



Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo
Instituto de Investigaciones Económicas y Empresariales
Doctorado en Políticas Públicas

DOCTORADO EN POLÍTICAS PÚBLICAS

“LAS POLÍTICAS PÚBLICAS ANTIDROGAS
EN MÉXICO, 2006-2018:
UN ESTUDIO COMPARATIVO A TRAVÉS
DEL PROCESO ANALÍTICO JERÁRQUICO
Y DE ECUACIONES ESTRUCTURALES”

TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO
DE DOCTORA EN POLÍTICAS PÚBLICAS

Presenta:

MTRA. PAMELA RUIZ FLORES LÓPEZ

Director de tesis:

DR. JOSÉ CÉSAR LENIN NAVARRO CHÁVEZ

Morelia, Michoacán, mayo de 2022.

UNIVERSIDAD MICHOACANA DE SAN NICOLÁS DE HIDALGO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES
DOCTORADO EN POLÍTICAS PÚBLICAS

CARTA DE CESIÓN DE DERECHOS

En la ciudad de Morelia, Michoacán, el día 23 de mayo de 2022, la que suscribe, ***Pamela Ruiz Flores López***, alumna del programa de Doctorado en Políticas Públicas del Instituto de Investigaciones Económicas y Empresariales de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, manifiesto ser la autora intelectual del presente trabajo de tesis desarrollado bajo la dirección del **Dr. José César Lenin Navarro Chávez** y cedo los derechos del trabajo titulado: **Las políticas públicas antidrogas en México, 2006-2018: Un estudio comparativo a través del proceso analítico jerárquico y de ecuaciones estructurales**, a la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo para su difusión con fines estrictamente académicos.

No está permitida la reproducción total o parcial de este trabajo de tesis, ni su tratamiento o transmisión por cualquier medio sin la autorización escrita de la autora y/o del director del mismo. Cualquier uso académico que se haga de este trabajo deberá realizarse conforme las prácticas legales establecidas para este fin.

Pamela Ruiz Flores López

UNIVERSIDAD MICHOACANA DE SAN NICOLÁS DE HIDALGO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES
DOCTORADO EN POLÍTICAS PÚBLICAS

ACTA DE REVISIÓN DE TESIS

En la ciudad de Morelia, Michoacán, el día 23 de mayo de 2022, los miembros de la Mesa de Sinodales designada por el H. Consejo Técnico del Instituto de Investigaciones Económicas y Empresariales de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, aprobaron para presentar el examen de grado la tesis titulada:

“Las políticas públicas antidrogas en México, 2006-2018: Un estudio comparativo a través del proceso analítico jerárquico y de ecuaciones estructurales”

Presentada por la alumna:

Mtra. Pamela Ruiz Flores López

Aspirante al grado de **Doctora en Políticas Públicas**. Después de haber efectuado las revisiones necesarias, los miembros de la Mesa de Sinodales manifestaron **SU APROBACIÓN DE LA TESIS** en virtud de que satisface los requisitos señalados por las disposiciones reglamentarias vigentes.

LA MESA DE SINODALES

Director de la tesis

Dr. José César Lenin Navarro Chávez

Secretaria

Primer vocal

Dra. Odette Virginia Delfín Ortega

Dr. Rodrigo Gómez Monge

Segundo Vocal

Tercer Vocal

Dr. Plinio Hernández Barriga

Dr. Jerjes Itzcóatl Aguirre Ochoa

UNIVERSIDAD MICHOACANA DE SAN NICOLÁS DE HIDALGO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES
DOCTORADO EN POLÍTICAS PÚBLICAS

CONSTANCIA DE REVISIÓN DE TESIS POR SISTEMA ANTI PLAGIO

En la ciudad de Morelia, Michoacán, el día **23 de mayo de 2022**, se hace **CONSTAR** que la Tesis titulada: **LAS POLÍTICAS PÚBLICAS ANTIDROGAS EN MÉXICO, 2006-2018: UN ESTUDIO COMPARATIVO A TRAVÉS DEL PROCESO ANALÍTICO JERÁRQUICO Y DE ECUACIONES ESTRUCTURALES**, presentada por **PAMELA RUIZ FLORES LÓPEZ** pasó satisfactoriamente la revisión de Plagio, con un porcentaje de autenticidad y una coincidencia inferior a 25% empleando el *software* **Turnitin**. Tanto el documento final de la tesis como documento que emitió dicho *software* se mantienen en resguardo de la Coordinación del Doctorado en Políticas Públicas. Así mismo, el estudiante declara que el presente trabajo de tesis ha sido elaborado por el mismo y que no existe plagio de ninguna naturaleza de otro documento de investigación (tesis, revista, texto, congreso, o similar). Deja constancia que las citas de otros autores han sido debidamente referenciadas en el trabajo de investigación, por lo que no ha asumido como suyas las opiniones vertidas por terceros, ya sea de fuentes encontradas en medios escritos o digitales o en la Web. El propio estudiante, ratifica que es plenamente consciente de todo el contenido de la tesis y asume la responsabilidad de cualquier error u omisión en el documento y es consciente de las connotaciones éticas y legales involucradas.

En caso de incumplimiento de esta declaración, el graduando se somete a lo dispuesto en las normas de la Universidad y las disposiciones legales vigentes.

Vo. Bo. Dr. Carlos Francisco
Ortiz Paniagua
Coordinador del Doctorado en
Políticas Públicas

Vo. Bo. Dr. José César
Lenin Navarro Chávez
Director de Tesis

M. C. Pamela Ruiz
Flores López
Doctorando de Políticas
Públicas

Agradezco principalmente todo el apoyo y la guía de mi director de tesis, el Dr. José César Lenin Navarro Chávez. Asimismo, los comentarios enriquecedores de los sinodales: Dr. Plinio Hernández Barriga, Dr. Rodrigo Gómez Monge, Dra. Odette Virginia Delfín Ortega y Dr. Jerjes Izcoatl Aguirre Ochoa.

Agradezco también a mi esposo Israel, quien no sólo ha escuchado sobre esta investigación durante los últimos cuatro años, sino que creó un entorno abundante de amor, apoyo y armonía, sin el que este trabajo no habría sido posible.

A mis papás, cuyo amor y ejemplo guían mi vida.

A mi hermano Amadeus, quien siempre cree en mí.

A mi hermano Eric, que me apoyó en innumerables formas durante esta investigación.

A mi familia en Aguascalientes, con quienes siempre cuento, y a Genaro por el diseño editorial de este trabajo.

A mis amigos, que me dieron su tiempo y comentarios en las incontables ocasiones que lo necesité.

A todos los profesionales del área de políticas públicas de drogas que colaboraron con sus perspectivas y observaciones sobre la investigación.

ÍNDICE

RESUMEN	7
ABSTRACT	9
INTRODUCCIÓN	11

PARTE I. FUNDAMENTOS DE LA INVESTIGACIÓN 17

Capítulo 1. Caracterización de la investigación	19
1.1 Planteamiento del problema	19
1.1.2 Descripción del problema	19
1.1.2.1 Problematización en cifras	21
1.2. Pregunta de investigación	25
1.2.1 Pregunta general de investigación	25
1.3. Objetivo de investigación	25
1.3.1 Objetivo general	25
1.4 Justificación	26
1.4.1 Trascendencia	26
1.4.1.1 Conveniencia	26
1.4.1.2 Relevancia social	26
1.4.1.3 Implicaciones prácticas	26
1.4.1.4 Valor teórico	26
1.4.1.5 Utilidad metodológica	27
1.4.2 Horizonte temporal y espacial	27
1.4.3 Viabilidad de la investigación	28
1.5. Tipo de investigación	28
1.6 Hipótesis de investigación	28
1.6.1 Hipótesis general de investigación	28
1.7. Identificación de variables	29
1.7.1 Variables dependientes	29
1.7.1.1 Variables independientes	29
1.8 Alcances y limitaciones de la investigación	29
1.8.1 Alcances de la investigación	29
1.8.2 Limitaciones de la investigación	30

**PARTE II. ESTADO Y POLÍTICAS PÚBLICAS:
UNA REFERENCIA TEÓRICA** 31

Capítulo 2. Nacimiento y teoría del Estado 33

2.1 Nacimiento y principales antecedentes del Estado 33

2.2 Consideraciones sobre el estudio del Estado y el pensamiento político 36

2.3 Características del Estado: diversas aproximaciones 39

2.4 El Estado en el siglo XXI 42

Capítulo 3. Definición y ciclo de las políticas públicas 45

3.1 Definición de políticas públicas 45

3.1.1 Origen del término 45

3.1.2 Definiciones de políticas públicas 47

3.1.3 Concepciones actuales de las políticas públicas 50

3.2 Ciclo de las políticas públicas: diversas aproximaciones 51

3.2.1 Modelo de Bardach 52

3.2.2 Propuesta de Aguilar y Lima 53

3.2.3 Modelo de Aguilar Villanueva 54

3.3 El hacedor de políticas públicas 55

3.3.1 Acercamiento a los estereotipos desde el caso de las políticas públicas de drogas 56

3.3.1.1 Estereotipo de enfermedad 57

3.3.1.2 Estereotipo de delincuencia 58

3.3.1.3 Estereotipos de raza 59

3.3.1.4 Estereotipos de clase social 60

3.3.2 Valores morales que influyen en las políticas públicas de drogas 61

Capítulo 4. Estado y política pública 65

4.1 Poder estatal y política pública 65

4.2 Política de políticas públicas 68

4.3 Weber y el conocimiento especializado en las políticas públicas 69

4.4	Ideología y políticas públicas	70
4.5	Los partidos políticos en la delimitación de políticas públicas	71
4.6	Visiones de Estado y análisis de políticas públicas	73

**PARTE III. POLÍTICA PÚBLICA
Y EVIDENCIA EMPÍRICA**

75

Capítulo 5. Política pública y drogas

77

5.1	Enfoque prohibicionista	77
5.1.1	Nacimiento de la prohibición	77
5.1.2	Características del prohibicionismo	79
5.1.3	Consecuencias del prohibicionismo	81
5.1.3.1	La prohibición causa crimen y violencia	81
5.1.3.2	La prohibición causa corrupción	81
5.1.3.3	El prohibicionismo causa daños en la salud pública	82
5.1.3.4	El prohibicionismo causa daños sociales	82
5.1.3.5	El prohibicionismo causa explotación en países subdesarrollados y violaciones a los Derechos Humanos	83
5.2	Enfoque de reducción de daños	83
5.2.1	Nacimiento del enfoque	83
5.2.2	Características del enfoque	84
5.3	Políticas públicas de drogas basadas en la evidencia y los factores que contradicen su formulación	85
5.4	Evidencia empírica en el diseño de políticas públicas de drogas	99

Capítulo 6. Política pública y drogas:

estudios de caso en el ámbito Internacional

103

6.1	Consideraciones en los estudios de caso	103
6.2	Políticas públicas en el ámbito internacional	104
6.3	Recuento final: batallas ganadas y batallas perdidas	110

Capítulo 7. Política pública y drogas:	
Estudios de caso en el ámbito nacional	113
7.1 Conceptualización de políticas públicas de drogas en México	113
7.1.1 Generalidades	113
7.1.2 Seguridad y justicia	114
7.1.3 Salud	115
7.1.4 Desarrollo social y educación	118
7.2 El caso de la marihuana	118
7.3 Uso ritual de drogas en México	120
7.4 Neoliberalismo y prohibicionismo en México	122

**PARTE IV. POLÍTICAS PÚBLICAS DE DROGAS
A TRAVÉS DEL PROCESO ANALÍTICO
JERÁRQUICO Y SEM/PLS**

	125
Capítulo 8. Propuesta metodológica	127
8.1 Enfoques teóricos para el análisis de políticas públicas	127
8.1.1 Perspectivas epistemológicas	128
8.1.2 Análisis de políticas públicas	129
8.2 Sustento de variables	132
8.2.1 Variable dependiente	132
8.2.2 Variables independientes	133
Capítulo 9. Análisis de políticas públicas de drogas por medio del proceso analítico jerárquico	141
9.1 Elementos metodológicos del proceso analítico jerárquico	141
9.2 Algoritmo de Saaty en focus group: panel de expertos	142
9.2.1 Selección de expertos para focus group en ponderación de variables	142
9.2.2 Ponderación de variables en focus group	144
9.2.3 Normalización de la matriz de variables	147

9.2.4	Medida de consistencia de matriz de variables	149
9.2.5	Selección de expertos para focus group en ponderación de dimensiones	150
9.2.6	Ponderación de dimensiones en focus group	151
9.2.7	Normalización de la matriz de dimensiones	153
9.2.8	Medida de consistencia de matriz de dimensiones	155

Capítulo 10. Elementos metodológicos del modelo de ecuaciones estructurales		159
10.1	Ecuaciones estructurales	159
10.1.1	SEM-PLS	160
10.1.2	SmartPLS	162
10.2	Sujetos	163
10.3	Muestra	165
10.4	Instrumento	167

Capítulo 11. Políticas públicas de drogas en México. Un modelo a través de SEM PLS		173
11.1	Base de datos para modelo SEM-PLS	174
11.2	Modelado con SmartPLS	177
11.3	Pruebas estadísticas del modelo PLS	190
11.4	Pruebas del modelo de medida	191
11.5	Pruebas del modelo estructural	197

PARTE V. ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE DROGAS CON PROCESO ANALÍTICO JERÁRQUICO Y SEM/PLS 201

Capítulo 12. Limitaciones		203
----------------------------------	--	-----

Capítulo 13. Proceso analítico jerárquico en el análisis de las políticas públicas de drogas en México		207
12.1	Comprobación de hipótesis	209
12.2	Implicaciones en políticas públicas	210

Capítulo 14. Políticas públicas de drogas en México.	
Un modelo a través de SEM-PLS: Resultados	215
14.1 Comprobación de hipótesis	217
14.2 Implicaciones en políticas públicas	219
Capítulo 15. Políticas públicas de drogas en México a través del proceso analítico jerárquico y SEM-PLS: análisis comparativo	225
15.1 Comparación de metodologías	225
15.2 Comparación de resultados	227
<hr/>	
PARTE VI. PROPUESTA DE POLÍTICA PÚBLICA	231
Capítulo 16. Ejes fundamentales de una propuesta de política pública de drogas en México	233
16.1 Inflexibilidad en las políticas públicas de drogas en México	233
16.2 Flexibilidad en las políticas públicas de drogas en México	235
16.3 Flexibilidad en las políticas públicas de drogas en México. Ejes para su elaboración	239
16.4 Reflexiones finales	248
CONCLUSIONES	251
RECOMENDACIONES	255
REFERENCIAS	259
ANEXOS	271

RESUMEN

Ante la falta de flexibilidad en fundamentos y acciones en las políticas públicas de drogas del país, así como a resultados fallidos en su aplicación, cabe preguntarse qué factores conllevan a que la creación de políticas públicas en el tema de drogas avance tan lentamente en la implementación de nuevas técnicas y teorías.

El presente estudio analiza la influencia de los factores: intereses económicos, estereotipos, ideología política, valores morales, intereses partidistas, influencia internacional y conocimiento sobre la evidencia empírica en las políticas públicas de México de los sexenios 2006-2018. El análisis se llevó a cabo con dos metodologías: la primera de ellas, el proceso analítico jerárquico (AHP), que contó con un panel de expertos para su realización; y la segunda, un *soft modeling* a través de la metodología de ecuaciones estructurales en el que participaron hacedores de políticas públicas de drogas.

El estudio encuentra una discrepancia entre los resultados por metodología y grupo, teniendo a la variable de conocimiento sobre evidencia empírica como la que menos influye en las políticas públicas de drogas en el país, de acuerdo al panel de expertos, y la que mayor influye en la metodología SEM-PLS, con hacedores de políticas públicas de drogas; a la par encuentra alta influencia en ambas metodologías a la variable de intereses económicos con su dimensión ganancia del narcotráfico. La mayor aportación versa en la desconexión entre el gremio académico y los hacedores de políticas públicas de drogas, así como a las diferentes concepciones que se tienen de evidencia empírica entre ambos grupos. Se concluye que esta disparidad contribuye a una falta de flexibilidad

en las políticas públicas de drogas en México y se espera contribuir con estos resultados a la implementación de mejores políticas que cuenten con la flexibilidad necesaria para continuar su perfeccionamiento.

Palabras clave: políticas públicas de drogas, drogas ilegales, prohibicionismo, proceso analítico jerárquico, modelo de ecuaciones estructurales.

ABSTRACT

Given the lack of flexibility in foundations and actions of Mexico's public drug policies, as well as unsuccessful results in their application, it is worth asking what factors lead to the creation of public policies on the subject of drugs progressing so slowly in the implementation of new techniques and theories.

The present study analyzes the influence of the factors: economic interests, stereotypes, political ideology, moral values, partisan interests, international influence and knowledge about the empirical evidence in the public policies of Mexico for the terms of 2006-2018. The analysis was carried out with two methodologies: the first one, the Analytical Hierarchy Process (AHP), which had a panel of experts to carry it out; and the second one, a soft modeling through the methodology of structural equations in which drug public policy makers participated.

The study finds a discrepancy between the results by methodology and group, with the variable of knowledge about empirical evidence as the one that least influences public drug policies in the country according to the panel of experts, and the one that most influences drug policy in SEM-PLS methodology with drug public policy makers; at the same time, the study finds a high influence in both methodologies on the variable of economic interests with its dimension of profit from drug trafficking. The greatest contribution deals with the disconnection between the academic field and drug public policy makers, as well as the different conceptions of empirical evidence between both groups. It is concluded that this disparity contributes to a lack of flexibility in public drug policies

in Mexico; these results are expected to contribute to the implementation of better policies that have the necessary flexibility to continue their improvement.

Keywords: public drug policies, illegal drugs, drug prohibition, hierarchical analytical process, structural equation model.

INTRODUCCIÓN

Tras vivir los últimos tiempos en la historia de México es difícil no relacionar el aumento de la violencia en el país con la pérdida de algo preciado en la vida como era conocida. Sea una persona amada o la libertad de hacer cosas que ahora son imposibles o difíciles de hacer, lo cierto es que, sin idealizar el pasado como un contexto perfecto, algo fundamental ha cambiado en cómo se vive la vida en este país.

En el año 2006 comenzaron las medidas que continúan hasta hoy y que han modificado los alcances de la violencia como la conocíamos. El entonces presidente Felipe Calderón, en una propuesta que tomaba las bases del prohibicionismo de las drogas, comenzó una serie de estrategias que llevaron a serias modificaciones en lo que se entendía como los alcances tanto del crimen organizado, como de la intervención gubernamental en el tema.

El sustento de estas medidas venía existiendo en el mundo desde el siglo pasado: una serie de criterios moralistas y xenofóbicos, que encontraron más adelante hogar en postulados higienistas y biopolíticos (Rodrigues & Labate, 2015) promulgaban a las drogas como el enemigo público a encararse con toda la fuerza del sistema penal, de la intervención extranjera y la milicia.

En el campo de la salud, las drogas fueron consideradas como un atentado directo a la moralidad de las sociedades, promoviendo la desviación y el degenere (Campos, 2010). Su consumo convertía a seres pensantes en monstruos, cuyos cuerpos se escapaban de su voluntad, una vez que la sustancia mágica tomaba posesión de él.

La afrenta final entre el bien y el mal que persiste hasta hoy, se desató con la llamada guerra a las drogas promulgada por Nixon hace más de cuatro décadas (Menéndez, 2012) y desde entonces sus medidas se han extendido a lo largo de los países, tomando refugio en estereotipos de raza y clase existentes con anterioridad en las naciones que ahora forman orgullosa parte de las filas para lograr un mundo sin drogas.

En México, la desestructura y la corrupción, aunadas a un mercado negro que creció hasta hacer de las ganancias un conjunto de poder y sumas exorbitantes, originó el nacimiento de grupos delictivos que han operado bajo la dinámica propia del crimen organizado con fuertes consecuencias en el entramado social y el desarrollo del país (Borden, 2013).

En estas circunstancias es que el país arriba a la presidencia de Calderón y a sus medidas reforzadas de guerra contra las drogas, en las que la milicia se endureció y llevó a las calles, y el discurso antidrogas se promulgó con mayor vehemencia. Su reemplazo, Enrique Peña Nieto, al asumir el cargo, continuó con los fundamentos de estas medidas (Zedillo et al., 2019), y desde entonces y hasta el gobierno actual, pareciera que la lucha contra las drogas es un tema de primera urgencia en la agenda pública y que las medidas para dar solución a las problemáticas, se limitan a unas cuantas similares entre sí.

A pesar de que los fundamentos de la prohibición han sido cuestionados no sólo en México, sino a nivel mundial y mucho antes de que la guerra contra las drogas comenzara en el país, la investigación a nivel nacional se endureció tras el aumento de la violencia y con el objetivo último de tomar medidas que solucionaran la actual problemática. Las piedras angulares mismas de las políticas antidrogas ya contaban con fuertes detractores basados en la evidencia empírica, que veían que los objetivos de lograr un mundo sin drogas eran inalcanzables, entendían que el consumo de drogas es un fenómeno que ha existido desde que la humanidad misma lo ha hecho y sabían que los problemas de salud a los que pueden llevar consumos problemáticos no encuentran solución en medidas moralistas que dictan eliminar el consumo en su totalidad y llevar a cabo campañas de concientización de abstinencia sin informar sobre riesgos del consumo.

Diversas soluciones han sido dadas a lo largo de los años para implementarse en las políticas públicas de drogas a nivel mundial. Destacan modelos de regulación, en los que se estiman los beneficios que tendría para el Estado el tomar el poder de un mercado ilegal; los modelos de protección de derechos humanos, en los que la protección del ciudadano tome un papel central en las políticas; modelos de desarrollo, que implemente integralmente medidas laborales y de educación a las relativas a las drogas, y; en el campo principalmente de la salud, el modelo de reducción de daños, que busca, entre otras cosas, implementar políticas que tomen en cuenta las visiones de los usua-

rios y los afectados directos de las políticas, así como la implementación de evidencia empírica en las intervenciones, despojándolas de criterios moralistas de antaño (Barra, 2015; Tokatlian, 2017).

Teniendo una serie de soluciones a la problemática, así como la evidencia medida del fracaso de las políticas públicas de drogas como las hemos conocido, es que esta investigación encuentra su mayor interrogante, que es: ¿qué ha motivado a que las medidas de políticas públicas de drogas no implementen otro tipo de soluciones? Y, más importante de todo, si la evidencia empírica existe sobre las fallas en el modelo actual, y sobre futuras soluciones, ¿por qué dichas medidas no son mayormente aplicadas?

Se encontraron, al revisar el estado actual de la literatura, una serie de respuestas desde distintos países: sobresalieron respuestas sobre la corrupción, las esferas de poder y las intervenciones de intereses corporativos y de naciones poderosas, dando lugar a interrogantes específicos sobre los factores que influyen directamente en las políticas públicas, durante los dos sexenios pasados en que se encrudeció la situación en el país. La pregunta de investigación, finalmente, fue así enunciada:

¿Cuál fue la influencia de los factores: intereses económicos, estereotipos, valores morales, ideología política, intereses partidistas y conocimiento sobre la evidencia empírica en las políticas públicas de drogas en México durante período 2006-2018?

Se estableció un objetivo general de investigación, que versa como sigue:

Identificar cuál fue la influencia de los factores: intereses económicos, estereotipos, valores morales, ideología política, intereses partidistas y conocimiento sobre evidencia empírica en las políticas públicas de drogas en México durante período 2006-2018.

A la par de la pregunta general, el objetivo busca entender la influencia de los factores sobre las políticas públicas de drogas en México durante el periodo señalado.

Para cumplir el objetivo planteado y dar respuesta a la pregunta de investigación, se decidió crear un modelo en el que por medio de variables independientes (los factores) y una variable dependiente (las políticas públicas de drogas) se entendiera la relación entre las políticas y los factores que influyen en ella.

En aras de lograr que las respuestas que estuvieran más ligadas a las políticas públicas de drogas como tal, se tomó como sujetos a los hacedores de políticas, para entender sus razonamientos detrás del estado actual de las políticas, y a la metodología

SEM-PLS para el supuesto de que se contara con una muestra pequeña y poder aún así establecer relaciones entre variables medianamente robustecidas.

Para la elección de variables, se hizo una amplia revisión bibliográfica, misma que fue validada por dos paneles de expertos y la metodología del proceso analítico jerárquico, en el que se dio un valor a las variables independientes para saber su nivel de influencia.

Una vez diseñado el proceso para la elección de variables, se notó el amplio valor que tendría contrastar los criterios de los expertos con los de los hacedores de políticas públicas de drogas, esperando que la afinidad de resultados ofreciera más respuestas sobre los motivos por los cuales las políticas permanecen como tal.

Así, se dio inicio a esta investigación, que está estructurada de la siguiente manera:

Una primera parte de fundamentos de la investigación y compuesta por un solo capítulo en el que se dan pormenores del planteamiento del problema, se especifican objetivo de investigación y pregunta de investigación; se habla de la justificación del trabajo, su hipótesis, alcances y variables.

Una segunda parte de Estado y políticas públicas en sus referencias teóricas. Esta parte se conforma por tres capítulos: el Capítulo 2, que hace una referencia al Estado, estableciendo sus principales antecedentes y las condiciones que dieron origen a su nacimiento; las consideraciones sobre el estudio del Estado y el pensamiento político, para luego dar paso a sus características. Se concluye con una reflexión a partir de las concepciones de Estado en el siglo XXI.

El capítulo 3, se ocupa de la definición y ciclo de las políticas públicas, subrayando el relativamente nuevo origen del término, las distintas acepciones que son dadas por autores expertos en el tema y las concepciones actuales de las políticas públicas. Después, se establece el ciclo de las políticas públicas, por medio de los modelos de Bardach, Aguilar y Lima y Aguilar Villanueva. Se concluye el capítulo 3 con una ventana al papel del hacedor de políticas públicas, subrayando su importancia al establecer el papel de los estereotipos en el caso de las políticas públicas de drogas y los valores morales y su influencia en las políticas.

El capítulo 4 de Estado y política pública establece la liga entre el capítulo 2 y el 3, al hablar de poder Estatal y política pública, la concepción de Weber sobre el conocimiento especializado en las políticas, el papel de la ideología en las políticas públicas a partir de postulados de Marx y Foucault, entre otros; la influencia que guardan los partidos políticos en la delimitación de las políticas públicas, para concluir con cómo la visión del Estado moldea los análisis de políticas públicas. En este apartado, además, se establece la visión de Estado que toma la presente investigación, así como el papel que toman los estereotipos y los valores morales en las políticas públicas de drogas.

La tercera parte de política pública y evidencia empírica se compone de tres capítulos: el Capítulo 5, que hace un recuento sobre la evidencia disponible de políticas públicas de drogas, desde los resultados del enfoque prohibicionista, sus características y consecuencias, hasta el enfoque de reducción de daños, con sus respectivas características. Para terminar, el capítulo hace una referencia empírica hacia las políticas públicas de drogas basadas en la evidencia, y, por medio de un ejercicio de análisis de una propuesta basada en la evidencia, establece los factores que obstaculizan la formulación de una propuesta así; se concluye sobre una aportación propia sobre la evidencia empírica que debería formar parte en el diseño de políticas públicas de drogas.

El Capítulo 6, hace referencia a estudios de caso en el ámbito internacional. Para facilitar la concentración de información, el capítulo se divide por países, presentando una serie de medidas y sus resultados en distintas naciones, con enfoques que incluyen el modelo prohibicionista y el de reducción de daños.

Para el Capítulo 7, se hace un ejercicio similar al anterior, tomando las políticas públicas de drogas en el ámbito nacional y conceptualizando sus resultados en: Seguridad y justicia, salud, y desarrollo social y educación. Se finaliza con una breve presentación sobre el caso de la marihuana en México, el uso ritual de drogas, y la liga entre neoliberalismo y prohibicionismo en el país.

La cuarta parte del estudio, relativa al estudio de las políticas públicas de drogas por medio del proceso analítico jerárquico y SEM-PLS consta de cuatro capítulos: el primero de ellos, el Capítulo 8, detalla la propuesta metodológica, abordando los enfoques teóricos para el análisis de políticas públicas y el sustento de variables independientes y dependientes.

En el Capítulo 9, se lleva a cabo el análisis de políticas públicas de drogas con la metodología del proceso analítico jerárquico. En él se especifican los elementos metodológicos del proceso analítico jerárquico como metodología en general, para luego dar paso a los pormenores de la aplicación de la metodología: se establece la forma en que se hizo la selección del panel de expertos, y la ponderación tanto de variables como de dimensiones por medio de las matrices del proceso analítico jerárquico.

El Capítulo 10 de manera similar al anterior, da los elementos metodológicos del modelo de ecuaciones estructurales, para luego describir la metodología SEM-PLS y el software utilizado, SmartPLS. Adicionalmente, se establecen sujetos, muestra y elaboración del instrumento a aplicar a hacedores de política pública.

El Capítulo 11, por su parte, presenta el modelo realizado a través de la metodología SEM-PLS, estableciendo la base de datos, las pruebas estadísticas del modelo de

medida y del modelo estructural y los resultados de la aplicación de dichas pruebas al modelo para determinar su validez.

La quinta parte del estudio establece el análisis de políticas públicas con proceso analítico jerárquico y SEM-PLS. Consta de tres capítulos, comenzando con el Capítulo 12, que da cuenta de las limitaciones del estudio, ampliando lo establecido en el apartado de fundamentos de investigación.

El Capítulo 13, por medio del proceso analítico jerárquico, establece la comprobación de hipótesis y las implicaciones que estos resultados tienen en políticas públicas, para dar paso al Capítulo 14, que, al igual que el anterior, presenta los resultados del modelo de políticas públicas de drogas a través del modelo SEM-PLS. Se realiza también la comprobación de hipótesis y las implicaciones en políticas públicas que estos resultados presentan.

Para concluir la quinta parte, el Capítulo 15 realiza un comparativo entre la metodología del proceso analítico jerárquico y SEM-PLS. Para hacerlo de forma exhaustiva, lo hace primeramente comparando el diseño metodológico, así como aspectos propios de cada metodología, para luego hacer una comparación de resultados, en la que similitudes y contrastes se analizan y desmenuzan.

Finalmente, se tiene la quinta parte del estudio, referente a la propuesta de política pública, que cuenta con un solo capítulo: el Capítulo 16, en donde se establecen ejes fundamentales de una propuesta de política pública de drogas en México, a partir de los resultados presentados. En ella se señala la problemática, la propuesta general, los cuatro ejes que se proponen y reflexiones finales al respecto de las variables y los resultados que dieron forma a la propuesta.

El estudio concluye con el apartado de conclusiones y recomendaciones, en el que se responde a la pregunta general de investigación, a la par que se establece si los objetivos fueron alcanzados; las limitaciones y alcances del estudio, así como su aportación en general al conocimiento.

Para concluir, se establece que este estudio no busca, mucho menos, dar una solución absoluta a la compleja composición de la problemática que gira en torno a las drogas ilegales; los aportes de la investigación y los estudios consultados, marcan que las soluciones deben ser dadas desde distintas áreas de conocimiento con un conjunto amplio de expertos, funcionarios, políticos y afectados coadyubando en equipo. No obstante, una meta clara que fue establecida desde el comienzo de la investigación fue la de aportar conocimiento sobre la forma en que las políticas públicas se componen, sobre todo aquellas, como son las relativas a las drogas, que conjuntan cuestiones morales entre los criterios para su elaboración.

PARTE I. FUNDAMENTOS DE LA INVESTIGACIÓN

Este apartado contiene un solo capítulo en el que se pormenorizan los detalles de la investigación, estableciendo a fondo la problemática por medio de cifras y evidencia; a partir de ahí se llega a la pregunta general de investigación para luego asentar el objetivo general.

El capítulo también ahonda en la justificación del trabajo, en la que se habla de los alcances y limitaciones de primera instancia en la conceptualización del estudio. La finalidad de esto último es dar un marco contextual de los capítulos posteriores, de forma que los aspectos que son piedra angular de la investigación, sean determinados en un inicio, para tenerlos presentes en el resto del trabajo.

Capítulo 1.

Caracterización de la investigación

1.1 Planteamiento del problema

Las políticas públicas que guardan relación con las drogas ilegales han sido catalogadas por numerosos estudios y evaluadores como políticas públicas fallidas (i.e. Atuesta, 2014; Hope, 2016). Desde el punto de vista de seguridad, violencia, salud y educación, los objetivos primeramente planteados de lograr el bienestar social han sido inalcanzados (Atuesta, 2014). Cabe preguntarse qué factores conllevan a que la creación de políticas públicas en el tema de drogas avance tan lentamente en la implementación de nuevas técnicas y teorías concernientes a cada una de las aristas del problema.

1.1.2 Descripción del problema

Diversas investigaciones y una cantidad de voces en el mundo académico y en el político han llamado a tomar medidas específicas que reduzcan la violencia derivada de un tratamiento legal y de políticas públicas a las drogas que hasta el momento no han frenado la violencia, concientizado al consumidor en problemas sobre adicciones o tomado control de un mercado ilícito, cuya ganancia se estimó en un 3.6% del Producto Interno Bruto mexicano (Solís, 2013).

La problemática que envuelve el fenómeno de consumo de drogas toca, en sus líneas más importantes, el análisis económico, el acercamiento a las excesivas medidas punitivas (que en objetivos finales buscan prohibir y castigar el consumo de determinadas drogas), y la violencia derivada de la ilegalidad de determinadas drogas. Distintas resoluciones de la Suprema Corte (i.e. Amparo en revisión, 2014) muestran un pequeño pero significativo cambio en el pensamiento que justifica la criminalización del consumo de drogas, al igual que la relevante ejecutoria que da origen a jurisprudencia que admite el uso lúdico de la marihuana (Molina, 2018) y permitió declarar inconstitucionales diversos artículos de la Ley General de Salud y el Código Penal Federal en donde se pena, entre otras cosas, la siembra y la portación para uso personal de la sustancia ilegal. No obstante, dichas resoluciones no constituyen un cambio directo en las políticas públicas, que más allá de criminalizar el consumo, mantienen al mercado de drogas fuera del marco de la legalidad, originando violencia y pérdidas económicas en el país (Robles, Calderón y Magaloni, 2013).

La postura del gobierno mexicano en su política de drogas ha sido fuertemente orientada a la prohibición, y sin embargo la identificación de políticas públicas precisas, con datos públicos que puedan ser evaluados, es altamente escasa en el país. El grupo de trabajo del Programa de Política de Drogas (PPD) del Centro de Investigaciones y Docencia Económicas (CIDE), tuvo como objetivo en 2014 evaluar desde distintos bordes y disciplinas las políticas públicas en el sexenio de Felipe Calderón relativas al tema de las drogas ilícitas, y entre sus hallazgos encontró que los programas gubernamentales pueden dividirse en: i) seguridad y justicia; ii) salud; y iii) desarrollo social y educación. Asimismo, encontró que un ejercicio de evaluación se veía fuertemente turbado por falta de documentación, así como falta de sistematización comprensiva de los programas. Dadas las consecuencias de las políticas públicas aplicadas en el país, la sistematización de datos debería contar con factores de mayor alcance en su medición, así como un diseño que se relacione directamente con el diagnóstico del problema (Atuesta, 2014).

Históricamente puede apreciarse que el nacimiento de la prohibición de determinadas sustancias ha sido vinculado con el racismo y la xenofobia (Labate y Rodrigues, 2014). En México, algunos de los primeros códigos sanitarios que adoptaron una política prohibicionista expresaron que el consumo de determinadas sustancias tendería a “degenerar la raza” y a causar otras conductas inmorales (Campos, 2010). Actualmente, en países como Estados Unidos, pero también en México, la perfilación de detenidos ha sido causa de numerosos arrestos y detenciones vinculados a delitos relacionados con las drogas, dejando en claro que las políticas antidrogas continúan una tendencia

de prejuicio y criminalización de razas y clases sociales (Arana y Germán, 2005; Boiteux, Chernicharo y Alves, 2014; Labate y Rodrigues, 2014).

Por otro lado, la ilegalidad del mercado cuenta también con fuertes consecuencias económicas en el país: en México, se ha estimado que por cada dólar que se invierte en reducción de la demanda, se gastan 16 en el control de la oferta (Barra, 2013). Si en realidad el motivo de la ilegalidad de ciertas sustancias, y las pérdidas monetarias han de ser pasadas a segundo lugar por perseguir un objetivo de salud pública, es altamente relevante que el gobierno mexicano refleje esta priorización en sus presupuestos de salud (Barra, 2013) y educación, y no en sus presupuestos de seguridad actuales que han probado ser inefectivos.

De igual manera, la estigmatización a las drogas llevada a cabo por algunas políticas públicas de salud, que dejan de lado criterios educativos de prevención para promulgarse exclusivamente hacia la abstinencia, ignoran fuertes datos en relación al consumo, a la importancia del contexto en el que se consume (Romaní, 2008) e incluso crea políticas públicas de salud respecto al mismo, a partir de instrumentos de valoración cuyo contenido es difícil de medir y de equiparar a la realidad social del consumo de drogas ilegales en México, como lo son las previamente conocidas como Encuestas Nacionales de Adicciones (Labate & Ruiz Flores, 2015), actualmente Encuesta Nacional de Consumo de drogas ilegales.

En el siguiente sub apartado, se desarrollará con base en la evidencia, la problemática actual de políticas de drogas en México que conllevan a considerarlas no adecuadas.

1.1.2.1 Problematización en cifras

El primer enfoque previamente mencionado y que moldea las políticas públicas de drogas en México es el enfoque de salud. En general, existe evidencia que implica un consumo de drogas ilegales ni reducido ni eliminado por completo, pese a cuarenta años de aplicar el enfoque prohibicionista (Atuesta, 2019) basado principalmente en la reducción de la demanda de drogas ilegales.

De acuerdo a la Encuesta Nacional de Consumo de Drogas, Alcohol y Tabaco 2016-2017 (ENCODAT), hubo aumentos significativos en comparación con los datos recabados en 2011.

Cuadro 1. Consumo de cualquier droga alguna vez en la vida por rangos de edad, 2016

	12 a 17 años (%)	18 a 34 años (%)	35 a 65 años (5)	12 a 65 años (% total)
Hombres	6.6*	22.8*	13.8	16.2*
Mujeres	6.1*	7.6*	1.8	4.8*
Total	6.4*	15.0*	7.5	10.3*

* Aumento estadísticamente significativo respecto a los datos de 2011

Fuente: ENCODAT 2016-2017.

Si bien, el indicador de consumo de drogas alguna vez en la vida tiene sus propios problemas¹, incluso con el aumento de consumo de drogas ilegales en México, cuya verdadera dimensión es hasta el momento desconocida puesto las deficiencias previamente mencionadas en los instrumentos de medición en el país, México tiene una prevalencia baja en comparación con otros países, por ejemplo, para el 2013: "...mientras el 15.2% de la población en República Checa ha consumido marihuana, en México este porcentaje asciende sólo al 1%. Mientras en Escocia el consumo de cocaína se ubica en 3.9% de la población, en México éste se ubica en 0.4%. Lo mismo ocurre con el uso de anfetaminas y éxtasis donde la prevalencia no supera el 0.2 %" (Barra, 2013, p.1).

La situación de las políticas públicas de drogas en el país presenta dos problemas principales: primero, las dimensiones en las que el consumo representa un problema de salud no son conocidas en su totalidad, y segundo, el último objetivo de eliminar todo consumo de drogas ilegales establecido por políticas basadas en la prohibición no es alcanzado, e incluso ha habido países cuyo consumo ha aumentado tras la implementación de políticas de prohibición, como son los casos de Colombia y México (Atuesta, 2019).

El cruce en la política de drogas mexicana de salud y justicia se ve materializado en la ley para tráfico y posesión de sustancias ilícitas, que sobrecargan el sistema judicial y descuida la persecución de otros delitos graves como el homicidio, la extorsión y el secuestro.

A la par de la penalización de todas las conductas relativas al fenómeno de las drogas², México también ha contado con operativos militarizados con el afán de desmantelar los grupos delictivos y frenar por completo la oferta de drogas ilegales. Durante el sexenio de Felipe Calderón, un despliegue de fuerzas militares se dio a nivel nacional. El estudio de corte econométrico realizado por Atuesta (2018) muestra que no sólo existe

1 "(...) el indicador de prevalencia anual o incluso de consumo 'alguna vez en la vida' no revela un problema de salud. Que un adulto haya probado una droga alguna vez en su vida no tiene importancia para la salud del país" (Barra, 2013, p. 1).

2 Si bien, el consumo no se encuentra prohibido, la posesión es, como se dijo antes, un delito.

una discrepancia entre la documentación oficial y la obtenida durante el estudio sobre el involucramiento de las fuerzas federales, sino que la misma tuvo un impacto de violencia a nivel municipal. A pesar de que el estudio concluye sobre un mayor número de efectos colaterales cuando las fuerzas locales se ven involucradas, también encuentra que la presencia federal en municipios para combatir la delincuencia organizada provocó un aumento en el número de homicidios en las localidades, así como el aumento en la violencia cuando en el corto plazo se mata o detiene a un miembro de la delincuencia organizada con la fuerza pública, aumentando 0.5% y 3% la violencia respectivamente (Atuesta, 2018).

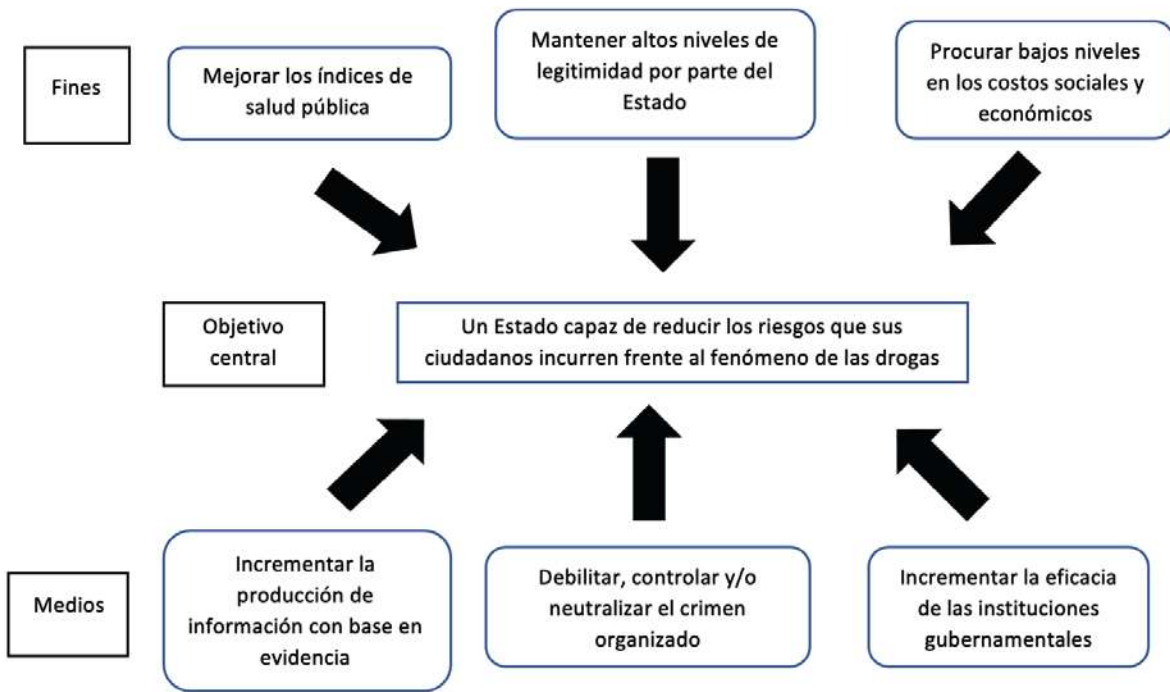
Así bien, ni los objetivos base de la política pública de drogas en México son cumplidos, ni la forma de llevarlo a cabo en el contexto prohibicionista de mercado negro y uso de la fuerza pública y la milicia para frenar la demanda ha probado ser efectiva.

Por todo lo anterior, es preciso analizar aquello que se persigue con las actuales políticas públicas de drogas, y desde el sexenio de Calderón, a la par que delimitar si en efecto dichas políticas cumplen con los parámetros tendientes al bienestar social, así como a su pertinencia, dados los resultados fallidos hasta el momento de una mejoría o control sobre el complicado problema de las drogas ilegales en México. Los datos recopilados hasta el momento llevan ineludiblemente a la interrogante de si no se carece por completo de una justificación adecuada a la modernidad de la prohibición, donde se superen estereotipos raciales, morales y salubres, y se elaboren políticas efectivas con datos que permitan analizar su éxito o fracaso (Atuesta, 2014).

El general de las voces académicas en el campo de estudio de las políticas de drogas, por tanto, estima que las políticas actuales de corte prohibicionista no se basan en la evidencia (i.e. Thoumi, Blickman y Jelsma, Tokatlian, Atuesta, Dammert), y estima que los factores que influyen más en la adopción del modelo actual se basan en intereses políticos o una ideología superada ya por la evidencia empírica sobre las políticas de drogas.

El estudio "Política de drogas en las américas: Redefiniendo el problema y el papel del Estado" del 2017, estimó tras la aplicación de la metodología del marco lógico que uno de los ejes fundamentales para la creación de políticas públicas de drogas adecuadas, es la obtención y aplicación de conocimiento especializado en las mismas. Lo anterior, como puede verse en el primer medio del árbol de objetivos para México (Meza y Guerra, 2017).

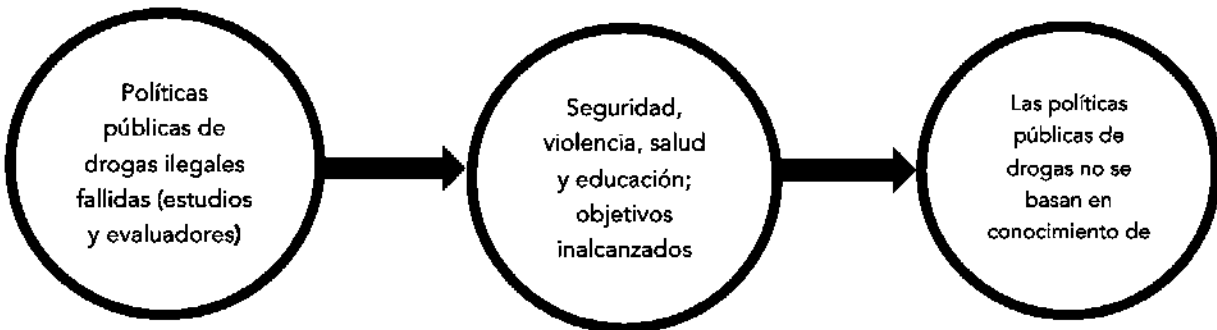
Figura 1. Árbol de objetivos para México



Fuente: Meza y Guerra, 2017.

Con lo anterior establecido, la problemática que da forma a esta investigación y a la pregunta que se mostrará en el siguiente apartado, se sintetizan de la siguiente manera:

Figura 2. Problemática de investigación



Fuente: Elaboración propia.

1.2. Pregunta de investigación

La pregunta naciente de la problemática antes descrita versa principalmente sobre los factores que se han tomado en cuenta para la elaboración de políticas públicas de drogas, muy a pesar de la evidencia empírica que demuestra que el rumbo de dichas políticas no satisface las necesidades sociales que surgen de la problemática de las drogas. La pregunta sigue la siguiente función:

$$|y = f(x_1, x_2, x_3, x_4, x_5, x_6)$$

1.2.1 Pregunta general de investigación

¿Cuál fue la influencia de los factores: intereses económicos, estereotipos, valores morales, ideología política, intereses partidistas y conocimiento sobre la evidencia empírica en las políticas públicas de drogas en México durante período 2006-2018?

1.3. Objetivo de investigación

Establecida como está ya la problemática, hemos de dar mayor dirección a esta investigación estableciendo un objetivo. La finalidad encontrada en él será la de guiarnos a una resolución del problema; cierto es que no hemos de resolver toda la problemática que en este caso rodea al fenómeno de las drogas, pero sí hemos de establecer las acciones a llevarse a cabo para brindar soluciones específicas (Hernández, et al, 2010). La función que refleja el objetivo, es:

$$|y = f(x_1, x_2, x_3, x_4, x_5, x_6)$$

1.3.1 Objetivo general

Identificar cuál fue la influencia de los factores: intereses económicos, estereotipos, valores morales, ideología política, intereses partidistas y conocimiento sobre evidencia empírica en las políticas públicas de drogas en México durante período 2006-2018.

1.4 Justificación

1.4.1 Trascendencia

1.4.1.1 Conveniencia

Necesidad de implementar conocimientos especializados de último hallazgo en los estudios de políticas públicas de drogas, que no sólo tomen en cuenta ciencias médicas o biomédicas, sino sociales. En esos términos, esta investigación se une a los estudios que buscan delimitar los factores de una política pública fallida en México, en aras de construir una política pública con resultados más positivos, así como de entender la naturaleza de las políticas públicas sobre temas controvertidos y de injerencia moral.

1.4.1.2 Relevancia social

La relevancia social de esta investigación afecta mayormente a aquellos que se han visto perjudicados por las políticas públicas prohibicionistas: detenidos, dependientes, estigmatizados, o afectados por la violencia, de manera que se tenga un acercamiento integral en las políticas públicas de drogas que permita repensar el acercamiento punitivo que actualmente impera; acercamientos de salud pública para consumidores problemáticos en los que se involucren en los procesos, información para población general con énfasis en la población joven, políticas que impulsen el desarrollo integral del país, y, políticas públicas de seguridad que mitiguen o eliminen la violencia presentada en los últimos años.

