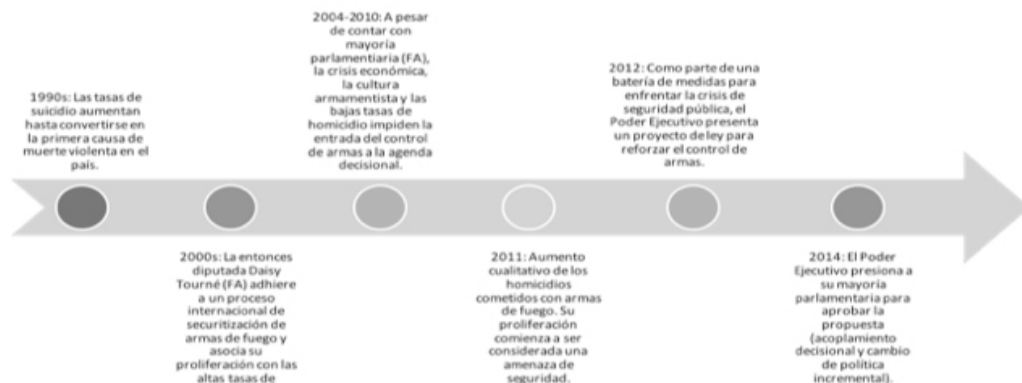
4. El marco de corrientes múltiples (*Multiple-Streams Framework*, MSF) en el contexto uruguayo

La aplicación del MSF proporcionó una explicación integral del proceso que culminó en la Ley de Tenencia Responsable de Armas. Asimismo, demostró que el MSF y sus modificaciones son idóneos para explicar cambios de agenda y de políticas en Uruguay. De esta forma, la LTRA fue el resultado de un acoplamiento de la agenda certero en 2012 y de un acoplamiento decisional exitoso en 2014 (figura 3).

7 Proyecto de ley n.º 107507, 777/2011, 4 de mayo de 2011.

8 Proyecto de ley n.º 112037, 845/2012, 26 de abril de 2012.

Figura 3: Línea de tiempo del proceso de formulación de la LTRA



Fuente: Sanjurjo (2019).

Aunque no es posible discutir cada elemento en detalle, vale la pena destacar qué aportan las modificaciones aplicadas y cómo se adaptan al contexto político uruguayo. En primer lugar, la variable carga de problemas (Zahariadis, 2003) permitió reconocer la influencia del devenir económico sobre el proceso de conformación de la agenda. La crisis financiera de principios de siglo proveyó una explicación de los tiempos del proceso y demostró cómo la economía puede monopolizar fácilmente la atención de los decisores políticos. Ni siquiera el aumento sistemático del crimen y de la inseguridad rivalizan exitosamente con el desempleo y el aumento de la pobreza. Ello explica por qué las corrientes de los problemas y de la política no estuvieron maduras hasta que la recuperación económica fue palpable.

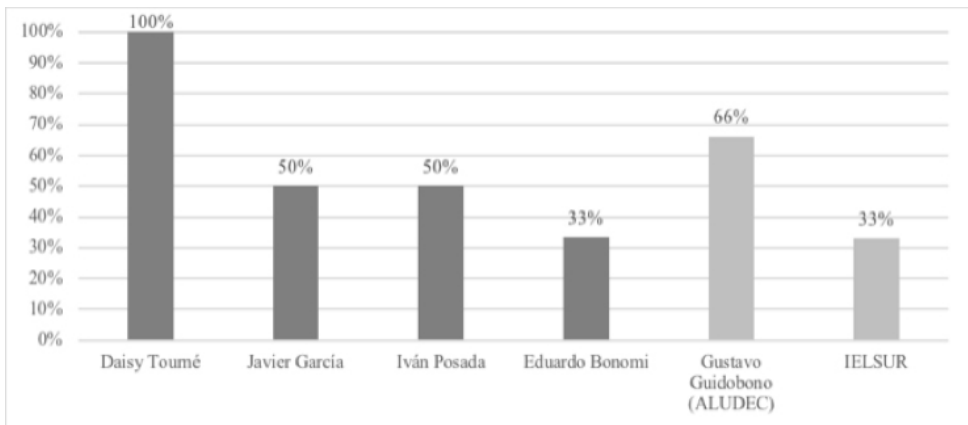
La consideración de los agentes de problemas (Knaggård, 2016) también resultó clave para comprender las dificultades encontradas por los promotores para introducir el tema en la agenda. En la corriente de los problemas los agentes fueron pocos y sus recursos limitados. Tampoco eran académicos, por lo que gozaban de menor credibilidad y capacidad para definir la proliferación de armas como un problema público. Como prevé Knaggård (2016, p. 121), el rol de los agentes de problemas en el proceso de formulación de las políticas está determinado por cómo está institucionalizada su relación con los decisores políticos (cf. Garcé, 2011). Este caso de estudio corrobora la escasa participación de académicos y científicos uruguayos en estos procesos. El sistema político raramente solicita conocimiento especializado y la relación entre investigación social y formulación de políticas es excepcional e inestable (Garcé, 2007).