1.4.1.3 Implicaciones prácticas

Se busca realizar un acercamiento crítico a la naturaleza de las políticas públicas de drogas, para entender a mayor profundidad qué factores deberían tener mayor influencia al momento de diseñar una política pública de drogas en sus distintas áreas y hallar la forma en la que políticas públicas de temas controvertidos son realizadas en México.

1.4.1.4 Valor teórico

Existen diversos análisis a las políticas públicas de drogas a nivel mundial y en México (i.e. Hope, 2016) que desde distintos ángulos han analizado las políticas públicas de

drogas. No obstante, este estudio se centra en el análisis de los factores que han llevado a la reproducción de dichas políticas a pesar de que el conocimiento teórico sobre su fracaso ha estado en el campo académico y políticos desde hace al menos dos décadas (Hope, 2016). En este sentido, el estudio se centra directamente en los factores que conforman las políticas de drogas fallidas. Dicho conocimiento se encuentra ampliamente estudiado tanto por teóricos, que han dado ya sus conjeturas sobre el porqué de esta reproducción, como por estudios en los que se ha puesto énfasis en un factor en específico o los resultados de las políticas públicas de drogas. Este estudio busca sumarse a dichas explicaciones, tratando de explicar la forma en la que se realizan políticas inflexibles de un corte considerado errado; para ello, se establecen un modelo, variables y dimensiones basados en el conocimiento teórico existente y se accede a dos grupos distintos de actores implicados en las políticas públicas de drogas en el país.

1.4.1.5 Utilidad metodológica

Como se dijo antes, este estudio propone un modelo con sus respectivas variables y dimensiones, medido con la metodología SEM-PLS, así como una ponderación de variables por medio del proceso analítico jerárquico. Este tipo de valoración de las políticas públicas de drogas en México establece la posibilidad de replicarse al menos en lo que refiere a los factores que influyen en su forma actual; de igual manera, la comparación propuesta en este estudio entre la metodología SEM-PLS y el proceso analítico jerárquico, busca robustecer resultados para un estudio cuyas variables fueron definidas y correlacionadas en un estudio que busca algún tipo de medición *soft*.

1.4.2 Horizonte temporal y espacial

El estudio abarca las políticas públicas relativas al fenómeno de las drogas en el período 2006-2018, no obstante, los datos fueron recolectados en fechas posteriores a estos periodos. La elección de este período se basa en que la llamada “guerra a las drogas” como es conocida en la actualidad, comenzó en el sexenio de Felipe Calderón, y las consecuencias y medidas de este incrementado uso de políticas prohibicionistas de corte militar siguen prevaleciendo hasta hoy. En cuanto al espacio, el estudio está limitado en un primer momento a México, puesto que el total de las políticas públicas en el país son suficiente trabajo concentrándose en los hacedores de las mismas.

1.4.3 Viabilidad de la investigación

Si bien, la investigación es realizable, el acceso a los sujetos que formaron parte del estudio fue posiblemente el aspecto más difícil a superar. A la par, contactar a un número considerable de sujetos con algún grado de influencia en la creación de políticas públicas de drogas presentó un factor determinante. Fuera de estos inconvenientes, se hizo uso de herramientas virtuales que permitieron la realización de los instrumentos, incluso durante el periodo correspondiente a la pandemia de COVID-19.

1.5. Tipo de investigación

El estudio presentado corresponde al tipo de investigación exploratorio y explicativo. El primero de los mencionados, puesto que el tipo de investigación es precursor en su elaboración, al punto que se propone un modelo. Por su parte, se dice que es un estudio explicativo, ya que se establecerán relaciones causales entre las variables de determinados factores y las políticas públicas de drogas.

1.6 Hipótesis de investigación

La hipótesis de investigación, de acuerdo a distintos autores (i.e. Hernández et al; Bunge), además de dar una dirección a la investigación similar a la dada por los objetivos, nos permite conceptualizar en unos cuantos renglones el resultado al que queremos llegar, manteniendo en la narración las variables y estableciendo su correlación. El tipo de hipótesis aquí presentada es de tipo causal multivariada.

1.6.1 Hipótesis general de investigación

Los intereses económicos, los estereotipos, los valores morales, la ideología política y los intereses partidistas, antes que el conocimiento sobre la evidencia empírica, determinaron las políticas públicas de drogas en México durante el período 2006-2018.

Su función: $y = f(x_1, x_2, x_3, x_4, x_5, x_6)$

En donde:

y = Políticas públicas de drogas

x1 = Intereses económicos

x2 = Estereotipos

x3 = Valores morales

x4 = Ideología política

x5 = Intereses partidistas

x6 = Conocimiento sobre evidencia empírica

1.7. Identificación de variables

1.7.1 Variables dependientes

y = Políticas públicas de drogas

1.7.1.1 Variables independientes

x1 = Intereses económicos

x2 = Estereotipos

x3 = Valores morales

x4 = Ideología política

x5 = Intereses partidistas

x6 = Conocimiento sobre evidencia empírica

1.8 Alcances y limitaciones de la investigación

1.8.1 Alcances de la investigación

Los alcances de esta investigación recaen mayormente en proveer conocimiento sobre la creación de políticas públicas de drogas. La pregunta de investigación de este trabajo lleva a cuestionarse qué elementos se toman mayormente en cuenta para contrastarlos con aquellos que deberían ser tomados en cuenta para la creación de políticas públicas de drogas. En ese sentido, las recomendaciones finales de esta investigación son orientadas

a una reflexión sobre la conformación de políticas públicas frente a problemas públicos de cuestiones controvertidas, como es el caso de las drogas ilegales a nivel mundial.

1.8.2 Limitaciones de la investigación

En la aplicación de la metodología de proceso analítico jerárquico, fue utilizado un cuestionario en el cual el panel de expertos ponderó las variables de mayor a menor, otorgando un número dependiendo de la jerarquía. Si bien, esta es una práctica común y validada por la metodología, se cree que un panel presencial, en el que se estimaran y desestimaran valores, así como variables y dimensiones, podría ofrecer mayores aportaciones de las que se hicieron. Dicha limitación, se debió a limitados recursos y condiciones propiciadas por la pandemia al momento de la aplicación de la metodología. No obstante, se cree que investigaciones futuras con mayor cantidad de recursos (no sólo en el sentido material) podrían ampliar los alcances de esta investigación. Lo mismo se dice sobre el tamaño de la muestra para la metodología SEM-PLS, en la que se contactó a 29 hacedores de política pública. De contar con una muestra mayor, se robustecerían aún más los resultados.

PARTE II. ESTADO Y POLÍTICAS PÚBLICAS: UNA REFERENCIA TEÓRICA

La segunda parte, correspondiente al apartado de marco teórico, está conformado por tres capítulos: el primero de ellos aborda el nacimiento y teoría del Estado, hablando de sus antecedentes, el pensamiento político, las características del Estado y las visiones de Estado en el siglo XXI.

El segundo de ellos, el capítulo 3, pasa al tema de las políticas públicas, estableciendo el origen del vocablo, diversas definiciones del término y concepciones actuales de políticas públicas. Más adelante, establece también diversas aproximaciones al ciclo de las políticas públicas, para luego establecer brevemente algunos criterios teóricos de

los hacedores de políticas públicas. El capítulo concluye estableciendo cómo los estereotipos y los valores afectan el actuar de los hacedores de políticas públicas de drogas.

Finalmente, el capítulo 4 establece un vínculo entre los dos capítulos anteriores, hablando de Estado y política pública, del poder Estatal, la política de las políticas públicas, Weber y el conocimiento especializado en las políticas públicas, la relación entre ideología y políticas públicas; el papel de los partidos en la delimitación de las mismas, y finalmente la influencia de las visiones del Estado en el análisis de políticas públicas.

Capítulo 2.

Nacimiento y teoría del Estado

Dentro de los estudios de políticas públicas es sustancial destacar una visión y breve análisis del Estado: el modelo que el analista vea como útil para comprender la relación Estado-sociedad vendrá a determinar no sólo el análisis, sino la elaboración misma de una propuesta de política pública, e incluso variar los resultados del estudio (Horminnoguez, 2014); no obstante, si bien este estudio tomará una postura como base para el análisis y la propuesta, no descarta otras aproximaciones ni las metodologías que la acompañan.

En este capítulo se hará un recuento sobre el nacimiento, los antecedentes del Estado, los elementos que lo componen y la situación actual y el debate en cuanto a sus concepciones generales en la actualidad, de forma que se determine un marco general del cuál nacerá una concepción de políticas públicas, así como el análisis a las políticas públicas.

2.1 Nacimiento y principales antecedentes del Estado

La historia del hombre como raza comienza a narrarse en la historia política cuando su asociación crece. No obstante, toda sociedad del hombre no ha constituido, mucho menos, una pertenencia a un Estado. Para Rousseau (1762) la más antigua de todas las sociedades – y la única natural – la constituye la familia, siendo esta además el primer

modelo de las sociedades políticas en una interpretación patriarcal del autor (Rousseau, 1762 traducción de 1984).

El Estado, siendo para algunos una ficción, o una situación ineludible para que la sociedad se desarrolle de la forma correcta, como fue el pensamiento de Tomás de Aquino durante la edad media (Porrúa, 2005), significa, antes que nada, un lugar en la historia al que se llega tras largos antecedentes de hechos políticos. A continuación, se hace un recuento de dichos acontecimientos.

Dentro del contrato social de Rousseau, el eventual sometimiento de los individuos a las leyes del Estado, deviene de una historia en la que primero se impuso la autoridad del más fuerte, después se cayó en el esclavismo y, después, tras una necesidad de retroceder a una convención primitiva, se llegó al pacto social (Rousseau, 1762 traducción de 1984).

Los hechos de naturaleza social han existido cuando una sociedad establece entre sí una serie de relaciones, una intercomunicación de ideas y de servicios, fundamentalmente por la división de las tareas (Porrúa, 2005), más esto, como se dijo antes, no corresponde a una concepción de Estado como la que tenemos hoy en día.

Al hacer un recuento a los orígenes del Estado, han de mencionarse las primeras asociaciones o hechos de naturaleza social, los antecedentes del mismo, y más que otra cosa, tener en cuenta que al estudiar el pensamiento político de Aristóteles, Platón, o Tomás de Aquino, es difícil disociar los conceptos del pensamiento político previos al nacimiento del Estado y de la política moderna de un proyecto que conlleva a las puertas del liberalismo moderno, considerado por muchos como el último acto de la historia (Cerroni, 1971, traducción de 1986), en donde conceptos como libertad y Estado han sido ampliamente desarrollados.

El concepto de un Estado racional, se ha dicho, puede rastrearse sólo en occidente (Weber, 1919, traducción de 2012), no obstante, previo al nacimiento del mismo y su concepción como tal, existieron Estados que pueden ser remontados a la Asia Oriental, hasta el legado de Roma: las sociedades orientales gobernadas por un monarca, de las cuáles se tiene conocimiento gracias a diversos textos literarios; la China feudalista con un alto concepto ético de la vida y la sociedad; los Estados despóticos del antiguo oriente, en conjunto con Estados teocráticos donde el soberano es el representante del poder divino; y las culturas espartanas y atenienses de los hechos políticos de Grecia, donde más adelante al reconocer el carácter de hombres libres se cae en una denominación de democracia, conllevando a una organización jerárquica de la polis griega, así como al desarrollo de la estoica y el sofismo, naciendo por primera vez la ciencia política (Porrúa, 2005).

En el recuento anterior pueden identificarse varias formas de organización y de Estado, sin que el mismo pueda ser definido. Cabe entonces preguntarse qué es Estado y en qué momento tuvo su nacimiento. Para poder llegar a dicha definición, es necesario hacer la diferenciación entre un Estado desde su concepción más antigua y el Estado moderno de más reciente creación.

El Estado en su primera concepción es una asociación humana, cuyo origen puede rastrearse a unos diez mil años atrás, con el surgimiento de las principales sociedades agrícolas en Mesopotamia (Fukuyama, 2004). La creación del Estado moderno, como es concebido en occidente, no obstante, tiene un origen mucho más reciente, al nacer hace aproximadamente cuatrocientos o quinientos años, al consolidarse las monarquías francesa, española y sueca (Fukuyama, 2004).

Los llamados Estados Nacionales (o modernos) tuvieron su origen en la transición del feudalismo al capitalismo, y su nacimiento no puede ser explicado sino dando cuenta de la amplia complejidad de variables intervinientes en un proceso que duró varios siglos (Míguez, 2009). Un primer factor a rescatar como motivo del nacimiento de este Estado es el fin de la lucha entre el poder eterno (divino) y el poder temporal (Estado).

Durante la Edad media, la creencia de un Estado de origen divino fue ampliamente explorada por pensadores como San Agustín, quien atribuía a este ente un status de necesario natural para el humano (Porrúa, 2005). La iglesia cumplía un papel de institución unitaria universal, en oposición a la organización política dentro de sociedades políticas determinadas. Por tanto, la lucha entre un poder que deviniera de lo divino y uno que regulara lo material y se redujera a una organización del mundo terrenal, fue una lucha a llevarse a cabo durante gran parte de la Edad media. Sólo hasta el vencimiento de Felipe el Hermoso sobre el Papa Bonifacio VIII en 1303 se da por terminada la lucha (Porrúa, 2005), enjuiciando y capturando Felipe el Hermoso a Bonifacio tras una larga riña naciente de un título de emperador no previsto por el codicioso Papa.

Así, las transformaciones en el plano del poder se convierten en un eje fundamental para el surgimiento del Estado moderno, mismo que tiene su nacimiento en Italia, teniéndosele como una unidad que superaba al dualismo existente entre rey y pueblo, y entre poder espiritual y temporal (Torre, 2017).

Ante la problemática de dotar al Estado de unidad, con el poder político feudal disperso y relativamente legitimado por la iglesia, se opta por dar un poder centralizado en la figura del monarca, llegando al absolutismo y creando la unidad territorial (Míguez, 2009; Porrúa, 2005). Se dio paso entonces del ámbito del señorío feudal al plano nacional, creando una dinámica de control y represión de las masas campesinas, en donde la nobleza toleraba y se adaptaba a las burguesías comerciales (Míguez, 2009). Nacen de

estas circunstancias las características del Estado moderno: unidad, organización constitucional y autolimitación del Estado frente a los individuos (Porrúa, 2005).

La circunstancia específica que da origen al Estado y al Estado moderno, es también una cuestión que ha variado y definitivamente variará con el transcurso y avance del pensamiento político (Cerroni, 1971, traducción de 1986). No obstante, puede observarse una división entre dos posturas: la creencia de que el Estado comienza generalmente con la derrota de alguien, es decir, que el origen del Estado es la conquista, o bien, que el origen del Estado es el contrato social (Jasay, 1985).

Como puede verse, la primera de las acepciones hace referencia al origen cronológico del Estado, y la otra al lógico (Jasay, 1985), o, dicho de otra manera, la primera se refiere al Estado y la segunda al Estado moderno. A lo largo del pensamiento político son notables estos dos tipos de visiones de Estado. En el apartado siguiente, se darán algunas consideraciones al respecto y se analizará la evolución del pensamiento político cuando se entabla una historicidad del Estado y una Teoría del Estado.

2.2 Consideraciones sobre el estudio del Estado y el pensamiento político

El nacimiento de la ciencia política, también llamada ciencia crítica del Estado, es situado por Porrúa en Alemania, donde se acuñó el término de manera más formal, coincidiendo además con el nacimiento del positivismo jurídico de Gerber y Jellinek; en Francia con los programas de Derecho Constitucional; en España dentro de los programas de Derecho Público y estudiosos como Posada y Ruiz del Castillo; en Italia con una orientación al Derecho Constitucional; y en Inglaterra y Estados Unidos con una atención especial a las enciclopedias políticas (Porrúa, 2005).

No obstante, el término se rastrea por el mismo autor al renacimiento, en donde se trató de sentar los principios abstractos, válidos para todas las situaciones concretas o particulares posibles. De esta manera, ubica a los Estados antiguos como aquellos anteriores a la Era Cristiana, y hace un recuento del avance de la ciencia política desde los dogmatistas ingenuos, en donde se aceptaban los criterios y doctrinas de la iglesia para explicar los hechos políticos, los dogmáticos críticos, con la escolástica y Santo Tomás, y luego el dogmatismo racionalista en donde el raciocinio era el único medio para explicar las verdades. Este periodo inicia con Descartes y termina con Kant para el autor. Después vino el materialismo histórico, que sigue la situación política como motor de la historia, en un determinismo económico de Marx y Hegel que el autor considera,

junto a otras visiones, como relativistas que no pueden determinar una verdad objetiva (Porrúa, 2005).

Sin decirlo abiertamente, Porrúa (2005) encaja su postura, altamente defensora del Estado como ente existente fuera de la voluntad del hombre, con la postura de Umberto Cerroni (1971), al menos en cuanto al nacimiento de la ciencia política.

Para Cerroni la ciencia política también se inicia cuando se obtienen principios abstractos, con amplia y determinada validez. Mas de manera directa, el autor ubica esta circunstancia con la aparición de *El Príncipe* de Maquiavelo, como primera obra que tiene por objeto la ciencia política. Su motivo para no darle este honor a obras como *La Política* de Aristóteles, *La República* de Platón o *Del gobierno de los príncipes* de Tomás de Aquino es que en todos estos casos existe una mezcla casi insalvable del manejo del Estado con la solución de los grandes problemas de la metafísica y la ética. Es sólo hasta la aparición de *El Príncipe* que los temas de ciencia política son tomados individualmente sin mezclarlos con metafísica y misticismo (Cerroni, 1971, traducción de 1986) como más adelante habría de hacer Marx con la dialéctica de Hegel (Sabine, 2009).

Coincidiendo ampliamente con una visión weberiana, Cerroni considera que la distancia entre los antiguos y los modernos puede ser apreciada de manera palpable en la concepción general de la vida asociada, de forma que algunos conceptos de las obras políticas de la antigüedad son tan culturalmente lejanos, que haría falta una reconstrucción filológica para entenderlos (Cerroni, 1971, traducción de 1986).

Un ejemplo que Cerroni toma como manual para el punto anterior, es la defensa que Aristóteles hace de la esclavitud, ubicando esa percepción como no una falta de inteligencia (el decir Aristóteles tenía menor capacidad que Locke, por ejemplo, que condenaba la práctica esclavista), sino como un pensamiento político irremediablemente atado a su tiempo (Cerroni, 1971, traducción de 1986).

Otro caso que deja en descubierto el autor con respecto a lo anterior es el de Croce, que al hacer su *Historia de Europa* reflexiona sobre el concepto de libertad, ubicándolo como un concepto al que no se había llegado por ensalmo, o al andar a tientas, sino en virtud de experiencias y soluciones de la filosofía, que en un devenir de conceptos descubrió la identidad (Cerroni, 1971, traducción de 1986).

La dialéctica de Hegel (Sabine, 2009) puede ser equiparada a la idea anterior, si se considera que para el autor la sociedad misma y todas sus partes principales (ley, moral, religión e instituciones) se encarnan y progresan bajo la tensión continua de fuerzas internas y un interminable reajuste a través de la idea.

En este sentido, es preciso considerar que las ideas del pensamiento político actual atan el estudio de un complejo de civilizaciones a criterios arbitrarios tomados, sin que

se pueda de otra forma, del arsenal mental de nuestra cultura (Cerroni, 1971, traducción de 1986). Heller (1963) lo expresa claramente al afirmar que:

Para comprender lo que ha llegado a ser el Estado actual no es preciso (...) rastrear sus 'precedentes' hasta tiempos remotos, cuando no hasta la época primitiva de la humanidad. Siempre que se intentó hacer tal cosa, se desatendió, en general, aquello que a nuestro objeto principalmente interesa: la conciencia histórica de que el Estado, como nombre y como realidad, es algo, desde el punto de vista histórico, absolutamente peculiar y que, en esta su moderna individualidad, no puede ser trasladado a los tiempos pasados. (Heller, 1963, traducción de 2012, p. 165).

Asimismo, el estudio del Estado ha de estar condicionado por diversas concepciones base, que David Easton en su afán de darle un giro empírico a la ciencia política denominó *funciones* (Easton, 1999). Un ejemplo de lo anterior es el criterio de Marx, que identificando la lucha de clases como el motor de la historia trató de explicar la primacía del catolicismo en la Edad Media y la primacía de la política en el mundo antiguo, al decir, con parcial sarcasmo, que "ni la edad media pudo vivir del catolicismo ni el mundo antiguo de la política" de forma que "lo que explica por qué en una era fundamental la política y en la otra el catolicismo es precisamente el modo como una y otra se ganaban la vida" (Cerroni, 1971, traducción de 1986, p. 17).

Además de la clara presencia de las relaciones económicas asistentes en la manera en la que se busca explicar una civilización y su forma de organización, de lo anterior se rescata además que "tanto los valores como las instituciones sociales nacen y perecen a pesar de que se disimulen en los paludamentos de la eternidad" (Cerroni, 1971, traducción de 1986, p. 17).

En conclusión, las concepciones de Estado deben ser tomadas desde esta actualidad, en la que, si bien, la noción de Estado se ha puesto en numerosas ocasiones en crisis, se siguen juicios temporales y un conjunto de creencias. No por nada se dice que durante la ilustración se cambió la lectura nocturna de la biblia por la de La Enciclopedia en los hogares franceses. El Estado es un ente en construcción, mutable, y las características que van a describirse enseguida son solo un puñado en el caudal de definiciones, que permanecen por el momento, dispuestas a evolucionar.

2.3 Características del Estado: diversas aproximaciones

Con las anteriores consideraciones, se expondrán aquí algunas aproximaciones al concepto de Estado, partiendo de las definiciones más clásicas hasta contrapuntos entre teóricos del siglo XX. La elección de autores y definiciones dados en este apartado trata de cumplir la misión de entrelazar los elementos que más adelante han de ser expuestos, puesto que una conceptualización tendiente a definiciones previas al Estado moderno sería desviar la atención de los debates más vívidos que siguen hasta el día de hoy.

La primera definición a tomar en cuenta, previa a establecer las características del Estado, corresponde a Heller, quien concebía que “el Estado se nos aparece, (...), de primera intención. como un algo, como una realidad, como un hacer humano incesantemente renovado” (Porrúa, 2005, p. 24). Se rescata de esta definición el carácter evolutivo del Estado y el concepto de que el Estado no es una ficción, sino un hacer forzoso.

Un carácter científico es insertado en la concepción con Adolfo Posada, cuando establece que “(...) la calidad científica surge en la política y se constituye su ciencia desde el momento en que el conocimiento del Estado alcanza los caracteres de científico, o sea, cuando se trata de un conocimiento reflexivo, objetivo, metódico y sistemático mediante un esfuerzo encaminado a realizar la interpretación racional de los fenómenos políticos” (Porrúa, 2005, p. 24), es decir, en la interpretación del fenómeno político se encuentra su carácter científico.

Haciendo una interpretación del poder político de Marx y la superestructura del Estado, Poulantzas ubica al Estado como un ente cuya función particular es constituir el factor de cohesión de los niveles de una formación social (Poulantzas, 1968, traducción de 2007)

Ahora bien, la concepción de Estado, construida estructuralmente por Porrúa, contiene ya elementos clave y esboza al Estado como “una sociedad humana establecida en el territorio que le corresponde, estructurada y regida por un orden jurídico, que es creado, definido y aplicado por un poder soberano, para obtener el bien público temporal, formando una institución con personalidad moral y jurídica”. De acuerdo al mismo autor, los rasgos que lo caracterizan son: Personalidad moral, soberanía y sumisión al derecho. Los anteriores rasgos se diferencian de las características distinguidas en la primera definición de Porrúa donde pueden ubicarse los elementos clásicos de: población, territorio y gobierno (Porrúa, 2005).

La explicación a ampliación de cada uno de estos elementos, puede responder a una concepción clásica, en la que el Estado forzosamente debe contener estos tres ele-

mentos para ser concebido como tal, o bien, llegar a la posición de poner en crisis cada uno de estos elementos y agregar otros como principales características del Estado.

Tomando la segunda opción al respecto, se adopta una definición sociológica, en la que el Estado sólo puede ser definido por referencia a un medio específico del que sólo él puede hacer uso: la violencia física. Esta concepción del Estado de Weber se encuentra en sintonía con aquella dada por Trosky en la que estableció que todo Estado se encuentra fundado en la violencia (Weber, 1919, traducción de 2012).

No obstante, no conformándose con una visión del Estado que se defina tan solo por el uso monopólico de la violencia, Weber aumenta su definición a un lugar de características, estableciendo que:

El Estado es aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio (el "territorio" es un elemento distintivo), reclama (con éxito) para sí el monopolio de la violencia física legítima (...) Lo distintivo de nuestro tiempo es que a todas las demás asociaciones e individuos sólo se le concede el derecho a la violencia física en la que medida en que el Estado lo permite (...) El Estado es la única fuente del "derecho" a la violencia. (Weber, 1919, traducción de 2012, p. 2).

Puede encontrarse en esta definición ampliada, el elemento de población y territorio, identificando la figura de gobierno con la de violencia o uso legítimo de la violencia. Weber, de manera distintiva a Marx, identifica al Estado como una asociación política, como todas las que le han precedido, como una relación de dominación de hombres sobre hombres, que se sostiene por este uso legítimo a la violencia (Weber, 1919, traducción de 2012).

Marx, en su juventud, hubo de concebir un Estado como una oposición e imposición con respecto a la sociedad civil; veía una contradicción general entre el Estado político y la sociedad civil, siendo que el Estado brota violentamente del seno de la sociedad burguesa y puede y debe avanzar hasta la abolición de la religión, hasta su destrucción, al igual que hacia la destrucción de la propiedad privada y la abolición de la vida (Jasay, 1985).

Para Engels, evidentemente de manera similar, el poder que habría de caracterizar la concepción de Estado, habría de emanar de dentro de la sociedad, al expresar que el mismo:

... no es de ningún modo un poder impuesto desde fuera de la sociedad. Tampoco es 'la realidad de la idea moral' ni 'la imagen y la realidad de la razón', como afir-

ma Hegel. Es más bien el producto de un determinado grado de desarrollo de la sociedad, es la confesión de que esa sociedad se ha enredado en una irremediable contradicción consigo misma y está dividida por antagonismos irreconciliables que no puede conjurar. Pero a fin de que estos antagonistas, estas clases con intereses económicos en pugna, no se devoren a sí mismos y a la sociedad en una lucha estéril, se hace necesario un poder situado aparentemente por encima de la sociedad y llamado a amortiguar el choque, a mantenerlo en los límites del 'orden'. Y ese poder —nacido de la sociedad, pero que se pone por encima de ella y se divorcia de ella más y más— es el Estado. (Engels, 1884, traducción de 2006, pp. 177-178).

El mismo Lenin, en una concepción cercana a la de Poulantzas, ve en el Estado una manifestación de las contradicciones irreconciliables de clase, surgiendo el mismo en el momento y en el grado en que dichas contradicciones son incapaces de conciliarse; de esta manera, la existencia del Estado también demuestra que las contradicciones no pueden ser reconciliadas (Lenin, 1917, traducción de 1997).

Otra visión sociológica sobre el aspecto propio que sustenta y da función al Estado puede ser encontrada en Durkheim, quien, siguiendo la definición de Weber, crea una distinción entre la autoridad o coacción moral y la coacción material externa (a la que se refería Weber) y le brinda mayor eficacia y poder a la primera. Durkheim establece que el grado en el que Estado emplea su fuerza coactiva es inversamente proporcional a la capacidad integradora de la moral social (Inda, 2009), en otras palabras, a falta de una fuerza moral integradora, una fuerza coactiva se incrementa. Al mismo tiempo, el autor concibe que el Estado simplemente no puede estar basado en la fuerza, y una obediencia consentida debe ser parte esencial del establecimiento del Estado, de forma que se respeten y se imponga el derecho en una sociedad que regula sus apetitos por medio del Estado (Inda, 2009).

Es notable cómo Marx concibe un Estado que supere algunos de los cimientos que llevaron a concebirlo en un nivel de modernidad y cómo, tras una instauración en la discusión académica de las definiciones de Estado como monopolizador del uso de la violencia legítima (Weber) o como la expresión de los intereses de la burguesía, es decir, la manifestación política del capitalismo (Marx), desde mediados del siglo pasado se ha considerado incluso una inutilidad analítica al concepto clásico del Estado, y se ha propuesto más bien el estudio de los sistemas políticos o de los gobiernos (García & Sanabria, 2016).

Ciencias sociales como la sociología o la antropología incluso declinaron por un largo periodo considerar al Estado moderno como un fenómeno directo de observación,

puesto que, o lo expulsaban de su horizonte de investigación o incluso ponían en duda su existencia empírica (García, 2016).

La crisis no sólo del concepto de Estado, sino de algunos de sus componentes, ha sido un elemento base en la teoría del Estado del siglo pasado y del siglo presente, frente a fenómenos económicos como la globalización, la influencia de nuevos movimientos sociales y sus aportaciones, así como a movimientos jurídicos como los Derechos Humanos y la conceptualización del individuo y las luchas sociales. El siguiente apartado ha de ocuparse de los puntos máximos en cuanto a esta discusión.

2.4 El Estado en el siglo XXI

Los Estados modernos, como se dijo previamente, fueron construidos en una vinculación de la propiedad privada de los sectores burgueses emergentes y su análogo en política, la democracia representativa liberal; la acumulación del capital ha implicado una delimitación de la propiedad, conllevando a la erosión de lo común en el mercado, de ahí el surgimiento del hecho económico de la propiedad en el lenguaje de los derechos políticos. Dicho proceso se dio a la vez que la imposición de tributos y obligaciones por parte de los gobiernos; a partir de aquí, resultó difícil sostener que existiera algo más que individuos y los intereses de estos individuos, mas, en términos generales, los tributos sobre la propiedad y la producción son esclarecidos como una actividad territorializada, es decir, enmarcada dentro de las fronteras físicas del Estado. Tras la imposición de tributos, se devino una imposición de deberes de los ciudadanos, deberes cívicos y privados, que guardaban relación, de acuerdo a Foucault, con la consolidación de la gubernamentalidad o el estado de gobierno (García y Sambria, 2016, p. 38).

Este proceso, correspondiente a los inicios y primeros desarrollos del Estado moderno, se encuentra en la actualidad en crisis, cayendo, en palabras de Fukuyama, en la necesidad de una construcción del Estado, es decir, de nuevas instituciones gubernamentales y fortalecimiento de las ya existentes (Fukuyama, 2004)

Se considera que un Estado débil o fracasado causa una buena cantidad de los problemas más graves a los que se encuentra el mundo en la actualidad, como la pobreza, enfermedades o problemas de seguridad. Durante el siglo pasado, la política estuvo ampliamente determinada por las controversias acerca del tamaño y la fuerza del Estado (Fukuyama, 2004). Tras el daño dejado por los Estados totalitaristas, la tendencia mundial de finales del siglo pasado fue la reducción del aparato gubernamental y una fuerte tendencia renovada al capitalismo.

Diversas aportaciones desde el campo de los Derechos Humanos y tendencias del siglo pasado como las aportaciones de Michel Foucault y el feminismo desenmascaran las estructuras de poder y conllevan a cambios sociales con injerencia en el Estado sin precedente, tendiendo a una democratización que tiende a la absoluta de los espacios gubernamentales.

Para Chomsky, cuantiosos movimientos cooperativistas a nivel mundial, así como buena parte de las iniciativas feministas y de derechos humanos y civiles han llegado al nivel de desarrollo humano en el que, al identificar estructuras de jerarquía, autoridad y dominación que limitan dicho desarrollo, plantean el reto terrible de justificar su existencia o ser desmantelados (Chomsky, 2018).

El autor establece que ha llegado el momento de volver a los fundamentos de la Ilustración, en donde la preocupación por el bien común impulse al Estado a tomar medidas para impedir el impacto diabólico de políticas desastrosas desde el sistema educativo hasta las condiciones de trabajo (Chomsky, 2018).

Un acercamiento inusual de Chomsky al concepto de anarquismo, pone en crisis la función actual del Estado desde los frentes antes mencionados.

El control y la opresión en el mundo privado de la reproducción desde la perspectiva del Estado, yendo de la mano con la constatación de que lo privado y lo personal es político, haciendo manifiesto un derecho a controlar los cuerpos (Alfaro, 2002) puede encontrarse análogamente con otros límites del Estado a la esfera de lo personal y a derechos novedosos desde el campo de los Derechos Humanos como el Libre desarrollo a la personalidad. Hoy en día, el Estado puede considerarse como efecto de una estructura de producción y reproducción de un sistema de poder que puede igualarse con el patriarcado (Alfaro, 2002) como antes se asemejó con la clase dominante.

Ya desde el siglo pasado Ortega y Gasset identificaba al Estado como el más grande peligro que amenazaba la civilización europea, con la curiosa e irónica situación de que había nacido ahí mismo. De ser el Estado un ente casi impalpable en sus inicios, tras la revolución francesa el autor estima se dotó al Estado de innegables virtudes, que en poco más de una generación creó un Estado poderoso que acabó con las revoluciones (Ortega y Gasset, 1929, versión de 1993).

Las situaciones de crisis en el sistema institucional son también punta de análisis en la teoría del Estado del siglo XXI. En palabras de Dussel:

“El sistema institucional empírico político vigente ejerce el poder hegemónicamente cuando la comunidad política lo acepta con un consenso suficiente. Esto significa que las reivindicaciones de los diversos sectores sociales han sido satisfechas. Pero

cuando la situación entra en crisis; cuando los intereses de los oprimidos o excluidos no son cumplidos, estos cobran conciencia de su insatisfacción, sufrimiento, que al tornarse intolerables (...) producen la irrupción de una conciencia colectiva crítica que rompe el consenso y se presenta como disenso social. La hegemonía de la clase dirigente -decía A. Gramsci- se torna dominante. Es la crisis de la hegemonía, de la legitimidad del sistema político” (Dussel, 2007, p. 10).

El estado de posmodernidad atribuido al siglo pasado cobra una nueva etapa en el nuevo siglo de comunidades virtuales y tendencias transformadoras. No obstante, los grandes ejes del poder del Estado, de acuerdo a Weber y Marx: monopolio de la violencia y gobierno al servicio de la clase social dirigente, sigue vigente. La conceptualización de un Estado fallido representa hoy en día varias tendencias con distintas aristas: incumplimiento del contrato social o mera falta de justificación de la existencia actual del Estado. En los siguientes capítulos, dichas problemáticas han de ser abordadas desde la perspectiva de las políticas públicas, su relación con el Estado, y el caso particular de las políticas públicas de drogas en México y en el mundo.

Capítulo 3.

Definición y ciclo de las políticas públicas

Dentro de los marcos de análisis de las políticas públicas, el marco del ciclo de las políticas públicas es probablemente el más utilizado en la educación universitaria, y base de muchos estudios a pesar de las fuertes críticas y señalamientos a sus limitaciones (Roth, 2018).

Con el fin de presentar un capítulo de marco de análisis y de definiciones primeras de las políticas públicas, el presente capítulo contiene un listado de definiciones de políticas públicas, las críticas contenidas a las mismas, las nuevas concepciones y una breve definición del ciclo de las políticas públicas desde distintos autores.

3.1 Definición de políticas públicas

3.1.1 Origen del término

El concepto de políticas públicas, de acuerdo a varios autores (Lahera, 2004; Aguilar y Lima, 2009; Kauffer, 2002; Horminnguez, 2014), tiene su nacimiento en Estados Unidos, con un largo desarrollo dentro de la ciencia política y administrativa. Como área de conocimiento y disciplina, su nacimiento es también en Estados Unidos, en donde se distancia de su trayectoria europea, en donde los estudios eran centrados principalmente

en la figura del Estado y las instituciones para centrarse en la acción de los gobiernos (Horminnguez, 2014).

El estudio de las políticas públicas parte del presupuesto analístico de que, dentro de democracias estables, las acciones o inacciones gubernamentales son posibles de ser formuladas científicamente (Souza, 2006 en Horminnguez, 2014).

El referente en ciencia política que es Harold Laswell, es quien en los años cincuenta define el término, para veinte años después (1971), agregar puntos cruciales a su definición inicial (Aguilar y Lima, 2009), no obstante, son cuatro padres los que desarrollan el área de las políticas públicas: H. Laswell, quien introduce el término de *policy* análisis, tratando de establecer relaciones entre grupos sociales, de interés y gobiernos; Lindblom, quien establece las variables de formulación, análisis, relaciones de poder y la integración de las relaciones en las fases del proceso decisorio; Simon, quien introdujo el concepto de racionalidad limitada de tomadores de decisiones (*policy makers*); Lindblom, quien cuestionó el énfasis en el racionalismo de Laswell y Simon, introduciendo las variables para la formulación y análisis, como son las relaciones de poder y la integración de las etapas del proceso decisorio, e Easton, quien contribuyó con su definición sobre política pública como un sistema, así como la relación entre la formulación, y el ambiente donde las políticas públicas tienen insumos desde partidos políticos, grupos de interés y medios de comunicación (Horminnguez, 2014).

Fuera de acuñar el término, Laswell también se ocupó de presentar importantes aportaciones que permitieran el análisis de políticas públicas (Kauffer, 2002; Valenti y Flores, 2009). En primer lugar, realizó la distinción de dos actividades complementarias e interdependientes en dicho análisis:

- a) El conocimiento de (*knowledge of*): referente al análisis y al estudio del proceso;
- b) Conocimiento en (*knowledge in*): referente a la mejora de la acción pública por medio de incorporación de datos y teoremas en los procesos de deliberación y decisión. (Kauffer, 2002, p. 2).

A partir de este primer esbozo de análisis, los estudios de las políticas públicas se han dividido en dos grandes corrientes: cuantitativos, unidisciplinarios, normativos de corte económico, centrados en *el conocimiento de*, y los contextualizadores, multidisciplinarios, positivos, político-administradores, tendientes al *conocimiento en* (Kauffer, 2002).

Ahora bien, existe una problemática atribuida a la concepción tradicional de las políticas públicas, y es que se le asigna un papel excesivamente central al Estado (Lahe-
ra, 2004); los franceses Yves, Meny y Jean Claude Thoening perciben el estudio de las

políticas públicas como meramente el estudio de la acción de las autoridades públicas (Aguilar y Lima, 2009).

Respondiendo a diversos fenómenos del mundo político, el análisis y el estudio de las políticas públicas es en realidad bastante reciente (Kauffer, 2002); a pesar de que el estudio de las políticas públicas como concepto tenga más de cincuenta años, la propagación del mismo como perspectiva e instrumento de acción coincide ampliamente con un proceso de democratización, no sólo en los sistemas políticos latinoamericanos, sino también del mexicano en particular (Treviño y Tolentino, 2017).

De acuerdo a Kauffer:

Una distinción fundamental para entender el objeto del análisis de políticas públicas consiste en separarlo del diseño de políticas públicas. Este último se refiere a una actividad elaborada en función de un resultado social y político, es decir, una solución para obtener un determinado objetivo. Por su parte, el análisis de políticas públicas pretende la clarificación de las consecuencias de una o varias opciones sin objetivo determinado, sin resultado concreto esperado. (Kauffer, 2002, p. 3).

Con estas consideraciones se presentan a continuación una serie de conceptualizaciones del término de políticas públicas.

3.1.2 Definiciones de políticas públicas

La definición tradicional de políticas públicas podemos encontrarla en Lahera, quien estima que las políticas públicas “corresponden al programa de acción de una autoridad pública o al resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental” (Lahera, 2004, p. 13).

Esta concepción tradicional, como se dijo antes, da total centralismo a la figura de la autoridad pública o Estatal “como si las autoridades políticas y administrativas tuvieran una posición excluyente en el tratamiento de los problemas públicos o de las problemáticas colectivas de la sociedad o en un sector de ella” (Lahera, 2004, p. 14).

Aguilar y Lima otorgan a la vez un compendio de definiciones de entre las cuales se destacan:

- a) Brum: Fenómeno social, administrativo y político específico, resultado de un proceso de sucesivas tomas de posición, que se concretan en un conjunto de decisiones,

acciones u omisiones, asumidas fundamentalmente por los gobiernos, mismas que traducen, en un lugar y periodo determinado, la respuesta preponderantemente del mismo frente a los problemas públicos vividos por la sociedad civil;

- b) Manuel Tamayo Sáenz: Son el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios;
- c) Lindblom: Nos estamos refiriendo a procesos, decisiones y resultados, pero sin que ello excluya conflictos entre intereses presentes en cada momento, tensiones entre diferentes definiciones del problema a resolver, entre diferentes racionalidades organizativas y de acción, y entre diferentes perspectivas. Estamos ante un panorama pleno de poderes en conflicto, enfrentándose y colaborando ante opciones específicas;
- d) Giandomenico Majone: Es una actividad de comunicación pública y no solo de una decisión orientada a la efectuación de metas (...) es también todo el conjunto de actividades "postdecisionales" o "retrospectivas" que buscan aportar "evidencias, argumentos y persuasión (Aguilar y Lima, 2009).

Una tendencia notoria en este corto conteo y señalada por Velásquez (2009) es la facilidad con la que se insertan en el mundo académico distintas concepciones de políticas públicas, lo que hace preguntarse si una concepción adicional es realmente necesaria. La respuesta es que las políticas públicas representan una materia viva, y las concepciones dadas hasta el momento pueden fácilmente ser puestas en crisis, o bien, categorizadas en un conteo de errores que Velásquez sintetiza de la siguiente manera:

Error 1: Definiciones que en su especificidad omiten fenómenos que deben ser considerados como política pública. Normalmente estos errores son encontrados en definiciones de naturaleza normativa, en la que el objetivo principal de una política pública debe ser el bien común, dejando de lado casos particulares que se apartan de este deber ser.

Error 2: Definiciones que no incorporan todos los elementos que constituyen la política pública, a saber, su finalidad, sus instrumentos para alcanzar los fines previstos, e incluso la participación de particulares en la formación de la política.

Error 3: Definiciones que son demasiado generales e incompletas, de forma que se limite el concepto de políticas públicas a meramente decisiones o actividades. (Velásquez, 2009, p. 152).

Incluso tomando en cuenta los errores antes presentados, cuya justificación es amplia y adecuada, se encuentra que los elementos constitutivos de las políticas públicas, proveídos por Aguilar y Lima (2009) son adecuados al momento de querer sintetizar las principales características de las políticas públicas. Dichos elementos constitutivos son expresados como sigue:

- 1.- Resolver problemas públicos acotados.
- 2.- Las decisiones implican conflicto.
- 3.- Se discute el problema, pero más aún, la manera de abordarlo.
- 4.- Participación de múltiples actores.
- 5.- Es un proceso.
- 6.- No se desplaza al gobierno, sino que se legitima.
- 7.- La población afectada se involucra en la solución.
- 8.- Es un ciclo y no una secuencia lineal.

En los elementos constitutivos anteriores puede estimarse una resolución al menos parcial de los errores expresados por Velásquez, puesto que en realidad los ocho elementos constitutivos hacen un recuento de todas las definiciones y no sólo una; es decir, se superan las limitaciones que pudiera tener cada definición en lo individual.

A la par de identificar los elementos constitutivos de la política pública, Aguilar y Lima (2009): identifican cuatro grandes retos para los hacedores de políticas públicas, a saber:

- a) Flexibilidad para adoptar cambios necesarios que logren objetivos y metas, que sean distintos a la política seleccionada inicialmente
- b) Involucrar niveles de participación en los ciclos de la política pública
- c) Lograr que el diseño de la política pública sea una realidad aplicable, evaluable y consensuada social y políticamente, y
- d) Revertir el problema, no administrarlo (Aguilar y Lima, 2009)

Distintas tendencias actuales y concepciones de políticas públicas han tratado de lidiar con algunos de los cuatro retos antes mencionados, así como de incorporar elementos que previamente se incorporaron parcialmente o que recientemente están cobrando fuerza, como la aplicación de ciertas tecnologías en el diseño de políticas públicas y la participación ciudadana. En el apartado siguiente se discutirán algunas de estas nuevas concepciones y tendencias en las políticas públicas.

3.1.3 Concepciones actuales de las políticas públicas

Como se dijo, los adelantos tecnológicos representan un punto clave en las nuevas concepciones de las políticas públicas. Especialmente las tecnologías en información y las comunicaciones han sido determinantes en este avance, creando oportunidades para mejorar los servicios públicos y permitiendo un mejor acceso a la información del sector público a la par que aumenta la participación ciudadana (Lahera, 2004).

De la misma forma en que la aplicación de la ciencia y la tecnología favoreció la economía, multiplicando la productividad, la aplicación de la ciencia en el sector público aumenta su eficiencia y eficacia, proceso que aún se encuentra en marcha (Lahera, 2004).

La concepción actual de las políticas públicas se ve también renovada al tomar en cuenta los estudios que explican que las políticas públicas no ocurren en el vacío; diversos enfoques de análisis explican la forma en que el proceso de las políticas públicas se encuentra influido por diversos factores que las forman y dotan de contenido (Cejudo, 2008).

Corrientes como la constructivista llevan su estudio desde la perspectiva de que las políticas públicas no pueden ser tomadas sólo como una decisión racional basada en la identificación de problemas, con su respectiva revisión exhaustiva de alternativas y decisiones informadas sin trabas en la implementación; muy al contrario, la concepción actual del enfoque constructivista sabe que cada política pública se encuentra moldeada por las instituciones, el entorno organizacional, el marco legal, las condiciones políticas y económicas, los valores sociales en juego, e incluso, el discurso (Cejudo, 2008).

Tal descomposición o recomposición de las conceptualizaciones de las políticas públicas provienen sin duda del siglo XX y los movimientos deconstruccionistas y de análisis del poder como los hechos por Derrida y Foucault.

Otro aspecto más que influye en la definición actual de las políticas públicas proviene del siglo pasado, cuando desde la década de 1960 se tuvieron los primeros experimentos para generar desde arriba una oferta de programas participativos con el objeto de incluirlos en la toma de decisiones de política pública (Díaz, 2017).

Sin embargo, a pesar de que en el presente la participación ciudadana sea vista como un elemento esencial en la hechura de las políticas públicas, su eficacia no es un atributo dado por hecho; es necesario que sea visto como un carácter instrumental y técnico de modo que, al llevarla a cabo, cada actor contribuya según sus condiciones y de acuerdo a las necesidades surgentes del problema público que ha de resolverse (Díaz, 2017).

Los sistemas políticos democráticos se encuentran actualmente en el último período de la sociedad civil, permitiendo que sea considerado como actor clave en la

dinámica social. No obstante, es necesario fortalecer los mecanismos que logren mayor incidencia de la sociedad civil como actor, de forma que se favorezca no sólo la agenda pública, sino la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas en conjunto con el sistema político (Valencia, 2012).

Finalmente, dentro de las nuevas percepciones de política pública, se hace mención al nuevo enfoque propuesto por Stein y Tommasi (2006) de criterios indispensables por cuantificar, analizar y evaluar en las políticas públicas. Es decir, un grupo de características que sencillamente puedan delimitar si la política pública es útil o no. La lista de los elementos es la siguiente:

- Estabilidad: Medida en que las políticas públicas se mantienen en el tiempo, sin que este concepto sea confundido con rigidez
- Adaptabilidad: Capacidad de adaptar políticas cuando fallan, o las circunstancias cambian
- Coherencia y coordinación: Medida en que las políticas corresponden con políticas afines y son producto de medidas bien coordinadas entre los hacedores e implementadores
- La calidad de implementación y ejecución: Aplicación adecuada, no precaria y hecha por una burocracia capaz e independiente.
- Orientación hacia el interés colectivo: Promoción del bienestar general
- Eficiencia: Respuesta de la política pública a la asignación más productiva de recursos escasos (Stein y Tommasi, 2006).

A manera de conclusión, se señala que las tendencias últimas en la conceptualización de las políticas públicas tienden a procesos democráticos más amplios de participación ciudadana, así como de implementación de tecnologías e integración de corrientes en las ciencias sociales que dan un panorama amplio del proceso de creación, alejando de la concepción tradicional de la política pública como un proceso meramente racional de solución de problemas públicos por parte de la autoridad pública.

3.2 Ciclo de las políticas públicas: diversas aproximaciones

El ciclo o método de las políticas públicas se refiere a las fases, proceso o ciclo de las políticas, cuyo orden y delimitación varía según el autor (Aguilar y Lima, 2009) y que tiene como objetivo la creación de políticas públicas.

Es importante señalar que los procesos no necesariamente siguen una secuencia lógica, sino que más bien se refieren a una serie de pasos que no tienen un nivel jerárquico y se limitan a ser presentados de forma que el objetivo final es en realidad el hilo que los une.

A continuación, se presentan tres casos referentes al ciclo de las políticas públicas, mismos que han sido elegidos por su capacidad innovadora, su papel de caso paradigmático en el estudio de las políticas públicas en el país o a nivel mundial y su función pedagógica.

3.2.1 Modelo de Bardach

Eugene Bardach (2001) presenta un modelo de ocho pasos para el análisis de políticas públicas, mismo que ha sido elegido por su papel pedagógico y su sencillez. El autor consideraba que el análisis de las políticas trascendía las decisiones personales y se trataba tanto de un arte como de una ciencia, haciendo uso tanto de la intuición como del método. A continuación, los ocho pasos de su modelo en el ciclo de políticas públicas:

- a) *Definición del problema público*: Es el paso principal en este modelo, por lo que inicialmente se pregunta la naturaleza del problema y del problema público, siendo el primero un problema social o que afecte al bien común, es decir, a una buena parte de la ciudadanía. A partir de esto es importante darle una dimensión cuantitativa, identificando los aspectos de magnitud que deben incluirse y cuestiones técnicas que ayuden a diseñar la solución del problema. La definición del mismo no debe incluir una solución en sí misma, puesto que es importante limitar la definición a la descripción del problema para más adelante dar cabida a las propuestas de soluciones.
- b) *Obtención de la información*: servirá para evaluar la naturaleza y extensión de los problemas que se están definiendo, evaluar las características particulares de la situación concreta de la política que se pretende estudiar y evaluará las políticas que algunos de los implicados consideran que podrían funcionar en situaciones análogas
- c) *Construcción de alternativas*: definidas estas como las acciones que toman los diseñadores de la política pública para la solución del problema público, son en sí los escenarios a seguir mediante los cuales se diseñará la política que mejor encaje. Es recomendable por el autor de este modelo hacer una lista de alternativas y reorganizar algunas más en una sola alternativa básica con una o más variables.

- d) *Selección de criterios*: la parte más complicada del ciclo, puesto que debe elegirse la alternativa más adecuada. Debe tenerse en cuenta el análisis costo-beneficio desde la perspectiva de que los problemas sociales son en demasía complejos para que sólo este concepto sea tomado en cuenta.
- e) *Proyección de resultados*: debe darse solamente con información de la experiencia con otras políticas similares o análogas, por lo que es importante imaginarse todos los obstáculos posibles en la implementación de la política. A mayor elaboración de escenarios, mejores serán los resultados esperados.
- f) *Confrontación de costos*: tomar en cuenta la cantidad de gente que será beneficiada o la cobertura que tendrá la política; se hará con un análisis de costos, buscando el mínimo aceptable en cada una de las alternativas evaluadas.
- g) *¡Decida!* Paso indispensable para evaluar la calidad del trabajo hasta el momento; debe tenerse en claro qué es lo más importante en la política que se aprobará, ya sea el aspecto social o el aspecto económico, para a partir de esto tomar la decisión de la alternativa idónea.
- h) *Cuente su historia*: la manera en que la historia sea contada tendrá mucho que ver en si la política pública es aceptada o no, así como si cubre con los objetivos, metas, si los estudios que fueron realizados corresponden a las necesidades de la población y si los efectos esperados son los que verdaderamente se desean (Bardach, 2001).

3.2.2 Propuesta de Aguilar y Lima

La propuesta de Carlos Aguilar Astorga y Marco Antonio Lima Facio (2009) investigadores de la UAM, tiene un carácter simbiótico digno de remarcar, puesto que el ciclo o método de las políticas públicas, como se dijo antes, es en realidad un proceso sin jerarquización, siendo así una alternativa cómoda y moldeable en la elaboración de políticas públicas. A continuación, se explican cada uno de sus pasos:

- a) *Gestación*: en este paso se lleva a cabo la detección de un problema público, que, a la vez, guarda relación con uno o varios de índole privada. En esta fase, debe considerarse que habrá problemas públicos que serán dejados de lado, pues los recursos gubernamentales son escasos, por lo que tendrá que hacerse una ponderación entre qué problema tiene mayores beneficios, o bien, cuál es el más importante para su resolución.

- b) *Formulación*: la elección previamente hecha, también llamada agenda de gobierno, puede entenderse como el elemento que une a la gestación con la formulación de la política. Durante la formulación se da la discusión de alternativas que se adoptarán para corregir el problema, acotadas por las capacidades técnicas, financieras, temporales y humanas. Aquí, los diagnósticos tienen una fuerza determinante: un mal diagnóstico llevará a una mala implementación.
- c) *Implementación*: Es la puesta en práctica del diseño elegido y construido para abordar el problema. De manera regular, los actores que no pudieron influir en el proceso de decisión o formulación tratarán de recuperar ese poder en la fase de implementación, dificultándola. La implementación es un proceso que implica juegos de poder y no puede desapegarse de las estrategias y técnicas de los implementadores. En esta fase es común encontrar prácticas de desvío de dinero, distorsión de objetivos, resistencia de algunos, control administrativo de otros y disipación de energías. De acuerdo a los autores, la clave de esta fase es saber cómo enfrentarse a la incertidumbre.
- d) *Evaluación*: Es la realización de una investigación con tendencia interdisciplinaria con el objetivo de conocer, explicar y valorar mediante la aplicación de un método sistemático el nivel de logros alcanzado. Esta parte es la menos desarrollada, por lo existe una amplia gama de ellas (Aguilar y Lima, 2009).

3.2.3 Modelo de Aguilar Villanueva

Finalmente, se presenta el modelo de Luis F. Aguilar Villanueva (1996), dada la trascendencia que ha tenido como investigador, y su modelo en la formulación de políticas en México.

- a) *Definición del problema*: Fase en que se delimita el problema público, sus dimensiones, causas y afectados.
- b) *Estructura de la agenda*: Delimitación de factores que contribuyen a que determinadas situaciones se conviertan en problemas, así como respuesta a la pregunta de cuándo y por qué ciertos problemas merecen la atención del gobierno. Se delimitan además los actores que intervienen.
- c) *Formulación de alternativas*: Se delimita el plan para enfrentar el problema, los objetivos y prioridades, las alternativas que existen para alcanzar las metas, los

riesgos, beneficios y costos que acompañan cada alternativa, y qué alternativa produce los mejores resultados con los menores efectos negativos.

- d) *Toma de decisiones*: Se delimita si es viable técnica y políticamente la alternativa seleccionada, así como el rol de la racionalidad en este proceso.
- e) *Implementación*: Fase en que se establece al responsable de la implementación, los medios que se usarán para asegurar que la política se lleve a cabo de acuerdo al plan previsto, los conflictos que pueden surgir en la implementación y las consecuencias de estos.
- f) *Evaluación*: Ponderación sobre si los objetivos fueron cumplidos, así como delimitación de los criterios a tener en cuenta para juzgar los resultados de la política y decidir si debe continuarse o terminarse la política. Finalmente, se responde a la pregunta de si la política implementada ha sido justa (Aguilar, 2009).

3.3 El hacedor de políticas públicas

En las concepciones más recientes de las políticas públicas es perceptible un rompimiento en la creencia de que el Estado es el único implicado en la formulación de políticas públicas, e incluso se rompe la idea de que las políticas públicas figuran exclusivamente como una empresa que tiende al bien común.

Bajo estos nuevos criterios, la figura de los hacedores o formuladores de políticas públicas parecería poco relevante en el estudio y análisis de las mismas. Sin embargo, analizando los ciclos presentados en el apartado anterior, puede percibirse que la mayoría de las fases en los tres distintos modelos de ciclos corresponden a acciones que tomarán los hacedores de las políticas.

Si las políticas públicas son tomadas como herramientas para ampliar el alcance de los gobiernos dentro de la sociedad civil, eso significa que pueden ser tomadas también como instrumentos para analizar la forma en cómo funciona el gobierno, o bien, el concepto ya mencionado previamente por Foucault de la gubernamentalidad (Shore, 2012).

En este sentido las políticas públicas proveen un panorama propicio para el estudio y exploración de las percepciones de los formuladores o hacedores de políticas, en lugar de centrar el estudio sólo en aquellos que son impactados por las determinadas políticas implementadas. A simple vista, esta aproximación parecería innecesaria, siendo que los formuladores no son en sí parte de los actores que se encuentran bajo la problemática que da cabida a la política pública, pero en caso de tomar un punto de vista tal, se estarían dejando de lado las fuertes implicaciones metodológicas que este análisis

tiene para los estudios en general de políticas públicas e incluso para el campo de la antropología (Shore, 2012), en el que la implementación de metodologías de observación participante permiten conocer aspectos del ciclo de las políticas públicas que como ente abstracto o programa institucional sería imposible conocer.

Se toma por ejemplo la concepción de Weber, para quien el hacedor de políticas públicas caería en la categoría de político profesional y no en la de políticos ocasionales, que es el resto de la población civil que se convierte en clase política al hacer uso del voto. En otras palabras, el funcionario no debe ser demagogo, o bien, ser político en el sentido casual de la palabra, sino limitarse a administrar y, sobre todo, hacerlo imparcialmente (Weber, 1919, traducción de 2012).

No obstante, alcanzar este ideal escapa a la realidad de que los mecanismos sociales e institucionales se encuentran condicionados por categorías culturales en la sociedad. Una pregunta más fácil de responder, y distinta a la de ¿por qué los hacedores de política pública no son imparciales?, sería, por lo tanto, ¿hasta qué punto estas categorías influyen en las decisiones que toman en su quehacer? (González Zorrilla, 1987).

Más allá de eso, es menester no perder de vista el papel que la creencia e ideas de los actores tienen sobre problemas y soluciones en la arena política; según la teoría de coaliciones promotoras de políticas, incluso, el cambio en políticas públicas se produce cuando se da una transformación de un sistema de creencias hegemónico dentro de un subsistema de políticas públicas (Cunial, 2018).

En los siguientes apartados se abordará teóricamente la presencia de estereotipos y valores morales existentes sobre las drogas y presentes en las políticas públicas de drogas – y, por lo tanto, presentes en quienes las formulan –, como una forma de responder parcialmente a la cuestión sobre cuánto podrían influir las creencias y las ideas de los actores en las políticas públicas de drogas.

3.3.1 Acercamiento a los estereotipos desde el caso de las políticas públicas de drogas

El origen de la palabra estereotipo viene de un neologismo formado en el siglo XVIII por las palabras griegas *estereós* (sólido) y *typos* (carácter, tipo o modelo); su creación fue para designar un conjunto de tipo sólidos o fijos, en el ámbito de la tipografía (Cano, 1993 en Bernal y Briceño, 2017).

En las ciencias sociales, en cambio, se establece que los estereotipos surgen del medio social como un reflejo de la cultura, la historia, así como una forma de ajustarse

a normas sociales (Bernal y Briceño, 2017). El consenso respecto a su definición, es que los estereotipos incorporan constructos cognitivos que hacen referencia a características de un grupo social, que representan algunos de los rasgos de personalidad (Suriá en Bernal y Briceño, 2017).

En el campo de la problemática de drogas, han surgido a su vez una serie de estereotipos, nacientes de la xenofobia, el *habitus* científico desde los postulados de Bordieu³ y prolongados por una serie de discursos contenidos en medios de comunicación (González Zorrilla, 1987; De Sousa en Juárez, 2011) que establecen relaciones de criminalidad y consumo, así como distinciones entre drogas “buenas” y drogas “malas”. Esta creación de enemigos públicos toma un papel en el cual, como modelo de desviación, justifica la inversión para la construcción del orden social, creando una narrativa (o conjunto de discursos) repleto de representaciones, juicios, y desde luego, estereotipos (Juárez, 2011).

De estos discursos oficiales o institucionalizados, se exponen brevemente a continuación los más constantes de acuerdo a la literatura consultada, de forma que cuando se entre en materia de programas públicos y discursos que conforman las políticas públicas de drogas, puedan ser identificados.

3.3.1.1 Estereotipo de enfermedad

El estereotipo de enfermedad viene de una fetichización de la sustancia, en la que la misma posee cualidades mágicas y casi demoniacas, teniendo en la actualidad un papel similar al de la peste durante la Edad Media, dado el papel que se le ha otorgado de peligro latente contra la sociedad y, como marcó Foucault, dando pauta a que nuevas formas de control y disciplina social entraran en vigor. La identificación de la *drogodependencia* con la enfermedad causada por un ente externo imparable, conllevó a que el consumo de sustancias psicoactivas se abordara sólo desde medios ideológicos y morales, en donde la única defensa contra la “epidemia” de la droga es fundamentalmente ideológica, y consiste en luchar contra el mal (González Zorrilla, 1987).

Por su parte, la nueva forma de control social a la que Foucault se refería se vio materializada en el discurso médico, producto del modelo médico-sanitario, en el que se ve al individuo que usa drogas como enfermo, y a la sustancia como una suerte de virus, epidemia o plaga (Ornelas, 2010).

3 Un *habitus* científico que, en un proceso de demonización de las drogas, se conformó como doxa científica condicionando a pensar las drogas en términos de sus efectos farmacológicos, y asociando comportamientos a las sustancias (Muñoz, 2012 en Muñoz y Rojas, 2019).

Así, el drogodependiente o adicto, visto como un enfermo, termina formando una relación con la sociedad en la que este toma un papel dependiente, siendo relativamente sencillo a partir de ahí, entrar en un proceso de institucionalización médica, o como es llamado, el “circuito terapéutico de la droga” y quedar estancado en el rol de toxicómano o bien, ex toxicómano (González Zorrilla, 1987).

El estereotipo de dependencia o enfermedad, enfrenta y dicotomiza entre “normales” y “desviados”, sin tomar en cuenta que el mayor riesgo que pueden suponer los consumos de drogas se asocia más a las condiciones sociales del consumidor, que al consumo mismo; en otras palabras, el discurso que sustenta el estereotipo de enfermedad, no deja cabida a la idea de que un consumo moderado de muchas de las sustancias catalogadas como ilegales, puede suponer riesgos no significativos (González Zorrilla, 1999 en Vázquez 2007).

De esta interacción surge un producto simbólico que se caracteriza por la identificación de usuarios con adictos, el fenómeno del uso con enfermedad y el sujeto que usa con enfermo (Sepúlveda, 1999 en Vázquez, 2007), creando una problemática terminológica en cuanto al uso abusivo de drogas.

La causa de que el término sea problemático se debe a que existe un juicio de valor presente en las prácticas y diagnósticos propuestos por los médicos que atribuyen enfermedad – generalmente designada como una dependencia química – a usuarios ocasionales de sustancias psicoactivas, iniciando una intervención que cataloga a la persona en cuestión como desviada, al no adaptarse a la normalidad subjetivada por los médicos y legitimados por el poder en estos profesionales (Ornelas, 2010).

Así bien, aunque es perfectamente entendible que el consumo problemático de drogas como tal existe, el término de “uso abusivo de drogas” contiene elementos vacíos en la medida en que la subjetividad del médico es utilizada (Ornelas, 2010). A continuación, se hablará del discurso jurídico como cuna de otro estereotipo presente en el fenómeno de las drogas.

3.3.1.2 Estereotipo de delincuencia

Los dos modelos dominantes interactuantes y hegemónicos que construyen el problema de las drogas son: aquél que criminaliza y aquél que convierte al usuario en enfermo. Los dos guardan en común un fundamento moral, así como una presencia en el campo científico y profesional; el primero se centra en la cuestión penal y el segundo en la patología (Alvarez, 2010; Cifuentes-Muñoz y Rojas-Jara, 2018; Menéndez, 2012 y Peñaranda, 2013, en Muñoz y Rojas, 2019).

En cuanto al segundo de ellos, basado en el discurso político-jurídico, o también llamado geopolítico, se sabe que su difusión ha sido hecha mayormente en el continente americano desde los ochentas, y se le relaciona con los postulados de seguridad nacional. De él nace el estereotipo de delincuencia o criminalidad, presente desde la primera legislación de drogas, que ha ido mutando hasta convertirse en un estereotipo político-criminal (Ornelas, 2010).

La perspectiva de la criminología define al usuario como un criminal a castigar, o bien, disciplinar; al igual que en el estereotipo de enfermedad, el control recae en pilares de disciplina, control, y vigilancia, intercambiando la clínica de rehabilitación por el régimen carcelario (Acevedo, 2006).

Esta visión de usuario como enfermo, delincuente o ambos, se ve constantemente alimentada por medios de comunicación, en donde el uso de datos fuera de contexto y una actitud pseudocientífica presenta supuestas pruebas que ligan directamente delincuencia con drogas. En la realidad, es sabido que la relación entre “drogadicto” y delincuencia se basa en una doble mixtificación, en la que se supone que los adictos identificados son representativos del universo de dependientes a sustancias y que aquellos que pueblan las prisiones son representativos de todos los delincuentes (González Zorrilla, 1987).

Desde luego, ninguna de estas asunciones es verdadera, ya que existe un número oculto tanto de delincuentes como de dependientes a sustancias con distintas características a los que son definidos a la luz del público; no obstante, el estereotipo se alimenta de forma constante, impugnando por mayores formas de represión como medio para acabar con el problema (González Zorrilla, 1987).

Lejos de que esto pudiera representar una solución a las dificultades acarreadas por los problemas de consumo de sustancias y la ley, lo que estas medidas conllevan es crecer las filas de consumidores fuera de la ley, así como a llegar a puntos de castigo tan altos, que ponen en duda la racionalidad de todo el sistema punitivo (González Zorrilla, 1987).

3.3.1.3 *Estereotipos de raza*

Como se ha mencionado antes, parte del fundamento que dio origen a las normativas y políticas actuales con respecto a las drogas es la adjudicación de la cualidad de viciosos a hábitos realizados por miembros de la sociedad con características “diferentes”. Así, la relación entre opio y población china, cocaína con la población negra y la marihuana con los latinos, formó parte del argumento de que estas drogas eran dañinas, malas y deberían ser prohibidas (Lynch, 2008).

Actualmente, pareciera a primera vista que el estereotipo de raza ya no se encuentra inscrito en las políticas de drogas en el país, a pesar de que usos del peyote de tipo ritual siguen siendo criminalizados en México, sin importar que se cuenta con una excepción propuesta a nivel internacional y que permite a los pueblos indígenas hacer uso ritual de hongos y peyote.⁴

No obstante, las cifras de encarcelados en el país que dio origen al discurso jurídico-criminal de las políticas de drogas, Estados Unidos, corresponden en amplios números de personas de color por crímenes relacionados a las drogas; las cifras apuntan a que en el 2020, la población afroamericana conformó el 24% de los arrestos por posesión de drogas, a pesar de que la población afroamericana en Estados Unidos conforma el 13% de la población total, y el uso se da en medidas similares a las de la gente blanca (Seidel, 2021). Tomando en cuenta este fenómeno, así como los orígenes racistas que ha tenido la prohibición en México (Campos, 2010), se abarca el tema en las políticas de drogas.

Lo anterior, dado que, a falta de un fundamento racional que funde el estado actual de prohibición de algunas sustancias, se opta por pensar que se ha instaurado un auténtico *tabú* en torno a las drogas, que al contar con preceptos legales que lo acompañan, develan la profundidad de un temor irracional más profundo, a saber, el temor a lo desconocido, diferente, al punto de poderse afirmar que el trasfondo social recae en un prejuicio de discriminación étnica encubierto que trata de disfrazar un rechazo a la extranjería de la procedencia de la sustancia, así como a sus efectos psicoactivos (Lynch, 2008).

3.3.1.4 Estereotipos de clase social

Para finalizar este recuento, y de la mano del estereotipo anterior, se menciona brevemente el estereotipo de clase social. Como señala Rosa del Olmo: en América Latina, a pesar de que no existía el consumo de drogas con las características que lo hacía en la sociedad norteamericana, los planteamientos de rechazo a las drogas por cuestión de raza tuvieron rápida acogida, por ejemplo, cuando Brasil ligó directamente a la marihuana con los ex esclavos, dándole la oportunidad a la élite social nordestina de manifestar sentimientos racistas (Del Olmo, 1989).

De la misma manera, en la región andina, asociar la masticación de hoja de coca le permitió a la clase blanca dominante reforzar su superioridad frente a una población indígena que se empezaba a convertir en una amenaza. De aquí empezó a asociarse a la coca como símbolo de estilo de vida y de status social inferior (Del Olmo, 1989).

4 Este tema se aborda con mayor profundidad en capítulos posteriores.

Los estereotipos de raza son tan ligados a los de clase, que incluso se argumenta que la creación del estereotipo de enfermedad responde al hecho de que los jóvenes blancos norteamericanos empezaron a consumir drogas ilegales; al no poder ser considerados delincuentes, pasaron a ser enfermos, poniendo énfasis en la dependencia, y en el hecho de que ya no podían ser encarcelados sino recibir tratamientos (Llovera y Sciala, 2016). Como expresa Rosa del Olmo:

Si algo caracterizó, sin embargo, a la sociedad norteamericana durante el siglo XIX, fue su larga historia de consumo legal de todo tipo de drogas, de ahí que cuando se trataba de la clase media blanca fue legitimado, porque se ofrecía dentro de la relación médico-paciente. Adquiría así un significado distinto y era posible no percibirlo como moralmente censurable. (Del Olmo, 1989, s/p).

Con lo anterior, cabe preguntarse cuál es el lugar de los estereotipos de clase y de raza en las políticas públicas de drogas mexicanas de los últimos años; si es que se extienden más allá de la criminalidad extendida a ciertos usos o ciertas clases y llegan a estar inscritas en los discursos que conforman las políticas públicas, así como sus programas. A nivel internacional, al menos, es sabido que el emprendimiento moral y los esfuerzos de implementar estrategias de seguridad y castigo se han concentrado más en el uso de drogas ilegales que hacen miembros de clases sociales carentes de poder y de minorías raciales (Reinarman, 1994).

Para concluir sobre los estereotipos, vale señalar la importancia de diferenciar los estereotipos de la realidad, o las partes de un fenómeno, del todo, particularmente en lo referente a los estereotipos de enfermedad y delincuencia. Como expresó Lamo de Espinosa: no debemos confundir de ningún modo el sector visible con la totalidad de los afectados por dichas normas (Pinto, 1999).

3.3.2 Valores morales que influyen en las políticas públicas de drogas

Los llamados problemas de drogas, han sido considerados como un reflejo particular de las preocupaciones y prioridades morales de una sociedad, por encima de otros problemas sociales. Asimismo, constituyen un reflejo de las disparidades en la distribución del ingreso y bienestar entre clases, sus procesos políticos, y las incapacidades integradoras de su cultura (Leuw y Haen, 1994: s/p).

Se ha explicado en los apartados anteriores el papel que jugó el cuerpo de grupos médicos en el nacimiento de la prohibición como es conocida hoy. Sin embargo, no fue el único factor que conllevó a moldear las políticas antidrogas actuales. De acuerdo a diversos autores (i.e. Del Olmo, 1989; González Zorrilla, 1989), uno de los factores fundamentales que marcaron la posición respecto al consumo de sustancias psicoactivas fue el involucramiento de movimientos sociales estadounidense del siglo XIX y principios del siglo XX que encarnaban una condena moral generalizada de la sociedad de ese país hacia el consumo de sustancias asociadas a poblaciones y sectores marginados y discriminados por la sociedad (Slapak y Grigoravicius, 2007).

Específicamente, fue la moral protestante de los siglos XVIII y XIX la que promulgaba la abstinencia como una obligación moral, con el fin de proteger a la humanidad de los excesos. Si bien, actualmente los preceptos morales fueron mayormente superados por fundamentos de orden sanitario y social, estos continúan existiendo y se complementan con los órdenes mencionados; así, las políticas prohibicionistas combinan principios científicos y morales, condenado el uso de sustancias (Slapak y Grigoravicius, 2007). De acuerdo a Hilte:

(...) las consideraciones morales han tenido un papel preponderante en los esfuerzos por controlar las drogas ilegales. En distintos periodos en la historia y a través de distintas culturas, las drogas han sido tradicionalmente asociadas con situaciones ideológicas y moralistas. La pregunta es si un sistema de control basado en predicamentos morales acerca de lo erróneo en el uso de drogas (...) es compatible con una política de drogas humana. Además, la condena moral al uso de drogas, acompañado de la estigmatización y marginalización del usuario, puede en sí misma ser la más grande amenaza para una política de drogas efectiva. (Hilte, 1992, p. 310).

Ahora bien, los valores como tal se refieren a los criterios o juicios que dentro de una sociedad concreta establecen lo deseable y lo no deseable; representan el fundamento de las normas por las que la sociedad se rige, así como la base a partir de la cual se aceptan o rechazan elementos no previstos. El aspecto moral les viene desde su naturaleza social, haciéndolos objetivos, orientativos, normativos con parte carga afectiva y no sólo racional (Megías, et al., 2000).

De esta forma, es imposible afirmar que cualquier política pública no se encuentra revestida en mayor o menor medida de un conjunto de valores morales que influyen en aquello que la política persigue y en un concepto de bien común como fin último de estas políticas. En el caso de las políticas públicas de drogas, como se ha mencionado, el

mismo origen de la tendencia prohibicionista que domina la forma en la que las políticas están hechas está fuertemente influenciado por un papel moralista, pero ¿de qué forma son plasmadas en la actualidad en las políticas de drogas?

La aproximación moralista se refiere a políticas e intervenciones implementadas basadas en valores personales e ideales sobre el uso de drogas en la sociedad, teniendo típicamente a la abstinencia como su meta final, y es a partir de este acercamiento, en el que el uso de drogas es visto como un crimen y se llega a respuestas centradas en el castigo (Seidel, 2021, pp. 6-7).

Por otro lado, la falta de flexibilidad de las políticas de drogas se liga de manera particular a la presencia de valores morales conservadores en su elaboración, ya que ha sido observado que la evidencia es desechada por políticos que defienden la política actual con base en su relevancia para los principios morales conservadores, en lugar de por su efectividad (Stevens, 2018).

Asimismo, en lo referente a la implementación de las políticas, con la visión moralista de abstinencia como único estilo de vida saludable y moral se mantiene e impide que una visión moral basada en valores y comportamientos pro sociales, probada como más efectiva para solucionar problemas de consumo problemático de drogas, entre en vigor (Peele, 1990). Una aproximación moralista a problemas ligados al consumo de drogas y a la adicción, puede conllevar a encarcelamiento en masas y a tener efectos negativos en casos particulares de consumo de sustancias (como el uso de opioides), contribuyendo, a la par de otros factores, a problemas de sobredosis en el consumo (Seidel, 2021).

La visión de abstinencia puede rastrearse hacia preceptos de la religión estadounidense protestante, mientras que la religión como tal, sigue siendo fundamental en la permanencia de las políticas con enfoque prohibicionista y la falta de flexibilidad hacia distintos modelos. Entendiendo que la variedad de actores en las políticas públicas es vasta, y que la iglesia no es el único actor no basado en evidencia para hacer sus postulados, es aún relevante marcar como el valor moral de religión⁵ puede pesar en las políticas públicas, especialmente en países con hegemonía religiosa. Un ejemplo de ello, es el caso de Argentina, frente al debate de la despenalización del uso de drogas ilegales en 2012, donde se argumenta que la iglesia católica se atribuyó una autoridad moral sobre la problemática del uso de drogas, convirtiéndola en propietaria del problema (Cunial, 2018).

5 La equiparación de la religión a valor moral es producto de la lectura de Angelucci, et al., 2009, en donde una serie de valores como la obediencia son ligados a la variable religión, a la par que se habla de religiosidad como un valor social.

Por su lado, el consumo de sustancias ha sido ligado a una desviación de la libertad – especialmente por los jóvenes – en función de una mala utilización que se haría de ella; así, se llega a hablar con frecuencia de una “crisis de valores”, en la que se incluyen el deterioro de valores como respeto, responsabilidad y ética (Megías, et al., 2000). Es decir, se crea una liga entre los problemas asociados a las drogas con la falta de estos valores, entre los cuales también puede señalarse la tradición, en su contraposición con la modernidad (Megías, et al., 2000) como un obstáculo para la adopción de medidas asociadas con una forma de vida más liberal que rompa esquemas vistos como correctos.

Frecuentemente la visión moralista ha sido contrapuesta a la visión pragmática en la creación de políticas de drogas. Esta posición pragmática y anti moralista habría de oponerse a la legalista, en la que se estima que las drogas deben ser rechazadas con una base moral. Esta última estrategia de control describe al usuario de drogas en términos morales, dando al sistema penal un papel de instrumento clave en la lucha contra el abuso de drogas (Hilte, 1992).

Para concluir este apartado, vale señalar que un análisis del razonamiento moral detrás de la actual estrategia prohibicionista sugiere que este acercamiento al uso de sustancias – y a su mal uso – parece estar basado en un miedo a las creídas consecuencias, así como en ganar aceptación social, mas, no en una certera y bien informada toma de decisiones (Packer, 1990), y, a la par de otros factores, esta contribuye a problemas relacionados al uso de sustancias (Hilte, 1992).

Capítulo 4.

Estado y política pública

Con un abordaje teórico-conceptual, el estudio de las políticas públicas es un campo multidisciplinario, en donde la atención es centrada en explicaciones sobre la propia naturaleza de las políticas públicas y sus procesos (Horminnguez, 2014).

De acuerdo a Souza (Horminnguez, 2014) una teoría general de la política pública conlleva a hacer una síntesis entre teorías construidas en la sociología, la ciencia política y la economía, por lo que cualquier teoría sobre las políticas públicas debería explicar la relación entre Estados, política, economía y sociedad. Cumpliendo el presupuesto anterior, este capítulo explora la relación entre Estado y política pública, a la par que se conceptualiza sobre la visión de Estado que mayor peso tendrá en el presente análisis de política pública.

4.1 Poder estatal y política pública

Como se dijo antes, habiendo establecido distintos criterios para la definición de Estado, es imperativo establecer una relación entre el mismo y la política pública. Desde luego, no ha de bastar una definición causal entre el nacimiento del Estado moderno, no sólo con sus características sino con sus ideales propios de la Ilustración, y las políticas públicas como una forma en la que el Estado cumple parte del contrato social.

Se comenzará estableciendo una definición contemporánea de poder, asistiendo a los criterios de Foucault (1980), que manifestaba que el poder se trataba de una relación asimétrica constituida por dos entes: la autoridad y la obediencia, y no sería un objeto preexistente en un soberano usado para dominar a sus súbditos, además es una situación estratégica que se da en una determinada sociedad; el poder incita, suscita y produce.

Foucault no hace un juicio moral respecto a los usos del poder, ni se ubica en una simplificación de ellos, ubicándolos como Weber, en el monopolio del Estado. Para entender cómo ve Foucault al poder es necesario leer toda su obra: sus inicios en el análisis de la clínica, la figura del demente, el uso de la sexualidad, la creación de morales, hasta las genealogías. No es el poder para él una detentación estática y fácil de señalar; es una red de fuerzas que fluyen y se ubican en los recovecos de la vigilancia, en los rincones de las prohibiciones. El panoptismo – vigilancia, control y corrección – actúa sobre el individuo no por medios evidentes, sino por figuras a simple vista pequeñas y normalizadas, que sin que hayan sido necesariamente creadas por la burguesía, le son, en definitiva, útiles. El mejor ejemplo que da el autor es la represión de la sexualidad infantil, en la que la masturbación es limitada, desde luego, naciendo de preceptos morales, pero tomados por la burguesía a partir de la idea de que guiarse por los deseos sexuales, desde la masturbación hasta el acto sexual, puede constituir una distracción, o sencillamente, no ser útil al modelo de producción burgués (Foucault, 1980).

Hasta aquí, el análisis parece llevar a la postura de que Foucault concuerda fuertemente con los postulados de Marx. Desde luego, siendo un autor que vivió el modelo capitalista, Foucault deja en claro que la explotación de la clase obrera es indubitable. No obstante, no concuerda con que toda la estructura de explotación deba ser atribuida a una ganancia económica. Más allá de eso, Foucault reniega de la emblemática figura de Marx y declara que el autor ni siquiera existe para él. Da la impresión de que los postulados de Marx, y más allá, los seguidores de Marx, le resultan a Foucault altamente pleonásticos (Foucault, 1980).

Foucault confía en nadie. Las estructuras de poder como las postula, se encuentran tan intrincadas a la vida, como una sombra imposible de sacudir, que incluso en su debate con los maoístas, ve el uso de tribunales mediadores de conflictos revolucionarios como el primer pacto con el diablo que el proletariado hace con la burguesía. ¿Por qué, se pregunta, una revolución ha de encontrar su solución siguiendo los postulados dualistas de la burguesía, o bien, sus métodos? (Foucault, 1980) y al preguntárselo, parece concordar casi absolutamente con Marx en dichos preceptos.

La idea de un conocimiento “correcto” y uno “incorrecto”, como esa red de axiomas burgueses que mantienen las estructuras de poder son precisamente los vicios que

Foucault ve como “pactar con el diablo” (Foucault, 1980). Dicho de otro modo, Foucault cree que una verdadera revolución – en la que desde luego habrían de llegar nuevas estructuras de poder con sus propios vicios y prejuicios – puede ser posible solamente si se busca otro medio de intervenir o zanjar el conflicto que no provenga de métodos burgueses.

A este punto de intrincación de poder en la vida llegan los argumentos de Foucault. La misma verdad es vista como un fetiche por el autor: un conjunto de saberes que no son ni mejores ni peores que los que se dieron antes y que tan pedantemente se rechazan o ensalzan, pero que en la distribución del poder resultan útiles para mantenerlo y detentarlo.

Desde luego, la postura de Foucault respecto al poder, que deliberadamente trata de apartar del Estado, sin que pueda alejarlo de microesferas de autoridad que él mismo ubica, resulta poco útil en prácticamente cualquier momento, pues para el autor el poder existe y existirá siempre, y la red de prejuicios y conocimientos falsos serán avalados por este poder en el futuro.

Curioso que trate de alejarse de la postura de Weber, en la que el Estado moderno, también, es una asociación de dominación con la característica de ser una asociación de carácter institucional, que busca exitosamente monopolizar el uso de la violencia física legítima como medio de dominación, y que, en pos de esta finalidad, ha reunido todos los medios materiales en manos de su dirigente y ha expropiado a todos los funcionarios que antes disponían de ellos por derecho propio, sustituyéndolos con sus propias jerarquías supremas (Weber, 1919, traducción de 2012).

Desde luego, cabe remarcar la postura de Marx, sobre el Estado representando el poder burgués. La postura de Weber frente a esta teoría marxista es, básicamente, que el Estado no es un aparato de clase, sino que el poder remite a las personas en sí, y no a las clases (Inda, 2009). No obstante, en algunos de sus ensayos Weber se contradice al reconocer que no existe el bien común, y que el ejercicio del poder Estatal está vinculado a la dinámica de clases, por lo que en realidad toda medida del Estado privilegia determinados intereses de clase (Inda, 2009).

A pesar de lo anterior, Weber no empata con Marx absolutamente, y más bien vincula el poder Estatal con una concepción personalista del poder, centrando más bien la figura del poder Estatal en la burocracia, o en un pequeño grupo de hombres notables, en los cuales el monopolio en el uso de la fuerza legítima acapara la obediencia consentida (Inda, 2009), contradiciendo con esto, además, la postura de Durkheim.

Weber da tal poder a la burocracia, que la ubica como el sustituto a la lucha de clases de Marx, e incluso como la encarnación del capitalismo y de la dominación burgue-

sa, más, desde una posición voluntarista e individualista, “aspira a que los funcionarios del Estado y los dirigentes políticos se sitúen por encima de sus acotados intereses de clase y logren producir políticas que superen las divisiones económicas” (Inda, 2009a, p. 108). Y de esta manera, en un giro optimista, alude a que la creación de políticas públicas dotadas del poder del Estado, puedan ser dotadas de justicia e igualdad, superando las nociones casi insalvables de Marx y Foucault.

4.2 Política de políticas públicas

Una primera distinción es necesaria antes de comenzar este apartado: política (politics en inglés) y políticas (policies en inglés); la primera de ellas se refiere a las relaciones de poder, procesos electorales, confrontaciones sociedad gobierno, entre otras (Aguilar y Lima, 2009), mientras que el segundo término tiene que ver con las políticas públicas. Así bien, al referirse a la política de las políticas públicas, se hace relación con las relaciones de poder en el proceso de las acciones de gobierno con la sociedad (Aguilar y Lima, 2009).

Tomando en cuenta que no existe una fórmula única que pueda aplicarse a todas las circunstancias por igual, sin importar a qué área pertenezcan, parece importante considerar que probablemente la eficacia de las políticas depende de la manera en la que se discuten, aprueban y aplican. Al ver más allá del contenido y observar los procesos críticos que les dan forma, pueda encontrarse tal vez un clave para evaluar las políticas públicas (Stein y Tomassi, 2006).

Algo que se dijo ya en la descripción del proceso de política pública es que los obstáculos presentados al momento de la implementación, y la capacidad del formulador e implementador de salvar dichos obstáculos tiene fuertes repercusiones en el éxito de la política pública. Parte de estas virtudes corresponde a la política de las políticas públicas.

Al estudiar la política de las políticas públicas puede estudiarse también la manera en la que los discursos⁶ asociados a políticas públicas incide en diversas etapas del proceso de políticas, no sólo como una herramienta de comunicación, sino como un factor que contribuye a explicar:

6 Entendido desde la sociología como de Berger y Luckman como la interacción humana, que, al mantener en el tiempo representaciones mentales sobre las acciones de los demás, crea hábitos y roles recíprocos que, al volverse rutinas, se institucionalizan (Cejudo, 2008).

- a) Por qué se adoptan ciertos temas como problemas públicos y entran a la agenda gubernamental
- b) Cómo el discurso vinculado con un problema define las soluciones escogidas
- c) Cómo se constituyen discursos para convencer y legitimar las decisiones, y
- d) Cómo el discurso afectados procesos de implementación y evaluación de las políticas. (Cejudo, 2008, p. 2).

Esta aportación teórica complejiza la relación del Estado con las políticas públicas, elevando el aspecto político y el aspecto político-discursivo a elementos que, de no ser llevados a cabo correctamente, pueden obstaculizar toda la razón de ser de las políticas públicas.

4.3 Weber y el conocimiento especializado en las políticas públicas

Como se dijo antes, para Weber (1919), la figura del político profesional debe de, inicialmente, prescindir de toda demagogia. No limitándose a esto, Weber ve la “evolución del funcionario moderno, como el trabajador intelectual altamente especializado mediante una larga preparación y con un honor estamental muy desarrollado, cuyo valor supremo es la integridad” (Weber, 1919, traducción de 2012) como la oposición al político que sigue un partido para lograr un cargo, es decir, como un político que vive *de* la política.

Más allá de eso, Weber estima que, sin la existencia de este funcionario, caería en la sociedad el riesgo de una terrible corrupción y una incompetencia generalizada “e incluso se verían amentadas las realizaciones técnicas del aparato Estatal” (Weber, 1919, traducción de 2012) dando de este modo un papel no solo moral al funcionario dotado de conocimiento especializado, sino incluso constitutivo en la realización de las funciones del Estado.

Llega a tal punto la postura de Weber respecto a este tema, que llega a estimar que, con el ascenso de un funcionariado capacitado, se llegaría también, aunque de forma menos perceptible, a una evolución en los políticos dirigentes.

A pesar del distinto contexto que llevó a Weber a esta conclusión, regresando al ciclo de las políticas públicas, es perceptible la necesidad de un formulador de políticas públicas que pueda salvar las etapas de diagnóstico, decisión e implementación de políticas públicas, basándose en una especialización en el área a que se atañe.

4.4 Ideología y políticas públicas

La determinante postura de Weber (Weber, 1919, traducción de 2012) al respecto del conocimiento especializado y su papel en las políticas públicas puede ser también trasladada al ámbito en que el autor identifica la creación de políticas públicas tendientes al bienestar general con una superación de los intereses personales de los formuladores.

Dicha superación puede verse a lo largo de la obra de Hegel⁷ para quien la ideología es en realidad un producto del proceso histórico del individuo, siendo el Estado la síntesis de esta voluntad subjetiva. Lo anterior lo expresa con claridad en sus *Lecciones sobre la filosofía de la historia universal* (1837) al decir que:

(...) eso esencial, la unidad de la voluntad subjetiva y de lo universal, es el orbe moral, y, en su forma concreta, el *Estado*. Este es la realidad en la cual el individuo tiene y goza su libertad; pero por cuanto sabe, cree y quiere lo universal. El Estado es, por tanto, el centro de los restantes aspectos concretos: derecho, arte, costumbres, comodidades de la vida. En el Estado la libertad se hace objetiva y se realiza positivamente. (Hegel, 1837, traducción de 1999, p. 100).

En esta postura, sería el Estado a través de sus diversas manifestaciones, incluyendo las políticas públicas, el medio en el que se supera la voluntad individual y por medio de la libertad se llega a un máximo histórico.

No así es la postura de Marx (1974), para quien el nacimiento de la ideología en Alemania se da cuando el sistema hegeliano se desmorona, y el *espíritu* es descuartizado. Un primer acercamiento de Marx a la ideología puede rastrearse a su identificación de la crítica de Strauss a la filosofía alemana, centrada en una crítica a las ideas religiosas, en donde la idea de progresos consistía en:

(...) englobar las ideas metafísicas, políticas, jurídicas, morales y de otro tipo supuestamente imperantes, bajo la esfera de las ideas religiosas o teológicas, explicando asimismo la conciencia política, jurídica o moral como conciencia religiosa o teológica y presentando al hombre político, jurídico o moral y, en última instancia, "al hombre", como el hombre religioso. (Marx y Engels, 1932, traducción de 1974, p. 17).

7 Especialmente en *Lecciones sobre la filosofía de la historia universal* y *Fenomenología del espíritu*.

Más allá de la crítica que Strauss hace a la ideología desde el punto de vista religioso, Marx hace una relación entre las formas de producción con lo que el hombre es, para definir el punto de partida de la ideología, identificándola en el hombre como:

(...) tal y como actúan y como producen materialmente y, por tanto, tal y como desarrollan sus actividades bajo determinados límites, premisas y condiciones materiales, independientes de su voluntad. (Marx y Engels, 1932, traducción de 1974, p. 25)

De esta forma, las relaciones entre naciones y entre individuos dependen de la manera en que cada una de ellas haya desarrollado sus fuerzas productivas, la división del trabajo y la forma de intercambio interior. No cabe duda de que, para Marx, existe una relación entre la organización social y política y la producción; la organización y el Estado nacen constantemente del proceso de vida de determinados individuos. Lo anterior lo establece al expresar:

“Nos encontramos, pues, con el hecho de que determina dos individuos, que, como productores, actúan de un determinado modo, contraen entre sí estas relaciones sociales y políticas determinadas. La observación empírica tiene necesariamente que poner de relieve en cada caso concreto, empíricamente y sin ninguna clase de falsificación, la trabazón existente entre la organización social y política y la producción.” (Marx y Engels, 1932, traducción de 1974, p. 25).

Insalvable para Marx la ideología del presente material, se aleja de Hegel en su postura de la ideología como una síntesis del devenir histórico, enmarcado en el Estado - piedra última de la historia del hombre - y la caracteriza como una *representación* del presente en la cual el Estado no es la salvación entre los intereses personales, sino un fruto de la forma de producción actual, y un engranaje entre esta y la división del trabajo.

Para fines de esta investigación, la última postura será la tomada en cuenta al referirse a la influencia de la ideología en la creación de políticas públicas.

4.5 Los partidos políticos en la delimitación de políticas públicas

Es común escuchar en los medios y en los discursos políticos, que en ocasiones la pugna entre dos o más partidos en un sistema electoral que no sea de corte representativo proporcional, inhibe la creación de políticas públicas que beneficien a la mayoría, o bien,

obstaculiza el progreso de alguna, puesto que, al cambio de poder, entra el que sigue a echar todo para atrás. Para Sartori (1986), por ejemplo, el no pertenecer a un sistema proporcional conlleva a que los Estados jóvenes se autoimpongan condiciones poco favorables para superar la atomización partidista y lograr una consolidación.

Desde luego, aunque esto es especialmente notable en los últimos años, no sólo en México sino en otros sistemas presidencialistas (i.e. Estados Unidos), la hipótesis contraria, de un sistema legislativo de mayoría de un partido, o bien, un presidencialismo con un partido constante, resulta ser no muy distinta a la que se vive de eterna pugna.

Para autores como Lipjhart (2000) la creación de políticas públicas no resulta ni mejor ni peor cuando se tiene un sistema dominado por una mayoría, y no recaer en la alternancia en el poder guarda en realidad poca relación con la creación de determinadas políticas públicas inadecuadas; la creación de las mismas responde de manera simple en la mayoría de los casos a que se trataba de malas políticas públicas.

Para Weber (1919, traducción de 2012), no obstante, existe una relación entre la consolidación de grandes partidos y la calidad en la forma de gobierno. En su visión los jefes de partido en un sistema democrático tienen como característica la oferta de un pago de servicios leales en cargos de todo género, incluyendo organismos municipales o estatales. Existen además muchos partidos, convertidos en partidos cazadores de cargos, que cambian su programa objetivo de acuerdo con las posibilidades de captar votos. Esta perspectiva se encuentra fuertemente emparentada con la de Buchanan y Sartori.

La tendencia antes mencionada por Weber, creciente a medida que aumentan el número de cargos a consecuencia de la burocratización general, aumenta además en todos los partidos, en donde la visión de los mismos por sus seguidores, se identifica más como un medio para lograr un cargo, que como una filiación de creencia.

Finalmente, cabe destacar cómo detrás de las estructuras burocráticas de los partidos, habitualmente se encuentran los mecenas del mismo, que al financiarlos influyen en ellos (Weber, 1977, traducción de 2016). Desde el inicio de la época moderna, la burocratización y la nivelación social en el interior de las organizaciones políticas y estatales, tras la eliminación del feudalismo, ha favorecido los intereses del capitalismo, realizándose una alianza con dichos intereses: desde la alianza histórica del monarca absoluto con los intereses capitalistas, hasta la alianza con el interés del pequeño burgués por una subsistencia asegurada (Weber, 1977, traducción de 2016).

4.6 Visiones de Estado y análisis de políticas públicas

A manera de conclusión de este capítulo, se sintetizan los cuatro modelos de Estado que se han abordado en este apartado y la forma en la que dicha visión afecta la perspectiva de políticas públicas en el análisis. Dicho de distinta manera, este apartado presenta de manera concreta una delimitación del marco de análisis que rige el estudio, de forma que las teorías y el modelo puedan ser a la par descritos, con base en el trabajo realizado por Horminnguez (2014).

De acuerdo a Dagnino (Horminnguez, 2014) existen cuatro visiones de Estado que encapsulan en ellas varias posturas: la pluralista, la marxista, la elitista y la corporativista.

La primera de ellas, pluralista, hace hincapié en restricciones sobre el mismo Estado realizadas por grupos de presión, de esta forma, las políticas públicas constituirían un grupo más de presión en su forma institucional. De acuerdo a Dagnino (Horminnguez, 2014), por tanto, al tener una visión pluralista del Estado, se adopta una visión incrementalista sobre el proceso de políticas públicas. La visión elitista, de la mano de la anterior en su entendimiento de la democracia real o procedimental, varía de la pluralista en sobrepasarla al aceptar la existencia de las élites.

La visión marxista, por su lado, enfatiza la influencia de los intereses económicos en la acción política y, como se mencionó antes, ve en el Estado un medio para la manutención de la hegemonía de una clase. Tres visiones sub-agregadas a esta son: la postura marxista incrementalista, sostenida por Miliband, en la que se establece que el Estado liberal es en realidad un títere al servicio de la clase capitalista; la de Poulantzas, en la que, como se dijo antes, se percibe al Estado como árbitro entre las clases dominantes y la funcionalista, en la que se indica que la organización del Estado está condicionada por el mantenimiento de la acumulación capitalista, en donde cumple funciones de preservación del orden, la promoción de acumulación de capital y la creación de condiciones para la legitimación. Finalmente, desde la visión marxista se encuentra una rama estructuralista, representada por Althusser, en donde el Estado cohesiona y organiza a las clases dominantes, mientras desorganiza las clases subordinadas (Horminnguez, 2014).

La cuarta postura, la corporativista, “mantiene el énfasis en los grupos de presión como parte integrantes del Estado (...) Este, es el mecanismo de control de los conflictos entre los grupos subordinándose a los intereses de los estados nacionales a largo plazo, creyendo que los individuos pueden ser mejor representados a través de instituciones corporativas ocupacionales en vez de partidos políticos” (Horminnguez, 2014, s/p).

La postura de este análisis de política pública coincide con Horminnguez (2014), quien reconoce inicialmente cierta autonomía del Estado respecto al resto de institu-

ciones o burocracias. En segundo lugar, se coincide también ampliamente con el actor al subrayar que dicha autonomía remarca en las acciones de gobierno, incluyendo las políticas públicas, la relación con las bases pragmáticas e ideológicas, haciendo de las políticas públicas una expresión de los elementos ideológicos y de los proyectos políticos que reflejan las relaciones de poder entre los actores sociales.

PARTE III. POLÍTICA PÚBLICA Y EVIDENCIA EMPÍRICA

La tercera parte de esta investigación se conforma de tres capítulos. El primero de ellos, el capítulo 5, analiza el enfoque prohibicionista, por ser el mayormente encontrado en la elaboración de las políticas públicas a nivel internacional. Ventajas y desventajas son descritas sobre este enfoque, acompañados de evidencia empírica. En segundo lugar, se estudia el enfoque alternativo de reducción de daños, mostrando su nacimiento, ventajas y desventajas. Una vez explicados ambos enfoques, se reflexiona sobre qué constituye una política pública de drogas fallida y qué factores influyen positiva o negativamente. Finalmente, se hace una aproximación a los elementos que constituirían una política pública de drogas que incluya la evidencia empírica en su elaboración.

El capítulo 6 establece estudios de caso en el ámbito internacional, tomando los casos por naciones, para reflexionar sobre sus batallas ganadas y batallas perdidas; de manera similar, el capítulo 7 aborda la realidad nacional en los sexenios estudiados, tocando la conceptualización de las políticas públicas de drogas, el caso de la marihuana, el uso ritual de drogas en México, y finalmente la liga entre neoliberalismo y prohibicionismo en México.

Capítulo 5.

Política pública y drogas

El presente capítulo se ocupa de dar los principales enfoques que rigen las políticas públicas de drogas actuales.

5.1 Enfoque prohibicionista

5.1.1 Nacimiento de la prohibición

El consumo de psicoactivos puede rastrearse a lo largo de la historia del hombre. No obstante, las nociones actuales, definidas incluso como una “guerra” sobre determinadas sustancias y su consecutiva forma de evitar el consumo, venta y producción, tienen tan sólo cien años. El origen de dichas prohibiciones puede ubicarse en distintos frentes, comenzando por la organización de grupos en sociedades occidentales que haciendo uso de argumentos moralistas, racistas y xenófobos, se sumaron a la creciente urbanización y dinámica capitalista para poner en marcha tácticas gubernamentales represivas (Rodrigues & Labate, 2015).