Hasta cierto punto esta particularidad se vincula a la predominancia de los partidos políticos en el sistema político uruguayo, donde conforman el mecanismo central de representación y expresión de intereses políticos (Caetano y Rilla, 1992; Chasqueti y Buquet, 2004). La llamada *partidocracia* también es relevante para el proceso de formulación de políticas y no solo en cuanto a la poca participación de

los agentes de problemas. De hecho, explica también la escasa movilización de grupos de presión, cuya influencia en el proceso de formulación de la Ley de Tenencia Responsable de Armas fue poco significativa y dependiente del apoyo del sistema político. No se trata de un caso puntual. Por lo general, grupos de interés tales como las iglesias o las ONG suelen tener una influencia marginal sobre los procesos de las políticas (Bergara et al., 2006, p. 54).

Es posible que estas dinámicas refuercen la dimensión descendente (*top-down*) del proceso de formulación de políticas en Uruguay, si bien ello depende de cuán efectivos sean realmente los partidos políticos a la hora de canalizar las demandas sociales. En cualquier caso, supone que los actores políticos sean más prominentes en el proceso de formulación de políticas de lo previsto por el MSF, ya que su protagonismo puede darse también en la corriente de las políticas públicas. La menor presencia de investigadores y especialistas permite que actores y promotores políticos gocen de mayor legitimidad para plantear soluciones y diseminar sus ideas en las comunidades de políticas. El protagonismo de Daisy Tourné durante el proceso de formulación de la LTRA es un claro ejemplo de ello (figura 4). En consecuencia, los promotores de políticas —ajenos al sistema político— están aún más escondidos y los promotores políticos aún más visibles de lo esperado por Kingdon (1995, pp. 68-70).

Figura 4: La relevancia de individuos y organizaciones en la incorporación del control de armas a la agenda política*



Fuente: Elaboración propia a partir de entrevistas.

*En porcentaje, mencionados por al menos dos entrevistados y diferenciados por su rol como promotores políticos y no políticos.

En tercer lugar, la división del proceso de acoplamiento en dos etapas (Zohlnhöfer et al., 2016) permitió considerar el rol de los actores de veto en el proceso decisorio. Esta modificación tiene una especial relevancia debido a otra particularidad institucional de los procesos de políticas en Uruguay, a saber: se desarrollan en

un sistema presidencialista bicameral con un sistema de partidos multipartidista y fraccionalizado (Buquet, 2016). Por consiguiente, el número de actores con poder de negociación y veto es elevado y los promotores de las políticas deben realizar un mayor esfuerzo durante el proceso de formación de coaliciones para ver sus propuestas aprobadas. En el caso de la LTRA, la fuerte fraccionalización del Frente Amplio explica la incapacidad de los promotores políticos para ver aprobados sus proyectos de ley por un parlamento con mayoría favorable.

Por último, el elevado número de actores de veto permite comprender también la naturaleza incremental del cambio de políticas que supuso la LTRA. Las transformaciones radicales de políticas no suelen ser frecuentes, pero lo son todavía menos en Uruguay (Bergara et al., 2006, p. 9). No solo debido a las referidas características institucionales y partidistas, sino también al uso corriente de mecanismos de democracia directa, que convierten cualquier cambio drástico del *statu quo* en una apuesta arriesgada de alto coste político.