El uso de dichas tácticas respondía pues a las nacientes poblaciones producto del capitalismo, y a las tensiones que las mismas desataban. La tensión entre demografía y contención revolucionaria fue abordada de distintas maneras en distintos países, pero siempre con la meta última de regular la vida de los individuos, a la par que las dinámi-

cas de la población. De esta manera, para el año 1906, en lo que sería el país pináculo del prohibicionismo, nace la *Drug and Food Act*, encargada de regular la producción y embotellamiento de alimentos y drogas, sin que para este entonces se deje en claro un afán prohibicionista (Rodrigues & Labate, 2015).

La prohibición como tal, en efecto, nace en los Estados Unidos a finales del siglo XIX con la prohibición de manufactura nacional o importación de productos de opio (Blackwell, 2013). La naturaleza económica de este nacimiento es importante de resaltar: el control de los cuerpos previamente mencionado (y desarrollado con mayor amplitud en los trabajos de Michel Foucault) fue resultado de tensiones económicas; en las fases iniciales del capitalismo, las cosas y la realidad vendrían a convertirse en mercancías, dando paso durante el capitalismo industrial a la necesidad de aislamiento de producción (Tenorio, 2010).

Así, para finales del siglo XIX inicios del siglo XX, se inaugura por Estados Unidos el prohibicionismo a nivel nacional e internacional. Dicha contravención nació con la prohibición del opio, misma que se dio primero a nivel internacional puesto que Estados Unidos fue incapaz de exportar opio a China, donde ya se encontraba consolidada la compañía de Indias, haciendo imposible desplazar a Inglaterra como el principal proveedor de opio al país (Tenorio, 2010).

A nivel nacional, la prohibición de opio en Estados Unidos se dio por medio de la ley Harrison en 1914, entrando en vigor de prohibición tras un alza en los impuestos de la planta de forma que la población china en el país dejara de desplazar a la población americana en las plazas de trabajo; a partir de esta medida, se han ido sumando plantas y drogas a la lista de drogas prohibidas en el mundo (Tenorio, 2010).

A lo largo del siglo XX el sistema prohibicionista de drogas fue aumentando en Estados Unidos, hasta que se prohibió cualquier actividad ligada a ellas, incluyendo la manufactura y el uso recreacional. Durante los treinta, se promovió una campaña para demonizar el cannabis, en un esfuerzo de promover sesgos contra las minorías raciales y por rechazar la industria del cannabis (Blackwell, 2013).

A pesar de que estas medidas estaban siendo dadas en Estados Unidos desde inicios del siglo pasado, no fue hasta 1970 en que los esfuerzos de prohibición se llevaron a los extremos de lo que hoy se conoce como la guerra a las drogas. Durante el gobierno de Nixon, a inicios de los setentas, se llevaron a cabo una serie de campañas globales contra el tráfico de drogas que sirvieron como un efectivo acompañamiento a la *Controlled Substances Act (CSA)* que había sido promulgada por el congreso de ese país en 1970. Hasta la fecha, dicha Acta se encarga de regular todas las actividades relativas a las drogas, incluyendo la destrucción de cultivos, inspecciones fronterizas, y control de químicos entre otras (Blackwell, 2013).

Además de las actividades llevadas a nivel nacional, Estados Unidos cuenta también con una serie de actividades a nivel internacional encaminadas a decrecer el flujo de drogas ilícitas, así como numerosos acuerdos bilaterales con países productores de drogas para proveer de herramientas militares encaminadas a la lucha contra el tráfico de drogas. Desde el año 1986, se pasó la *Anti-Drug Abuse Act*, en la que se establece que Estados Unidos puede usar los apoyos económicos dados a países en el extranjero como medio de control para cubrir las demandas de control de drogas establecidas por la prohibición, asimismo, el presidente puede actuar mediante la *Foreign Relations Authorization Act* de Estados Unidos para renunciar a la ayuda financiera otorgada a otros países que fallen en los objetivos previamente señalados. Finalmente, otro medio de control consiste en representantes de bancos multilaterales votando en contra de préstamos por los bancos que representan, cuando no se recibe el visto bueno del presidente al no cumplir con las actividades a favor del prohibicionismo (Blackwell, 2013).

La historia estadounidense va, como se puede ver, acompañada de la historia de la prohibición. El paso a la incorporación en códigos legales no sólo en Estados Unidos sino en el mundo fue rápida a partir de estos primeros pasos hacia la prohibición de determinadas sustancias, cuya principal legalización sucedió por medio de los reglamentos sanitarios construidos bajo una lógica medicinal, y con una base biopolítica contra la intoxicación de fuertes tintes xenófobos y racistas, en donde el problema se convirtió en un mal moral y de salud individual y pública (Rodrigues y Labate, 2015).

5.1.2 Características del prohibicionismo

Un análisis del apartado anterior podría conllevar al desglose de las características principales del aparato prohibicionista, al menos a primera vista: es una estructura política sustentada en criterios morales, xenófobos y de salud pública que busca por medios biopolíticos y militares frenar toda actividad relacionada con determinadas sustancias psicoactivas, muchas veces, a través de políticas públicas (articuladas o desarticuladas).

No obstante, dichas características no engloban del todo lo que esa estructura, compleja y ya con una historia en su actual forma de al menos cien años, sustenta, persigue y cómo lo persigue. En términos generales, y de acuerdo a distintos autores, podría señalarse que la principal motivación con la que cuenta la prohibición para su actuar es limitar el suministro de determinadas drogas, y, más allá, la demanda de las mismas; no obstante, abundante evidencia empírica señala que las políticas prohibicionistas fallan en lograr este objetivo, tanto de producción como de consumo (Blackwell, 2013).

Lo anterior, explicado por diversos economistas, puesto que la demanda de drogas es relativamente inelástica, por lo que los esfuerzos de prohibición tienen pocos efectos en la cantidad de drogas que se consumen. Este argumento se encuentra además sustentado por evidencia empírica (Blackwell, 2013).

El trabajo de Eduardo Menéndez (2012), explora con mayor profundidad una serie de características de la prohibición de forma esquemática e histórica. Se rescata a continuación el listado de las mismas:

1. Durante la década de los sesentas los criterios usados para realizar acciones prohibitivas se basaron en términos de adicción; para los setentas, se consideró el término dependencia
2. Los criterios prohibicionistas consideran explícita o implícitamente que el adicto es un sujeto dependiente, atado a una sustancia y que debe ser controlado
3. Muchas de las sustancias ilegales son además prohibidas, haciendo de su producción, venta y en ocasiones consumo, un delito.
4. Tiene políticas con el objetivo de reducir el consumo hasta eliminarlo, basado en políticas de corte abstencionista.
5. La legislación de las sustancias prohibidas conlleva castigos: encarcelamiento y ajustamiento.
6. Las políticas de drogas prohibicionistas generan criminalización, persecución, estigmatización tanto de las drogas como de los actores implicados en alguna actividad relacionada con ellas (producción, comercialización y consumo)
7. Las políticas prohibicionistas afectan especialmente a los sectores sociales desfavorecidos, tanto en términos de usuarios como de operadores del narcomenudeo
8. Las políticas de drogas prohibicionistas y el incremento de las consecuencias en términos de mortalidad y morbilidad tienen fuertes efectos colaterales
9. Casi todos los países a nivel mundial tienen políticas prohibicionistas, a pesar de su orientación político-ideológica o de sus características económicas-políticas; incluso si los mismos aplican a la vez políticas de reducción de daños
10. Las políticas prohibicionistas han habilitado movimientos jurídico-policiales e incluso militares, que actúan contra el crimen organizado, así como contra lo denominados drogodependientes
11. El prohibicionismo favorece el desarrollo de mecanismos de autocontrol social por medio del miedo y de la inseguridad
12. Absolutamente todos los indicadores señalan el fracaso de las políticas prohibicionistas: no se redujo ni el consumo, ni la actividad del crimen organizado

Es importante señalar en cuanto al punto número 7 del listado anterior, que contrario a la creencia popular, no es la pobreza la que causa problemas de violencia o de dependencia relacionadas a las drogas; más allá de eso, ha sido demostrado por diversos autores (i.e. Borden, 2013), que son las medidas prohibicionistas las que tienen consecuencias en dichas comunidades.

Ahora bien, el listado anterior da un esquema de las características generales del prohibicionismo, conlleva a este trabajo abordar las distintas consecuencias que el actuar de esta estructura tiene en la actualidad.

5.1.3 Consecuencias del prohibicionismo

5.1.3.1 *La prohibición causa crimen y violencia*

De manera similar a los efectos que tuvo la prohibición del alcohol en Estados Unidos, el efecto que tiene la prohibición en ubicar el tráfico de drogas en la criminalidad clandestina, ha jugado un papel importante en la creación de cárteles, de la misma manera en que durante la prohibición de alcohol, ayudó a la creación de la mafia (Borden, 2013).

A la par, dado que todas las transacciones del mercado de drogas ilícito toman lugar fuera de las formas de justicia tradicionales, la violencia es el principal medio de resolución de disputas, sosteniendo, a la vez, la creación de grupos de crimen organizado, lo que a su vez incrementa las muertes y la violencia por actividades relacionadas a las drogas (Blackwell, 2013).

La creencia popular de que el consumo de drogas conlleva a la comisión de crímenes ha sido ampliamente refutada por diversos estudios, en los que se concluye que no hay una conexión causal entre la tendencia a cometer crímenes y la tendencia a utilizar drogas (Blackwell, 2013).

5.1.3.2 *La prohibición causa corrupción*

Más allá de lo anterior, las ganancias obtenidas del negocio de las drogas, generalmente son usadas para criminalizar el Estado mismo, interviniendo en la integridad de los partidos políticos y los procesos electorales. De esto modo, distintos actores políticos buscan que el Estado se debilite para poder aumentar su poder. A pesar de que las ganancias por drogas no son las únicas que juegan un papel en este juego de -, sí son las que tienen mayor injerencia en la vida política (Borden, 2013).

Otra forma en la que la prohibición causa corrupción es forzando a los participantes del mercado de drogas a conducir un mercado ilegal, por lo que los sobornos son incentivados, así como la extorsión de oficiales locales, legisladores y jueces, sobre todo en países donde se producen drogas (Blackwell, 2013).

5.1.3.3 El prohibicionismo causa daños en la salud pública

La prohibición, además, aumenta los daños a la salud causados por el consumo de drogas: diversos estudios demuestran que las actividades conducidas para reducir la prevalencia del uso de drogas, así como el volumen consumido, tienden a hacer la actividad más dañina. Además, la prohibición tiene consecuencias no intencionales en la salud pública, haciendo que los riesgos de contraer VIH por uso de jeringas infectadas sean mayores; dado la prevalencia en los arrestos de latinos por cargar jeringas para el uso de sustancias, la actividad de compartir jeringas se ha hecho común entre los usuarios (Borden, 2013).

La prohibición, además, causa que se busque poco tratamiento en los problemas de salud pública relacionados a las drogas, puesto que se promueve un sistema que infunde miedo a las repercusiones que puede tener un usuario de drogas. Asimismo, dado que la prohibición ha llevado al aumento de precio de algunas sustancias, los usuarios son generalmente llevados a consumir sustancias más baratas y más peligrosas dada la baja calidad con la que cuentan (Blackwell, 2013).

5.1.3.4 El prohibicionismo causa daños sociales

Los daños sociales atribuidos al uso de drogas han sido estudiados y se ha concluido que la verdadera causa de estos males realmente no proviene del uso, sino de la lucha que los usuarios tienen en conseguir dicha sustancia, evadiendo el cumplimiento de la ley (Blackwell, 2013). Dichos males sociales vienen en la forma de una desorganización comunitaria, en la que el tráfico de drogas se convierte en una fuente de desorden, haciendo más difícil proveer un ambiente de calma, así como de invertir en barrios problemáticos. En última instancia, los residentes de estas zonas presentan problemas de depresión, ansiedad, así como baja autoestima (Borden, 2013).

5.1.3.5 El prohibicionismo causa explotación en países subdesarrollados y violaciones a los Derechos Humanos

Las políticas prohibicionistas dan una perfecta oportunidad y de mucha efectividad para que los Estados Unidos explote las posiciones económicas de países subdesarrollados, incentivando la intervención de personas de bajos recursos en las actividades ilícitas del mercado negro de las drogas (Blackwell, 2013).

Igualmente, el prohibicionismo es usado por los Estados Unidos desde la guerra fría para intervenir en países con el pretexto de perseguir cárteles de droga; también este pretexto fue utilizado para ir en contra del antiguo movimiento del M-19 (Tenorio, 2010). Es importante mencionar también las fuertes violaciones a los Derechos Humanos causados a partir del perfilamiento prohibicionista, pero especialmente en los países productores de drogas. Aunado a esto, se viola el derecho al desarrollo, en el cual se integran derechos económicos, sociales y culturales, así como derechos políticos y civiles (Blackwell, 2013).

5.2 Enfoque de reducción de daños

5.2.1 Nacimiento del enfoque

La alternativa a las políticas públicas de corte prohibicionista que mayormente se aplica en países que buscan dar una orientación distinta al fenómeno de las drogas, es la llamada reducción de daños. Su principal diferencia con el enfoque prohibicionista, radica en que el enfoque de reducción de daños busca salvaguardar y mejorar las vidas de los consumidores de drogas, así como de su contexto, sin que esto signifique necesariamente que el consumo debe parar (Borden, 2013).

En la actualidad, la ilegalidad de determinadas sustancias se basa en cuestiones morales, políticas y racistas, pero también, y es importante no olvidarlo, en criterios biomédicos. Desde que Nixon se propuso incentivar una nueva guerra contra las drogas en los setentas, no obstante, el aparato médico sanitario no constituye la institución que establece o lleva a cabo las políticas públicas relativas a las drogas, sino que más bien la médula de dichas políticas es encontrada en organismos políticos de gobierno con énfasis en los de seguridad. A nivel internacional, son las Naciones Unidas, la Comisión de Estupefacientes y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito las que fundan las pautas para estas políticas (Menéndez, 2012).

Frente a esta hegemonía prohibicionista establecida a nivel internacional, y, sabiendo que una de las características del prohibicionismo es que puede ser encontrado a nivel mundial, nace el enfoque de reducción de daños, prueba del fracaso de las políticas prohibicionistas. La reducción de daños comenzó a mediados de la década de los ochentas, con actividades específicas en Alemania, Australia, España, Holanda, Reino Unido y Suiza y aplicado actualmente de forma integral en Portugal (Menéndez, 2012).

Las propuestas de reducción de daños se originaron mayormente por cuatro vías complementarias:

1. Las experiencias de los usuarios de drogas en el control de algunas de las consecuencias negativas del uso;
2. La certeza del fracaso de las políticas prohibicionistas;
3. La conciencia de que la legalización es difícil y casi imposible de lograr, y la necesidad de un enfoque realista a la problemática; y
4. La necesidad de enfrentar la epidemia de VIH a través de todos los procesos posibles (Menéndez, 2012, p. 14);

A pesar de que en Estados Unidos se aplican esporádicamente políticas de reducción de daños, el Departamento de Estado de ese país se opone incansablemente a la discusión de reducción de daños en los foros internacionales (Blackwell, 2013). No obstante, existen, como se han mencionado, algunas actividades específicas a nivel mundial con distintos grados de éxito. A continuación, se exploran las características de este enfoque, para entender a mayor profundidad su funcionamiento en la práctica.

5.2.2 Características del enfoque

Siguiendo el acercamiento hecho a las características propias del prohibicionismo, se rescata nuevamente la sistematización de las características del enfoque dado por Eduardo Menéndez (2012) en su obra *Sustancias consideradas adictivas: prohibición, reducción de daños y reducción de riesgos*:

1. La reducción de daños busca proponer y propiciar cambios en la legislación y en las políticas sobre drogas que incluyan legalizar y despenalizar todas o al menos una parte de las drogas;

2. Evitar, reducir y si es posible, eliminar la criminalización de las drogas y los consumidores
3. Evitar y reducir hasta eliminar la discriminación y la estigmatización de drogas y usuarios, incluyendo la autoestigmatización;
4. Evidenciar por medio del conocimiento especializado el fracaso de las políticas y de las actividades prohibicionistas;
5. Difundir éxitos obtenidos a partir de la despenalización de las sustancias;
6. Cuestionar los tratamientos médicos y las acciones de reducción de daños con único objetivo de abstinencia;
7. Cuestionar la medicalización y psiquiatrización del consumo y consecuencias de las sustancias prohibidas;
8. Favorecer que el consumo sea considerado como un derecho de los usuarios y no un comportamiento patológico;
9. Favorecer al usuario por medios educativos, promocionales, preventivos, experienciales para que se conozcan los aspectos positivos y las consecuencias negativas de las sustancias prohibidas;
10. Llegar por medio de la observación a concepciones de reducción de daños que ayuden de forma individual y grupal;
11. Favorecer la existencia de grupos de usuarios organizados y que luchen contra la ilegalidad y la penalización;
12. Impulsar la construcción de redes sociales de protección y ayuda mutua entre usuarios;
13. Reconocer que una parte de los consumidores no buscan ni quieren tratamiento;
14. Las políticas de reducción de daños buscan entender que el usuario de drogas tiene derecho a consumirlas y a buscar o no tratamiento; y
15. Los grupos de usuarios de drogas consideradas adictivas y otros sectores de la sociedad civil deberían intervenir en la planificación, diseño e intervención de las políticas y actividades generales respecto a los usos y consecuencias de las drogas prohibidas;

5.3 Políticas públicas de drogas basadas en la evidencia y los factores que contradicen su formulación

Las políticas públicas de drogas pueden tomar tres formas: primero, pueden aplicar medidas punitivas que busquen sancionar duramente varios o todos los eslabones in-

ternos y externos del fenómeno de las drogas; segundo, pueden implementar políticas compensatorias que busquen mitigar los costos del combate frontal; o bien, pueden ensayar las llamadas políticas alternativas más cargadas a un enfoque antiprohibicionista (Tokatlian, 2017). Dentro del primer grupo se sigue estrictamente un corte prohibicionista; en el segundo, encontramos el enfoque intermedio de reducción de daños y el tercero se refiere a medidas alternativas que han sido implementadas en mayor o menor medida por algunos Estados hasta la actualidad. El capítulo siguiente, señalará ejemplos de cada una de estas políticas llevadas a cabo en distintos países, más se señala de antemano que un país puede tener una amalgama de los tres tipos previamente descritos.

A pesar de que los enfoques puedan ser entremezclados en determinados países, se entiende que el esquema general seguido a nivel mundial continúa siendo el enfoque prohibicionista, con la cumbre de las Naciones Unidas en 2016 reafirmando el enfoque pese a las distintas evidencias y protestas de distintos países, ONGs y voces académicas (Tokatlian, 2017). Así bien, es importante señalar a mayor detalle qué es lo que ha llevado a las políticas públicas de drogas desde el prohibicionismo, a su falla, y qué constituiría un factor que dificulte la creación de políticas de drogas más adecuadas.

Desde luego, la delimitación de los factores es materia clave de este trabajo, mas es necesario explicar qué se ha dicho sobre factores que facilitan la creación de políticas públicas de drogas que cuenten con un grado de flexibilidad y apliquen evidencia empírica de distintas áreas, así como aquellos factores que dificultan incluir estos elementos.

Primeramente, es necesario repetir que las políticas públicas de drogas vistas a nivel nacional e internacional, han sido catalogadas como fallidas. Las razones para que esto sea una verdad prácticamente aceptada a nivel general en la academia, es que, por un lado, la prohibición falla en el cumplimiento de sus objetivos, y en ocasiones, en casos como México, los objetivos no son siquiera establecidos con claridad, haciendo difícil evaluar sus resultados y diseños. Por el otro lado, se cuestiona si los objetivos establecidos son realmente los adecuados para que el fenómeno de drogas sea abordado correctamente por el Estado. Así bien, las faltas en las políticas públicas de drogas, en México al menos, se refieren a una falla general de diseño de políticas públicas (que puede ser encontrado en otras problematizaciones públicas), y segundo, a la naturaleza de las mismas desde el enfoque que las lleva a plantearse objetivos erróneos. De forma que el trabajo tenga una especificidad a la problematización de las drogas, el segundo de los errores será el mayormente abordado, sin que dejen de mencionarse los estudios que han ya delimitado el débil o nulo nivel de diseño, así como los resultados adversos.

En el supuesto de que las políticas públicas de drogas superaran algunos de los errores en su planteamiento y se inclinaran al modelo de regulación legal, por ejemplo,

de encontraría un cambio en el objetivo central de las políticas, orientándose a proteger, promover y mejorar la salud pública; es decir, se reconocería que la problemática central de las políticas de drogas es la salud pública, por lo que darle prioridad a la reducción de riesgos y daños asociados al consumo sería primordial, así como la distinción entre los daños que nacen del consumo y los que nacen de las políticas en sí mismas (Barra, 2015).

Este modelo encontraría pues entre sus metas principales: a) mejorar la seguridad reduciendo el crimen, la corrupción y la violencia; b) proteger a los grupos poblacionales más vulnerables, particularmente las generaciones más jóvenes; c) proteger y garantizar el ejercicio y respeto de los derechos humanos, y d) maximizar la eficiencia del gasto (Barra, 2015, p. 92).

En este sentido, el planteamiento de las políticas públicas de drogas concebiría sus propias limitaciones, entendiendo que la regulación de los mercados de drogas no resuelve problemas de desigualdad interna en los países, educación o pobreza, pero sí centrándose en objetivos fijos de riesgos en el consumo de drogas y acceso a los servicios de salud. A la par, en cuestiones de seguridad, las políticas públicas de drogas desde la regulación legal devolverían al Estado el control sobre los mercados, aumentando la información sobre la producción y distribución y minimizando algunos de los efectos negativos de la prohibición como la violencia y el malestar social comúnmente relacionado con el consumo de drogas en sí mismo (Barra, 2015).

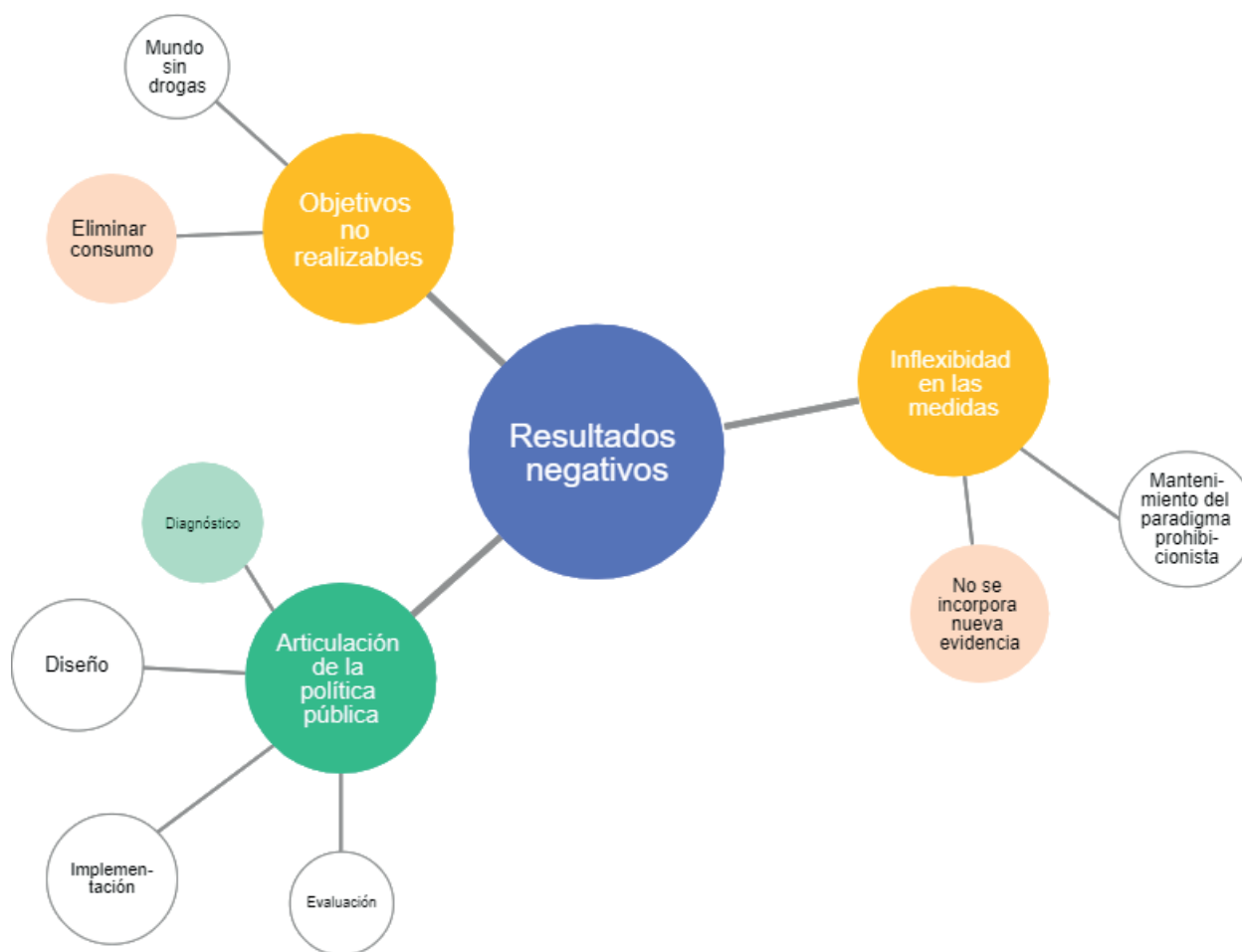
Otro modelo en la creación de políticas públicas de drogas que toma factores distintos a la prohibición, es el de derechos humanos, cuya principal crítica al enfoque prohibicionista recae en los efectos negativos que el mismo tiene en la democracia y la sociedad con medidas represivas y la lógica de las drogas que lo acompaña. Este modelo señala que una política pública de drogas que por acción u omisión viola los derechos humanos, no puede ser vista como una adecuada política pública. A la par de este modelo viene el de desarrollo humano, cuyo principal objetivo es el de proporcionar mayores opciones para mejorar el nivel de vida de las personas, poniendo en el centro de su enfoque el bienestar y la calidad de vida, dando énfasis al sujeto (y no en el objeto, como es puesto por el prohibicionismo) y estimulando un conjunto amplio de políticas públicas, incluyendo las educativas, de empleo o de justicia que ayuden a cumplir con el objetivo (Tokatlian, 2017).

Los modelos anteriores de políticas públicas de drogas, muestran una serie de objetivos que distan del enfoque prohibicionista; no obstante, como fue mencionado anteriormente, el prohibicionismo sigue vigente y avalado por las últimas cumbres internacionales de discusión del tema. Las políticas públicas desde el prohibicionismo, contrario a los modelos mencionados, no tienen objetivos claros, buscan directamente

tener un mundo sin drogas, se implementaron en América Latina sin tener en cuenta si sus resultados tendrían efectos negativos (Atuesta, 2019) y cuentan con la característica de ser inflexibles, bajo la creencia de que mediante la represión algún día las drogas desaparecerán (Tokatlian, 2017).

Así bien, al hablar de políticas públicas de drogas fallidas, nos referimos directamente a un mal planteamiento de objetivos y concepciones, así como errores o falta de diseño, implementación y evaluación (Atuesta, 2019); pero también a que las acciones para lograr el objetivo de un mundo sin drogas, en efecto ha sido inalcanzado y el enfoque prohibicionista, a pesar de ser considerado fallido, ha prevalecido hasta el momento.

Figura 3. Resultados negativos en las políticas públicas de drogas actuales

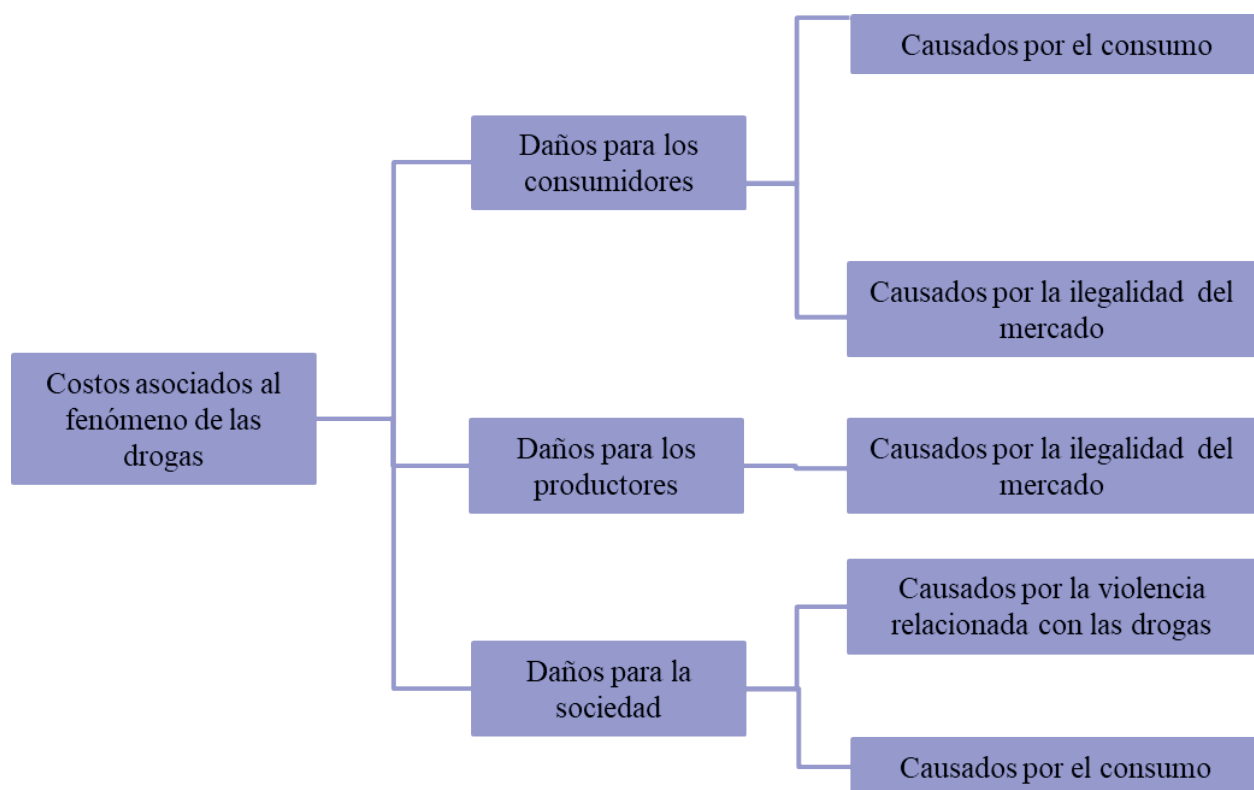


Fuente: Elaboración propia.

Identificar qué factores influyen en las políticas públicas de drogas, y aquello que las conlleva a ser fallidas es localizar la razón de que los errores de articulación de política pública existan, así como del mal planteamiento de los objetivos y la continuidad del paradigma prohibicionista. Asimismo, el ejercicio de plantear una política pública basada en la evidencia es necesario, y puede dar buenas señales al momento de señalar el por qué una política así no se ha implementado y los motivos de ellos desde el paradigma actual.

El estudio realizado por Atuesta (2019) se tomó la tarea de elaborar una política pública de drogas basándose en la evidencia, lo que la inclinó a un enfoque de reducción de daños. Aplicando el marco lógico como metodología, el estudio identificó tres tipos de costos que existen actualmente con las políticas de drogas: costos a los consumidores, costos por la ilegalidad del mercado y costos asociados a la violencia relacionada con las drogas.

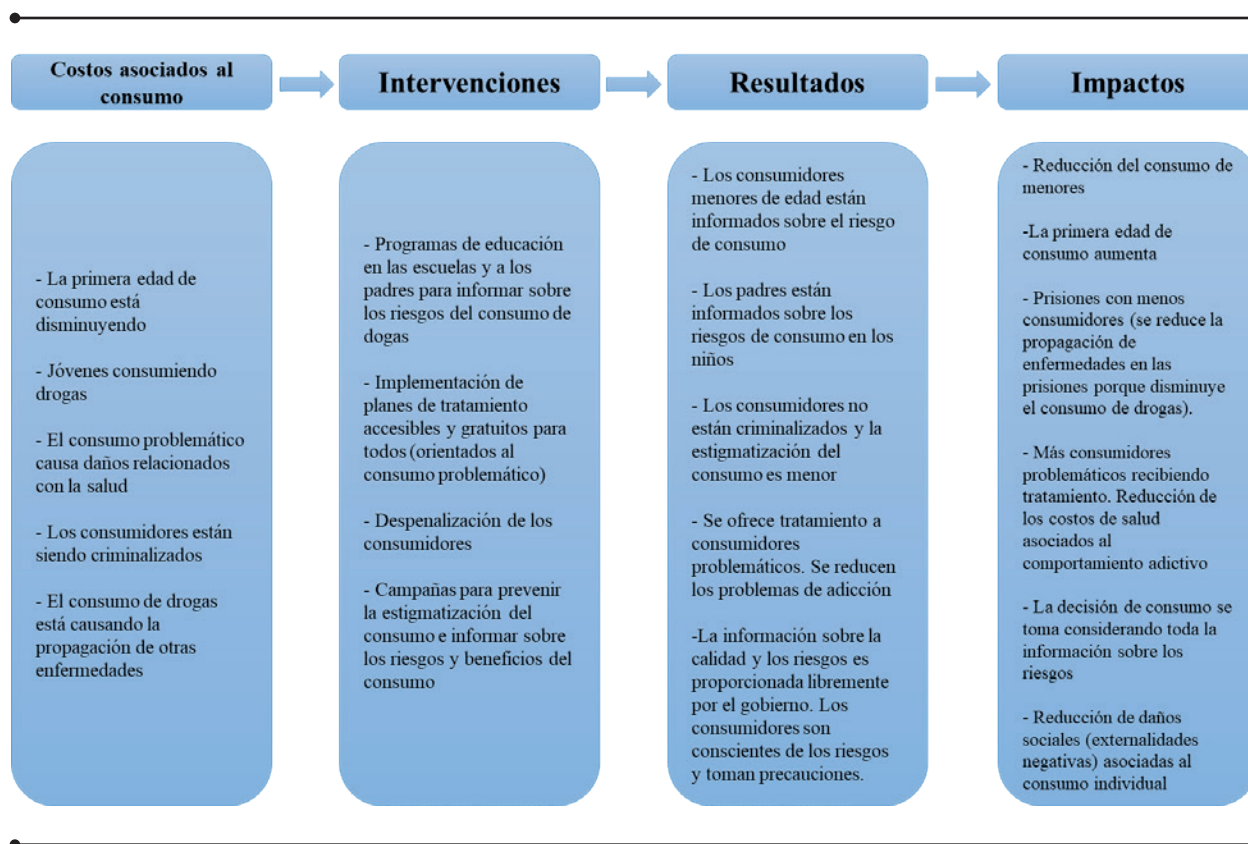
Figura. 4. Tipología de costos del fenómeno de la droga



Fuente: Atuesta (2019).

Con base en este estudio y con la intención de ligar acciones específicas de políticas públicas con factores que desde la literatura revisada entorpecerían su creación, se realiza enseguida el ejercicio de relacionar las intervenciones a las que se llegó en el estudio mencionado y que reducen los tipos de costos identificados, con los factores de las políticas actuales que obstaculizan, van en contra o influyen de forma negativa en que dichas intervenciones sean llevadas a cabo. Los factores a tomar en cuenta como obstaculizadores son: ideología política (con su dimensión conservadurismo), valores morales (con su dimensión religión), estereotipos, intereses partidistas (con su dimensión burocracia) e intereses económicos⁸. Así bien, y comenzando por los primeros costos señalados por el estudio, se presenta el marco lógico creado por el estudio de Atuesta (2019) en relación a los costos de consumo:

Figura 5. Marco lógico para reducir los costos asociados al consumo



Fuente: Atuesta (2019)

8 La elección de los mismos responde a un recuento teórico, cuyas particularidades serán discutidas en el capítulo sobre metodología.

Tomando en cuenta las intervenciones a las que el estudio de Atuesta llegó como respuestas basadas en la evidencia para sustentar una política pública de drogas, se expande a continuación sobre dichas intervenciones y la forma en que algunos de los factores mencionados afectan la creación de políticas públicas adecuadas:

- Programas de educación en las escuelas y a los padres para informar sobre los riesgos del consumo de drogas.

En esta primera intervención, de acuerdo a la revisión de la literatura, se encuentra un fuerte punto en contra dentro del paradigma prohibicionista, dado que con base en estereotipos de dependencia y valores morales se busca la “abstinencia como ideal normativo [y] la desintoxicación para aquellos que hayan vivenciado o estén vivenciado una situación de consumo” (Llovera y Scialla, 2016) por lo que el brindar información sobre el consumo iría en contra del ideal planteado. A la par, la religiosidad ha sido interpretada en Latinoamérica como un factor que protege frente al uso de drogas, teniendo al líder religioso en papeles primordiales para alcanzar una “sociedad libre de drogas” (Tokatlian, 2017), mientras que la interacción entre el sector salud y los académicos se ve fuertemente obstaculizada por formalismos burocráticos (Mercadillo y Enciso, 2017) haciendo que las campañas actuales no se basen en evidencia científica.

- Implementación de planes de tratamiento accesibles y gratuitos para todos (orientados al consumo problemático).

La idea de que todo consumo constituye un consumo problemático o un problema de salud pública es también una bandera del paradigma actual prohibicionista, fundado en estereotipos de dependencia, valores morales y religión. En este sentido, no podría comenzar por diferenciarse o aceptar que existen distintos tipos de consumo y por lo tanto distintos tipos de tratarlos, ya que llegar a hacerlo constituiría un paso más en favor de la evidencia como propulsor de políticas públicas de drogas y alejado del paradigma prohibicionista (Tokatlian, 2017).

- Despenalización de los consumidores

En el paradigma prohibicionista, los consumidores pasan a ser tomados como delinquentes, por lo que la despenalización es una salida que no se toma como alternativa de solución. A la par, a nivel Latinoamérica la iglesia se ha promulgado en contra de la

despenalización o la legalización de las drogas (Tokatlian, 2017) en algunos casos influyendo en que se acepten proyectos de legalización de drogas ilegales, como es el caso de Argentina (Cunial, 2018).

- Campañas para prevenir la estigmatización del consumo e informar sobre los riesgos y beneficios del consumo.

La falta de información hasta el momento ha conllevado a que existan estereotipos sobre los consumidores, y que dichos estereotipos, en un círculo vicioso, impidan que se descriminalice y se prevenga la estigmatización. En palabras de Aram Barra:

...se suma una falta generalizada de información y campañas proactivas de desinformación con respecto a las sustancias psicoactivas, sus efectos y las personas que las usan. Este desconocimiento contribuye de manera directa al estigma, discriminación y criminalización de las personas que usan drogas ilegales, e invisibiliza las necesidades de las personas que usan drogas legales. (Barra, 2013, p. 1).

A manera de resumen, se presenta el siguiente cuadro con la información previamente acotada:

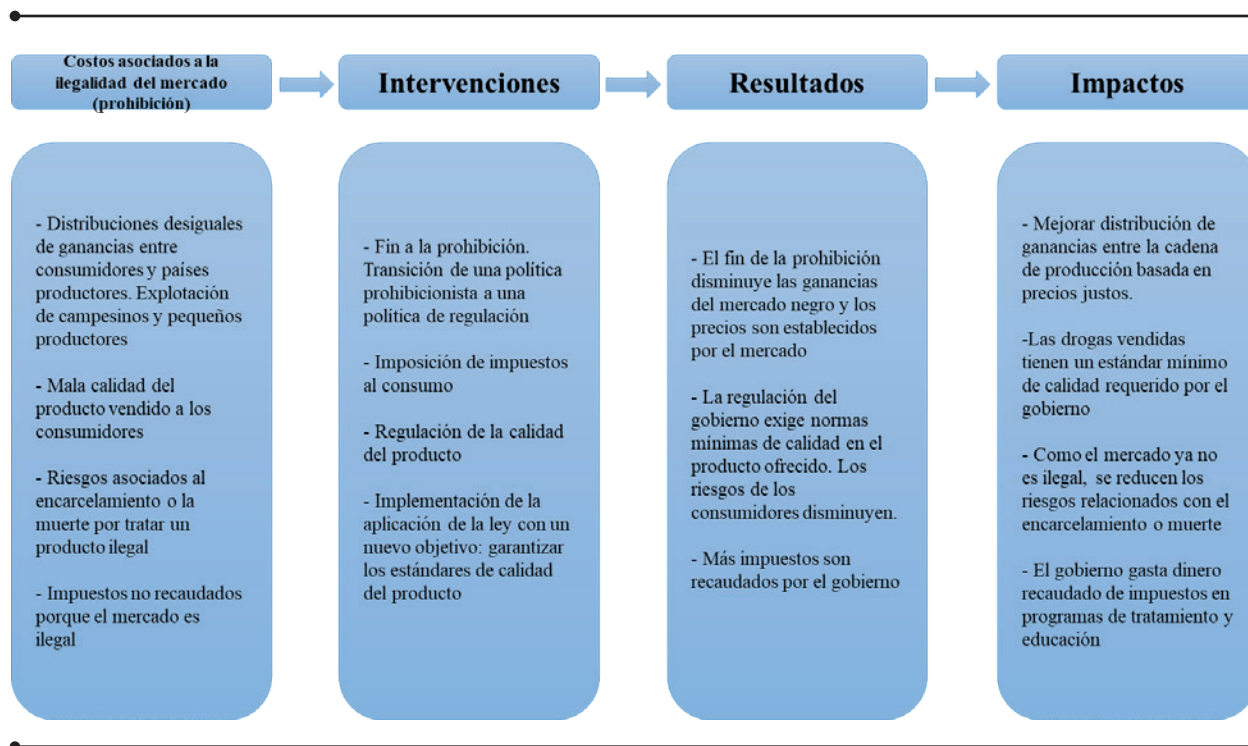
Cuadro 2. Relación de intervenciones en costos asociados a los costos por consumo con factores analizados

Intervenciones para reducción de costos por consumo	Factores	Forma de influencia
Programas de educación en las escuelas y a los padres para informar sobre los riesgos del consumo de drogas.	Estereotipos de dependencia Valores morales Religión Burocracia	Contra el ideal de abstinencia total
Implementación de planes de tratamiento accesibles y gratuitos para todos (orientados al consumo problemático).	Estereotipos de dependencia Religión Valores morales	Concepción de que todo consumo es un consumo problemático o un problema de salud pública
Despenalización de los consumidores.	Estereotipos de dependencia Religión	Visión de los consumidores como enfermos o delincuentes
Campañas para prevenir la estigmatización del consumo e informar sobre los riesgos y beneficios del consumo.	Estereotipos Valores morales	Estigmatización cuenta con una base moral y religiosa

Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a los costos asociados a la ilegalidad del mercado, el marco lógico creado por el estudio de Atuesta (2019) indica las siguientes intervenciones y resultados.

Figura 6. Marco lógico para reducir los costos asociados a la prohibición



Fuente: Atuesta (2019).

Las intervenciones pueden verse obstaculizadas por los factores mencionados de la siguiente manera:

- Fin a la prohibición. Transición de una política prohibicionista a una política de regulación

Entendiendo que la prohibición nace a nivel internacional mediante varios tratados, el fin a la prohibición debería ser avalado también por dichos tratados hacia una política de regulación como lo podría ser la reducción de daños. Un ejemplo a nivel internacional sobre cómo la transición a dicho esquema es trabada por intereses estatales, burocráticos, institucionales y no gubernamentales es el de la UNGASS en 1998, pero también en la cumbre de las Naciones Unidas de 2016, en la que, a pesar de las voces a favor de la reducción de daños, permaneció el *status quo* y el paradigma prohibicionista, con-

tinuando con el provecho que algunos actores han tenido en este enfoque (Tokatlian, 2017). Tokatlian al respecto establece:

(...) bastará constatar que los enormes presupuestos antinarcoóticos generaron burocracias de gran tamaño e importantes ganancias electorales para quienes prometían *manu militari*. Se trata de un poderoso grupo de interés (corporativo, político, religioso, económico, médico, militar y mediático) que procuró preservar y ahondar las políticas coercitivas en curso. (Tokatlian, 2017, p. 21).

- Imposición de impuestos al consumo

Los intereses económicos de unos cuantos tienen un papel importante al respecto de esta intervención. Como explica Atuesta:

(...) debido a que el mercado es ilegal, el lado de la oferta del mercado de las drogas tiene enormes costos y riesgos: los ingresos exorbitantes de los narcotraficantes no se distribuyen equitativamente entre los diferentes agentes involucrados en la cadena de producción (lo cual exacerba la desigualdad de ingresos); debido a la aplicación de la ley, los productores y traficantes corren el riesgo de perder toda su mercancía, sus ingresos y su libertad (o su vida) si terminan en la cárcel (o son asesinados); y la sociedad enfrenta el costo de no tener el dinero de la droga reinvertido en la economía, y si lo hace, es a través del lavado de dinero, beneficiando sólo a algunos (Atuesta, 2019, p. 22).

La cadena de corrupción y beneficios económicos establecen un continuo en el cual la legalización intervendría con los intereses de unos cuantos. El estudio económico de Becker, Murphy y Grossman lo establece de la siguiente manera:

Los proveedores que evitan la detección obtienen inmensos beneficios, que les proporcionan los recursos para corromper funcionarios e incluso les ofrecen incentivos para asesinar a los funcionarios que hacen cumplir la ley, y a sus competidores. (Becker, Murphy y Grossman, 2006, p. 41).

Por tanto, si bien estos argumentos responden a la totalidad de la prohibición y a los obstáculos para un panorama de regulación, es mencionado en esta intervención específica para subrayar los grandes ingresos recaudados dentro de la ilegalidad del mer-

cado, cuya ganancia se vería al menos parcialmente limitada al cambiar de paradigma, mientras que los costos sociales serían ampliamente disminuidos (Atuesta, 2019; Becker, Murphy y Grossman, 2006).

- Regulación de la calidad del producto e implementación de la aplicación de la ley con un nuevo objetivo: garantizar los estándares de calidad del producto

La idea misma de regular el producto y garantizar los estándares del mismo prevén que el consumo debería ser regulado y no prohibido, por lo que el argumento del paradigma de “un mundo de drogas” influenciado por factores de religión, estereotipos y valores morales, entra una vez más en cuestión, influyendo indirectamente en que la regulación no exista y por lo tanto no haya un control sobre el producto. De igual manera, los intereses económicos previamente enumerados contribuyen a que no se tome el mercado de drogas en un marco regulatorio y por lo tanto los estándares de calidad entren en control del Estado.

A manera de resumen, el siguiente cuadro hace una relación entre las intervenciones y los factores que obstaculizan su implementación:

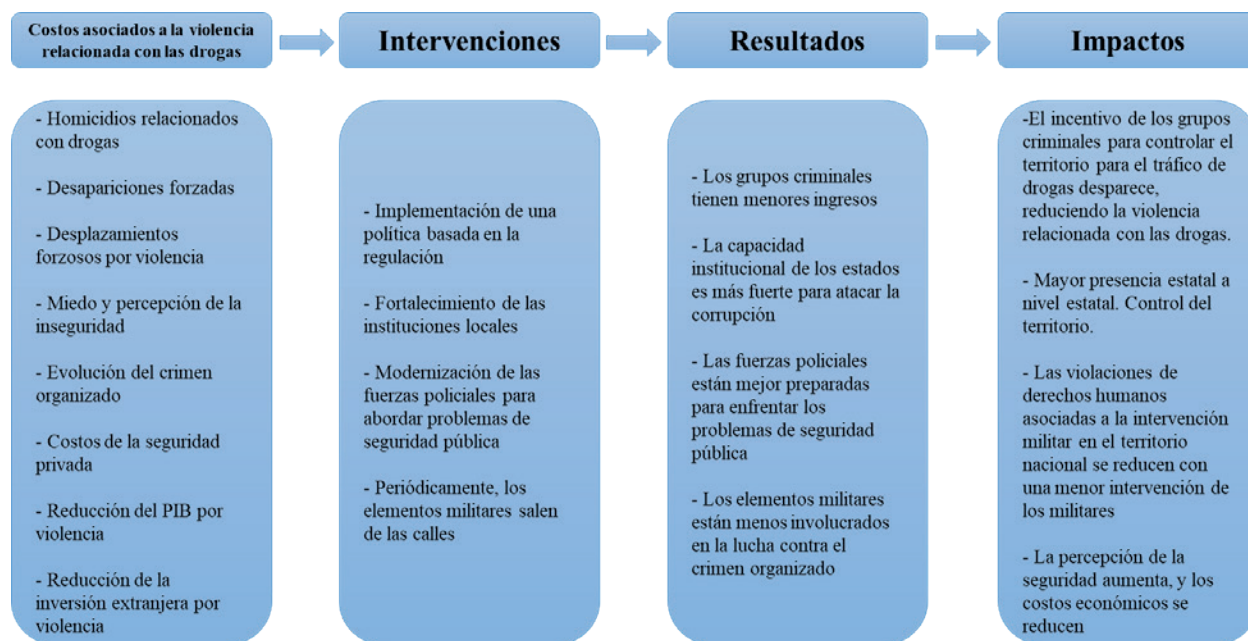
Cuadro 3. Relación de intervenciones en costos asociados a la ilegalidad del mercado con factores analizados

Intervenciones para reducción de costos asociados a la ilegalidad del mercado	Factores	Forma de influencia
Fin a la prohibición. Transición de una política prohibicionista a una política de regulación.	Intereses partidistas Intereses económicos Burocracia Ideología política conservadora	Prioridad a mantenimiento del status quo y paradigma prohibicionista
Imposición de impuestos al consumo.	Intereses económicos	Inmensos beneficios para proveedores que evitan detección y miembros de la cadena de corrupción
Regulación de la calidad del producto	Religión Estereotipos Valores morales Intereses económicos	Obstaculización de la regulación del consumo de drogas
Implementación de la aplicación de la ley con un nuevo objetivo: garantizar los estándares de calidad del producto.	Religión Estereotipos Valores morales Intereses económicos	Obstaculización de la regulación del consumo de drogas

Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, el marco lógico para reducir los costos asociados a la violencia que se relaciona con el fenómeno de las drogas es el siguiente:

Figura 7. Marco lógico para reducir los costos asociados a la violencia relacionada con las drogas



Fuente: Atuesta (2019).

Las intervenciones en este caso pueden verse obstaculizadas por algunos de los factores de la manera siguiente:

- Implementación de una política basada en la regulación.

Ampliando el argumento encontrado en la intervención de los costos relacionados a la ilegalidad del mercado, se repiten los factores que obstaculizan el fin de la prohibición para pasar a una política basada en la regulación: valores morales que condenan el uso de drogas en general, metas políticas e intereses económicos que obstaculizan el cambio de paradigma y una ideología política que afecta hasta las respuestas sanitarias cargadas de ella. Como lo expresa Román:

Todo 'proceso asistencial' en torno a la salud tiene aspectos de gestión (prácticas, comportamientos, actuaciones), así como aspectos ideológicos. Estos últimos se en-

carnan en las representaciones, los valores, en las actitudes y hasta en el conjunto de legitimaciones corporativas y modos de organización institucional que envuelven aquellas prácticas. En el caso de la biomedicina, hay un discurso que legitima toda la actividad profesional en el campo de la salud, el cual tiene como último referente a la ciencia. (Romaní, 2008, p. 302).

- Fortalecimiento de las instituciones locales; Modernización de las fuerzas policiales para abordar problemas de seguridad pública

Contrario a lo que esta medida propone, las respuestas dadas por el Estado mexicano se inclinan por una intervención de la milicia en el conflicto. Esta medida, propia de una ideología política conservadora, recae en preceptos de represión. Como establece Horminoguez:

Las políticas de derecha serían las que se basan esencialmente en el elemento represivo, que si bien es necesario en toda política pública sobre drogas, también se debe avanzar hacia enfoque más integral que tome aspectos sanitarios, culturales, de derechos, de género, etc. (Horminoguez, 2014, p. 59).

En este sentido, puede argumentarse que un enfoque menormente enfocado en el aspecto represivo de las políticas públicas de drogas, se enfocaría en implementar a nivel policía una modernización propia de los problemas de seguridad, sin que se le delegaran estas tareas a la milicia, cuyo aspecto represor y consecuencias en su utilización, se mencionarán a continuación.

- Periódicamente, los elementos militares salen de las calles

Un elemento primordial en las políticas públicas de la llamada “guerra a las drogas” es la militarización de la lucha antinarcótics, tomando este punto como parte de una ideología que pretende eliminar las drogas del mundo con mano dura y sin importar los costos sociales y las violaciones a los Derechos Humanos que se desprenden de la práctica (Tokatlian, 2017). De esta forma, eliminar la práctica de militarización correspondería bajo dicha ideología a no tratar adecuadamente el problema de las drogas. Lo anterior se subraya incluso más cuando se recuerda el surgimiento de la guerra a las drogas en el país que le dio forma, es decir, en Estados Unidos. Tokatlian establece al respecto que la misma:

... fue producto de la decisión de civiles y se caracterizó por procurar soluciones prontas, al tiempo que contó con el respaldo de una opinión pública que pedía ‘hacer algo’ ante el aumento del uso de drogas (...), suscitó un amplio apoyo en el Poder Legislativo, así como entre republicanos y demócratas, y sumó el favor de policías y fiscales convencidos de que facilitaría la persecución y el encarcelamiento de narcotraficantes y consumidores. (Tokatlian, 2017, p. 48).

Así bien, de la mano de la guerra a las drogas y de las políticas públicas que la acompañan en su ideología, va de la mano el pedido de encarcelamiento de aquellos involucrados en alguna fase del fenómeno de las drogas.

El siguiente cuadro resume las relaciones anteriores:

Cuadro 4. Relación de intervenciones en costos asociados a la violencia relacionada con las drogas con factores analizados

Intervenciones en costos asociados a la violencia relacionada con las drogas	Factores	Forma de influencia
Implementación de una política basada en la regulación.	Intereses partidistas Intereses económicos Burocracia Ideología política	Prioridad a mantenimiento del status quo y paradigma prohibicionista
Fortalecimiento de las instituciones locales	Ideología política conservadora	Énfasis en el aspecto represivo de las políticas públicas de drogas
Modernización de las fuerzas policiales para abordar problemas de seguridad pública	Ideología política conservadora	Énfasis en el aspecto represivo de las políticas públicas de drogas
Periódicamente, los elementos militares salen de las calles	Ideología política conservadora	Erradicación de las drogas por completo utilizando mano dura y elementos militares.

Fuente: Elaboración propia.

El anterior análisis, como se mencionó, responde a un estudio cuyo objetivo fue establecer un diseño de políticas públicas basándose en la evidencia. Al comparar las intervenciones obtenidas del estudio con los factores seleccionados, se llega a la conclusión de que muchas veces estos factores influyen en la propia articulación de políticas públicas, es decir, llevándolas a ligar cierta visión de la problemática con intervenciones, mientras que muchas otras veces estos factores influyen en que los objetivos que se buscan ten-

gan como base la idea de que el bienestar social sólo podrá alcanzarse con la erradicación total de las drogas.

De ahí, y sumado a varios argumentos presentados a lo largo del trabajo, se reafirma que el factor de conocimiento sobre evidencia empírica influiría de manera favorable en la elaboración de políticas públicas de drogas. Si bien, una política pública de drogas basada por completo en la evidencia no ha sido probada en México, dados los resultados del paradigma prohibicionista, debería ser al menos, por descarte, una opción a seguir.

En el siguiente apartado se ampliará sobre los principios que conllevarían a diseñar una política pública de drogas adecuada y que rompa con las medidas llevadas hasta ahora y cuyos defectos han sido señalados en este y apartados anteriores.

5.4 Evidencia empírica en el diseño de políticas públicas de drogas

Un primer paso para llevar a cabo el diseño de una política pública de drogas, es tener en cuenta las externalidades positivas y negativas existentes en la producción, consumo y regulación de las drogas, por lo que determinar un sistema propio de control debe depender de qué nivel de reducción en el consumo es el que verdaderamente es benéfico para la sociedad, y, si la prohibición es en realidad un medio efectivo para llevar a cabo este objetivo (Blackwell, 2013).

Es importante tomar en cuenta cómo los efectos negativos de las drogas han sido comúnmente sobreestimados, puesto que los riesgos asociados a su uso son mucho menores cuando se consumen en un ambiente seguro; además, diversas investigaciones muestran que la mayoría de las sustancias son menos adictivas a como son retratadas, mientras que el uso regular no conlleva necesariamente a la pérdida de la productividad del individuo o a daños en su salud personal; de hecho, se ha comprobado que cuando la droga se suministra de forma constante, la mayoría de los problemas asociados a las drogas desaparecen (Blackwell, 2013; Borden, 2013).

Un argumento más, desde el frente jurídico, se cuestiona si, en el caso de que las drogas estuvieran al nivel de su fama en cuanto a los daños que en sí mismas ocasionan al individuo, lo que la naturaleza misma prohíbe y castiga tiene la necesidad de ser prohibido y castigado por la ley. Se deja al descubierto que lo que en realidad está detrás de una legislación prohibicionista es la concepción misma del ser humano en cuanto a su bienestar y sus estados patológicos; no obstante, el concepto de enfermedad mental es histórico, existiendo a partir de marcos normativos. Así, en la actualidad, la polémica

en el área de derechos es aquella llevada a cabo por los denominados desviados, en una lucha por el reconocimiento de su identidad diferenciada (Lynch, 2012).

Entendiendo ese papel histórico, no sólo a nivel legislación, sino en lo competente a los poderes políticos, la responsabilidad social de legislar y crear políticas públicas de drogas efectivas recae en la esfera del saber científico, y no en la esfera de lo sagrado, en donde busca entenderse y justificar la penalización del uso de estupefacientes. El término adecuado en esta reglamentación sería uno que escape a las denominaciones de delincuente o enfermo, en el que no se estigmatice al consumidor de loco o enfermo. Se debe, además, escapar a la discriminación social y a la marginalización y estigmatización derivadas de la criminalización naciente de la discriminación étnica, que, como se ha visto, es la mera base de la prohibición (Lynch, 2012).

Para llevar a cabo este objetivo de tener políticas públicas de drogas basadas en la evidencia, se enfrentan obstáculos que van más allá de los meros factores que contradicen su formulación: la mayoría de las investigaciones en materia de drogas son fundadas por el gobierno, lo que conlleva a resultados poco objetivos en esta materia. Teniendo en cuenta esta ambigüedad, es también importante tomar en cuenta que cada droga tiene una distinta interacción con la cultura, las condiciones económicas, las preferencias y otras fuerzas sociales de forma individual, por tanto, es necesario no llegar a soluciones simplistas al momento de diseñar una política de drogas efectiva (Borden, 2013).

Un obstáculo más, presente en países donde se ha abordado la llamada política basada en la evidencia (EBP por sus siglas en inglés), es que una vez que el modelo ha sido integrado, un discurso emerge con la visión, privilegiando la racionalidad y disfrazando de requerimientos metodológicos el silenciamiento de saberes subyugados y voces, para dar predilección a sólo un grupo de ellos (Lancaster, 2016).

Este tipo de *desviaciones* a la implementación de la evidencia en las políticas públicas de drogas parece seguir la línea que se dio cuando dichas políticas se originaron, dada su formulación con criterios médicos, apoyados en la biología y la química, o bien, ciencias biomédicas, marginando los aportes de ciencias sociales como la sociología, la antropología, la economía, ciencia política, psicología, entre otras (Thoumi, 2017). El desbalance en las aportaciones de la evidencia empírica se traduce en un amplio vacío en el entendimiento del fenómeno que pudiera conllevar a tener políticas públicas de drogas más efectivas.

Lo inicial en cuando a alcanzar esta efectividad, es entender que la misma debe ser medida no por la cantidad de drogas que se consuman, sino por los impactos en la calidad de vida y en la salud de las personas consumidoras (Blackwell, 2013). De igual manera, deben dejarse las asunciones de que un mayor uso de elementos militares pue-

de dar cuenta de la efectividad de una política de seguridad, cuando en la realidad ha sido demostrado que esa estrategia conlleva a mayor violencia (Atuesta, 2018).

A pesar de que varios autores ven en la legalización una solución que debería ser tratada para eliminar todos los problemas derivados del fenómeno de las drogas, es importante entender el papel de las políticas públicas en el momento histórico de reivindicación del individuo que se vive, en el que el derecho al consumo de drogas está siendo cada vez más apoyado por distintos grupos. En este contexto, las políticas de reducción de daños han probado ser una solución realista y efectiva al lento paso hacia la legalización, e, incluso cuando ese momento llegue de manera inevitable, nuevas y novedosas políticas públicas deben acompañar estos cambios.

En este mismo sentido, ha de remarcarse que no debe pensarse que la implementación de la evidencia resolverá todos los problemas asociados a las drogas; ha sido delimitado que dicha visión puede ser considerada ingenua, tomando en cuenta la complejidad de la problemática (Lancaster, 2016). Sin embargo, para el caso mexicano es menester tener presente nuevas estrategias basadas en la evidencia empírica, dada la inflexibilidad que han tenido las políticas en los últimos años.

Para ampliar esta discusión y mostrar los gradientes que han tenido en la práctica la aplicación de políticas altamente prohibicionistas y de reducción de daños, el capítulo siguiente da cuenta de casos específicos, remarcando sus resultados.

Capítulo 6.

Política pública y drogas: estudios de caso en el ámbito Internacional

Los estudios de caso en el ámbito internacional presentados en este capítulo tienen la finalidad de mostrar los distintos acercamientos de política pública de droga desde sus aristas de salud, seguridad y justicia y desarrollo social y educación desde las perspectivas globales de prohibicionismo y de reducción de daños. Los países han sido tomados en sí mismos como estudios de caso, marcando los principales aspectos a resaltar dentro de los temas de política pública de drogas. El objetivo es fijar algunas concepciones a nivel internacional, tomando en cuenta que todos los países seleccionados corresponden al mismo régimen internacional que México, de forma que una comparación entre los caminos tomados pueda hacer hecha entre ellos y México.

6.1 Consideraciones en los estudios de caso

Estudios como el mexicano realizado por el CIDE en el año 2014 (Atuesta, 2014) se han propuesto una sistematización de las políticas públicas de drogas en un país específico. El caso encontrado en este estudio deja al descubierto una falta general de documentos específicos de política pública que permitan su análisis esquemático y su respectiva evaluación. Teniendo en cuenta la diferencia entre un programa público (medio por el cual se implementa una política pública) y política pública, este apartado toma la definición amplia de política pública proveída por la Unión Europea: “Es un conjunto de activi-

dades (programas, estrategias, procedimientos, leyes, reglamentos) dirigido hacia un objetivo general. Estas actividades frecuentemente se acumulan durante años” (Unión europea, 2008).

De esta manera, los casos a presentarse más adelante, corresponden a un cruce de dichas actividades en los diversos países abordados, dando siempre prioridad en su mención a programas específicos desarrollados en las naciones, puesto que se buscará en su momento recurrir a las evaluaciones de los mismos.

Adicionalmente, es importante mencionar que los países elegidos cuentan con tal distinción como países continuamente mencionados como pioneros en alguno de los enfoques de política pública de drogas, ya sea desde el apartado prohibicionista o desde el de control de daños. Asimismo, se incluyen casos novedosos que resaltan en el estado de la cuestión, sobre todo los mencionados a nivel Latinoamérica. El caso mexicano escapa de esta conceptualización, puesto que será abordado con mayor profundidad en el siguiente capítulo.

6.2 Políticas públicas en el ámbito internacional

La información que a continuación se presenta, ha sido elaborado en tres bloques, de acuerdo a la distinción hecha por Atuesta (2014) respecto a la división de políticas públicas de drogas en los tres apartados fundamentales de: Seguridad y justicia, Salud y Desarrollo social y Educación. Los casos presentados no son exhaustivos, sino que buscan presentar la información en dos niveles: 1) Idea general del enfoque de políticas públicas de drogas en el país, y 2) Casos novedosos de exitosa aplicación.

• Finlandia

Salud

De acuerdo al reporte del grupo de trabajo para la prevención de uso de drogas en jóvenes (del año 2000), el programa busca una estrategia flexible y pragmática buscando el más amplio entendimiento de la cultura de la juventud; hace, además, una distinción entre el uso en distintos contextos y de distintas sustancias; se aborda ampliamente el principio de reducción de daños (Hakkarainen, Tigerstedt & Tammi, 2007).

Seguridad y justicia

Uso y posesión de drogas son prohibidas con hasta seis meses de cárcel cuando exceden las cantidades mínimas; se prohíben también actividades ligadas a producción y distribución; son permitidas dosis mínimas de cannabis (EMCDDA, 2018; Hakkarainen, Tigerstedt & Tammi, 2007).

Desarrollo social y educación

Principio de reducción de daños para prevención temprana; educación sobre drogas con la disponibilidad de señalar riesgos específicos de drogas específicas (Hakkarainen, Tigerstedt & Tammi, 2007).

• **Noruega**

Salud

Mayor competencia y mejor calidad de servicios, ayuda para aquellos con dependencia severa de drogas - reduciendo el número de muertes por sobredosis; y esfuerzos dirigidos a los familiares y para reducir el daño a terceros (EMCDDA, 2018).

Seguridad y justicia

Uso y posesión son penadas por el código penal, así como actividades ligadas a la producción y distribución con agravantes dependiendo de la sustancia en cuestión; tratamiento voluntario como alternativa a la prisión (EMCDDA, 2018)

Desarrollo social y educación

Prevención en etapas iniciales de acuerdo a Plan de acción para el campo del alcohol y las drogas (2016-2020) – también utilizado en el área de salud – con énfasis en priorizar las actividades de prevención, intervención temprana, tratamiento y cuidados posteriores para personas con problemas de abuso de sustancias (EMCDDA, 2018)

• Dinamarca

Salud

El 1 de julio de 2008 entró en vigencia una nueva ley para permitir la prescripción médica de adictos a la heroína; en 2012, también entró en vigencia una ley que permite al ministro de Salud otorgar permiso para abrir y operar salas de consumo de drogas; los tratamientos tienen un acercamiento de reducción de daños (EMCDDA, 2018).

Seguridad y justicia

Actividades relacionadas con la producción y distribución son penadas por el código penal; el uso no es penado, pero la posesión lo es; cantidades para uso personal tienen como pena una fianza; no existen alternativas de tratamiento y tienen una sección de crímenes de mayor gravedad dependiendo de la cantidad y la sustancia (EMCDDA, 2018).

Desarrollo social y educación

La Autoridad de Salud de Dinamarca ha desarrollado un paquete de promoción de la salud centrado en la prevención del consumo de drogas. Incluye recomendaciones basadas en evidencia para las intervenciones de promoción de la salud municipal, subdivididas en secciones sobre intervenciones estructurales, servicios de promoción de la salud, información y educación, y detección temprana (EMCDDA, 2018).

• Holanda

Salud

Tiene un enfoque equilibrado, haciendo distinción entre medicamentos blandos y duros; busca prevenir el uso de drogas y rehabilitar a los usuarios, así como reducir el daño de ellos (EMCDDA, 2018).

Seguridad y justicia

El tráfico de drogas, el cultivo y la producción y la venta y posesión de drogas son actos delictivos/ las autoridades locales pueden tolerar los puntos de venta y consumo de cannabis, conocidos como “cafeterías”; el uso de drogas como tal no constituye un delito en términos legales. Sin embargo, hay situaciones en las que el uso de drogas está prohibido a nivel local por razones de orden público o para proteger la salud de los jóvenes, como en las escuelas y en el transporte público; depende de las autoridades responsables, no del gobierno nacional, regular esto; la posesión de pequeñas cantidades de drogas para uso personal; el uso es legalmente punible con el encarcelamiento, pero no está sujeto a una investigación dirigida por la policía (EMCDDA, 2018).

Desarrollo social y educación

La política holandesa de drogas tiene como objetivo desalentar y reducir el uso de drogas, ciertamente en la medida en que causa daños a la salud y a la sociedad, y prevenir y reducir los daños asociados con el uso de drogas (EMCDDA, 2018).

• Colombia

Salud

En tratamiento, a pesar de que hay más de 300,000 personas con necesidad de tratamiento por consumo de drogas, el estado tiene una capacidad de atención que difícilmente supera una de cada mil personas en esa condición; el 95% de los centros de tratamiento son privados y careen de evaluaciones sistemáticas sobre procedimientos, eficacia y efectividad (Mejía, 2014).

Seguridad y justicia

A partir de 2007 se comenzó a hacer menos énfasis en atacar los eslabones menos importantes de la cadena de producción y tráfico (i.e., en atacar los cultivos de coca) y más en las labores de interdicción: incautación de cocaína y destrucción de laboratorios (Mejía, 2014).

Desarrollo social y educación

Plan de Consolidación Integral de la Macarena – PCIM. Esta fue una intervención integral que no sólo llevó programas de desarrollo alternativo a esta región del país, sino que impulsó una presencia integral del estado en muchos frentes: programas de salud, educación, fortalecimiento de la justicia, aumento en presencia policial (Mejía, 2014).

• **Uruguay**

Salud

Sistema Nacional Integrado de Salud desarrollaría dispositivos pertinentes para prevenir el uso problemático de cannabis y brindar una adecuada atención a los usuarios que lo requieran (Álvarez, Pose y Luján, 2017).

Seguridad y justicia

Creación del Instituto de Regulación y Control del Cannabis (IRCC) para fiscalizar los cultivos, la cosecha, distribución y comercialización de cannabis en concordancia con la fijación de las políticas que proponga la JND (Álvarez, Pose y Luján, 2017).

Desarrollo social y educación

Sistema Nacional de Educación Pública deberá disponer políticas para la promoción de la salud y prevención del uso indebido de cannabis (Álvarez, Pose y Luján, 2017).

• **Estados Unidos**

Salud

Mala distribución de recursos limitados de tratamiento a las personas equivocadas; demasiados espacios de tratamiento son ocupados por usuarios recreativos ocasionales en lugar de personas que cumplir con los criterios diagnósticos, por ejemplo, a través de los tribunales de drogas (Nicholson, Duncan, White & Watkins, 2012).

Seguridad y justicia

La aplicación de la penalización del uso de drogas ocupa una gran parte de la policía y otros recursos de justicia penal. Ha contribuido a crear la situación en la que más de dos millones y medio de personas están ahora encarceladas en las cárceles y cárceles de los Estados Unidos y un total de más de 7.2 millones se encuentran bajo algún tipo de supervisión correccional (Nicholson, Duncan, White & Watkins, 2012).

Desarrollo social y educación

Los programas de prevención que no aceptan los supuestos del enfoque de la guerra contra las drogas han tenido una implementación limitada (Nicholson, Duncan, White & Watkins, 2012).

• Portugal

Salud

Se busca romper con la asociación del consumo de drogas con la inseguridad y se aborda como una problemática de salud. Existe la descriminalización del consumo de drogas desde el año 2000. El uso y posesión de las drogas para consumo persona siguen siendo ilegales, pero las sanciones son ahora administrativas. Existe también una diferenciación entre consumo problemático o no problemático, por lo que, si el individuo resulta dependiente de una sustancia, el Estado busca motivar a la persona para que inicie tratamiento (Cunial, 2013).

Seguridad y justicia

Cuando un usuario es detenido excediendo las cantidades aprobadas por la ley, el caso se traslada a las Comisiones del Abuso de Drogas, en donde es evaluado si el usuario es dependiente físico de la sustancia (Cunial, 2013). La visión recae en que no se perjudique a terceros, por ejemplo, buscando que dependientes dejen de practicar una profesión como sanción, o con una prohibición de visitar lugares de alto riesgo, como bares (Greenwald, 2009 en Cunial, 2013). En los casos en que no es uso problemático,

el consumo sigue siendo visto como no deseado, motivo por el cual se aplican multas o en ciertos casos, una sanción no pecuniaria (Ley 30/2000 en Cunial, 2013).

Desarrollo social y educación

Aplicación de diversos programas de reducción de riesgos como: unidades de atención móviles en las calles, centros de rehabilitación, programas de intercambio de jeringas, programas de prevención e información, etc. (EMCDDA, 2011 en Cunial, 2013).

6.3 Recuento final: batallas ganadas y batallas perdidas

En la información anterior pueden apreciarse casos extremos en la forma de abordar el fenómeno de las drogas desde las políticas públicas: en un primer lugar, tenemos el caso de extremo prohibicionismo en Estados Unidos, donde las políticas de reducción de daños son difícilmente aplicadas, a pesar de que actualmente la regulación del cannabis se encuentre dispar entre los distintos estados del país (i.e. Colorado y Washington).

En el extremo contrario, se encuentra Holanda, cuyas políticas han estado orientadas a la reducción de daños desde el siglo pasado. Otros países europeos de la región presentan contrastes más notorios en cuanto a la aproximación dada a las drogas, con actividades en el área de reducción de daños, pero también con un fuerte control de corte prohibicionista. En este sentido, cabe destacar el caso de Finlandia y Dinamarca, siendo el primero de ellos de los pocos países en los que el consumo está penado.

A nivel Latinoamérica tenemos los casos de Colombia y Uruguay. El primero de ellos con cambios drásticos en los últimos años que han reducido considerablemente la violencia en el país y con un enfoque de salud pública que aborda mejor el área de salud. Uruguay, por su parte, es un país pionero en la reglamentación del cannabis. Si bien, su programa es precursor tan sólo en la regulación de esta droga en específico, muchos especialistas en la integración de reducción de daños y en general en la legalización de drogas ven este primer paso como sustancial en la debida legalización del resto de las drogas y en la consecuente evasión de efectos negativos del prohibicionismo.

A continuación, se presenta un cuadro incluyendo los países europeos mencionados previamente, en el que se hace mención específica de los instrumentos de reducción de daños que se encuentran disponibles en el país.

Cuadro 5. Disponibilidad de respuestas de reducción de daños seleccionadas en Europa

País	Programas de agujas y jeringas	Programas de naloxona para uso en casa	Habitaciones de consumo de drogas	Tratamiento asistido de heroína
Dinamarca	Sí	Sí	Sí	Sí
Holanda	Sí	No	Sí	Sí
Noruega	Sí	Sí	Sí	No
Finlandia	Sí	No	No	No

Fuente: Elaboración propia con base en EMCDDA, 2018

Del cuadro anterior puede concluirse que las respuestas de reducción de daños son más o menos similares en los países europeos seleccionados. No obstante, como se dijo antes, mientras que hay países que adoptan medidas de reducción de daños, su sistema de políticas podría ser determinado como mixto, puesto que algunas conductas relacionadas a las drogas siguen siendo penadas. Por tanto, podría decirse que fuera de Portugal, el resto de los países que se encuentran más avanzados en políticas de reducción de daños, llegan, cuando mucho, a un estado mixto de enfoques.

En el capítulo siguiente se abordará la situación particular de México en los tres apartados de políticas públicas, así como casos particulares del país necesarios para comprender la situación específica del país y los retos particulares a los que se enfrenta al diseñar políticas públicas de drogas.

Capítulo 7.

Política pública y drogas: Estudios de caso en el ámbito nacional

El presente capítulo aborda la conceptualización de las políticas públicas de drogas en México en general y durante los sexenios de Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto. Como se mencionó previamente, un vacío tanto en estructura propia y técnica de políticas públicas de drogas en México ha existido en el país y existió durante los dos sexenios a analizar, dificultando encontrar las acciones concretas que se llevaron a cabo en algunos casos, así como una evaluación propia en la generalidad. Por tanto, el apartado hace un recuento de las acciones que sí pueden ser identificadas en estos sexenios, algunos de sus resultados y, sobre todo, la orientación dada a estos.

7.1 Conceptualización de políticas públicas de drogas en México

7.1.1 Generalidades

Dentro de la descripción inicial a la problemática de las políticas públicas de drogas que se hace en el primer capítulo, se tomaron en cuenta las dificultades existentes en la evaluación de los programas en México. No obstante, y siguiendo una vez más el trabajo de Atuesta (2014) se mencionan a continuación las dificultades de dicho estudio de manera más amplia:

1. No existen relaciones directas entre las estrategias implementadas y los objetivos establecidos
2. No se hicieron mediciones periódicas para realizar las modificaciones en caso de no encontrar resultados positivos
3. No se incluyeron en la mayoría de los casos suficientes acciones específicas vinculadas a la implementación de las estrategias y objetivos (Atuesta, 2014, p. 13).

Si bien, estas dificultades fueron encontradas durante el sexenio de Felipe Calderón, obstáculos similares fueron encontrados durante el sexenio de Peña Nieto, al menos en la primera revisión bibliográfica a los programas en materia de políticas públicas de drogas que se ha hecho en este trabajo.

Por tanto, los siguientes temas consistirán en los planes encontrados hasta el momento, y la forma en la que han podido ser evaluados al menos de manera indirecta. Se probará en el análisis de estos la adopción del esquema prohibicionista durante los dos sexenios presidenciales que abarca este trabajo, a saber, durante los mandatos de Enrique Peña Nieto y Felipe Calderón.

Adicionalmente, va a tomarse en la versión más actual el caso del cannabis, a pesar de que se encuentre en las primeras etapas de reglamentación, y dadas las largas que se le han dado, se tratará de tener el último avance actualizado hasta la conclusión de este trabajo.

7.1.2 Seguridad y justicia

A pesar de que el consumo no se encuentra penalizado en el país, las personas usuarias de drogas representan el principal objeto del sistema de justicia penal en materia de drogas (Zedillo, et al., 2019). De esta manera, cualquier posesión de drogas ilegales en México es un delito. El cruce entre materia penal y de salud en la normatividad que da forma a las políticas públicas de drogas en México en materia de justicia y seguridad es un factor importante en la conceptualización de drogas en general en el país.

Jacques Derrida declaró en alguna ocasión que no existen drogas en la naturaleza, puesto que el concepto de drogas no es un concepto científico, sino más bien uno instituido con base en la evaluación moral o política. De esta manera, las conceptualizaciones de las drogas varían dependiendo del lugar y la manera en que sean consumidas. La historia demuestra que, vista desde afuera, la prohibición de drogas va a ser un periodo transitorio (Seddon, 2016). No obstante, actualmente el concepto de drogas va de la

mano de la prohibición, y la situación actual de encontrar un listado contenido no sólo en el Código Penal Federal, sino en la Ley General de Salud, forma por completo las políticas públicas de drogas en un entorno prohibicionista.

De acuerdo a la Ley General de Salud, la posesión de hasta 5 gramos de marihuana, 0.5 de cocaína, 50 miligramos de heroína, 40 miligramos de metanfetaminas, o 2 gramos de opio, constituye un delito en el que el implicado debe ser arrestado, a pesar de que no se ejerza acción penal. Si, en cambio, las cantidades poseídas son mayores a las anteriores, se dará inicio a una acusación penal que puede llegar al encarcelamiento de la persona (Zedillo et al., 2019).

Desde el año 2009 entró en vigor la llamada Ley de narcomenudeo, con un afán progresista (Zedillo et al., 2019). Esta ley transfirió la responsabilidad del tráfico a menor escala a los 31 estados del país. Al hacer la distinción entre usuarios, traficantes a menor escala y traficantes de mayor escala, se buscó que las penas fueran más de acuerdo al crimen perseguido. Así, se tiene la tabla de consumo mínimo otorgada por la Ley General de Salud, y se especifica que, excediendo estas cantidades, se considerará tráfico menor, podido ser tomado por los estados en particular, y excediendo 1000 veces las cantidades de la tabla, el caso pasará al fuero federal (Pérez Correa, 2014).

A pesar de las anteriores reformas, los estados del país fallaron en implementar leyes locales que fueran de acuerdo a los cambios en la ley federal, mientras que los traficantes a menor escala aún fueron perseguidos. Del 2006 al 2013 más de 140 mil personas fueron procesadas por consumo, mientras otras 300 mil fueron procesadas por posesión. Así, fuera de prevenir el crimen y bajar el poder de los carteles, las instituciones federales siguieron operando para perseguir y sancionar a consumidores y pequeños traficantes (Pérez Correa, 2014).

Con lo anterior, el riesgo que corren los usuarios de drogas aumentó, puesto que la policía y los fiscales arrestan con facilidad a consumidores, puesto que la posesión de drogas no requiere de investigación o más pruebas, si se tiene al implicado en estado de posesión de drogas. Para el año 2015, la posesión simple – sin afán de vender – representó el 65% de las investigaciones abiertas relativas a crímenes de drogas, mientras que la posesión con fines de venta representó el 17.5%. Con tan fácil encarcelamiento, las personas que usan drogas son ingresadas en centros penitenciarios que usualmente violan sus Derechos Humanos, incluido el derecho a la salud. Lo anterior puesto que compartir jeringas entre usuarios conlleva al paso de enfermedades como el VIH (Zedillo et al., 2019).

Durante el sexenio de Felipe Calderón, los programas establecidos en materia de seguridad para combatir el narcotráfico fueron enfocados en la oferta, de acuerdo a la

estrategia 8.1 del Plan Nacional de Desarrollo. A la par, se dio un fortalecimiento en la procuración e impartición de justicia, al igual que en los recursos humanos y materiales destinados a la seguridad pública como estrategia para combatir el narcotráfico. De este modo, se trató de cubrir dos frentes específicos en la estrategia de seguridad y justicia: prevención del delito fortaleciendo la cultura de denuncia y la persecución del delito concentrando fuerzas en el fortalecimiento de la infraestructura y recursos humanos para la persecución de presuntos delincuentes (Atuesta, 2014).

Las medidas anteriores sirvieron para incrementar el número de detenidos, procesados y sentenciados por delitos contra la salud, y, al ser estos mayormente en delitos de posesión, fue imposible utilizar estos datos para evaluar si la implementación de la estrategia 8.1 del PND fue buena.

7.1.3 Salud

Como se dijo en el apartado anterior, la conceptualización de la droga y la prohibición son un espacio en la historia del hombre. Dicho espacio, que no tiene más de 100 años, comenzó la problematización al conectar las prácticas de auto-intoxicación con el concepto de droga (Seddon, 2016). Así, el librar a la sociedad de los peligros de las drogas en la salud, han sido parte del discurso político en la adopción de políticas públicas de drogas en distintos espacios de tiempo, no sólo a nivel internacional, sino nacional (i.e. discurso político de Felipe Calderón).

La evolución del uso de drogas en México es difícil de medir y de entender sin un contexto amplio de prohibición. Las previamente llamadas Encuestas Nacionales de Adicciones eran las encargadas de medir el consumo, mas en su metodología había una cargada visión prohibicionista – contenida desde el nombre previo y propenso a la estigmatización – además de serios problemas de comparación unas con otras (Labate & Ruiz Flores, 2015).

Sin embargo, sí es posible notar un aumento, aunque no significativo, en los niveles de consumo, muy a pesar de las políticas prohibicionistas, siendo de este porcentaje otro menor el que presenta consumo problemático. Los gastos gubernamentales hechos para solucionar esta situación son mucho menores en comparación al gasto hecho en castigo y prohibición: entre 2006 y 2012, el 97.07% del gasto total en políticas de drogas fue asignado a la aplicación de la ley, mientras que sólo el 2.91% fue usado en prevención y tratamiento. No obstante, los datos arrojados en prevención hablan de su efectividad: 5.1% de los individuos informados por los programas de prevención repor-

tan haber consumido drogas, mientras que un 12.3% consumió entre los que no tuvieron acceso a esta información (Zedillo et al., 2019).

En cuanto a tratamiento, las personas con uso problemático de drogas tienen un acceso limitado a él. La ahora Encuesta Nacional de Consumo de Drogas establece que sólo 1 de cada 5 personas con uso problemático recibió tratamiento. Dicho tratamiento se maneja por medio de unidades especiales en centros de salud públicos, habiendo sólo 43 centros en el país. Existen además instalaciones residenciales privadas con altos costos, de hasta 16 mil pesos por tratamiento. A la par, de esos 2300 centros, sólo el 16% está registrado con las autoridades de salud y sólo el 12% cumple con regulaciones gubernamentales. Aunado a esto, estos centros no cuentan con monitoreo regular o metódico de las prácticas en los anexos, mas son sabidas sus condiciones problemáticas y las violaciones a Derechos Humanos que se dan en ellos (Zedillo et al., 2019).

A partir del 2016 se tomaron medidas para reemplazar el modelo de tratamiento de drogas con un “Modelo de Programa de Justicia Terapéutica para Personas con Consumo de Sustancias Psicoactivas”, sin embargo, mantiene todas las infracciones de drogas en el sistema de justicia penal, haciendo de nuevo las políticas de consumo problemáticas, tratamiento del sistema de justicia penal y no del sistema de salud (Zedillo et al., 2019), y, nuevamente indicando desde el nombre un enfoque prohibicionista de abstinencia total en el consumo.

En general, las estrategias establecidas durante el sexenio de Felipe Calderón en materia de salud se dividieron en prevención y atención a las adicciones, sin que se consideren a los consumidores no problemáticos. En sí, se fijó una meta específica con un solo indicador: prevalencia del consumo, por primera vez, de drogas ilegales en la población de 12 a 17 años de edad, según sexo en un periodo determinado. Ambos objetivos que guardan relación con política de drogas en materia de salud estuvieron incluidos en el eje “Igualdad de Oportunidades” del PND, buscando reducir desigualdades en los servicios de salud y en garantizar que la salud contribuya a la superación de la pobreza y al desarrollo humano (Atuesta, 2014).

Los objetivos anteriores, ubicados en el Programa Nacional de la Salud, fueron durante el sexenio poco específicos y con una falta de correlación entre los objetivos y las líneas de acción, así como una deficiencia en los instrumentos de medición. En general, los resultados fueron negativos, sin que se tomaran en cuenta el impacto económico y social, la calidad y equidad de la promoción de la salud o la prevención de enfermedades. El programa, finalmente, no presentó seguimiento de las actividades realizadas ni sobre la aplicación o destino de los recursos (Atuesta, 2014).

7.1.4 Desarrollo social y educación

Diversos autores (i.e. Zedillo) consideran que el eje central de las políticas públicas de drogas debe ser la educación y la prevención, incluyendo información sobre los riesgos y adoptando políticas que los gestionen.

Hasta ahora, las campañas de prevención no han tenido fundamentos sólidos en las ciencias de la salud ni en las mejoras de la comunicación en México, enfocándose más bien en mandar mensajes erróneos, superficiales y frívolos, que lejos de prevenir el uso parecieran haberlo fomentado (Zedillo et al., 2019).

A pesar de que los programas son llamados de prevención, se ha encontrado que la orientación de estas políticas está más enfocada en enfrentar el consumo de drogas y no en prevenirlo; a la par, se orientan en la profesionalización y fortalecimiento de la infraestructura de seguridad, viendo aún al consumidor como un criminal. En esto se basan los programas existentes, sin que haya, en cambio, programas sociales que busquen el fortalecimiento de oportunidades educativas o laborales, o bien, otros que tengan a la solidaridad social como principal mecanismo en la prevención (Atuesta, 2014).

A pesar de lo anterior, estos programas sí contaron con acciones específicas, así como instrumentos de medición que permitieron realizar una evaluación parcial, teniendo como principal instrumento la Encuesta Nacional sobre Inseguridad. Si bien, se tienen medios para su medición, los resultados no fueron positivos: de 2007 al 2010, la percepción de inseguridad tuvo un crecimiento anual de aproximadamente el 5%. Se sabe, por tanto, que los programas de desarrollo social y educación en materia de drogas no han tenido estrategias a mediano y largo plazo que ayuden a evitar el consumo problemático, y más bien se enfocan en prevenir el consumo asociado a la criminalidad (Atuesta, 2014).

7.2 El caso de la marihuana

Aproximaciones médicas indican que el cannabis no posee propiedades adictivas y no tiene un impacto significativamente negativo en la salud, incluso cuando es consumido en grandes dosis (Blackwell, 2013). Diversos estudios y propuestas de política pública la consideran la primera sustancia que debe ser regulada, pudiendo tomarse diversos modelos en esta regulación (Zedillo et al., 2019). Estados como Colorado y Washington en los Estados Unidos y países como Holanda y Uruguay han tenido por medio de procesos de deliberación democrática en congresos y parlamentos el otorgamiento de permisos y

descriminalización del uso recreativo de la marihuana, no sin acompañar estos procesos de un marco regulatorio fuerte, ordenado e integral (Huerta Lara, 2019).

De acuerdo a Beau Kilmer (Bejarano y Hoffman, 2018), son necesarias “diez p’s” para determinar si la legalización de la marihuana terminará siendo benéfica o no para la sociedad. Dichos puntos son:

- Producción: Debe decidirse el número de productores y la cantidad que se les permitirá producir
- Afán de lucro: Equilibrar el enfoque de salud pública con el interés de comercio
- Publicidad: Decidir si se permitirá publicitar la marihuana o no
- Prevención: Destinar parte de los impuestos de la venta a campañas de información en escuelas y entre consumidores
- Vigilancia y cumplimiento de la ley: Debe haber consecuencias a quien sobrepase los límites
- Penas: Decidir qué hacer con quienes incumplan las nuevas reglamentaciones
- Potencia: Regular los niveles de potencia de la marihuana
- Pureza: La marihuana regulada debe pasar los controles de calidad
- Precio: Establecerse un precio tomando en cuenta que este punto es el más importante en el proceso de legalización
- Permanencia: Establecer mecanismos de evaluación permanente y actualizar la ley en caso de que se requiera para asegurarse de que cumple con los objetivos que fue creada

Dichos retos, propiamente para la reglamentación de la marihuana, son aún retos que el caso mexicano no ha enfrentado. La Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió mediante sentencia de al menos cinco casos la desaplicación de normas penales referentes al cannabis, dando con ello, la posibilidad de obtener un amparo para consumo lúdico, al igual que para siembra, cultivo, cosecha, preparación, acondicionamiento, posesión, transporte e importación de cannabis para consumo personal (Huerta Lara, 2019).

Tras la declaratoria de inconstitucionalidad, surgió al Congreso la obligación de eliminar o modificar los artículos inconstitucionales, no obstante, a pesar de haber contado con tres prórrogas, falló en su tarea. Dada esta situación, se recurrió a una declaratoria general de inconstitucionalidad, figura que sólo una vez antes había sido utilizada. Así, lo ahora aprobado por el pleno conlleva a que la Secretaría General de Salud emita autorizaciones para que adultos puedan sembrar, cosechar, transportar y consumir marihuana, una vez que se legisle al respecto, o incluso si no lo hace. Adicionalmente, la Comisión

Federal para la Protección contra Riesgos (Cofepris) debe establecer lineamientos para adquirir semillas y precisar que el consumo no puede hacerse afectando a terceros ni en lugares públicos donde no haya autorización de todos los presentes (Morán, 2021).

Estos, entre otros efectos, son los que han sido aprobados por el pleno. Una vez publicado todo en el Diario Oficial de la Federación, Salud emitirá los permisos, sin que el amparo sea necesario, ya que la medida fue considerada discriminatoria por algunos ministros, ya que no todos los consumidores tendrían acceso a este tipo de mecanismos legales (Morán, 2021).

A la par, existe ya una descriminalización del cannabis para uso medicinal y científico. Lo que ha hecho la nueva reforma novedosa, es la integración del uso recreacional entre aquellos que deben ser descriminalizados. No obstante, México es firmante de distintos tratados internacionales en los que se comprometía a los fines prohibicionistas previamente establecidos, respecto a los cuales no ha hecho aún reserva alguna que permita al órgano legislativo llevar a cabo el proceso de reforma. Tampoco ha intentado un procedimiento similar dentro de la Organización Mundial de la Salud, que permita la declasificación punitiva del cannabis (Huerta Lara, 2019).

Así bien, México se encuentra en puertas de un cambio único y sustancial en materia de política de drogas. Dicho cambio, podría conllevar a reducir significativamente el tamaño y la fuerza de las redes de tráfico ilegal de drogas que operan en el mercado negro, y expandiría oportunidades de desarrollo a millones de individuos, incluyendo la provisión de oportunidades laborales y la reducción de implicaciones del mercado negro, incluyendo la corrupción, violencia, crimen organizado y redes internacionales de tráfico. Adicionalmente, la legalización reduciría los altos impactos de las leyes prohibicionistas de cannabis, particularmente para las minorías que lo usan, así como a los sectores de mayor pobreza, a la par que brindaría a agricultores en países en vías de desarrollo con nuevas alternativas (Blackwell, 2013). Desde luego, para que todos estos beneficios puedan ser vistos, apegarse al marco normativo fuerte otorgado por las diez P's de Kilmer es sustancial.

7.3 Uso ritual de drogas en México

El uso ritual de drogas en México constituye otro caso de particular importancia no sólo por los derechos que se protegen, sino por el testimonio que ofrece respecto a cómo una legislación que descriminaliza una sustancia psicotrópica debe venir acompañada de políticas públicas contundentes que nos alejen de la genealogía de las drogas, cuyo

concepto actual es fundamentalmente uno legal, que sirve para dar una función distintiva a una categoría regulatoria (Seddon, 2016).

El caso del consumo ritual de drogas en México nace en Viena en 1971, durante la suscripción que el país hizo al Convenio sobre sustancias psicotrópicas – ratificado en diciembre de 1972 – en la cual estableció una reserva que excluye a ciertos grupos indígenas de la aplicación de medidas de carácter represivo respecto a las sustancias que han sido usadas ancestralmente en el país. El texto de la reserva, a la fecha establece:

Todo Estado en cuyo territorio crezcan en forma silvestre plantas que contengan sustancias psicotrópicas de la Lista 1, y que se hayan venido usando tradicionalmente por ciertos grupos reducidos, claramente determinados, en ceremonial mágico-religioso podrá, en el momento de la firma, de la ratificación o de la adhesión, formular la reserva correspondiente, en relación a lo dispuesto por el Artículo 7 del presente Convenio. (Camino, 1987, s/p).

A pesar del carácter histórico de dicha reserva, la noticia pasó desapercibida frente a la prensa de aquellos años, puesto que mostraba la necesidad de dar una normatividad específica que fueran en contra de tratados internacionales, en busca de poner en relieve la realidad cultural de las tradiciones indígenas (Camino, 1987).

La reserva es encontrada en la legislación nacional dentro del Código Penal Federal, mismo que, apoyado por la lista de sustancias otorgada por la Ley General de Salud, ha hecho una reserva para uso ritual de peyote u hongos alucinógenos en el caso de la posesión de ambas plantas. Así, se establece que no se ejercerá acción penal en el caso de que la posesión se trate de:

“(...) peyote u hongos alucinógenos, cuando por la cantidad y circunstancias del caso pueda presumirse que serán utilizados en las ceremonias, usos y costumbres de los pueblos y comunidades indígenas, así reconocidos por sus autoridades propias” (Código Penal Federal, Artículo 195 bis).

Dicha legislación cobra mayor importancia cuando se toman en cuenta los datos de la previamente conocida Encuesta Nacional de Adicciones, en la que se establece que sólo el 0.1% de la población general mexicana consume peyote por lo que puede inferirse que la población que usa peyote en el país sin que sea uso ritual es en realidad limitada (Labate y Feeney, 2016).

No obstante, el artículo 195 bis es vago en su redacción, sin quedar específicos cuáles son los grupos indígenas que tienen el derecho de hacer uso ritual de estas sustancias, ni qué cantidad será la determinada para esos usos.

Adicionalmente, existen estudios que han comprobado la poca publicidad que ha tenido el otorgamiento de este derecho en México, siendo que la Comisión Nacional para el Desarrollo de Pueblos Indígenas (CDI), así como la Secretaría de salud, suelen aún pedir que las peregrinaciones de peyote hechas por grupos indígenas carguen con ellas permisos y salvoconductos, a la par que los organismos determinados para defender este derecho de los pueblos desconocen en su mayoría la legislación y el otorgamiento del derecho a uso ritual, por una parte, o bien, son incapaces de evitar que siga habiendo detenciones cuando se encuentran mestizos dentro de las peregrinaciones (Labate y Feeney, 2016).

De esta manera, queda en descubierto un caso en el que la legislación se encuentra en concordancia con tratados internacionales, legislación constitucional y legislación penal para la defensa de un tipo de uso de drogas, sin que este otorgamiento tenga grandes consecuencias para los implicados, dado la falta de políticas públicas de promoción que acompañen este otorgamiento.

7.4 Neoliberalismo y prohibicionismo en México

Cuando se discutieron las consecuencias del prohibicionismo en capítulos anteriores, el papel de Estados Unidos fue claro desde el mayor promotor de políticas prohibicionistas, así como el mayor procurador que, en uso de herramientas de coerción económica y política, establece las políticas prohibicionistas a nivel internacional, utilizándolas ocasionalmente como un pretexto para tener intervención en otros países, principalmente en los países productores de drogas.

En esta misma cadena de ideas, se habla de una intervención estadounidense que constantemente trata de forzar al gobierno mexicano a tomar más fuertes medidas contra el tráfico de drogas en el país, sin que siquiera el gobierno estadounidense pudiera ubicarse en ese nivel de cumplimiento. Es, además, esperado del gobierno estadounidense, si hay una exigencia en cuanto al cumplimiento de estándares prohibicionistas, dar a cambio la soberanía que el país requiere (Reich & Aspinwall, 2013).

Adicionalmente, se habla del nacimiento de un Estado-narco, derivado del modelo económico neoliberal vigente. Desde luego, esto opera de manera distinta si nos referimos a un país de centro o a un país de periferia. En el caso mexicano, de periferia,

el Estado no refleja la universalidad de intereses que funda el carácter abstracto e impersonal del Estado capitalista general, sino que se transforma en un instrumento de los grupos de poder que se disputan la hegemonía, entre los cuales participan los cárteles de drogas. Así, el régimen político neoliberal guarda del régimen anterior el corporativismo, el autoritarismo y el clientelismo, pero con una nueva concepción de Estado con intervención mínima (Solís González, 2013).

De esta falta de estructura y legitimación Estatal, nacen además una serie de agentes sociales que participan y se benefician de tan rentable negocio global, que es la economía de la droga (Solís González, 2013). A falta de dicha legitimación, se habla en ocasión del caso mexicano, sobre todo durante el periodo de guerra a las drogas originada por Calderón, de un Estado fallido en el sentido en el que fue conceptualizado como una nueva amenaza tras el fin de la guerra fría (Morton, 2012).

La relación simbiótica entre el régimen político neoliberal y el crimen organizado tiene finalmente una importante consecuencia: la alteración de las relaciones sociales de producción en el actual régimen de acumulación, penetrando a todo nivel de gobierno por el narcotráfico. México, enredado en estas relaciones y alteraciones, se convierte entonces en el vector resultante tanto de las contradicciones que permean la dinámica actual, como en las contradicciones que fueron resultado de la esfera de la dominación política de clase (Solís González, 2013).

PARTE IV.