5. Conclusiones

Como demostró el análisis, el proceso de formulación de la LTRA sucedió conforme a la premisa fundamental del marco de corrientes múltiples (MSF). Es decir, que los cambios en la agenda y en las políticas son más probables si las corrientes están maduras, si una ventana de oportunidad se abre y hay promotores de políticas presentes para acoplar las corrientes (Zohlnhöfer y Rüb, 2016b, p. 6). Más aún, la aplicación del MSF proporcionó una explicación integral del proceso de formulación de la política y demostró que el marco teórico y sus modificaciones son idóneos para explicar cambios de agenda y de políticas en Uruguay. Finalmente, las modificaciones aplicadas aportaron elementos centrales al análisis y permitieron comprender cómo las características particulares del sistema político uruguayo influyen en el proceso de formulación de políticas y en el uso específico del MSF.

Bibliografía

- ABOAL, D., Campanella, J., y Lanzilotta, B. (2013). *Los costos del crimen en Uruguay*. Documento de trabajo del BID #IDB-WP-408. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- ALUDEC. (2016). *Armas en Uruguay: Una visión de la sociedad civil*. Montevideo, Uruguay: ALUDEC.
- ÁLVAREZ VELASCO, C. (2016). Armas pequeñas y países pequeños: armas de fuego en la agenda de seguridad internacional. *Íconos. Revista de ciencias sociales*, 55, 139-59.
- BARDACH, E. (2006). Policy Dynamics. En M. Moran, M. Rein, y R. E. Goodin (Ed.), *The Oxford Handbook of Public Policy* (pp. 336-366). New York, EE. UU.: Oxford University Press.
- BAUMGARTNER, F. R., Green-Pedersen C., y Jones, B. D. (2006). «Comparative Studies of Policy Agendas». *Journal of European Public Policy*, 13(7), 959-974.
- BARRÁN, J. P. (2014). *Historia de la sensibilidad en el Uruguay: La cultura «bárbara» (1800-1860) y El disciplinamiento (1860-1920)*. Montevideo, Uruguay: Banda Oriental.
- BERGARA, M., Pereyra, A., Tansini, R., Garcé, A., Chasquetti, D., Buquet, D. y Moraes, J. A. (2006). Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes: The Case of Uruguay. *Research Network Working papers #R-510*. Washington, D.C., EE. UU: Inter-American Development Bank.
- BIRKLAND, T. A. (2006). Agenda-Setting in Public Policy. En F. Fischer, G. J. Miller, y M. S. Sidney (Ed.), *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods* (pp. 43-62). Boca Raton, EE. UU: CRC Press.
- BORGES, L. (2010). *Sangre y barro*. Montevideo, Uruguay: Ediciones de la Plaza.
- BUQUET, D. (2016). La transformación del sistema de partidos uruguayo: reglas electorales, adaptación y equilibrio. En F. Freidenberg (Ed.), *Los sistemas de partidos en América Latina 1978-2015: Cono Sur y países andinos* (pp. 235-268). Ciudad de México, México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- BÚSQUEDA. (3 de marzo de 2016). Dos ministros que fueron guerrilleros, Fernández Huidobro y Bonomi, quedaron enfrentados acerca de la tenencia de armas por civiles, *Búsqueda*. Recuperado de <http://www.búsqueda.com.uy/nota/dos-ministros-que-fueron-guerrilleros-fernandez-huidobro-y-bonomi-que-daron-enfrentados-acerca> (27/09/2018).
- CAETANO, G. y Rilla, J. P. (1992). Raíces y permanencias de la partidocracia uruguaya. *Secuencia*, 22, 143-172.
- CAIRNEY, P., y Heikkila, T. (2014). A Comparison of Theories of the Policy Process. En Sabatier P. A., y Weible C. M. (Ed.), *Theories of the Policy Process* (pp. 363-389). Boulder, EE. UU.: Westview Press.
- CAIRNEY, P., y Jones, M. D. (2016). Kingdon's Multiple Streams Approach: What Is the Empirical Impact of this Universal Theory? *Policy Studies Journal*, 44(1), 37-58.