POLÍTICAS PÚBLICAS DE DROGAS A TRAVÉS DEL PROCESO ANALÍTICO JERÁRQUICO Y SEM/PLS

La cuarta parte, referente al aspecto metodológico de esta investigación, está compuesta por cuatro capítulos. Se comienza con el capítulo 8, en el que se hace un abordaje de la generalidad de los enfoques teóricos para el estudio de las políticas públicas, así como la elección de variables dependiente e independientes con sus respectivos sustentos teóricos.

El capítulo 9 aborda todo lo relativo a la aplicación del proceso analítico jerárquico: desde los elementos metodológicos, hasta la elección de los paneles de expertos y la ponderación hecha en la metodología por medio de la matriz de Saaty.

El capítulo 10 se ocupa de dar los elementos metodológicos del SEM-PLS, así como del software SmartPLS. Se establecen también en este capítulo razonamientos para la elección de los sujetos entrevistados en la metodología, selección de la muestra y realización del instrumento.

Finalmente, el capítulo 11 presenta el modelo propuesto por medio de la metodología SmartPLS, así como las respectivas pruebas estadísticas que le dan validez desde la evaluación del modelo de medida y el modelo estructural.

Capítulo 8.

Propuesta metodológica

La propuesta metodológica aquí presentada, da pormenores sobre la estrategia general de esta investigación. En capítulos siguientes, se establece la aplicación de las dos metodologías utilizadas en el estudio.

8.1 Enfoques teóricos para el análisis de políticas públicas

De acuerdo a Roth (2018), el análisis de políticas públicas no constituye una nueva teoría sobre el Estado, la sociedad o la política (Roth, 2018, p. 69). El autor señala, que si bien, el análisis es de un corte similar a los hechos sobre los estudios de Estado, sociedad o política, la perspectiva de observación cambia cuando el interés es realizar un análisis de política pública. En estudios de esta clase, no obstante, pueden verse reflejados debates y evolución de teorías sociales y políticas.

Así, para el momento actual de abundancia de investigaciones centradas ya sea en la sociedad, o centradas en el Estado, se toman en este estudio las teorías mixtas que rechazan el racionalismo economicista y el sometimiento total de la sociedad al Estado, y se avanza a una discusión complejizada, en la que se integran “factores internos y externos al Estado; estructurales e individuales; materiales, culturales e históricos; locales y globales; nacionales e internacionales, para dar cuenta de las formas de acción y del qué y cómo hacer del Estado...” (Roth, 2018, p. 70).

De manera específica, este trabajo se centra en el origen o naturalezas de las políticas públicas de drogas. Estudios como este – en cuanto al origen de las políticas públicas – no tienen un rol tan predominante, y más bien suelen centrarse en la naturaleza de la ciencia de la política pública. Por tanto, la controversia teórica ha sido trasladada al plano epistemológico (Roth, 2018). A continuación, se hace un recuento de dichas perspectivas y se señala la que guía la metodología para el análisis de política pública en esta investigación.

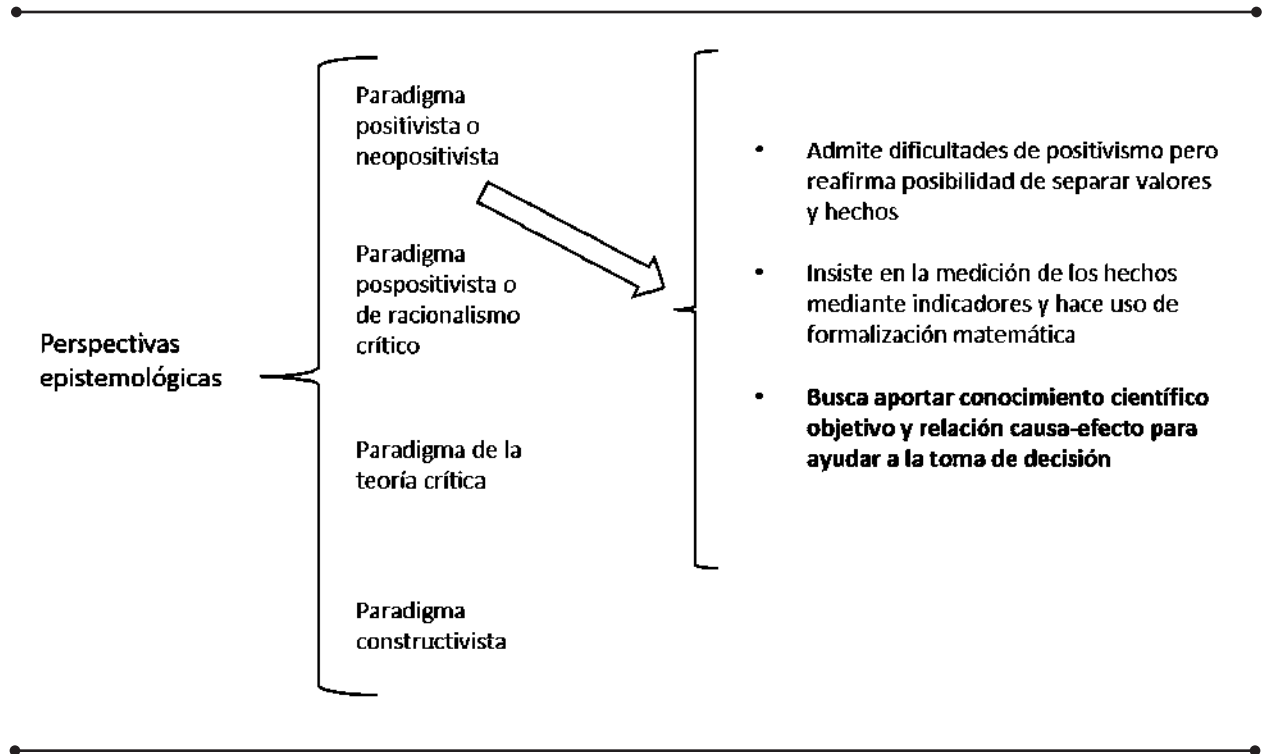
8.1.1 Perspectivas epistemológicas

Como objeto de conocimiento, las políticas públicas han sido sometidas a distintos intentos de explicación, por lo que existen diversas teorías que explican e interpretan el surgimiento, cambio y desarrollo de las políticas públicas. A continuación, se hace un corto resumen basado en el trabajo de Roth (2018) sobre los distintos acercamientos:

- Paradigmas positivistas y neopositivistas: La realidad es directamente asequible y está determinada por leyes de causalidad que pueden ser descubiertas.
- Paradigma pospositivista o racionamiento crítico: La realidad existe y los hechos pueden ser explicados, pero la multiplicidad de causas y efectos dificultan la tarea explicativa, mientras que los hechos y valores no pueden ser separados.
- Paradigma de la teoría crítica: La realidad existe, pero es de imposible acceso.
- Paradigma constructivista: La realidad es un constructo social, por lo que la misma no es asequible a los investigadores.

Esta investigación cuenta con una metodología determinada por el enfoque neopositivista, puesto que se parte de que la realidad es asequible y los resultados esperados buscan tener un robustecimiento de comprobación, además de que la posibilidad de separar hechos de valores es considerada. En la siguiente figura se resumen las características del neopositivismo que guían el análisis de políticas públicas de este estudio.

Figura 8. Perspectivas epistemológicas en el análisis de políticas públicas



Fuente: Elaboración propia con base en Roth (2018).

8.1.2 Análisis de políticas públicas

Una vez delimitada la perspectiva epistemológica del análisis de políticas públicas, es propio establecer un marco, una teoría y un modelo de políticas públicas. Teniendo en cuenta que un marco representa un enfoque interpretativo y un repertorio metodológico; una teoría son preposiciones ligadas que buscan explicar fenómenos; y un modelo es la representación simplificada de un proceso o parte de un proceso particular (Roth, 2018), se establece que:

- El marco de esta investigación corresponde al ciclo de las políticas públicas, por una parte, y como ha sido establecido en el marco teórico de esta investigación, el cual divide el proceso de la política pública en diferentes etapas o fases. El marco también responde a un enfoque sustantivo y lógico positivista.
- La teoría de análisis es parcialmente la secuencia de formulación y legitimación de las políticas públicas analizada por autores como Simon y Lindblom, entre otros.

- El modelo a tomarse se basa en el modelo de toma de decisión de racionalidad limitada, en la cual se presupone que la información nunca puede ser completa. Este estudio se centra en el segundo supuesto del modelo, en el que la información no puede ser completa puesto que algunas soluciones válidas se descartan porque no corresponden a los valores de los tomadores de decisión, o sencillamente no se perciben.

Al respecto de los marcos analíticos, se presentan en el siguiente cuadro los distintos enfoques y sus objetivos de acuerdo a Villarreal Cantú (2010).

Cuadro 6. Diferentes marcos analíticos para el estudio de políticas públicas

Tipo de enfoque	Objetivo primordial
1. <i>Proceso</i>	Analizar una parte del proceso de políticas
2. <i>Sustantivo</i>	Analizar un área o tema en particular de una política
3. <i>Lógico-positivista</i>	Analizar las causas y consecuencias de las políticas usando métodos científicos
4. <i>Econométrico</i>	Probar teorías económicas asociadas a problemas públicos
5. <i>Fenomenológico</i>	Analizar situaciones a través de procesos intuitivos
6. <i>Participativo / Redes</i>	Analizar el papel de múltiples actores en la elaboración de políticas
7. <i>Normativo / Prescriptivo</i>	Formular políticas a tomadores de decisiones
8. <i>Ideológico</i>	Analizar políticas desde puntos de vista liberales o conservadores
9. <i>Histórico</i>	Analizar políticas a través del tiempo

Fuente: Villarreal Cantú (2010).

El siguiente diagrama resume lo previamente establecido, delimitando desde el marco hasta el modelo a seguirse en esta investigación.

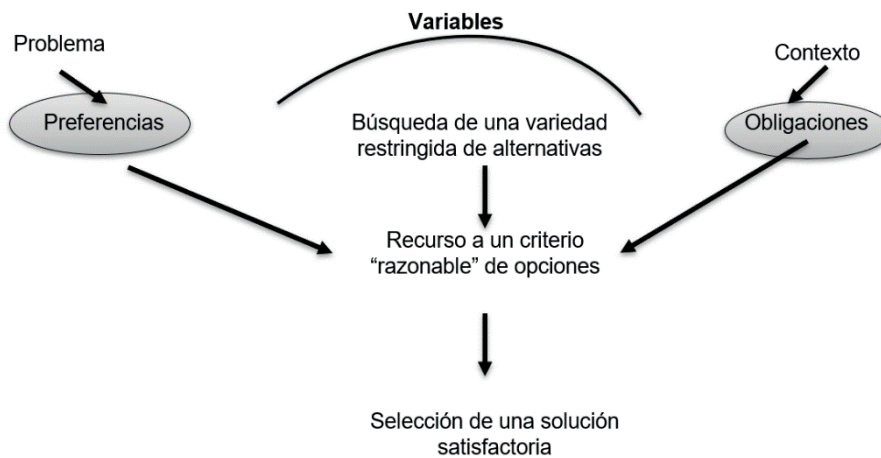
Figura 9. Marco, teoría y modelo



Fuente: Elaboración propia con base en Roth (2018).

Finalmente, el modelo de racionalidad limitada es escogido por las razones previamente establecidas, y tomando de ahí elementos para definir variables: la investigación aquí presentada toma en cuenta variables propias de los actores en la formulación de políticas públicas (ideología política, valores morales), así como aspectos contextuales que influyen en la investigación (conocimiento sobre evidencia empírica, intereses políticos, intereses económicos). La siguiente figura señala el lugar en el que las variables de investigación se encuentran ubicadas.

Figura 10. Modelo de racionalidad limitada (señalado)



Fuente: Elaboración propia con base en Meny y Thoenig (1992).

En conclusión, el análisis de política pública que se lleva a cabo en este estudio, responde al enfoque epistemológico neopositivista, puesto que buscará conocer y medir la realidad, separando hechos de valores; el marco en el cual se llevará a cabo será el marco del ciclo de las políticas públicas; la teoría que será tomada parcialmente es la de la formulación y legitimación de políticas públicas y el modelo será parcialmente basado en el modelo de racionalidad limitada de Simon, siendo que las variables corresponden a preferencias y aspectos contextuales al momento de formular una política pública.

En el apartado siguiente, se fundamentan las variables utilizadas en la investigación, partiendo de la dependiente a las independientes y subrayando los aspectos teóricos de políticas públicas de drogas que han llevado a su elección.

8.2 Sustento de variables

Como en toda investigación social, el sustento empírico y teórico de variables es sustancial para la elaboración del modelo y el consecuente análisis, así como la elección de la metodología. En la presente investigación se busca encontrar qué influencia tienen distintos factores sobre las políticas públicas de drogas en México, incorporando alguna forma de medición de la misma. Por lo tanto, el sustento empírico de las variables independientes se contabilizó junto al sustento teórico, en el cual hubo mayor bibliografía encontrada. La variable dependiente se eligió dado que es el objeto de análisis de este estudio: las políticas públicas de drogas en México. La fundamentación de sus dimensiones y su estatus como variable dependiente se basó principalmente en un estudio que prevé a las políticas públicas como dichas variables. De este modo, se adaptó el estudio teórico que prevé las dimensiones de las políticas públicas como variables dependientes, y se adaptó su contenido a las políticas públicas de drogas.

8.2.1 Variable dependiente

Como se mencionó anteriormente, la variable dependiente – políticas públicas de drogas en México – ha sido operacionalizada por medio de un estudio teórico que pretende darle valores a las políticas públicas como variable dependiente. El artículo en cuestión corresponde a José Luis Méndez (2000), y trata de manera general de establecer un parámetro de medición con distintos grados e indicadores que serían suficientes para

una escala de políticas públicas yendo de la más alta a la más baja. Así bien, los valores encontrados en el texto son dados a las políticas públicas de drogas en México.

La conceptualización de la variable es tomada del estudio de Cunial (2013) en donde propone una definición de políticas públicas de drogas. A continuación, se da la conceptualización total y la descripción de dimensiones e indicadores.

Cuadro 7. Operacionalización de la variable políticas públicas en México

Conceptualización	Dimensiones	Indicadores
Políticas públicas de drogas: <i>un sistema de leyes, medidas regulatorias y cursos de acción relacionados a sustancias psicoactivas ilegales, y promulgados por un Gobierno, autoridades públicas y/o representantes (adaptado de EMCD-DA, 2011 en Cunial, 2013).</i>	Legitimidad	La legitimidad del problema es alta para la mayoría de los funcionarios
	Diagnóstico	Los supuestos del diagnóstico, en los que se basan la definición de la naturaleza o tipo de problema y la relación del problema con una solución y estrategia específicas, son claros y legítimos para la mayoría
	Solución al problema	La solución al problema es clara y legítima, bien conocida
	Estrategia de solución	La estrategia propuesta es también clara, legítima y bien conocida
	Recursos	Los recursos de organización presupuestarios y legales son adecuados o suficientes para la ejecución del nivel de acción previsto por la estrategia
	Ejecución	La ejecución de la serie de acciones programada por la estrategia se realiza de una manera cercana a la prevista

Fuente: Elaboración propia a partir de Méndez (2000) y Cunial (2013).

El apartado siguiente establece el sustento teórico y empírico de las variables independientes, en las cuales se establecen factores específicos que dan forma a las políticas públicas de drogas en México.

8.2.2 Variables independientes

Los estudios de naturaleza teórica o empírica que se encuentran en esta sección responden a distintas nacionalidades, puesto que, como se mencionó en previos apartados, las

políticas de drogas en México responden a un trasfondo internacional, es decir que las mismas se encuentran ligadas indisolublemente a tratados internacionales y otras normatividades que los vinculan a distintas obligaciones frente a la problemática de drogas.

Si bien, no todos los estudios presentados guardan la misma dureza en el corte prohibicionista, todos se encuentran en el mismo régimen internacional. Adicionalmente y como se dijo en el capítulo de estudios de caso, generalmente los países considerados como más avanzados en materia de política de drogas, siguen guardando un grado de prohibicionismo en las medidas utilizadas en sus políticas públicas, por lo que existe pertinencia al incluir estudios a nivel internacional que a la vez ofrezcan factores que impactan en las políticas públicas de drogas en México. Enseguida se presenta un cuadro en el cual se resume la bibliografía encontrada, el tipo de estudio, las variables encontradas y el país del cual dichos estudios forman parte.

Cuadro 8. Sustento teórico y empírico de variables independientes

Autores	Título	Tipo de estudio	País	Variables
Beatriz C. Labate y Thiago Rodrigues	<i>México y el narcoanálisis: una genealogía de las políticas de drogas en los gobiernos Calderón y Peña Nieto</i>	Teórico (narcoanálisis)	México	1. Valores morales 2. Metas políticas 3. Intereses económicos
Daniel Pontón Cevallos	<i>¿Por qué no se despenalizan las drogas? Razones de la vigencia de una política fallida</i>	Teórico	Internacional	1. Economía política 2. Moral 3. Ideología 4. Uso político
Brígida Renoldi	<i>Los problemas de las soluciones: Una lectura antropológica de la política en las drogas ilegales</i>	Empírico (antropológico)		1. Percepciones morales
Raúl Soriano Ocón	<i>Cuatro fórmulas de posicionamiento frente a las drogas</i>	Teórico		1. Estudios científicos 2. Principios ideológicos
Gonzalo Mardones	<i>Drogas Ilícitas: ¿Un Problema de Justicia Criminal o de Política Social?</i>	Teórico	Chile	1. Evidencia

Autores	Título	Tipo de estudio	País	Variables
María Soledad Llovera y Marina Andrea Scialla	<i>¿La de-construcción del problema droga: ¿Nuevas soluciones para viejos problemas?</i>	Teórico	Internacional/ Argentina	<ol style="list-style-type: none"> 1. Intereses políticos 2. Intereses económicos 3. Valoraciones morales y religiosas 4. Desconocimiento sobre el uso de sustancias 5. Representaciones sociales estereotipadas 6. Respuestas sanitarias 7. Ideología
Andrés Felipe Tirado-Otálvaro	<i>El consumo de drogas en el debate de la salud pública</i>	Teórico	Internacional	<ol style="list-style-type: none"> 1. Argumentos lógicos-rationales 2. Principios morales 3. Saber científico
Ignacio Horminoguez	<i>Cambio en la política pública sobre drogas en Uruguay: del abordaje prohibicionista a la visión de derechos humanos</i>	Teórico (análisis del ciclo de la política pública)	Uruguay	<ol style="list-style-type: none"> 1. Datos científicos 2. Presupuestos morales 3. Presupuestos ideológicos
Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia	<i>Drogas y democracia: Hacia un cambio de paradigma</i>	Teórico	Internacional	<ol style="list-style-type: none"> 1. Prejuicios 2. Visiones ideológicas 3. Tabú
Catalina Pérez Correa y Karen Silva Mora	<i>El Estado frente al consumo y los consumidores de drogas ilícitas en México</i>	Teórico (jurídico)	México	<ol style="list-style-type: none"> 1. Argumentos morales 2. Argumentos utilitarios 3. Argumentos paternalistas
Ethan A. Nadelmann	<i>Los daños de la prohibición de las drogas en las Américas</i>	Teórico	Internacional	<ol style="list-style-type: none"> 1. Prejuicios 2. Ideologías 3. Sentido común científico, económico y de salud
Rodrigo Hernández Flores	<i>Influencia de grupos de interés en la política de control de drogas</i>	Empírico (regresión de Poisson)	México / Internacional	<ol style="list-style-type: none"> 1. Fuerza burocrática 2. Fuerzas políticas 3. Grupos de interés 4. Medios masivos de comunicación 5. Carga moral 6. Discriminación racial 7. Fundamento científico

Autores	Título	Tipo de estudio	País	Variables
Francisco E. Thoumi	<i>Políticas de drogas ilegales: ¿dónde, cómo y qué debatir?</i>	Teórico	Internacional / Colombia	<ol style="list-style-type: none"> 1. Paradigmas científicos 2. Paradigmas políticos 3. Convicciones religiosas 4. Creencias 5. Intereses políticos 6. Razones morales 7. Argumentos de autoridad 8. Ideologías disciplinares
Oliver Meza y Gabriel Corona Ojeda	<i>¿Qué tan preparados están los países para atender problemas perversos? Un análisis internacional de políticas de drogas</i>	Empírico (estudios de caso con análisis de la NATO)	Internacional	<ol style="list-style-type: none"> 1. Dimensión política 2. Dimensión cognitiva
Menéndez	<i>"Sustancias consideradas adictivas: prohibición, reducción de daños y reducción de riesgos".</i>	Teórico	Internacional	<ol style="list-style-type: none"> 1. Criterios morales, 2. Criterios políticos 3. Criterios racistas 4. Criterios biomédicos
Machín, J.	<i>Otra política de drogas es posible</i>	Teórico	México/Chile	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ideología 2. Moral
Francisco E. Thoumi	<i>La normatividad internacional sobre drogas como camisa de fuerza</i>	Teórico	Internacional	<ol style="list-style-type: none"> 1. Religión 2. Moral 3. Opinión médica 4. Base científica débil
Tom Blickman y Martin Jelsma	<i>La reforma de las políticas de drogas. Experiencias alternativas en Europa y Estados Unidos</i>	Teórico		<ol style="list-style-type: none"> 1. Principios ideológicos 2. Poca aportación de criterios científicos
Juan Gabriel Tokatlian	<i>Qué hacer con las drogas. Una mirada progresista sobre un tema habitualmente abordado desde el oportunismo político y los intereses creados</i>	Teórico	Internacional / Argentina	<ol style="list-style-type: none"> 1. Decisiones burocráticas 2. Decisiones corporativas 3. Decisiones electorales 4. Decisiones ideológicas 5. Poca influencia de descubrimientos de la investigación científica

Autores	Título	Tipo de estudio	País	Variables
Lucía Dammert	<i>Drogas e inseguridad en América Latina: una relación compleja</i>	Teórico	Internacional	1. Valores 2. Ideologías 3. Cuestiones políticas 4. En menor medida evidencia empírica
Beatriz Acevedo Holguín	<i>La investigación contemporánea en política de drogas. Una propuesta post-estructuralista</i>	Teórico	Colombia	1. Intereses económicos 2. Intereses políticos 3. Percepciones morales, políticas y sociales
Francisco E. Thoumi	<i>Medicina, ciencia e interpretación de las convenciones internacionales de drogas: ¿Será que el emperador está desnudo?</i>	Teórico	Colombia	1. Ciencias médicas y biomédicas 2. Ciencias sociales en menor medida
Dawn Mary Paley	<i>Capitalismo antidrogas. Una guerra contra el pueblo</i>	Teórico	Internacional	1. Intereses económicos

Fuente: Elaboración propia.

Para la elaboración del cuadro anterior fue revisada una amplia bibliografía con distintos acercamientos al tema de la política de drogas y desde distintas áreas del conocimiento y acercamientos metodológicos. La revisión consistió en señalar los factores que influyen en la política de drogas. A su manera, cada estudio sustentó las variables ofrecidas y remarcó la hipótesis de este estudio.

De la lectura crítica de la bibliografía señalada, así como de un conteo general de menciones, se obtuvieron los siguientes factores como los más relevantes en la elaboración de las políticas públicas de drogas: Valores morales, Ideología política, Conocimiento sobre evidencia empírica, Intereses partidistas, Estereotipos e Intereses económicos.

La teoría otorgó a la par una serie de dimensiones, especialmente en el señalamiento por algunos autores clave. El ejercicio anterior se limitó, por tanto, a aquellos estudios que mencionaran las dimensiones específicas para cada una de las variables. Los resultados, a pesar de verse sustentados por distintas fuentes, se concretaron en los autores que de manera más clara ofrecieron las dimensiones. El resultado fue el siguiente:

Cuadro 9. Sustento teórico de dimensiones

Variables	Dimensiones	Autores que vinculan dimensiones con variables
<i>Valores morales</i>	Religión	Angelucci, et al., 2009
	Tradición	
	Ética	NA
<i>Ideología política</i>	Conservadurismo	Brussino et al., 2011 Horminnguez, 2014
	Progresismo	
<i>Conocimiento sobre evidencia empírica</i>	Ciencias médicas y biomédicas	Thoumi, 2017
	Ciencias sociales	
<i>Intereses partidistas</i>	Burocráticos	Tokatlian, 2017
	Corporativos	
	Electorales	
<i>Estereotipos</i>	Clases sociales	Llovera y Scialla, 2016 Del Olmo, 1989
	Delincuencia	
	Enfermedad	
	Raciales	Lynch, 2002
<i>Intereses económicos</i>	Ganancias de la industria del narcotráfico	Thoumi, 2002
	Ganancias de la industria de la represión	
	Ganancias de corporaciones trasnacionales	Paley, 2020

Fuente: Elaboración propia.

De la información anterior se hace la siguiente aclaración: en el caso de la variable de Valores morales fue preciso encontrar una clasificación de los mismos con sustento empírico, por lo que el sustento de las dimensiones no corresponde a un estudio específico de política de drogas. No obstante, la relación entre la variable y las políticas públicas de drogas ha sido ampliamente establecida en la fundamentación de la variable. Lo mismo sucede con la dimensión racial a la variable de Estereotipos, puesto que, a pesar de que a lo largo de la bibliografía consultada se habló del racismo como un principal componente en la elaboración de las políticas públicas de drogas, fue necesario encontrar un estudio con sustento empírico que la ubicara como dimensión a la variable de Estereo-

tipos. En el caso de la dimensión “ética”, la misma fue adaptada tras una deliberación de que el nombre original de dicha dimensión, “espiritualidad”, correspondería más al objetivo de la dimensión, que es, establecer un fuerte sentido de positividad o negatividad frente a las drogas por cuestiones de ética personal. Finalmente, el sustento para la variable de Ideología política, también se basa en un estudio empírico en el que se otorgaron dimensiones en la medición de la misma.

Tras la aplicación de los cuestionarios al *focus group* de expertos, las variables elegidas y sus dimensiones fueron robustecidas, así como agregada una faltante. Dada la metodología SEM-PLS, un robustecimiento en la elección de las variables no es sólo necesario para complementar el sustento propio de las investigaciones científicas, sino necesario para hacer uso de la herramienta SmartPLS, denominado *soft* en su medición de ecuaciones estructurales y contar con un modelo que responda con mayor facilidad a las premisas existentes.

Capítulo 9.

Análisis de políticas públicas de drogas por medio del proceso analítico jerárquico

9.1 Elementos metodológicos del proceso analítico jerárquico

El método de análisis jerárquico de Thomas Saaty, también conocido como algoritmo de Saaty, es un procedimiento “(...) de comparación por pares de los criterios que parte de una matriz cuadrada en la cual el número de filas y columnas está definido por el número de criterios a ponderar (...) así se establece una matriz de comparación entre pares de criterios, comparando la importancia de cada uno de ellos con los demás, posteriormente se establece el eigenvector principal, el cual establece los pesos (w_j) que a su vez proporciona una medida cuantitativa de la consistencia de los juicios de valor entre pares de factores” (Saaty, 1987, p. 17). El procedimiento en específico es el siguiente:

- En primer lugar, se determina la importancia relativa de la variable de cada fila en relación a la variable de su columna correspondiente, así, es preciso completar toda la matriz introduciendo en el triángulo superior-derecho el inverso del valor de la celdilla correspondiente del triángulo inferior-izquierdo.
- En segundo lugar, se multiplican los pesos de cada fila, para luego obtener la raíz de acuerdo al número de observaciones.
- Finalmente, se suman las raíces obtenidas, dividiendo las raíces de cada dato normalizado entre esta suma. El resultado corresponderá al peso otorgado a cada variable o dimensión.

Los criterios de la escala se establecen en el siguiente cuadro:

Cuadro 10. Criterios de escala de Saaty

Intensidad	Definición	Explicación
1	De igual importancia	2 actividades contribuyen de igual forma al objetivo
3	Moderada importancia	La experiencia y el juicio favorecen levemente a una actividad sobre la otra
5	Importancia fuerte	La experiencia y el juicio favorecen fuertemente una actividad sobre la otra
7	Muy fuerte o demostrada	Una actividad es mucho más favorecida que la otra: su predominancia se demostró en la práctica
9	Extrema	La evidencia favorece una actividad sobre la otra, es absoluta y totalmente clara
2, 4, 6, 8	Valores intermedios	Cuando se necesita un compromiso de las partes entre valores adyacentes
Recíprocos	$A_{ij}=1/a_{ji}$	Hipótesis del método

Fuente: Elaboración propia con base en Saaty (1987).

Tras la asignación de pesos, una medida global de consistencia es otorgada a la matriz, permitiendo valorar la relación de los criterios entre sí y determinando su coherencia y pertinencia (Saaty, 1987).

9.2 Algoritmo de Saaty en *focus group*: panel de expertos

9.2.1 Selección de expertos para focus group en ponderación de variables

Para poder corroborar la asignación de pesos a las variables, se seleccionaron 26 expertos en el tema de política de drogas en México. Si bien, los expertos señalados centran sus trabajos en México, las nacionalidades de los mismos son diversas. Los criterios para la elección del panel de expertos en la ponderación de variables consistieron en un análisis de diversos estudiosos en el tema, mismos que fueron sometidos a los siguientes criterios, tomando como base el sistema binario:

- β El primer criterio correspondió a la producción académica en el tema de política de drogas o políticas públicas de drogas. Se otorgó un punto a quien al corte de esta selección presentara más de 4 producciones en los temas, pudiendo ser capítulos de libros, artículos arbitrados, cuadernos de trabajos, o reportes de investigación; de la misma manera, se otorgó el valor cero a quienes no cumpliera este criterio.
- β El segundo criterio refirió a la relevancia del trabajo académico de los expertos, por lo que se otorgó el valor de uno a quienes tuvieran al menos 8 citaciones de sus trabajos, de acuerdo a *Google scholar*; una vez más, se otorgó el valor de cero a quienes no cumplieran este criterio.
- β El último criterio, correspondió al trabajo de los expertos en el campo de las políticas de drogas o políticas públicas de drogas, otorgando un punto a quien tuviera alguna distinción, ya fuera al frente o parte de cuerpos de investigación en el tema, a instituciones en el mismo campo, o a ONGs en el tema. El valor de uno fue otorgado a quien tuviera al menos una distinción, y cero a quien no la tuviera.

Para elegir a los expertos finales, se tomó a aquellos que acumularon al menos 2 puntos de entre los criterios establecidos, de ahí la elección de los 24 expertos a los que se les contactó personalmente por medio de correo electrónico, explicando los pormenores generales de la investigación, los fines meramente académicos del estudio y la garantía de confidencialidad. Ocho de estos 24 expertos accedieron a formar parte del estudio, contestando los dos cuestionarios disponibles en el Anexo 2, los cuales se realizaron de forma digital por medio de la herramienta de *Google Forms*. Aspectos generales sobre los expertos participantes pueden verse en el cuadro siguiente:

Cuadro 11. Características generales de *focus group 1*

	Campo de estudio	Tipo de institución donde se desempeña	Sexo
<i>Experto 1</i>	Control internacional de drogas	ONG especializada en política de drogas	Mujer
<i>Experto 2</i>	Política de drogas	Institución de educación superior	Hombre
<i>Experto 3</i>	Prohibición de sustancias psicoactivas	Institución de educación superior	Mujer
<i>Experto 4</i>	Política de drogas	Institución de educación superior	Hombre
<i>Experto 5</i>	Política de drogas	Institución de educación superior	Hombre

	Campo de estudio	Tipo de institución donde se desempeña	Sexo
Experto 6	Crímen organizado	Institución de educación superior	Hombre
Experto 7	Política de drogas	Institución de educación superior	Mujer
Experto 8	Política de drogas	Institución de educación superior	Mujer

Fuente: Elaboración propia.

La comparación por pares al momento de otorgar pesos a la matriz, es un proceso fundamental en la aplicación del algoritmo de Saaty (Saaty, 1987), por lo que se buscó tener un número adecuado de casos y una encuesta que permitiera sondear sus opiniones de manera sencilla y por medio de un formato electrónico para su cómodo llenado.

De acuerdo a Mendoza, et al. "...un juicio de expertos es, en esencia, un sondeo de opinión entre personas reconocidas como fuentes confiables de un tema, técnica o habilidad, con autoridad en una materia específica" (Mendoza et al., 2019, p. 349), por lo que la elección de expertos respondió a criterios de: actividad académica en el campo de políticas públicas de drogas, y, posiciones en cuerpos de investigación relevantes en el área de políticas públicas de drogas.

9.2.2 Ponderación de variables en *focus group*

En un espacio de aproximadamente un mes, los expertos contestaron el cuestionario referente a las variables que se les hizo llegar. Los resultados del llenado de este cuestionario de ponderación de variables arrojaron lo siguiente:

1. Las variables con mayor ponderación de acuerdo a los expertos fueron: Intereses económicos, Estereotipos y Valores morales, en ese orden.
2. La variable de Conocimiento sobre evidencia empírica fue cinco veces mencionada como una variable que no influye en las políticas públicas de drogas, mientras que la variable Valores morales fue mencionada una vez como una variable sin influencia.
3. La variable de "Influencia internacional" fue nombrada en cinco ocasiones, de distintas maneras, como una variable faltante en el conteo.

A partir del número de menciones, la variable de Influencia Internacional fue agregada para futuras ponderaciones como parte de las variables de este estudio. En el caso de la variable de Conocimiento sobre evidencia empírica, los resultados concuerdan con la hipótesis en el planteamiento de esta investigación, a partir de la bibliografía consultada, sobre la baja influencia en las políticas públicas de drogas. No obstante, la variable no se desestimó en el estudio, dada la relevancia en que otros grupos de expertos y de hacedores de política pública, expresen si la misma es relevante e influyente.

Una vez obtenidos los resultados, se procedió al llenado de la matriz de Saaty. Para ello fue necesario tomar el conteo total de jerarquización dada por los expertos, el cual consistió en lo siguiente:

Cuadro 12. Jerarquización de variables por expertos

Experto	Ideología política	Intereses económicos	Intereses partidistas	Conocimiento sobre evidencia empírica	Estereotipos	Valores morales
1	6	3	5	1	4	2
2	5	6	2	1	3	4
3	4	6	5	1	2	3
4	3	6	4	2	5	1
5	3	2	2	1	6	5
6	3	2	4	1	5	6
7	2	5	3	1	6	4
8	3	6	2	1	4	5
TOTAL	29	36	27	9	35	30

Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo a la ponderación dada por los expertos, se obtuvo que la variable Intereses económicos obtuvo 36 puntos; Estereotipos, 35; Valores morales, 30; Ideología política, 29; Intereses partidistas, 27; y Conocimiento sobre evidencia empírica, 9. El llenado de la primera fila de la matriz de Saaty, de acuerdo a los criterios previamente señalados se basó por tanto en la distancia entre la variable más alta (Intereses económicos) con las demás. El resultado fue el siguiente:

- La variable Intereses económicos en relación con la variable Estereotipos, teniendo una distancia de 1 punto (36 a 35), conllevaría a una relación 2, antesala de la 3 de moderada importancia, en la que la experiencia y el juicio favorecen levemente a una actividad sobre la otra. Se eligió el número intermedio dada la extrema proximidad en la jerarquía.
- Intereses económicos en relación con Valores morales (36 a 30), se marca con una relación 4, que se ubica entre la moderada importancia e importancia fuerte, marcada con un 5, en la que la experiencia y el juicio favorecen fuertemente una actividad sobre la otra. Nuevamente se elige un valor intermedio, dado que la distancia entre las ponderaciones no es tan alta.
- Intereses económicos en relación con Ideología política (36 a 29) se marca entonces con el número 5, correspondiente a importancia fuerte, dada su cercanía a la ponderación otorgada a Valores morales.
- Intereses económicos en relación con Intereses partidistas (36 a 27) se marca con el número 6, intermedio entre la importancia fuerte y la importancia muy fuerte o demostrada, en donde una actividad es mucho más favorecida que la otra.
- Finalmente, la relación entre intereses económicos y Conocimiento sobre evidencia empírica (36 a 9) se marca con la distancia más amplia de 9, que corresponde a una extrema relación, en la que la evidencia favorece una actividad sobre la otra de forma absoluta y clara.

A partir de estas ponderaciones, la matriz se completó tomando como punto de partida la variable focus, en relación con las demás. De este modo, la matriz de Saaty fue llenada de la siguiente manera:

Cuadro 13. Matriz de Saaty para variables

Focus	Intereses económicos	Estereotipos	Valores morales	Ideología política	Intereses partidistas	Conocimiento sobre evidencia empírica
<i>Intereses económicos</i>	1	2	4	5	6	9
<i>Estereotipos</i>	1/2	1	3	4	5	9
<i>Valores morales</i>	1/4	1/3	1	2	3	8

Focus	Intereses económicos	Estereotipos	Valores morales	Ideología política	Intereses partidistas	Conocimiento sobre evidencia empírica
<i>Ideología política</i>	1/5	¼	1/2	1	2	8
<i>Intereses partidistas</i>	1/6	1/5	1/3	½	1	7
<i>Conocimiento sobre evidencia empírica</i>	1/9	1/9	1/8	1/8	1/7	1

Fuente: Elaboración propia.

9.2.3 Normalización de la matriz de variables

Siguiendo con el sucesivo paso, se normalizó la matriz para dar con el porcentaje otorgado a cada variable. La matriz normalizada se obtuvo con los siguientes valores:

Cuadro 14. Normalización de matriz de Saaty para variables

Variable	Normalización			Porcentaje
	1	2	3	
<i>Intereses económicos</i>	2160	3.5953	0.39894585	39.89
<i>Estereotipos</i>	270	2.5423	0.282101642	28.21
<i>Valores morales</i>	4	1.2599	0.139802486	13.98
<i>Ideología política</i>	0.4000	0.8583	0.09523968	9.52
<i>Intereses partidistas</i>	0.38889	0.5820	0.064580559	6.45
<i>Conocimiento sobre evidencia empírica</i>	0.000028	0.1742	0.019329783	1.93
TOTAL		9.0120	1	100

Fuente: Elaboración propia.

Los valores encontrados en la tabla, se explican a continuación con base en Mercado (1991).

1. Para la columna 1 de normalización se multiplicaron todos los valores de fila, en el caso de la primera variable de Intereses económicos, de la siguiente manera:

$$1*2*4*5*6*9 = 2160$$

El producto resultante de esta columna y del resto, dan forma a la fila 1 de normalización.

2. A los resultados anteriores, se procede a obtener la raíz $\sqrt[6]{}$ a razón de que se tienen 6 alternativas distintas en la conformación de la matriz. Siguiendo con el ejemplo de la variable de Intereses económicos, el resultado es el siguiente:

$$\sqrt[6]{2160} = 3.59530$$

Se procede a realizar el mismo procedimiento con todos los resultados de la columna 1 de normalización. Los valores obtenidos conforman la columna 2.

3. Después, se realiza la sumatoria de la columna 2, teniendo como resultado:

$$9.0120$$

4. Para la obtención de la columna 3 de normalización se dividen los resultados de la columna 2 entre la sumatoria de las raíces. De acuerdo al ejemplo de la variable Intereses económicos, el resultado sería el siguiente:

$$3.59530/9.01200 = 0.39894585$$

Se repite el procedimiento para completar la columna 3 de normalización.

5. Finalmente, para llegar al porcentaje de cada variable, se multiplican los valores de la columna 3 por 100. Para la variable Intereses económicos, el resultado sería:

$$0.39894585*100 = 39.894585$$

Siguiendo este procedimiento con cada uno de los valores de la columna 3, se obtienen los porcentajes finales otorgados a las variables. Se marcan con rojo las tres variables de

mayor porcentaje, elegidas para la segunda parte de aplicación del algoritmo correspondiente a las dimensiones.

9.2.4 Medida de consistencia de matriz de variables

A continuación, se realiza la consistencia de la matriz, puesto que esta tasa representa un indicador del juicio racional en el llenado de la matriz de Saaty. Los pasos a seguir son los siguientes:

1. Inicialmente, se determina la λ_{max} al multiplicar la matriz original de Saaty por los resultados de la columna 3 de la matriz normalizada. Se obtendrán una serie de valores correspondientes a cada variable, los cuáles habrán de sumarse de la siguiente manera:

$$2.560+1.779+0.872+0.599+0.417+0.134 = 6.361$$

El valor obtenido, corresponde a la λ_{max} .

2. De acuerdo a Mendoza et al. (2019), se procede a calcular el índice de consistencia (CI), para cada criterio, donde n es igual al número de criterios. Para lograr esto es necesario aplicar la siguiente fórmula:

$$CI = \lambda_{max} - n / n - 1$$

Sustituyendo los valores de la fórmula por los correspondientes al estudio, la fórmula se resuelve de la siguiente manera:

$$CI = 6.361-6/6-1 = 0.072227254$$

3. Tras la obtención de este resultado, es preciso determinar el índice aleatorio (IA), que, de acuerdo a Mendoza et al. (2019) puede ser calculado de manera empírica como el promedio CI de una muestra grande de matrices de comparación generadas al azar. La fórmula a utilizar para la delimitación de IA, es la siguiente:

$$IA = 1.98(n - 2)/n$$

Sustituyendo los valores y resolviendo la fórmula, el resultado es el siguiente:

$$IA = 1.98(6-2)/6 = 1.32$$

4. Finalmente, se establece la razón de consistencia (CR) por medio de la siguiente ecuación:

$$CR = CI/IA$$

Sustituyendo los valores, la ecuación se resuelve como sigue:

$$CR = 0.072227254/1.32 = 0.054717617$$

De esta manera, queda determinada la razón de consistencia con un valor de 0.054717617. De acuerdo a Mendoza et al, si la tasa de consistencia "...es menor o igual a 0.1, el nivel de inconsistencia es aceptable, con un resultado contrario se recomienda que el experto debe revisar sus estimaciones" (Mendoza et al., 2019, p. 352). En este caso, nos encontramos con una consistencia aceptable, lo que significa que los resultados obtenidos son válidos y la ponderación hecha en la matriz es razonable.

9.2.5 Selección de expertos para focus group en ponderación de dimensiones

Para poder asignar variables independientes y dimensiones, el estudio consistió en dos llenados en tiempos distintos: el primero correspondiente a la asignación de valores para las variables, y el segundo a las dimensiones de las variables resultantes del primer estudio. Si bien, inicialmente los dos cuestionarios fueron contestados por el primer grupo de expertos seleccionados, en esta segunda parte un nuevo grupo de expertos fue elegido. La razón de ello fue que la variable de Valores morales había sido dejada de lado para la aplicación del segundo cuestionario, habiéndose desestimado su valor en porcentaje.

Tras esto, una selección de expertos distintos para esta segunda parte fue llevada a cabo, aprovechándose el amplio margen de criterios que la oportunidad ofrecía. En este caso, se siguieron los siguientes criterios para la elección de los expertos a encuestar:

- Expertos en el tema que se encuentren en proceso de sus estudios de doctorado o sean recién graduados y hayan tomado temas relativos a las políticas de drogas y a sus aristas: seguridad y justicia, salud, desarrollo social y educación.
- Al menos dos años trabajando en el área de políticas de drogas o estudiando el tema.

Una selección con el método binario no fue necesaria en esta segunda etapa, dado que se siguieron sólo dos criterios, y los expertos a los que se contactó cumplieron todos con ambos. Doce expertos fueron contactados personalmente para la contestación de este cuestionario, nuevamente destacando los fines académicos y garantizando la confidencialidad. Seis de estos doce seleccionados contestaron el cuestionario, cuyos datos generales pueden encontrarse en el siguiente cuadro.

Cuadro 15. Características generales de *focus group 2*

	Campo de estudio	Tipo de institución donde se desempeña	Sexo
<i>Experto 1</i>	Política de drogas	Institución de educación superior	Hombre
<i>Experto 2</i>	Salud pública	Diversas ONGs especializadas en política de drogas	Mujer
<i>Experto 3</i>	Política de drogas	ONG especializada en política de drogas	Mujer
<i>Experto 4</i>	Terror de Estado	Institución de educación superior	Mujer
<i>Experto 5</i>	Política de drogas	Institución de educación superior	Hombre
<i>Experto 6</i>	Política de drogas	Instituciones de educación superior y ONGs especializadas en política de drogas	Hombre

Fuente: Elaboración propia.

En el apartado siguiente se detalla sobre los pormenores de la elección de dimensiones y los resultados de la aplicación del algoritmo.

9.2.6 Ponderación de dimensiones en *focus group*

Para esta segunda etapa de aplicación del algoritmo, se tomaron las tres variables con el mayor puntaje en el cuestionario anterior, más la nueva variable propuesta por los expertos, Influencia internacional. La elección de encuestar en una segunda etapa con

sólo cuatro variables se debe a que estas resultaron con un porcentaje significativo en el primer cuestionario; el resto, presentó un porcentaje menor al 10%.

La cuarta variable previamente mencionada de Influencia Internacional fue por tanto agregada, dándole sus dimensiones a partir de las respuestas al primer cuestionario, en las cuales los términos de Influencia norteamericana, Influencia de los EEUU y Presión de EEUU, fueron mencionados cada uno en una ocasión al señalarse la ausencia de la variable de Influencia internacional. Para englobar esta dimensión, se optó por el término Influencia norteamericana. Fueron también encontrados en las respuestas que abogaban por la inclusión de Influencia internacional como variable, los términos de: Convenciones internacionales de drogas, Tratados internacionales y Presión de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes de la ONU. Se optó en este caso por el término de Convenciones internacionales de drogas para la dimensión.

De esta manera, las dimensiones correspondientes a las tres variables con mayor puntaje y a la nueva variable agregada, son las siguientes:

Cuadro 16. Dimensiones a ponderar con algoritmo de Saaty

Variable	Dimensión
<i>Intereses económicos</i>	1. Ganancias de la industria del narcotráfico
	2. Ganancias de la industria de la represión
	3. Ganancias de corporaciones trasnacionales
<i>Estereotipos</i>	4. Estereotipos de clase social
	5. Estereotipos de delincuencia
	6. Estereotipos de enfermedad
	7. Estereotipos raciales
<i>Valores morales</i>	8. Tradición
	9. Ética
	10. Religión
<i>Influencia internacional</i>	11. Influencia norteamericana
	12. Convenciones internacionales de drogas

Fuente: Elaboración propia.

Una vez más, se aplicó un cuestionario a los expertos (incluido en el Anexo 2) por medio de la herramienta de Google forms, en el cual por medio de tres preguntas les era pe-

didada una ponderación de dimensiones. Entre los hallazgos encontrados en la aplicación del cuestionario se encuentran los siguientes:

- La dimensión de tradición fue señalada en tres ocasiones como una dimensión que no influye en las políticas públicas de drogas. Esta mención se ve reafirmada en los resultados finales de la aplicación de este cuestionario, así como en el lugar de la variable a la que pertenece, Valores morales, en la aplicación del cuestionario anterior.
- Como dimensiones a agregarse, se señalaron control del movimiento social y territorial en una ocasión; intereses políticos o partidistas, expresados en los costos políticos del cambio de un paradigma prohibicionista a otro; y el activismo y su función en el cambio de las políticas públicas de drogas.

Al contrario del cuestionario anterior, en el que la variable de Influencia internacional fue mencionada por la mayoría, en este cuestionario no se ha decidido agregar o quitar dimensiones. Lo anterior, inicialmente, porque no hubo una preponderancia sobre una dimensión en específico, pero también porque en un caso particular la dimensión mencionada corresponde a una variable cuyas dimensiones no fueron encuestadas en esta segunda etapa.

Finalmente, tras la respuesta de este cuestionario, la jerarquización hecha por los expertos fue la siguiente:

Cuadro 17. Jerarquía de dimensiones por expertos

Experto	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1	10	5	6	8	12	9	7	3	2	1	11	4
2	12	6	7	9	10	8	11	1	2	3	5	4
3	12	11	7	4	6	5	2	1	3	10	9	8
4	12	10	11	7	5	4	6	1	3	2	9	8
5	12	11	4	9	8	7	6	2	3	1	10	5
6	6	8	3	11	12	10	9	4	2	1	7	5
TOTAL	64	51	38	48	53	43	41	12	15	18	51	34

Fuente: Elaboración propia.

A partir de estos resultados, la matriz de Saaty fue llenada de la misma manera en que la matriz de variables: asignando un valor a partir de la relación entre la dimensión mayormente ponderada, Ganancias de la industria del narcotráfico (1) y las demás. El llenado completo de la matriz se realizó como sigue:

Cuadro 18. Matriz de Saaty para dimensiones

Focus	1	5	2	11	4	6	7	3	12	10	9	8
1	1	2	3	3	4	5	5	6	7	8	8	9
5	1/2	1	2	2	3	4	4	5	6	7	7	8
2	1/3	1/2	1	2	3	4	4	5	6	7	7	8
11	1/3	1/2	1/2	1	2	3	3	4	5	6	6	7
4	1/4	1/3	1/3	1/2	1	2	2	3	4	5	5	6
6	1/5	1/4	1/4	1/3	1/2	1	2	3	4	5	5	6
7	1/5	1/4	1/4	1/3	1/2	1/2	1	2	3	4	4	5
3	1/6	1/5	1/5	1/4	1/3	1/3	1/2	1	2	3	3	4
12	1/7	1/6	1/6	1/5	1/4	1/4	1/3	1/2	1	2	2	3
10	1/8	1/7	1/7	1/6	1/5	1/5	1/4	1/3	1/2	1	2	3
9	1/8	1/7	1/7	1/6	1/5	1/5	1/4	1/3	1/2	1/2	1	2
8	1/9	1/8	1/8	1/7	1/6	1/6	1/5	1/4	1/3	1/3	1/2	1

Fuente: Elaboración propia.

9.2.7 Normalización de la matriz de dimensiones

Siguiendo el procedimiento establecido en la matriz normalizada de variables, se llega a la matriz normalizada de dimensiones, resultado de multiplicar cada fila y sacar raíz dependiendo del número de observaciones ($\sqrt[12]{}$ en este caso), para luego sumar el total de las raíces y dividir cada resultado de la raíz entre ese número para obtener los valores de la columna 3 y multiplicar estos valores por cien. Tras la realización de este procedimiento se obtuvieron los siguientes resultados:

Cuadro 19. Normalización de matriz de Saaty para dimensiones

Dimensión	Normalización			Porcentaje
	1	2	3	
1. Ganancias de la industria del narcotráfico	43545600	4.3309053	0.2407290	24.0729012
5. Estereotipos de delincuencia	1128960	3.1944043	0.1775577	17.7557746
2. Ganancias de la industria de la represión	188160	2.7513380	0.1529304	15.2930351
11. Influencia norteamericana	7560	2.1047967	0.1169930	11.6993004
4. Estereotipos de clase social	100	1.4677993	0.0815861	8.1586144
6. Estereotipos de enfermedad	7.5	1.1828285	0.0657463	6.5746330
7. Estereotipos raciales	0.5	0.9438743	0.0524643	5.2464303
3. Ganancias de corporaciones trasnacionales	0.00666667	0.6586566	0.0366108	3.6610767
12. Convenciones internacionales de drogas	0.00009921	0.4638522	0.0257828	2.5782757
10. Religión	0.00000425	0.3567514	0.0198297	1.9829670
9. Ética	0.00000071	0.3073299	0.0170826	1.7082625
8. Tradición	0.00000002	0.2282544	0.0126873	1.2687291
TOTAL		17.9907909	1	100

Fuente: Elaboración propia.

9.2.8 Medida de consistencia de matriz de dimensiones

Nuevamente, se calcula la tasa de consistencia siguiendo el procedimiento previamente establecido. Inicialmente, se calcula la λ_{max} al multiplicar la matriz original de Saaty, por los valores en la columna 3 de la matriz de normalización, sumando los valores resultantes de la siguiente manera:

$$3.133+2.253+1.971+1.466+1.020+0.855+0.658+0.46047268+0.323165633+0.256536877+0.216+852126+0.165 = 12.778$$

El cálculo del CI por medio de la fórmula: $CI = \lambda_{max} - n / n - 1$, resulta en lo siguiente:

$$CI = 12.778 - 12 / 12 - 1 = 0.070737155$$

En cuanto al IA, se establece la fórmula $IA = 1.98(n - 2)/n$ que con los valores sustituidos queda como sigue:

$$IA = 1.98(12-2)/12 = 1.65$$

Así, para obtener la razón de consistencia por medio de la fórmula $CR = CI/IA$, se llega al siguiente resultado:

$$CR = 0.070737155/1.65 = 0.042871003$$

El valor encontrado de la tasa de consistencia de 0.042871003 es también menor a 0.1, indicando que el nivel de consistencia es aceptable. Realizando una sumatoria de los porcentajes de las dimensiones de acuerdo a la variable que pertenecen, los resultados son los siguientes:

Cuadro 20. Porcentajes de variables con sus dimensiones

Variable	Dimensión	Total
<i>Intereses económicos</i>	1. Ganancias de la industria del narcotráfico – 24.07%	43.02%
	2. Ganancias de la industria de la represión – 15.29	
	3. Ganancias de corporaciones trasnacionales – 3.66%	
<i>Estereotipos</i>	4. Estereotipos de clase social – 8.15%	37.71%
	5. Estereotipos de delincuencia – 17.75%	
	6. Estereotipos de enfermedad – 6.57%	
	7. Estereotipos raciales – 5.24%	
<i>Valores morales</i>	8. Tradición – 1.26%	4.95%
	9. Ética – 1.71%	
	10. Religión – 1.98%	
<i>Influencia internacional</i>	11. Influencia norteamericana – 11.69%	14.26%
	12. Convenciones internacionales de drogas – 2.57%	

Fuente: Elaboración propia.

Los resultados en la segunda parte de la ponderación de dimensiones no difieren de los primeros resultados en los que se ponderaron las variables. El orden de jerarquía continúa en 1. Intereses económicos, 2. Estereotipos y 3. Valores morales. La única diferencia que se encuentra es que tras la inserción de la variable Influencia internacional, la misma se ubica entre las originales 2 y 3, dejando a Valores morales en un cuarto lugar. En cuanto a los porcentajes se notan las siguientes diferencias:

- El porcentaje de Intereses económicos se incrementó de un 39.89% a un 43.02%; el de Estereotipos se incrementó de un 28.21% a un 37.71%, mientras que el porcentaje de Valores morales bajó de un 13.98% a un 4.95%.

Estos cambios y aumentos en los porcentajes responden a la inclusión de la nueva variable, por lo que los resultados son congruentes con los primeros y en general la aplicación del algoritmo arroja resultados contundentes. En capítulos posteriores, se analizarán las implicaciones de los resultados aquí presentados, y se contrastarán con la metodología SEM-PLS, misma que será abordada en el capítulo siguiente.

Capítulo 10.

Elementos metodológicos del modelo de ecuaciones estructurales

10.1 Ecuaciones estructurales

El llamado modelamiento de ecuaciones estructurales es parte de la estadística multivariada, y es comúnmente utilizada como una técnica confirmatoria para determinar una explicación válida de las relaciones entre las mediciones (Méndez en Estrada, 2019). La técnica analítica de factores, iniciada por Spearman, fue influyente en el desarrollo de modelos de ecuaciones estructurales en el siglo XX. Propiamente, los modelos de ecuaciones estructurales (SEM) corresponden a “una asignatura de la variada metodología que ha sido ampliamente usada en las ciencias sociales” (Estrada, 2019, p. 16). La misma es considerada un avance en la metodología puesto que sintetiza los procesos desarrollados en la econometría, la sociometría y la psicometría (Estrada, 2019). Muthén (2002) estableció que el modelado de ecuaciones estructurales se basa en las variables latentes y en el análisis conjunto de sistema de ecuaciones.

La construcción del conocimiento dentro de esta metodología presupone una relación causal (distinta a la causalidad) en donde las categorías analíticas se pueden re conceptualizar, es decir, traducirse a dimensiones; posteriormente a esto, han de convertirse en variables latentes para después operacionalizarse en variables manifiestas, entendiendo por variables latentes los constructos no observables que emergen a partir de variables manifiestas, o ítems. En la encuesta cada ítem es una pregunta del cuestionario, es así como se puede construir un concepto intangible y medirlo (Vargas, 2019).

La manera en que lo anterior se lleva a cabo, en el caso de estudios de corte cuantitativo, es capturar parte de la realidad materializándola en números (Vargas, 2019), como en este caso, por medio de la escala Likert. La propuesta del modelo estructural que conllevará a las preguntas con la escala Likert requiere la conceptualización teórica que sienta bases que la soporten (Vargas, 2019), de ahí el ejercicio anterior de elección de las variables.

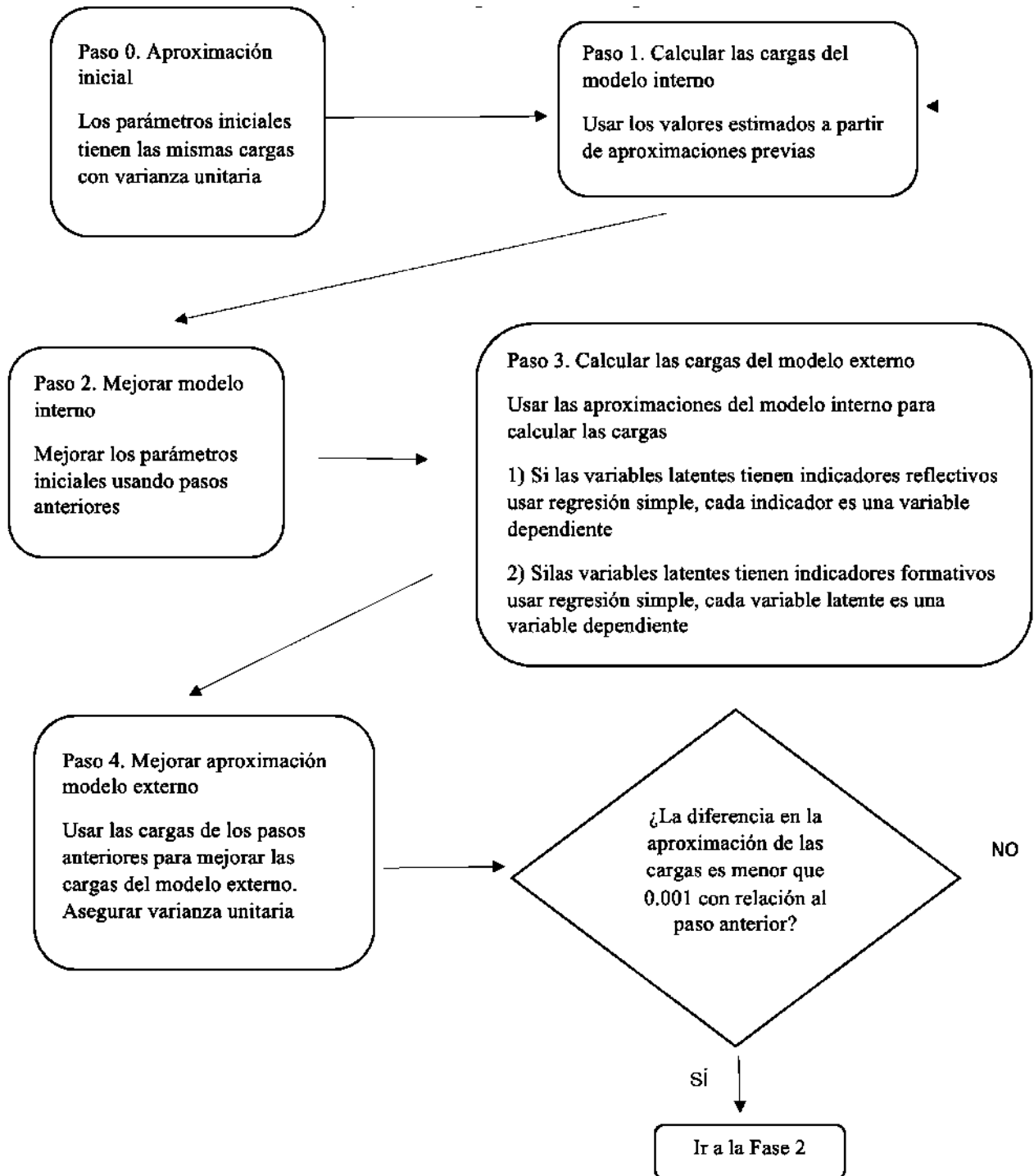
10.1.1 SEM-PLS

Para que la metodología SEM tenga verosimilitud en la estimación de sus parámetros, es necesario que las variables sigan una distribución normal multivariada, a la par de un número de datos que conlleve a un ajuste robusto que a la vez aumenta a medida que se incluyen más constructos dentro del modelo; no obstante, dichos supuestos no siempre pueden ser satisfechos, y al ajustarse el modelo los resultados pueden ser dudosos; como una alternativa a estas situaciones, se tiene a los modelos ajustados vía PLS llamada SEM-PLS (De la Concha, 2019).

La idea general del enfoque PLS es optimizar las predicciones hechas por el modelo sin asumir que los datos siguen una distribución preestablecida, de ahí que se le considere una herramienta de *soft modelling*; para lo anterior, se estandarizan las variables y se escribe el modelo en forma matricial (De la Concha, 2019).

El algoritmo de estimación se divide en dos etapas: la primera llevándose a cabo un algoritmo iterativo para estimar las variables latentes como relaciones lineales de las variables manifiestas, y la segunda en donde se estiman los coeficientes del modelo interno y externo (De la Concha, 2019). A continuación, se presenta un diagrama que explica a mayor escala la etapa uno:

Figura 11. Fase 1 del algoritmo PLS para estimar los parámetros



Fuente: Chin y Newsted en de la Concha (2019).

Es importante tomar en cuenta que, aunque la estimación vía PLS resuelve muchos de los problemas del algoritmo ML, tiene algunas desventajas: la más notable, es que no se tiene una medida que permita validar el ajuste del modelo; por ello, el algoritmo PLS es preferible cuando será usado como una herramienta exploratoria y de predicción (De la Concha, 2019).

10.1.2 SmartPLS

El software SmartPLS es el software que más se utiliza para ajustar modelos estructurales vía PLS, cuenta con una facilidad de uso para aquellos que tienen mínimos conocimientos estadísticos, puesto que basta dibujar el modelo a analizar para calcular los parámetros. En el caso de esta investigación, los motivos para hacer uso del software son los siguientes:

1. Naturaleza de los datos: los datos obtenidos de la aplicación del instrumento provienen de una revisión teórica y reforzada a través de la aplicación del Algoritmo de Saaty. Por tanto, los datos no existían previamente, y su cuantificación es resultado directo de este estudio.
2. Tratamiento estadístico: de la mano con el punto anterior, la elección de la metodología SEM-PLS y específicamente del software SmartPLS responde a la necesidad de dar un tratamiento estadístico a datos que previamente no existían y se ven por primera cuantificados. Esto, con la finalidad de reducir el sesgo en el análisis de los datos obtenidos.
3. Mayor análisis: finalmente, se toma la metodología y el software mencionados con el fin de ahondar en los datos más allá de los resultados obtenidos con la aplicación del algoritmo de Saaty, dado que el algoritmo no proporciona signos a las cargas ni constituye una metodología de la que pueda resultar un modelo.

La facilidad en el uso del software, como se dijo previamente, es también un motivo de elección, dada la naturaleza de los datos y la poca exposición a metodologías del estilo. Los pasos para la elaboración del modelo son sencillos, ya que una vez que el modelo es aceptado (el color rojo del modelo pasa a color azul), es posible tener un reporte posible de importar en varios formatos, incluso en su versión gratuita descargable (De la Concha, 2019).

Para visualizar las cargas estimadas y las medidas de ajuste, basta con ajustar el modelo por medio del algoritmo PLS para después crear un reporte. Dicho reporte

contiene la sección *outer loadings* en donde se contiene el valor de los parámetros estimados del modelo de error de medición; la información se visualiza en forma de una matriz cuadrada. Dentro de la sección *path coefficients* se visualizan las estimaciones realizadas del modelo estructural, muy similar a la sección *outer loadings*, con la diferencia de que esta matriz representa las cargas de los senderos entre las variables latentes. Finalmente, las medidas de ajuste se visualizan en la sección *overview* que contiene las medidas AVE, confiabilidad compuesta, r cuadrada, alfa de Cronbach, comunalidades y las redundancias. Para estimar los errores estándar de cada parámetro estimado, es necesario el remuestreo, accesible corriendo el algoritmo de Bootstrap y generando un nuevo reporte (De la Concha, 2019).

En conclusión, la metodología SEM-PLS es útil cuando los resultados del modelo son dudosos y algunas de las condiciones establecidas no pueden cumplirse. El software SmartPLS resulta de fácil empleo y la lectura de los reportes es sencilla. Es necesario ingresar los datos por medio de una medición numérica, en este caso la escala Likert, y no es necesario un gran tamaño de la muestra. Una particularidad de este estudio, radica en el difícil acceso a los sujetos, por lo que esta facilidad cobra mayor importancia al momento de utilizar tanto el software como la metodología.

10.2 Sujetos

Las políticas públicas de drogas en México, como se ha mencionado, se llevan a cabo con tres distintos enfoques: i) Seguridad y justicia; ii) Salud; y, iii) Desarrollo social y educación (Atuesta, 2014). A pesar de que la evaluación de algunas de estas políticas ha sido difícil, puesto que los programas nunca fueron presentados explícitamente, las medidas de política pública que pueden rastrearse, han sido tomadas como de acuerdo a los objetivos de distintos Planes Nacionales de Desarrollo.

Siguiendo el esquema anterior, los hacedores de política pública de drogas se ubican en las siguientes dependencias:

Cuadro 21. Sujetos de estudio según ámbito y políticas públicas

Ámbito	Seguridad y justicia	Salud	Educación y desarrollo
<i>Políticas públicas</i>	Sin plan específico publicado	Programa de Acción Específico: Prevención y Atención Integral de las Adicciones 2013-2018.	Programa de Acción Específico: Prevención y Atención Integral de las Adicciones 2013-2018.
<i>Acciones tomadas por el gobierno</i>	Localización y destrucción de plantíos de enervantes, operaciones de intercepción y operaciones para reducir la violencia.	Secretaría de salud, Comisión Nacional contra las Adicciones, Comisión Coordinadora de Institutos Nacionales y Hospitales de Alta Especialidad, Comisionado Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios, Consejo de la Comisión Nacional de Bioética, Comisionado Nacional de Protección Social en Salud, Consejo de Salubridad General, Instituto Mexicano del Seguro Social, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, Petróleos Mexicanos, Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Marina. ⁹	Mismos actores que en salud
<i>Quiénes realizan las acciones</i>	Secretaría de la Defensa Nacional (Fuerza Aérea Mexicana y la Fuerza Aeronaval de la Armada de México, Fuerzas armadas) ¹⁰	NA	
<i>Cómo se evalúan</i>	Reportes de aseguramientos y destrucciones en página oficial de Secretaría de la Defensa (datos disponibles)	Sistema de monitoreo y seguimiento; evaluación de resultados (cumplimiento de los objetivos); evaluación de impacto (indicador de reducción de consumo de alcohol de estudiantes de 12 a 17 años).	Misma evaluación que en salud

Fuente: Elaboración propia con base en bibliografía consultada.

9 La integración de estas secretarías a la lista de hacedores de políticas públicas de drogas corresponde a la lista de autores del Programa de Acción Específico: Prevención y Atención Integral de las Adicciones 2013-2018.

10 Datos del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 y página oficial de Secretaría de la Defensa Nacional.

Si bien, el cuadro anterior muestra una selección de hacedores de política pública en el sentido estricto de agentes gubernamentales, el estudio toma en cuenta además las definiciones amplias de actores participantes en el ciclo encontrado en el texto de Mbvalla (2017), citando a Melster (1972) en donde se considera a los actores en políticas públicas como: un individuo, función, grupo de interés, institución, comité, equipo burocrático, coalición, gobierno, partidos políticos, empresas públicas y privadas, etc., que interfieren de una u otra forma y moldean el ciclo de las políticas públicas.

A la par, se toman en cuenta los subconjuntos establecidos por Santibáñez, Barra y Ortiz (2012) mencionados también en Mbvalla (2017): subconjunto uno conformado por el gobierno, la Administración Pública, los partidos políticos y los organismos internacionales; subconjunto dos conformado de actores privados que son, empresas privadas, grupos de interés, centros de investigación y medios de comunicación.

10.3 Muestra

El establecimiento de la muestra en este estudio ha contado con una serie de obstáculos:

- En primer lugar, los sujetos de la muestra están en muchos casos ocultos y el acceso a ellos es complicado. Si bien, la lectura de los documentos disponibles da cuenta de qué instituciones son las encargadas de realizar las políticas públicas de drogas, en muchos casos no es establecido cuál fue el grupo responsable de su creación. Se entiende que el diseño de las políticas públicas de drogas responde a un proceso complejo, en el que participan los tres poderes en conjunto y tres ámbitos también, por lo que se busca, en la medida de lo posible, establecer actores reconocidos como directos en la creación de políticas públicas de drogas.
- En segundo lugar, la delimitación del universo ha sido compleja. Inicialmente por lo tratado en el punto anterior, ya que en muchas dependencias los datos sobre los funcionarios no se encuentran al alcance (CONADIC, por ejemplo), pero también, porque al no saber exactamente quiénes fueron actores, su contabilización ha sido difícil.

Por lo anterior, se llegó a la conclusión de que no sería posible realizar una muestra probabilística que respondiera a la realidad de los hacedores de políticas públicas de drogas en México. No obstante, al contactar a las instituciones anteriores, se estima que se está cubriendo una alta porción de actores relevantes.

De acuerdo a lo establecido por Quispe (2013), la muestra aquí utilizada es de naturaleza no probabilística, intencionada y por opinión, de las cuales se desprende el llamado muestreo bola de nieve. El muestreo de bola de nieve, consistente en el contacto con un participante que originará el contacto de participantes posteriores, es considerada una técnica de muestreo altamente efectiva que permite el estudio de poblaciones que se encuentran ocultas o son difíciles de alcanzar (Waters, 2015). Este tipo de muestreo resuelve en gran parte los obstáculos previamente mencionados.

Asimismo, el muestreo de bola de nieve se considera una herramienta metodológica apropiada cuando se centra en asuntos confidenciales y privados, y se ha utilizado con cierto éxito en el estudio de usuarios de drogas ilegales. Los temas a tratarse en la encuesta y la explicación sobre el propósito de la misma resultan un tema sensible, al hablarse del tema tabú que representan las drogas y las medidas que le hacen frente a las problemáticas desprendidas de ellas.

Con la ventaja presentada en la metodología SEM-PLS utilizando el software SmartPLS para robustecer los resultados que nos den una correlación entre las variables, se tiene la posibilidad de poder utilizar muestras pequeñas.

Así, el cuestionario se aplicó principalmente con la información brindada por dos actores clave que han dado inicio al muestreo bola de nieve, ya que indicaron áreas y sujetos relevantes que podrían aportar a la investigación, así como fuentes de información en donde pudieran obtenerse datos para contactar a los sujetos. Particularmente, se utilizó tras la información dictada por uno de los dos actores clave, consistente en un directorio oficial del gobierno, de actores en el área de salud a nivel federal.

Tras los contactos antes mencionados y la información brindada, se tuvo acceso a áreas del campo de la salud, y se llegó al número de 29 sujetos pertenecientes a organismos gubernamentales especializados en drogas, aunque también fueron contactados miembros de asociaciones civiles sin contar con respuestas de su parte a los cuestionarios. Considerando que el área de salud es donde mayor información fue encontrada respecto a programas y formas de evaluación, los sujetos se consideraron oportunos y lógicos. Por otro lado, como se ha mencionado previamente, las políticas públicas de drogas en México responden a un cruce complejo de sus tres aristas; en la administración actual del CONADIC, incluso, se habla de un trabajo integral entre dichas áreas (Zabicky, 2021).

Adicionalmente, los sujetos entrevistados correspondieron a la mayoría del territorio nacional, teniendo al menos 19 estados representados y a 10 autoridades federales. Los campos de trabajo a los que los sujetos pertenecen van desde la investigación rele-

vante para políticas públicas de drogas, como a encargados de cuerpos implicados en la elaboración de las mismas.

Los nombres de las dependencias, así como de los sujetos, permanecen anónimos por motivos de confidencialidad, más es importante remarcar que se buscó en la medida de lo posible que los actores pertenecieran a las administraciones correspondientes a los sexenios de Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto, a pesar de que a nivel estatal las administraciones no empezaran y terminaran a la par que las presidenciales. De cualquier forma, se fue explícito en que las respuestas dadas al cuestionario habrían de responder a los periodos previamente mencionados, bajo el entendido de que las políticas a nivel estatal van de la mano con los lineamientos federales.

Finalmente, se remarca la dificultad enfrentada al acceder a los sujetos en cuestión. Se estima que un aproximado de 100 sujetos fueron contactados para la contestación de este cuestionario en el trascurso de cerca de 6 meses. Fue previsto para la planeación de este estudio, que los sujetos no sólo serían ocultos, sino difíciles de contactar, por lo que el número logrado se consideró, frente a todo, adecuado.

10.4 Instrumento

El instrumento fue elaborado con escala Likert, trasladando cada indicador a un ítem o pregunta, de forma que las variables latentes puedan ser explicadas. Para la elaboración del cuestionario se tomó en cuenta la información contenida en los apartados de referencia teórica y evidencia empírica de este estudio, así como la bibliografía consultada para la elección de variables, los autores que ligaron estas variables a sus correspondientes dimensiones, y lo sondeado en el *focus group* de variables y dimensiones del algoritmo de Saaty. El resultado fue un cuestionario con 25 preguntas, en las que a cada dimensión le fue asignada una pregunta. Se presenta a continuación la operacionalización de las variables:

Cuadro 22. Operacionalización de las variables

Variable	Dimensión	Ítem
<i>Intereses económicos</i>	Dimensión ganancias de la industria del narcotráfico	La ganancia económica de los narcotraficantes es muy importante en la determinación de las políticas públicas de drogas.
	Dimensión ganancias de la industria de la represión	La ganancia económica de la industria de la represión (cuerpos policiacos, burocracia, centros de rehabilitación, etc.) es muy importante para determinar las políticas públicas de drogas
	Dimensión ganancias de corporaciones trasnacionales	Las ganancias de las corporaciones trasnacionales tienen amplia influencia en las políticas públicas de drogas
<i>Estereotipos</i>	Dimensión estereotipos de delincuencia	La mayoría de los delitos en México son causados por el consumo de drogas ilegales
	Dimensión estereotipos de clase social	Es más probable convertirse en miembro de una asociación delictiva o adicto a las drogas si se pertenece a una clase social baja
	Dimensión estereotipos de enfermedad	Todo consumidor de drogas ilegales es víctima de una enfermedad y debe de recibir tratamiento
	Dimensión estereotipos raciales	Existe un sesgo racial inscrito en las políticas públicas de drogas en el país
<i>Influencia internacional</i>	Dimensión influencia norteamericana	La influencia norteamericana es muy alta en las políticas públicas de drogas en México
	Dimensión convenciones internacionales de drogas	Las convenciones internacionales influyen mucho en la determinación de las políticas públicas de drogas en México
<i>Valores morales</i>	Dimensión tradición	Consumir drogas ilegales va en contra de las tradiciones familiares mexicanas y sus valores
	Dimensión ética	Las drogas ilegales deben ser prohibidas, puesto que consumirlas es incorrecto
	Dimensión religión	Las drogas ilegales deben ser prohibidas, puesto que consumirlas contradice lo dictado en distintas religiones
<i>Ideología política</i>	Dimensión conservadurismo	Las políticas públicas de drogas deben castigar duramente a narcotraficantes, continuar con la militarización en la guerra a las drogas y restringir el uso recreativo de drogas
	Dimensión progresismo	Las políticas públicas de drogas deben otorgar derechos a consumidores, descriminalizar y despenalizar el uso y desmilitarizar la guerra a las drogas

Variable	Dimensión	Ítem
<i>Intereses partidistas</i>	Dimensión burocracia	Los procesos burocráticos que guardan relación con las políticas públicas de drogas (diseño y aplicación de las políticas, legislación en la materia, diplomacia internacional) facilitan su cumplimiento
	Dimensión corporativa	Los grupos corporativos del país son una fuerte influencia en las decisiones políticas que delimitan las políticas públicas de drogas
	Dimensión electoral	Las decisiones de políticas públicas de drogas son determinantes de los procesos electorales del país
<i>Conocimiento sobre evidencia empírica</i>	Dimensión ciencias médicas y biomédicas	Los estudios publicados en años recientes en las áreas de ciencias médicas y biomédicas tienen mucha influencia en la elaboración de políticas públicas de drogas
	Dimensión ciencias sociales	Los estudios publicados en años recientes de ciencias sociales (economía, sociología, antropología) tienen alta influencia en la elaboración de políticas públicas de
<i>Políticas públicas de drogas</i>	Dimensión legitimidad	La legitimidad de la problemática de drogas es alta para los funcionarios públicos
	Dimensión diagnóstico	Los supuestos del diagnóstico de la problemática de drogas ilegales son claros y legítimos para la mayoría de los funcionarios
	Dimensión solución al problema	La solución a la problemática de las drogas ilegales es clara y legítima
	Dimensión estrategia de solución	Los planes, programas y acciones que conforman las políticas públicas de drogas son claros y conocidos
	Dimensión recursos	Los recursos de organización presupuestarios y legales son adecuados o suficientes para la ejecución del nivel de acción previsto en la problemática de drogas
	Dimensión ejecución	La ejecución de la serie de acciones programadas para la atención de la problemática de drogas se realiza de una manera cercana a la prevista

Fuente: Elaboración propia.

Se hace notar que todas las variables fueron integradas en esta segunda parte del estudio con el fin de poder contrastar estos resultados con los otorgados en la aplicación del algoritmo de Saaty. Una vez más, la aplicación del cuestionario fue realizada por medio de la herramienta de *Google forms*. Los sujetos fueron contactados personalmente por

medio de un correo electrónico o videollamada en los que se especificaron los fines académicos del cuestionario y su confidencialidad, se les proporcionó el enlace al cuestionario y el mismo fue contestado en línea. El cuestionario en cuestión puede encontrarse completo en el Anexo 3.

Figura 12. Visualización del cuestionario a hacedores en línea

Cuestionario: Influencia de factores en políticas públicas de drogas en México

pamland24@gmail.com (not shared) Switch account

* Required

La ganancia económica de los narcotraficantes es muy importante en la determinación de las políticas públicas de drogas. *

Totalmente en desacuerdo

En desacuerdo

Ni de acuerdo ni en desacuerdo

De acuerdo

Totalmente de acuerdo

Back Next Clear form

Fuente: Elaboración propia con la herramienta *Google forms*.

Al respecto de la variable de estereotipos, se aclara que en los cuestionamientos les fueron presentados a los hacedores algunos de los estereotipos contenidos hasta la actualidad en las políticas públicas de drogas de forma explícita o implícita¹¹. Dentro de la variable de valores morales, de igual manera, se presentaron algunas de las creencias que, sustentadas en la teoría correspondiente al apartado de referencia teórica, así como a lo conocido en el apartado de evidencia empírica, existen en los programas y discursos de las políticas públicas de drogas.

11 Ver subcapítulo 3.3.1 sobre estereotipos y capítulo 7 sobre políticas públicas de drogas en el ámbito nacional.

Por su parte, la variable de ideología presentó dos escenarios de políticas públicas de drogas, que responden a las dimensiones de progresismo y conservadurismo. Si bien, la dicotomía de progresismo y conservadurismo corresponde a Brussino, et al. (2011), la fundamentación directa para marcar las diferencias de las ideologías políticas en las políticas públicas de drogas se basó principalmente en Horminnguez (2014).

Para finalizar, es pertinente volver a señalar sobre los últimos ítems pertenecientes a la variable de políticas públicas de drogas, que se adaptaron los criterios de una política pública adecuada de acuerdo a Méndez (2000) en su estudio para operacionalizar las políticas públicas como variable dependiente, adaptando estos criterios a la problemática de políticas públicas de drogas en el país.

En el instrumento aplicado, la escala Likert estableció valores del 1 al 5 con la ponderación desde muy en desacuerdo a muy de acuerdo y sus intermedias. La elección de esta escala responde a lo establecido para la metodología SEM-PLS especialmente en lo que respecta al uso del software SmartPLS (Vargas, 2019) así como a lo establecido en el instrumento creado por Brussino et al, (2011).

Bajo estas condiciones se aplicó el cuestionario, se recopiló la información proporcionada y se procedió a realizar el modelado con la herramienta SmartPLS, mismo que se detalla en el capítulo siguiente.

Capítulo 11.

Políticas públicas de drogas en México. Un modelo a través de SEM PLS

Este apartado se centra de forma concreta en el modelado a partir de la base de datos extraída por el cuestionario realizado a hacedores de políticas públicas de drogas, cuyas particularidades en cuanto instrumento, muestra y aplicación fueron detalladas en el capítulo anterior.

El modelo que se presenta en este capítulo, sigue, por un lado, lo establecido por la teoría en cuanto a las relaciones entre variables y sus dimensiones; dado que uno de los objetivos fundamentales de las técnicas de estadísticas multivariantes es aumentar la capacidad explicativa de la comprobación empírica de la teoría, o incluso incrementar el conocimiento teórico en los casos en que sea escaso (Martínez y Fierro, 2018), se reafirma que la elección de la metodología fue la adecuada, dado que de acuerdo a la bibliografía consultada no existía un modelo que tratara de dar causalidad a las variables aquí presentadas.

Por otro lado, el modelo atañe a los resultados entregados en el algoritmo de Saaty, principalmente en lo relativo a la variable propuesta por los expertos en la realización de dicha metodología, así como sus dimensiones. No obstante, es importante mencionar que la base de datos de esta metodología y aquella utilizada para la aplicación del algoritmo de Saaty difieren en distintas formas: tanto por los sujetos que contestaron los instrumentos, como el tipo de pregunta, y la modalidad de la respuesta. En el caso de la base de datos utilizada para el modelado SEM-PLS, fue necesario trasladar los datos a Excel y convertirlos al formato adecuado para su utilización en el software.

Adicionalmente, se realizaron preguntas demográficas que dieron los siguientes resultados:

- El 13.79% de los encuestados correspondió al rango de edad de 18 a 35 años; el 34.48% al rango de 36 a 50 años, y; el 51.72% al rango de 51 a 75 años.
- El 58.62% de los encuestados fueron hombres, mientras que el 41.37% fueron mujeres.

Como se dijo antes, los encuestados consistieron en funcionarios correspondientes al área de salud en distintas áreas de relación con las políticas públicas de drogas, siendo 10 funcionarios federales y 19 funcionarios estatales.

11.1 Base de datos para modelo SEM-PLS

Tras la captura de la información anterior y la relativa a las preguntas correspondientes a los ítems, se inició el primer paso para el modelado, que fue realizar la base de datos que habría de servirnos como pie para aplicar el *soft modelling* en el programa. A continuación, se detalla esta base de datos con sus respectivos ítems y nombres de los indicadores.

Cuadro 23. Base de datos para el PLS-SEM

Variable	Dimensión	Pregunta – respuesta utilizada	Nombre del indicador en PLS-SEM
X1- Intereses económicos	X1.1- Ganancias de la industria del narcotráfico	La ganancia económica de los narcotraficantes es muy importante en la determinación de las políticas públicas de drogas.	Narcotráfico
	X1.2- Ganancias de la industria de la represión	La ganancia económica de la industria de la represión (cuerpos policiacos, burocracia, centros de rehabilitación, etc.) es muy importante para determinar las políticas públicas de drogas	Represión
	X1.3- Ganancias de corporaciones trasnacionales	Las ganancias de las corporaciones trasnacionales tienen amplia influencia en las políticas públicas de drogas	Corporaciones

Variable	Dimensión	Pregunta – respuesta utilizada	Nombre del indicador en PLS-SEM
<i>X2- Estereotipos</i>	X2.1- Estereotipos de delincuencia	La mayoría de los delitos en México son causados por el consumo de drogas ilegales	Delincuencia
	X2.2- Estereotipos de clase social	Es más probable convertirse en miembro de una asociación delictiva o adicto a las drogas si se pertenece a una clase social baja	Clase social
	X2.3- Estereotipos de enfermedad	Todo consumidor de drogas ilegales es víctima de una enfermedad y debe de recibir tratamiento	Enfermedad
	X2.4- Estereotipos raciales	Existe un sesgo racial inscrito en las políticas públicas de drogas en el país	Raza
<i>X3- Influencia internacional</i>	X3.1- Influencia norteamericana	La influencia norteamericana es muy alta en las políticas públicas de drogas en México	Norteamérica
	X3.2- Convenciones internacionales de drogas	Las convenciones internacionales influyen mucho en la determinación de las políticas públicas de drogas en México	Convenciones
<i>X4- Valores morales</i>	X4.1- Tradición	Consumir drogas ilegales va en contra de las tradiciones familiares mexicanas y sus valores	Tradición
	X4.2- Ética	Las drogas ilegales deben ser prohibidas, puesto que consumirlas es incorrecto	Ética
	X4.3- Religión	Las drogas ilegales deben ser prohibidas, puesto que consumirlas contradice lo dictado en distintas religiones	Religión
<i>X5- Ideología política</i>	X5.1- Conservadurismo	Las políticas públicas de drogas deben castigar duramente a narcotraficantes, continuar con la militarización en la guerra a las drogas y restringir el uso recreativo de drogas	Conservadurismo
	X5.2- Progresismo	Las políticas públicas de drogas deben otorgar derechos a consumidores, descriminalizar y despenalizar el uso y desmilitarizar la guerra a las drogas	Progresismo

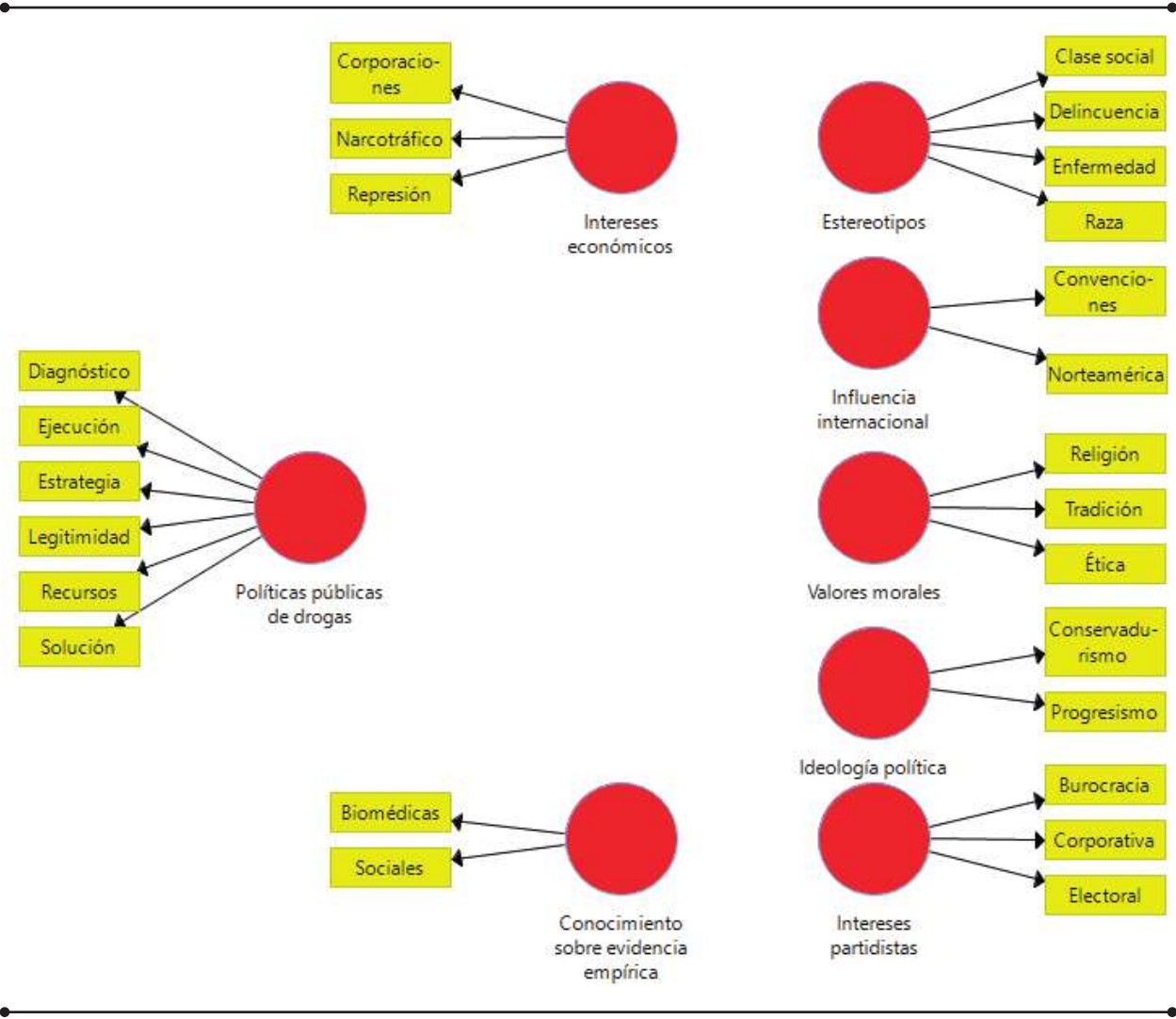
Variable	Dimensión	Pregunta – respuesta utilizada	Nombre del indicador en PLS-SEM
<i>X6- Intereses partidistas</i>	X6.1- Burocracia	Los procesos burocráticos que guardan relación con las políticas públicas de drogas (diseño y aplicación de las políticas, legislación en la materia, diplomacia internacional) facilitan su cumplimiento	Burocracia
	X6.2- Corporativa	Los grupos corporativos del país son una fuerte influencia en las decisiones políticas que delimitan las políticas públicas de drogas	Corporativa
	X6.3- Electoral	Las decisiones de políticas públicas de drogas son determinantes de los procesos electorales del país	Electoral
<i>X7- Conocimiento sobre evidencia empírica</i>	X7.1- Ciencias médicas y biomédicas	Los estudios publicados en años recientes en las áreas de ciencias médicas y biomédicas tienen mucha influencia en la elaboración de políticas públicas de drogas	Biomédicas
	X7.2- Ciencias sociales	Los estudios publicados en años recientes de ciencias sociales (economía, sociología, antropología) tienen alta influencia en la elaboración de políticas públicas de	Sociales
<i>Y1- Políticas públicas de drogas</i>	Y1.1- Legitimidad	La legitimidad de la problemática de drogas es alta para los funcionarios públicos	Legitimidad
	Y1.2- Diagnóstico	Los supuestos del diagnóstico de la problemática de drogas ilegales son claros y legítimos para la mayoría de los funcionarios	Diagnóstico
	Y1.3- Solución al problema	La solución a la problemática de las drogas ilegales es clara y legítima	Solución
	Y1.4- Estrategia de solución	Los planes, programas y acciones que conforman las políticas públicas de drogas son claros y conocidos	Estrategia
	Y1.5- Recursos	Los recursos de organización presupuestarios y legales son adecuados o suficientes para la ejecución del nivel de acción previsto en la problemática de drogas	Recursos
	Y1.6- Ejecución	La ejecución de la serie de acciones programadas para la atención de la problemática de drogas se realiza de una manera cercana a la prevista	Ejecución

Fuente: Elaboración propia.

11.2 Modelado con SmartPLS

Tras la designación previa se procede a insertar las variables con sus dimensiones dentro del programa SmartPLS, esta propuesta responde a la totalidad de las variables y de sus respectivos indicadores. El modelado, sin sus enlaces, queda como sigue:

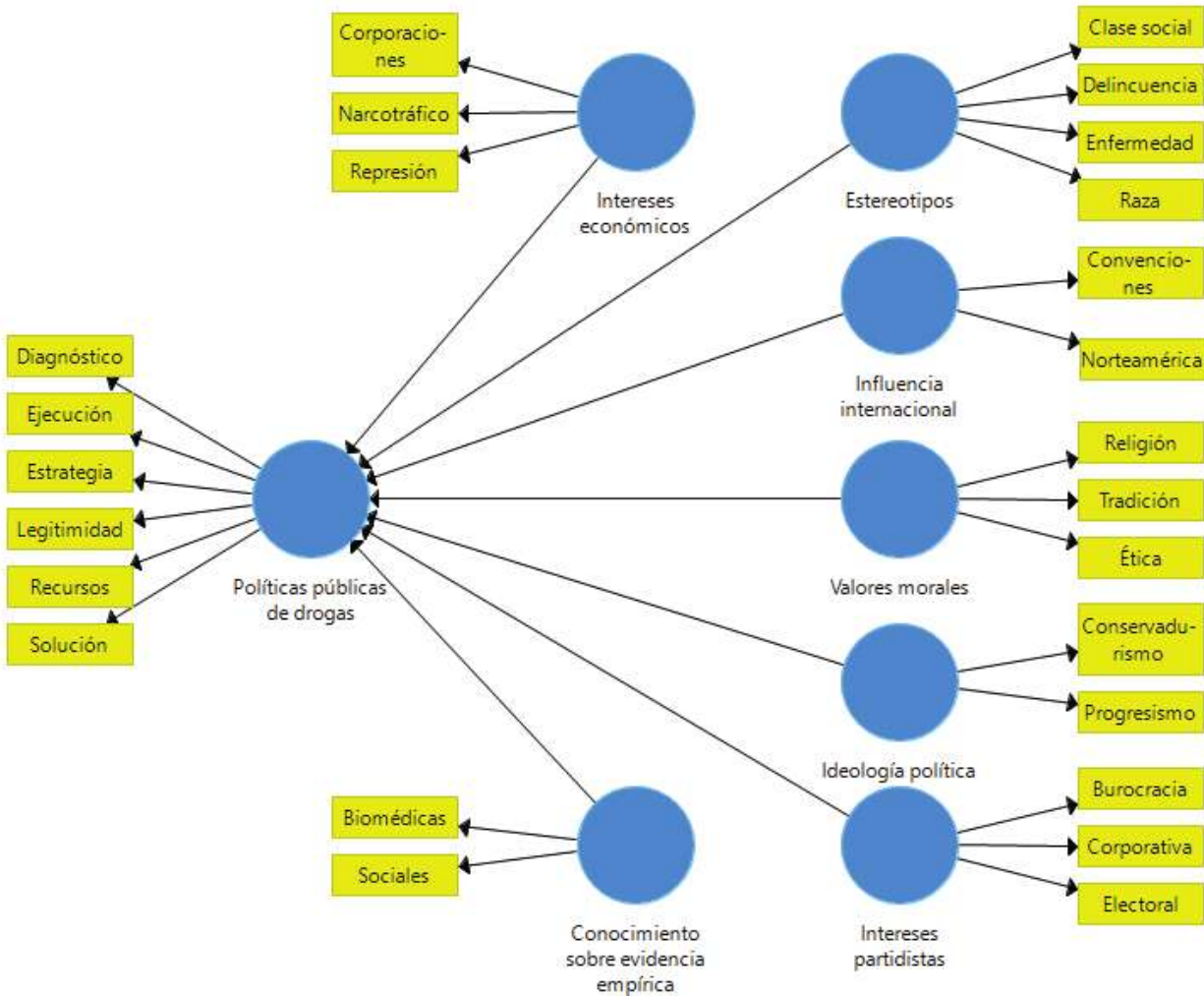
Figura 13. Propuesta de modelo PLS sin enlaces



Fuente: Elaboración propia con base en resultados de software SmartPLS.

Una vez que insertemos los enlaces, el color rojo de las variables pasará a azul, si es que existen relaciones válidas en el modelo. El resultado es el siguiente tras la incorporación de enlaces:

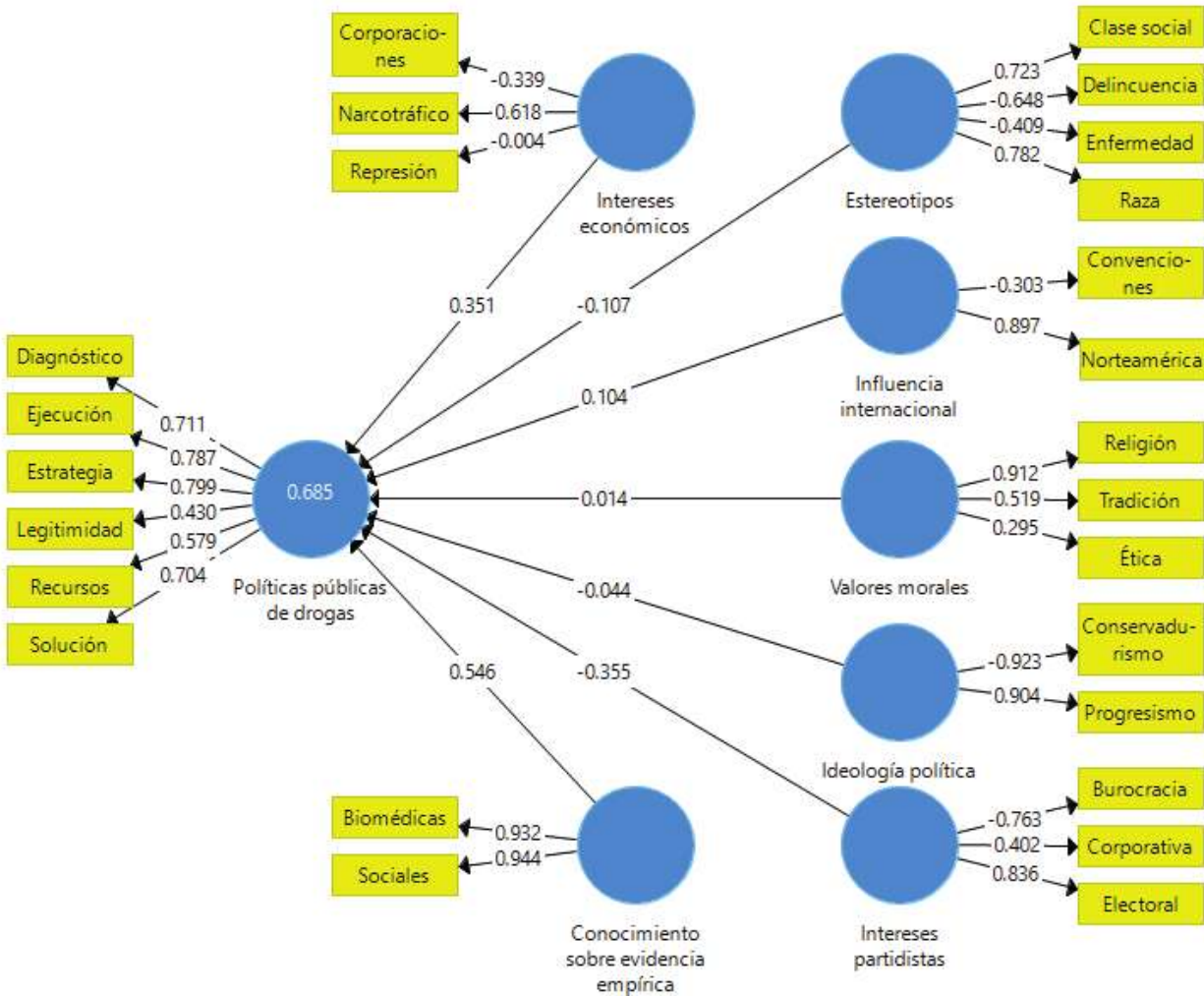
Figura 14. Propuesta de modelo PLS sin algoritmo



Fuente: Elaboración propia con base en resultados de software SmartPLS.