- CAPANO, G., y Howlett, M. (2009). Conclusion: A research agenda for policy dynamics. En G. Capano y M. Howlett (Ed.), *European and North American Policy Change: Drivers and Dynamics* (217-231). New York, EE. UU.: Routledge - ECPR Studies in European Political Science.
- CHASQUETTI, D., y Buquet, D. (2004). La democracia en Uruguay: una partidocracia de consenso. *Política*, 42, 221-247. Santiago, Chile: Universidad de Chile.
- COHEN, M. D., March J. G., y Olsen J. P. (1972). A Garbage can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, 17(1), 1-25.
- COOPER, N. (2011). Humanitarian Arms Control and Processes of Securitization: Moving Weapons along the Security Continuum. *Contemporary Security Policy*, 31(1), 134-158.
- DREYFUS, P., Iooty Dias, C., Lessing, B., y Godnick, W. (2003). *Control de armas pequeñas en el Mercosur*. Serie América Latina n.º 3. International Alert-Viva Rio.
- DREYFUS, P., y Rangel Bandeira A. (2006). Watching the Neighborhood: An assessment of small arms and ammunition 'Grey Transactions' on the borders between Brazil and Paraguay, Bolivia, Uruguay and Argentina. *Working Document 2*. Small Arms Control Project-Viva Rio.
- EL OBSERVADOR. (28 de noviembre de 2011). Liberaron al hombre que mató por error a su hija», *El Observador*. Recuperado de <http://www.elobservador.com.uy/liberaron-al-hombre-que-mato-error-su-hija-n214071> (29/09/2018).
- (12 de agosto de 2016a). Prima postura de Interior y habrá más exigencias en porte de armas, *El Observador*. Recuperado de <http://www.elobservador.com.uy/prima-postura-interior-y-habra-mas-exigencias-porte-armas-n955173> (29/09/2018).
- (9 de abril de 2016b). Cuatro años de La Pasiva y anuncios en seguridad, *El Observador*. Recuperado de <http://www.elobservador.com.uy/cuatro-anos-la-pasiva-y-anuncios-seguridad-n893952> (29/09/2018).
- EVANS, T. (2012). *El sentido de armarse. Una mirada sociológica sobre la tenencia de armas de fuego en la población civil uruguaya* (tesis de pregrado). Departamento de Sociología - Facultad de Ciencias Sociales, UDELAR, Montevideo, Uruguay.
- FLEITAS, D. M., Lodola, G., y Flom H. (2014). *Delito y violencia en América Latina y el Caribe Perfil: perfiles de los países de la región*. Buenos Aires, Argentina: Asociación para Políticas Públicas.
- GARCÉ, A. (2007). Una interfase estrecha e inestable. Think tanks y partidos políticos en Uruguay. En Garcé A. y Uña G. (Ed.), *Think Tanks y políticas públicas en Latinoamérica: dinámicas globales y realidades regionales* (pp. 293-316). Buenos Aires, Argentina: Prometeo Libros.
- (2011). Estructuras políticas y uso de la investigación en las políticas públicas. Método e hipótesis para una agenda de investigación. En Mendizabal E. (Ed.), *Vínculos entre conocimiento y política: el rol de la investigación en el debate público en América Latina* (pp. 347-369). Lima, Perú: ODI - Universidad del Pacífico.

- GARLAND, D. (2005). *La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*. Barcelona; España: Editorial Gedisa S.A.
- GONZÁLEZ, V. (2012). Suicidio y precariedad en el Uruguay. En Paternain R. y Rico A. (Ed.), *Uruguay: Inseguridad, delito y Estado* (pp. 230-242). Montevideo, Uruguay: CSIC - Universidad de la República, Trilce.
- HEMENWAY, D. (2011). Risks and Benefits of a Gun in the Home. *American Journal of Lifestyle Medicine*, 5(6), 502-511.
- IELSUR. (2016). *Menos armas, más seguridad: Aportes para la comprensión de la problemática de las armas de fuego en Uruguay*. Montevideo, Uruguay: IELSUR.
- ISRAEL, Sergio. (24 de agosto de 2016). El control de armas más estricto y con más limitaciones para los civiles genera debate en la sociedad y resistencias en el Ejército, *Búsqueda*. Recuperado de <http://www.búsqueda.com.uy/nota/el-control-de-armas-mas-estricto-y-con-mas-limitaciones-para-los-civiles-genera-debate-en-la> (29/09/2018).
- JOHN, P. (1998). *Analysing Public Policy. Critical political studies*. Londres, Inglaterra: Continuum.
- (2013). New Directions in Public Policy: Theories of Policy Change and Variation Reconsidered. *SSRN Electronic Journal*. 10.2139/ssrn.2286711.
- JONES, M. D., Peterson, H. L., Pierce J. J., Herweg, N., Bernal, A. Lamberta Raney, H., y Zahariadis, N. (2016). A River Runs Through It: A Multiple Streams Meta-Review. *Policy Studies Journal*, 44(1), 13-36.
- KARP, A. (2007). Completing the Count: Civilian Firearms. En Small Arms Survey (Ed.), *Small Arms Survey 2007: Guns and the City* (pp. 39-71). New York, EE. UU.: Cambridge University Press.
- (2018). *Estimating Global Civilian Held Firearms Numbers*. Ginebra, Suiza: Small Arms Survey.
- KESSLER, G. (2009). *El sentimiento de inseguridad. Sociología del temor al delito*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI.
- KINGDON, J. W. (1995). *Agendas, Alternatives, and Public Policy*. New York, EE. UU.: Harper Collins College Publishers.
- KNAGGÅRD, Å. (2016). Framing the Problem: Knowledge-Brokers in the Multiple-Streams Framework. En Zohlnhöfer R. y Friedbert W. R., *Decision-Making under Ambiguity and Time Constraints: Assessing the Multiple-Streams Framework* (pp. 111-123). Colchester, Inglaterra: ECPR Press.
- LASSWELL, H. D. (1971). *A Pre-View of Policy Sciences*. New York, EE. UU.: American Elsevier Publishing.
- LINDBLOM, C. E. (1959). The Science of 'Muddling Through'. *Public Administration Review*, 19(2), 79-88.
- LÓPEZ, A., y Palummo, J. (2013). *Delincuencia juvenil en la ciudad de Montevideo. Observatorio del Sistema Judicial*. Montevideo, Uruguay: Fundación Justicia y Derecho.
- MORÁS, L. E., y Trujillo H. (2015). Armas de fuego en Uruguay. Una revisión exploratoria a partir de datos de la encuesta de Acceso a la Justicia, 2013. *Revista de la Facultad de Derecho*, (38), 183-212.

- NAVARRO, C. (2008). El estudio de las políticas públicas. *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, (17), 331-355.
- OEA (Organización de Estados Americanos). (2008). *La Seguridad Pública en las Américas: Retos y Oportunidades* (OEA Documentos oficiales). Washington, D.C., EE. UU.: OEA.
- PATERNAIN, R. (2013). *Ya no podemos vivir así*. Montevideo, Uruguay: Trilce.
- (2014). Políticas de seguridad en el Uruguay: desafíos para los gobiernos de izquierda. *Cuestiones de Sociología*, (10): 1-13.
- PEDERNERA, L. (2016). Prólogo II. En IELSUR (Ed.), *Menos armas, más seguridad: Aportes para la comprensión de la problemática de las armas de fuego en el Uruguay* (pp. 15-17). Montevideo, Uruguay: IELSUR.
- PEKNY, A. C., Langeani, B. Angeli, F., Marques, I., y Morin, S. (2015). Controle de armas no Brasil: O caminho a seguir. *Notas* n.º 3/2015. San Pablo, Brasil: Friedrich Ebert Stiftung (FES) Brasil.
- PERALTA, J., y Draper, G. (18 de febrero de 2016). El poder de fuego de los delincuentes aumenta mientras crece la cantidad de importación y tenencia de armas en manos de privados, *Búsqueda*.
- PÉREZ, M. (18 de noviembre de 2014). Armas en Uruguay: Un problema de seguridad pública. *Caras y Caretas*. Recuperado de <http://www.carasycaretas.com.uy/armas-en-uruguay/>
- PIERSON, P. (2000). Increasing Returns, Path Dependency, and the Study of Politics. *The American Political Science Review*, 94(2), 251-267.
- LA REPÚBLICA. (30 de octubre de 2014). Feldman: 5 años de un caso que conmovió a la opinión pública, *La República*. Recuperado de <http://republica.com.uy/feldman-5-anos-de-un-caso-que-conmovio-a-la-opinion-publica/>.
- SALAMANO, I. (2016). Armas de fuego en el Uruguay: cantidad, evolución en el acceso y su impacto en la vida cotidiana. En IELSUR (Ed.): *Menos armas, más seguridad: Aportes para la comprensión de la problemática de las armas de fuego en el Uruguay* (pp. 25-67). Montevideo, Uruguay: IELSUR.
- SALAMANO, I, Pandolfi, J., Vázquez, M., y Torre, V. (2013). *Hacia un Plan Nacional de Desarme Civil*. Montevideo, Uruguay: IELSUR.
- SANJURJO, D. (2016). *La influencia de la posesión civil de armas de fuego en las tasas de homicidio de América Latina y el Caribe*. Documento de trabajo 1/2016. Madrid, España: Real Instituto Elcano.
- (2017). The role of defensive firearm use in the governance of security in Latin America. *Theoretical Criminology*, 21(3): 324-41.
- (2019). *Gun Control Policies in Latin America*. New York: Palgrave Macmillan [En prensa].
- SANSEVIERO, R. (2007). Entre las intenciones y las tensiones. Notas sobre la experiencia institucional y política en materia de seguridad ciudadana democrática en Uruguay a quince meses de gobierno del Frente Amplio. En Escobar, S., y Ensignia, J., *Seguridad pública en los países del Cono Sur: Los desafíos institucionales* (93-113). Santiago,

- SCHLAGER, E., y Weible, C. M. (2016). The Multiple Streams Approach at the Theoretical and Empirical Crossroads: An Introduction to a Special Issue. *Policy Studies Journal*, 44(1), 5-12.
- SIMON, H. A. (1957). *Models of Man: Social and Rational*. Nueva York, EE. UU.: John Wiley & Sons.
- SMITH, D. A., y Uchida C. D. (1988). The Social Organization of Self-Help: A Study of Defensive Weapon Ownership. *American Sociological Review*, 53(1), 94-102.
- STEIN, E., Tommasi, M., Echebarría, K., Lora, E., y Payne, M., (Eds.). (2006). *La política de las políticas públicas: progreso económico y social es América Latina. Informe 2006*. Washington, D.C., EE. UU.: Banco Interamericano de Desarrollo (BID) - David Rockefeller Center for Latin American Studies y Planeta.
- TENENBAUM E. G. (2009). *Armas de fuego e identidad política: la opinión del Uruguay urbano II*. Montevideo, Uruguay: ALUDEC.
- MINISTERIO DEL INTERIOR. (2014). Ley de Tenencia Responsable de Armas. 2014. Montevideo, Uruguay. Recuperado de <<https://www.minterior.gub.uy/index.php/documentos-y-legislacion/leyes/3576-armas-tenencia-responsable>>.
- (2016). *Informe anual sobre violencia y criminalidad en todo el país: Año 2016*. Montevideo, Uruguay: Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad.
- ZAHARIADIS, Nikolaos. (2003). *Ambiguity & Choice in Public Policy: Political decision making in modern democracies*. Washington, D.C., EE. UU.: Georgetown University Press.
- (2010). El marco de las corrientes múltiples. Estructuras, limitaciones, perspectivas. En Sabatier P. A. (Ed.), *Teoría del Proceso de las Políticas Públicas* (pp. 67-94). Buenos Aires, Argentina: Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación, Argentina.
- ZAHARIADIS, Nikolaos, y Allen C. S. (1995). Ideas, Networks, and Policy Streams: Privatization in Britain and Germany. *Policy Studies Review*, 14(1-2), 71-98.
- ZOHLNHÖFER, R., Herweg, N., y Huß, C. (2016). Bringing Formal Political Institutions into the Multiple Streams Framework: An Analytical Proposal for Comparative Policy Analysis. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 18(3), 243-56.
- ZOHLNHÖFER, R., y Rüb, F. W. (Eds.) 2016a. *Decision-Making under Ambiguity and Time Constraints: Assessing the Multiple-Streams Framework*. Colchester, Inglaterra: ECPR Press.
- (2016b). Introduction: Policy-Making under Ambiguity and Time Constraints. En Zohlhøfer R. y Rüb, F. W. (Eds.), *Decision-Making under Ambiguity and Time Constraints: Assessing the Multiple-Streams Framework* (pp. 2-17). Colchester, Inglaterra: ECPR Press.