Entendido que las relaciones son válidas, se procede a aplicar el algoritmo PLS a 2000 iteraciones – el mínimo de iteraciones debe ser 300 (Hair et al., 2017) – con un criterio de parada de 10^{-7} . El resultado es el siguiente:

Figura 15. Propuesta de modelo PLS con algoritmo pls y cargas



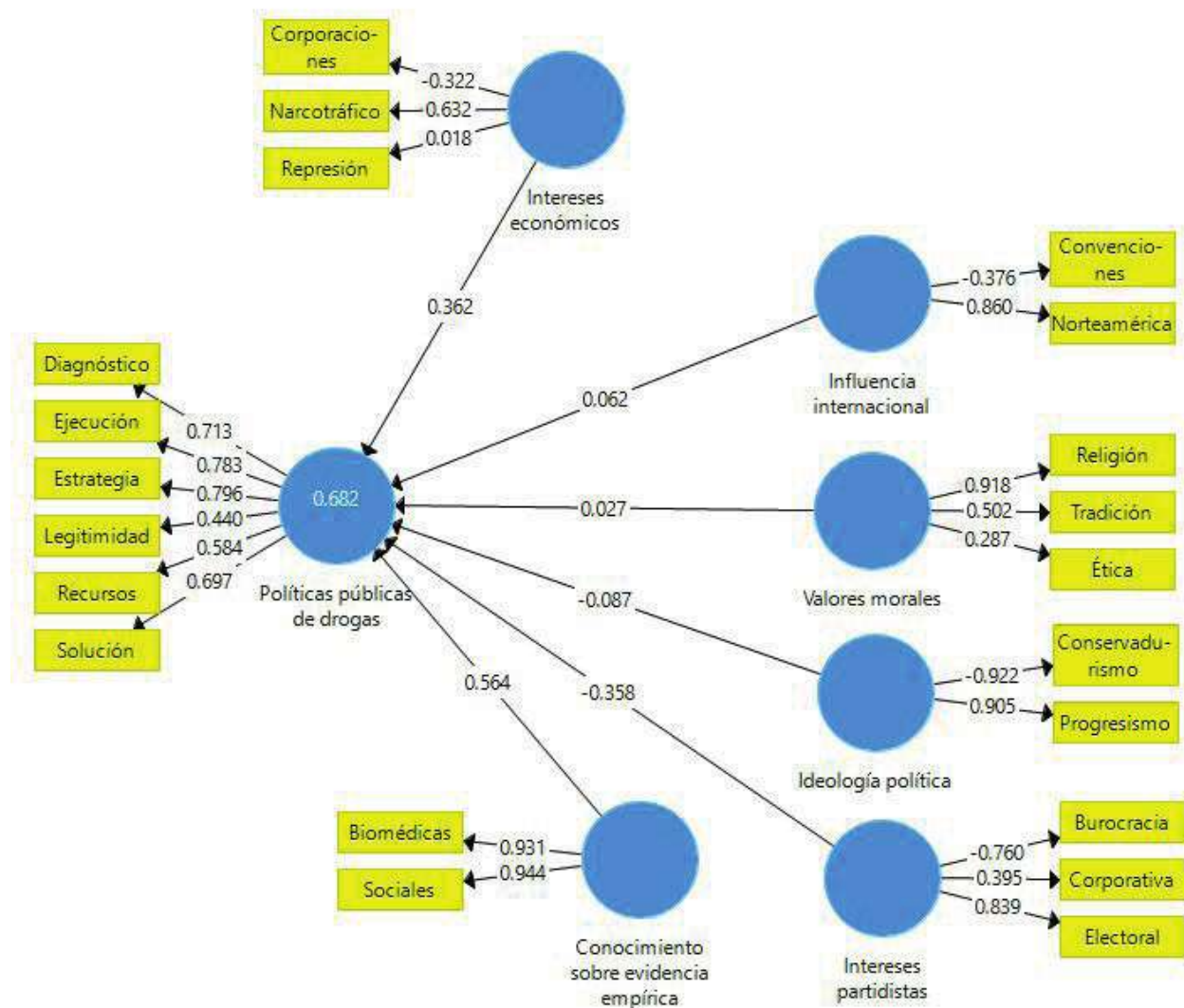
Fuente: Elaboración propia con base en resultados de software SmartPLS.

Al observar la propuesta inicial en el modelo, se pueden apreciar valores que no corresponden a lo estadísticamente significativo. Primeramente, los valores que van de las variables latentes a las dimensiones o ítems, son esperados de un mínimo de 0.5 o mayor; en el caso en que no cumplan con este criterio, se considera necesario eliminar las dimensiones. Igualmente, las cargas entre variables, señaladas por el Coeficiente Path, deben ser superiores a 0.2 para considerarse estadísticamente significativas (Leyva y Olague, 2014).

Para llegar a los valores estadísticamente significativos, se comenzó a limpiar el modelo de las variables con las cargas del Coeficiente de Path más lejanas al 0.2. Tomando en cuenta el valor en la variable de Estereotipos de -0.107 y sus dimensiones, de las cuáles

solo dos se encontraron con valores positivos y arriba de 0.5 (Clase social y Raza), la variable fue eliminada. El modelo resultante de esta sustracción quedó como sigue:

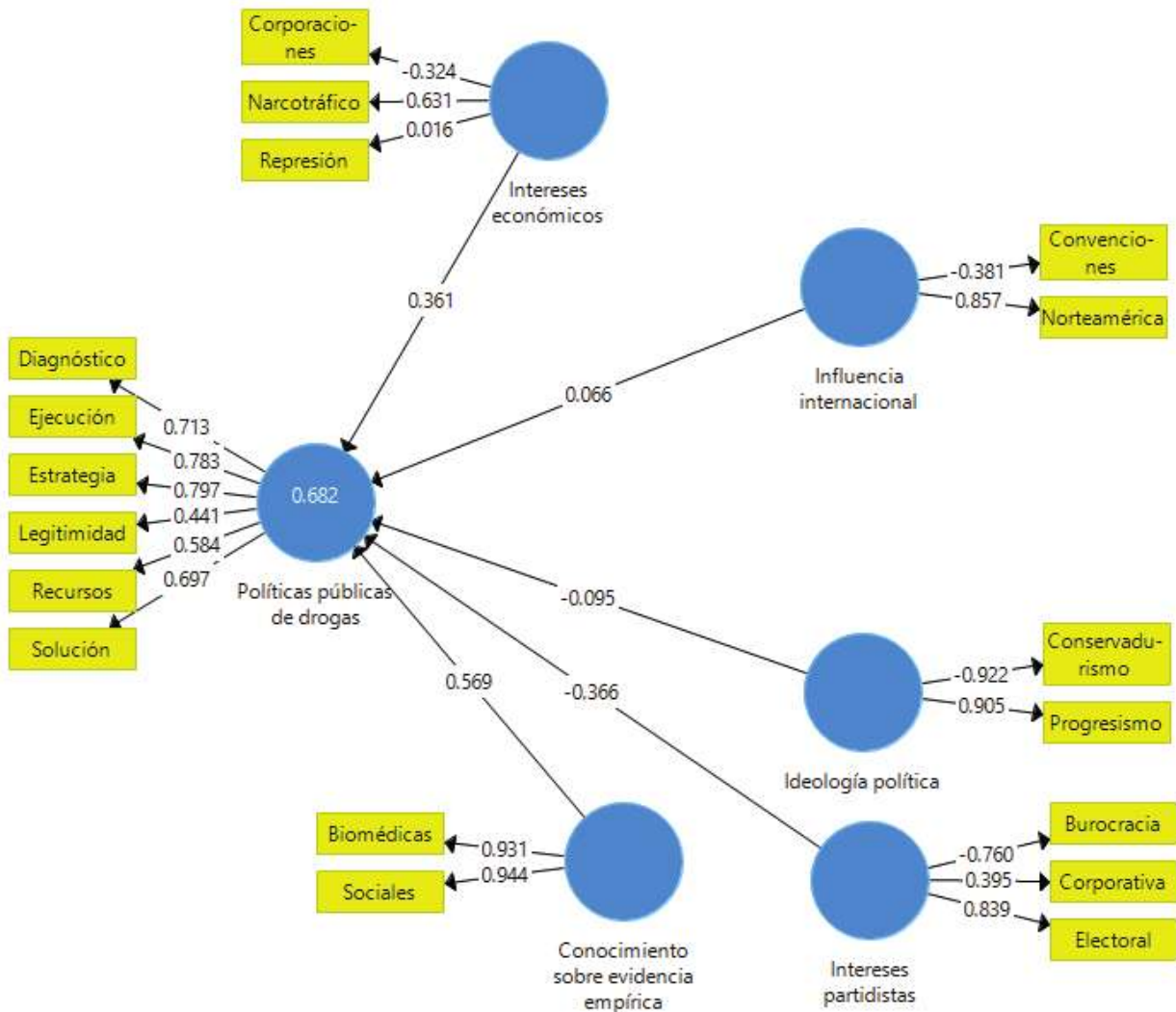
Figura 16. Propuesta de modelo PLS sin variable Estereotipos



Fuente: Elaboración propia con base en resultados de software SmartPLS.

En los nuevos resultados del modelo la variable de Valores morales cuenta con un Coeficiente de Path de 0.027, el más bajo de los coeficientes en el modelo. A la par, cuenta sólo con una dimensión con carga de 0.7, por lo que se estima la eliminación de la variable, para producir el siguiente modelo:

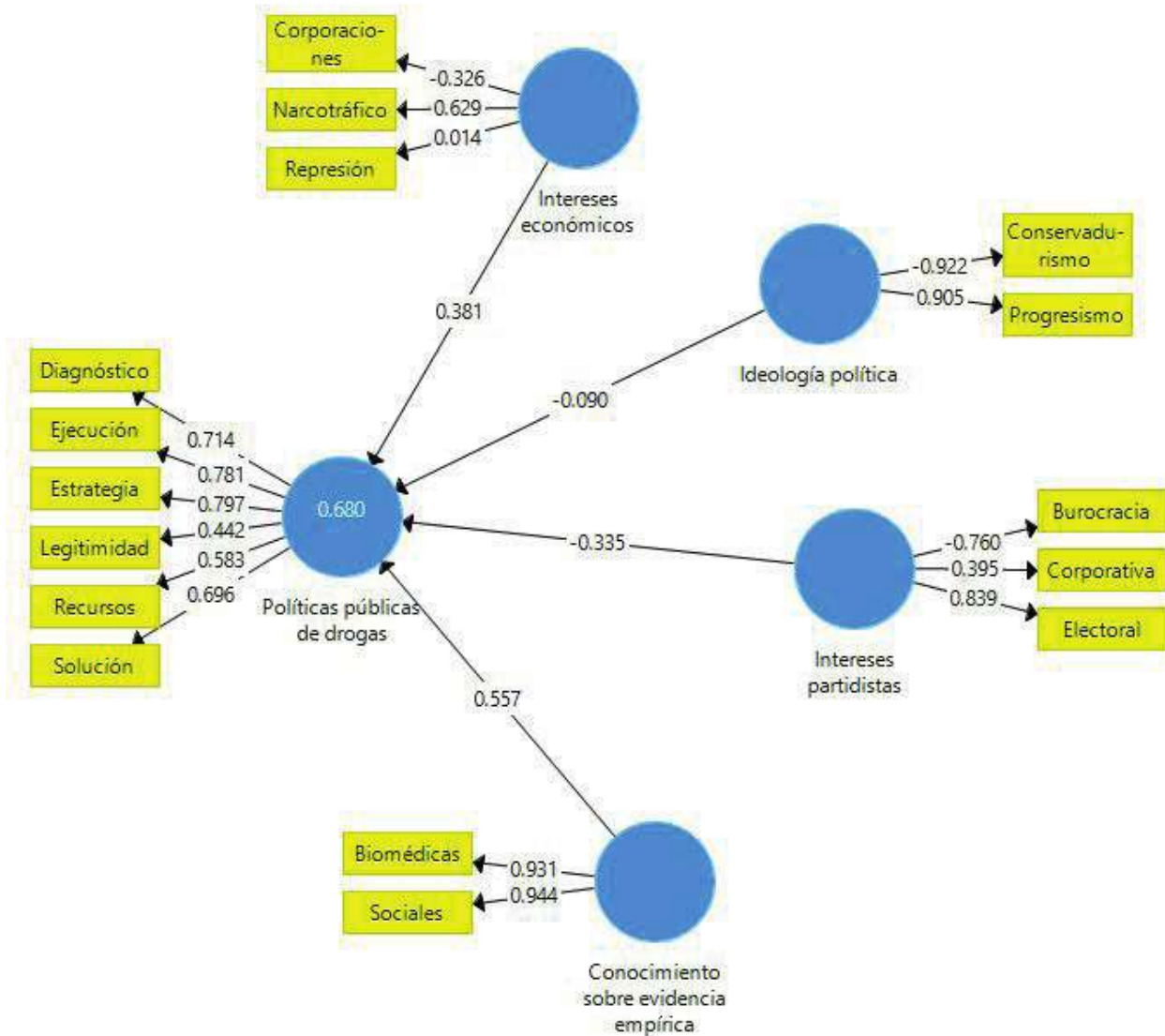
Figura 17. Propuesta de modelo PLS sin variable Valores morales



Fuente: Elaboración propia con base en resultados de software SmartPLS.

Tras esta eliminación, el modelo sigue aún presentando severos problemas. Algunas de las cargas del Coeficiente de Path siguen encontrándose debajo de los criterios de significancia estadística, apuntando a problemas en el resto de las pruebas. Por tanto, decide eliminarse la ahora variable con el coeficiente más bajo, Influencia internacional, la cual a la par cuenta con sólo una dimensión con un Coeficiente de Path estadísticamente significativo. Una vez eliminada, los valores cambian de la siguiente manera:

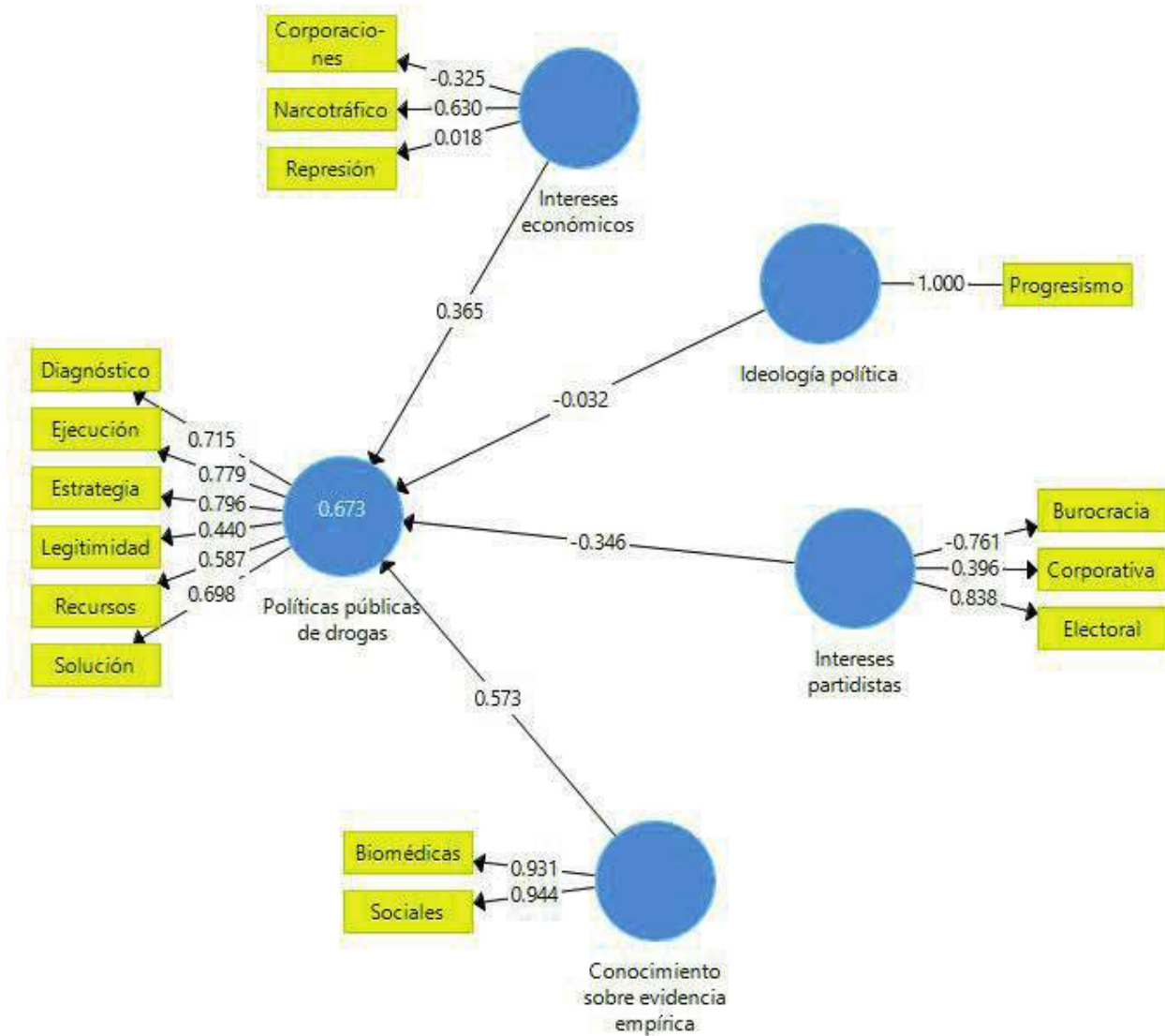
Figura 18. Propuesta de modelo PLS sin variable Influencia internacional



Fuente: Elaboración propia con base en resultados de software SmartPLS.

Se cuenta ahora con un modelo cuyos valores son mucho más cercanos a los aceptados, por lo que comienzan a eliminarse las dimensiones con valores en negativo o con carga menor a 0.5, comenzando por la dimensión de Conservadurismo, cuyo valor en negativo es de -0.922. Los demás valores cambian a lo siguiente:

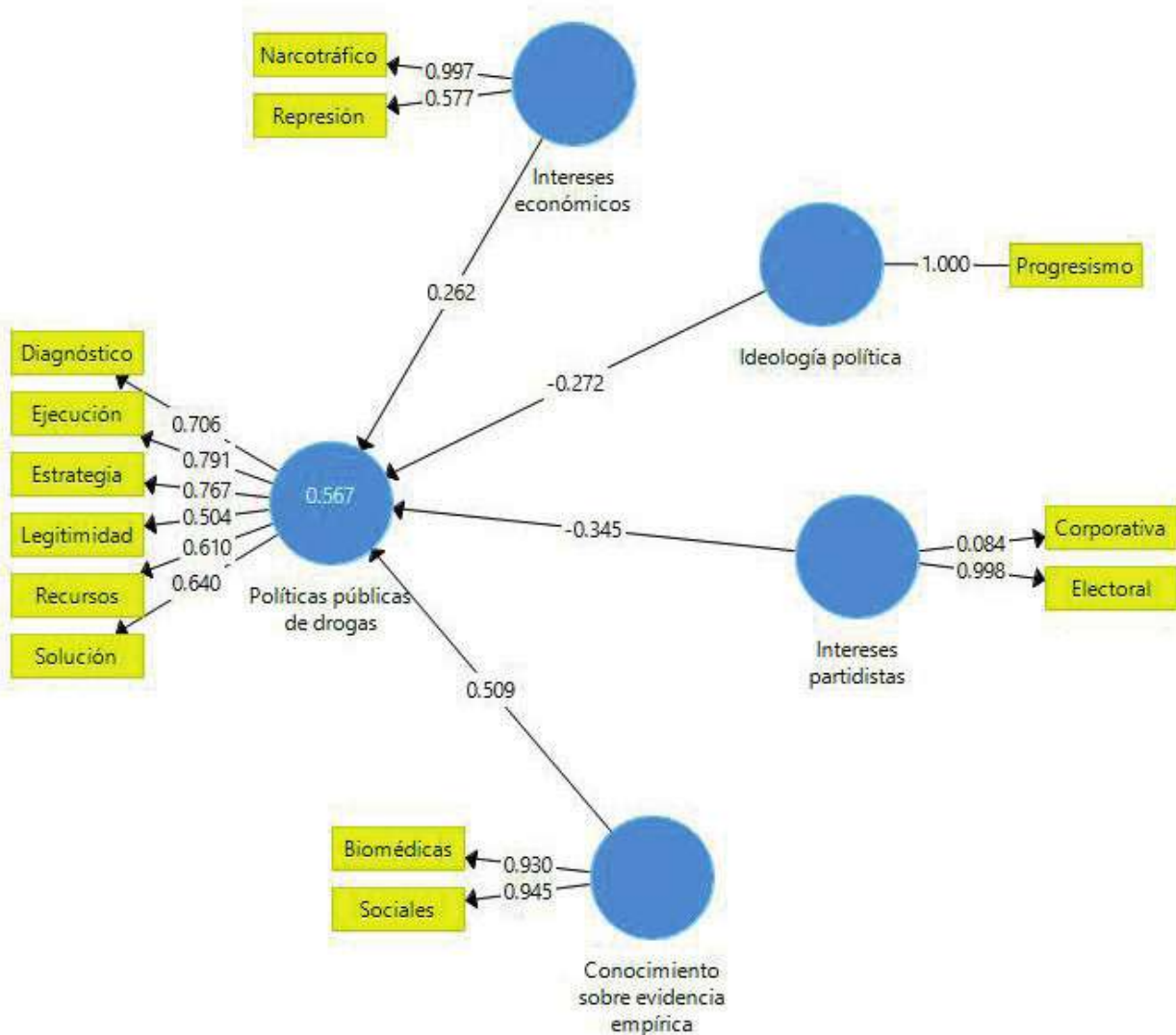
Figura 19. Propuesta de modelo PLS sin dimensión Conservadurismo



Fuente: Elaboración propia con base en resultados de software SmartPLS.

Con esta nueva modificación la variable de Ideología política se encuentra dentro de los valores estadísticamente significativos. No obstante, aún se observan dimensiones con signo negativo: Burocracia, de la variable intereses partidistas, y Corporaciones, de Intereses económicos. Se eliminan ambas para obtener el siguiente modelo:

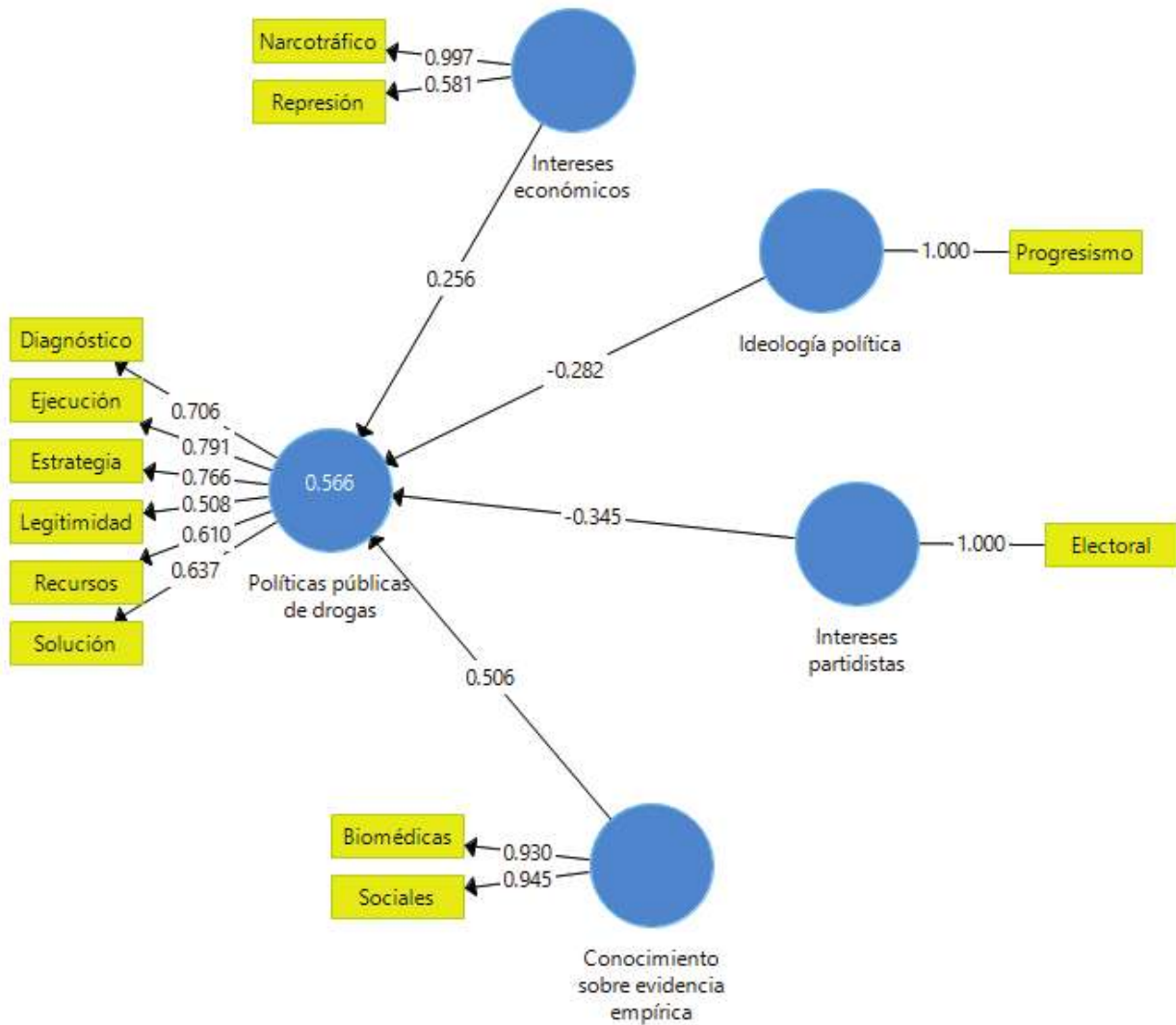
Figura 20. Propuesta de modelo PLS sin dimensión Burocracia



Fuente: Elaboración propia con base en resultados de software SmartPLS.

Una vez eliminadas las dimensiones, el modelo cuenta sólo con una dimensión con valor por debajo de 0.5: Corporativa, perteneciente a Intereses partidistas. Se elimina para tener un nuevo modelo:

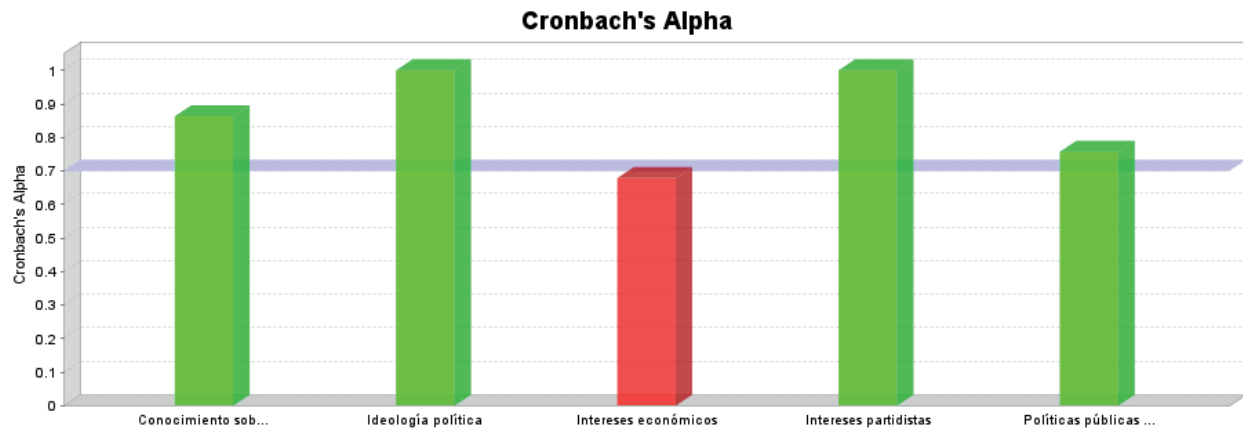
Figura 21. Propuesta de modelo PLS sin dimensión Corporativa



Fuente: Elaboración propia con base en resultados de software SmartPLS.

Tras el último cambio, el modelo cuenta con todos los Coeficientes de Path en los valores estadísticamente significativos. No obstante, tras la observación del resto de las pruebas, se encuentra que la variable de Intereses económicos cuenta con un valor insuficiente dentro de la prueba de Alfa de Cronbach:

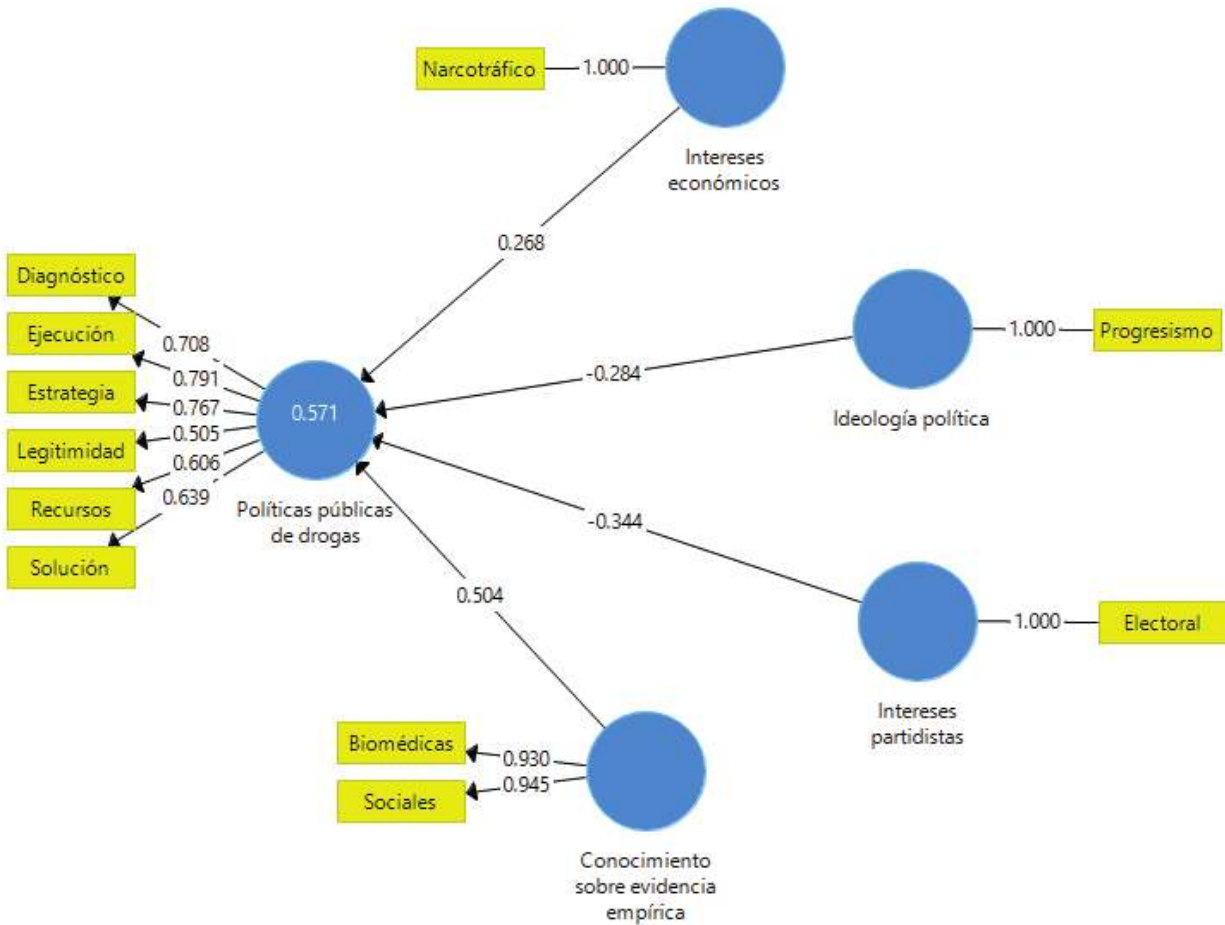
Figura 22. Alfa de Cronbach para modelo PLS sin dimensión Corporativa



Fuente: Elaboración propia con base en resultados de software SmartPLS.

Por tanto, se estima pertinente eliminar su dimensión con el valor más bajo, que es represión. Una vez eliminada se llega al siguiente modelo, el cual cuenta con las cargas adecuadas:

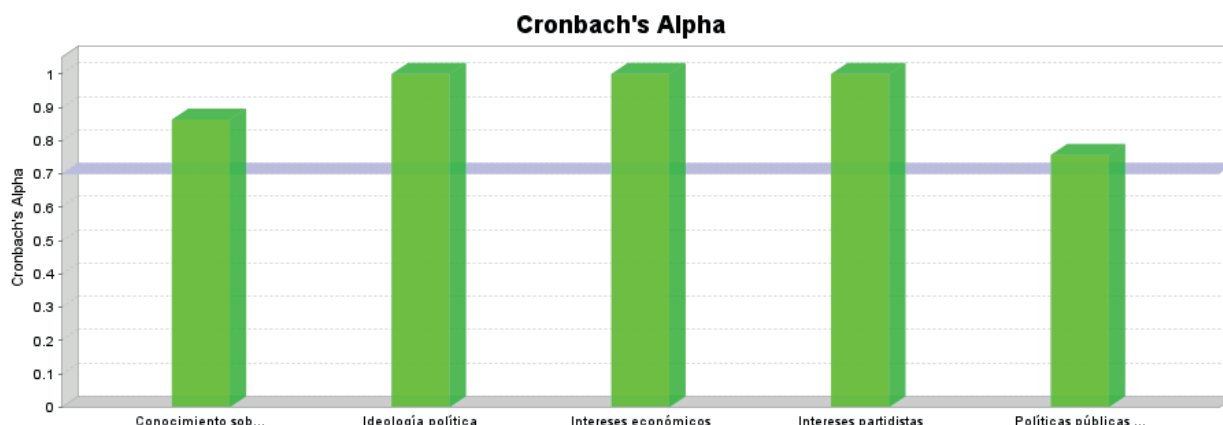
Figura 23. Políticas públicas de drogas en México. Modelo SEM-PLS



Fuente: Elaboración propia con base en resultados de software SmartPLS.

Para corroborar su validez, vuelve a revisarse Alfa de Cronbach, obteniendo valores estadísticamente significativos tras esta eliminación:

Figura 24. Alfa de Cronbach para modelo PLS de políticas públicas de drogas en México



Fuente: Elaboración propia con base en resultados de software SmartPLS.

En el modelo presentado se eliminaron tres variables de las que inicialmente formaron parte de la propuesta: Estereotipos, Influencia internacional y Valores morales. No obstante, la variable más alta en la metodología del algoritmo de Saaty, Intereses económicos, con su dimensión más alta, Ganancias de la industria del narcotráfico, prevalece, así como la variable más baja, Conocimiento sobre evidencia empírica.

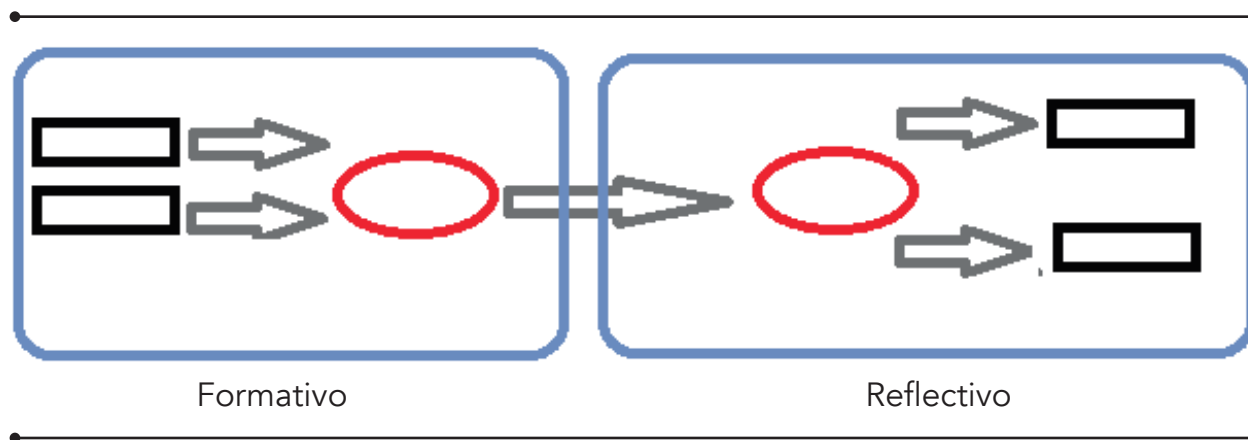
Para continuar el análisis del modelo propuesto, es necesario mencionar que los modelos SEM-PLS en general se encuentran basados en una matriz de varianza y covarianza, en la cual se llama modelo externo al conformado por indicadores reflectivos que unen los enlaces que van de las variables latentes a las variables manifiestas; por su parte, el modelo interno se refiere a los indicadores formativos que conectan las variables entre sí. A la par, a las variables latentes se les clasifica como endógenas y exógenas: si las variables latentes son independientes entre sí, son exógenas, caso contrario, endógenas (De la Concha, 2019).

Por indicador reflectivo se entiende a aquél cuyos enlaces apuntan hacia las variables manifiestas y son usados para conformar una variable latente; generalmente tienen una alta correlación y se relacionan conceptualmente con la variable latente que se mide. Los indicadores formativos, en cambio, son los senderos que conectan las variables latentes del modelo estructural (De la Concha, 2019).

Dicho de otra forma, en un modelo formativo, cada uno de los indicadores representan una dimensión del significado de la variable latente, por lo que la eliminación de un indicador conlleva a que la variable pierda parte de su significado; en cambio, en un modelo reflectivo, este es considerado un modelo de medida con los indicadores de la

variable latente siendo competitivos entre sí y solamente representando alguna manifestación de la variable latente; aquí, la relación causal va de la variable latente a los indicadores (Bollen, 1989), por lo que la flecha en el modelo apuntará hacia el indicador, o dimensión. La diferencia radica en qué causa qué: la variable al indicador, o el indicador a la variable. De forma gráfica, lo anterior puede ser ilustrado así:

Figura 25. Modelo formativo y modelo reflectivo



Fuente: Elaboración propia con base en Martínez y Fierro, 2018.

En el modelo propuesto de políticas públicas de drogas en México, se tiene un modelo exógeno, en lo referente a las variables con sus indicadores, y un modelo endógeno, en cuanto a las conexiones entre variables independientes y la dependiente. Asimismo, el modelo tiene indicadores reflectivos en cuanto a la relación entre variables e indicadores (dimensiones) e indicadores formativos, en cuanto a las conexiones entre variables independientes y dependiente: Políticas públicas de drogas en relación a las variables de Intereses económicos, Ideología política, Intereses partidistas y Conocimiento sobre evidencia empírica.

A este respecto, se observa que dentro de las variables que terminaron en el modelo con cargas válidas que aquí se propone, se tiene a la variable de Intereses económicos, que en el modelo original con todas las variables, contaba con una carga de 0.351, ahora con una carga de 0.268; la variable de ideología política, originalmente con una carga de -0.044, tiene ahora un Coeficiente de Path de -0.284; Intereses partidistas cambió poco, de -0.355 a -0.344, muy a pesar de que tres de sus dimensiones fueron eliminadas, y finalmente la variable de Conocimiento sobre evidencia empírica tuvo también un cambio significativo de 0.546 a 0.504. La variable de Políticas públicas de drogas, inicialmente explicada en un 0.685, terminó siendo explicada en un 0.571, ya que

siendo un modelo formativo entre esta y las variables independientes, la eliminación de distintas variables afectó qué tanto Políticas públicas de drogas fue explicada.

En cuanto a las dimensiones que terminaron en el modelo final, se tiene la dimensión de Ganancias de la industria del narcotráfico, cuyo valor inicial era de 0.618, al valor de 1; la dimensión Progresismo, correspondiente a la variable de Ideología política, pasó de tener en el modelo con todas las variables un valor de 0.904 al valor de 1; la dimensión de Electoral de la variable Intereses partidistas contaba con un valor de 0.836 para terminar en un valor de 1.

En todos los casos anteriores, se tienen dimensiones reflectivas, por lo que la eliminación de dimensiones no afectó la conformación de la variable latente, y, en todo caso, terminaron en el modelo propuesto reflejando una manifestación de la variable latente. La única excepción a este caso fueron las dimensiones de Conocimiento sobre evidencia empírica, en donde los valores se mantuvieron del modelo original con todas las variables, al modelo con valores válidos (Biomédicas 0.932 contra 0.930 y Sociales 0.944 contra 0.945).

11.3 Pruebas estadísticas del modelo PLS

Para iniciar el análisis del modelo en cuestión, es importante señalar que todo análisis e interpretación de resultados de un modelo obtenido con el programa SmartPLS, se realiza en dos etapas, a saber: Confiabilidad y validez del modelo de medida y valoración del modelo estructural (Leyva y Olague, 2014). Las pruebas correspondientes a ambos modelos son las que siguen:

Cuadro 24. Pruebas estadísticas de modelo de medida y modelo estructural

Modelo de medida	Modelo estructural
Validez convergente: <ul style="list-style-type: none">• Cargas de los indicadores• Varianza media extraída (AVE)	
Validez discriminante: <ul style="list-style-type: none">• Criterio de Fornell-Larcker• Cargas cruzadas	<ul style="list-style-type: none">• Tamaño y significancia de los coeficientes de Path• Coeficientes de determinación (R^2)• Tamaños de efectos (f^2)
Consistencia interna: <ul style="list-style-type: none">• Alfa de Cronbach• rho_A• Confiabilidad compuesta	
Colinealidad (VIF)	

Fuente: Elaboración propia con base en Leyva y Olague, 2014.

En el apartado siguiente se realizará el análisis del modelo, revisando las pruebas antes señaladas y determinando su validez. Dado que es recomendable que los resultados se interpreten en dos etapas, siendo la primera la evaluación de viabilidad y la validez del modelo de medida, y la segunda la evaluación del modelo estructural (Hair et al., 2017; Hulland, 1999 y Anderson y Gerbing, 1988 en Leyva y Olague, 2014).

11.4 Pruebas del modelo de medida

En este subtema se hará mención de las pruebas estadísticas correspondientes al modelo de medida, y se analizará si el modelo es pertinente a partir de los resultados.

Primeramente, se realiza un análisis factorial exploratorio, en el cual se depuran las escalas y sus ítems; en el caso de constructos reflectivos, la carga factorial debe ser superior a 0.707 (Carmines y Zeller, 1979; Cepeda y Roldán, 2004, en Salgado y Espejel, 2015), no obstante, hay autores que marcan que una carga de 0.5 es adecuada (Hair, et al., 1999 en Salgado y Espejel, 2015). De ahí la pertinencia del modelo presentado, en donde las cargas factoriales de los indicadores se encuentran todos arriba de 0.5, como puede apreciarse en el siguiente cuadro:

Cuadro 25. Cargas de indicadores en modelo de políticas públicas de drogas en México

	y1 Políticas públicas de drogas	x1 Intereses económicos	x5 Ideología política	x6 Intereses partidistas	x7 Conocimiento sobre evidencia empírica
y1.1 - Legitimidad	0.505				
y1.2 - Diagnóstico	0.708				
Y1.3- Solución al problema	0.639				
y1.4 - Estrategia de solución	0.767				
y1.5 - Recursos	0.606				
y1.6 - Ejecución	0.791				
x1.1 - Ganancias de la industria del narcotráfico		1			
x5.2 - Progresismo			1		
x6.3 - Electoral				1	
x7.1 - Ciencias médicas y biomédicas					0.930
x7.2 - Ciencias sociales					0.945

Fuente: Elaboración propia con base en resultados de software SmartPLS.

En los valores mostrados en el cuadro anterior, la mayoría de las cargas de los indicadores se encuentran arriba de 0.7, cumpliendo el inicial criterio de 0.7 que los autores antes mencionados señalan. Sólo en el caso del indicador de Legitimidad el valor se ubica muy por debajo de 0.7; no obstante, este y el resto de los valores cumplen con el criterio de 0.5.

La validez convergente, también conocida como AVE por sus siglas en inglés, es la prueba estadística que sirve para señalar que un conjunto de indicadores, ítems o reactivos, representan a un único constructo subyacente (Henseler, Ringle y Sinkovics, 2009, en Martínez y Fierro, 2018). Con la AVE, se mide que la varianza de un constructo pueda ser explicada por medio de los indicadores en el modelo (Fornell y Larcker, 1981, en Martínez y Fierro, 2018). De esta forma, un constructo tiene validez convergente si su AVE es mayor que las correlaciones al cuadrado entre este constructo y el resto en el modelo, diferenciando un constructo de los demás (Fornell y Larcker, 1981, en Salgado y Espejel, 2016);

así, la AVE debe ser mayor o igual a 0.5, significando que cada constructo o variable explica al menos el 50% de la varianza de los indicadores (Martínez y Fierro, 2018).

Si bien, los valores de AVE para el modelo de Políticas públicas de drogas en México se encuentran todos arriba de 0.5, vale señalar las diferencias entre estos valores, como se presentan en la siguiente tabla:

Cuadro 26. Validez convergente (AVE)

Variable	AVE
<i>y1 – Políticas públicas de drogas</i>	0.5
<i>x1 – Intereses económicos</i>	1
<i>x5 – Ideología política</i>	1
<i>x6 – Intereses partidistas</i>	1
<i>x7 – Conocimiento sobre evidencia empírica</i>	0.9

Fuente: Elaboración propia con base en resultados de software SmartPLS.

Los valores redondeados presentados en la tabla anterior ubican a todas las variables en el supuesto buscado en la aplicación de la prueba estadística. Cabe destacar el valor más bajo, contenido en la variable de Políticas públicas de drogas, en la cual también se encontró la dimensión de Legitimidad con la carga factorial más baja en 0.505.

Las siguientes pruebas corresponden al criterio de validez discriminante, la cual indica la medida en que un constructo es diferente a los demás. Para su evaluación, Martínez y Fierro (2015) recomiendan evaluar los tres criterios de: Fornell- Larcker, cargas cruzadas entre indicadores y variables latentes, y, la matriz HTMT.

El criterio de Fornell-Larcker es la prueba estadística que considera la cantidad de varianza que un constructo captura de sus indicadores, es decir, la AVE, necesitándose que esta sea mayor a la varianza que el constructo comparte con los demás; para lograr una validez discriminante, es necesario que la raíz cuadrada de la AVE del constructo en cuestión sea mayor que la correlación que el mismo tenga con los demás. En el siguiente cuadro puede verse que este criterio es cumplido en el modelo de políticas públicas de drogas en México.

Cuadro 27. Criterio de Fornell- Larcker

	Conocimiento sobre evidencia empírica	Ideología política	Intereses económicos	Intereses partidistas	Políticas públicas de drogas
<i>Conocimiento sobre evidencia empírica</i>	0.938				
<i>Ideología política</i>	-0.207	1			
<i>Intereses económicos</i>	0.115	0.475	1		
<i>Intereses partidistas</i>	0.048	-0.171	-0.244	1	
<i>Políticas públicas de drogas</i>	0.610	-0.203	0.275	-0.384	0.677

Fuente: Elaboración propia con base en resultados de software SmartPLS.

En sombreado pueden encontrarse las raíces cuadradas de las AVE, las cuales, al contrastarse con sus respectivas columnas resultan en todos los casos los valores más altos.

El segundo criterio para el análisis de la validez discriminante, las cargas cruzadas, consiste en la comparación de las cargas factoriales cruzadas de los indicadores de una variable con los indicadores de las otras variables (Martínez y Fierro, 2015); para tener una validez discriminante, las cargas factoriales deben ser mayores en su propia variable que con las demás (Barclay, Higgins y Thompson, 1995, en Martínez y Fierro, 2015). En el siguiente cuadro, se evalúa el criterio anterior, teniendo sombreadas las cargas pertenecientes a las variables a las que los indicadores corresponden:

Cuadro 28. Cargas cruzadas

	y1 Políticas públicas de drogas	x1 Intereses económicos	x5 Ideología política	x6 Intereses partidistas	x7 Conocimiento sobre evidencia empírica
<i>y1.1 - Legitimidad</i>	0.505	0.207	-0.221	-0.324	0.430
<i>y1.2 - Diagnóstico</i>	0.708	0.295	-0.145	-0.234	0.377
<i>Y1.3- Solución al problema</i>	0.639	0.211	0.024	-0.214	0.378
<i>y1.4 - Estrategia de solución</i>	0.767	0.051	-0.163	-0.205	0.528
<i>y1.5 - Recursos</i>	0.606	0.100	-0.069	-0.187	0.293

	y1 Políticas públicas de drogas	x1 Intereses económicos	x5 Ideología política	x6 Intereses partidistas	x7 Conocimiento sobre evidencia empírica
<i>y1.6 - Ejecución</i>	0.791	0.218	-0.174	-0.338	0.406
<i>x1.1 - Ganancias de la industria del narcotráfico</i>	0.275	1	0.475	-0.244	0.115
<i>x5.2 - Progresismo</i>	-0.203	0.475	1	-0.171	-0.207
<i>x6.3 - Electoral</i>	-0.384	-0.244	-0.171	1	-0.048
<i>x7.1 - Ciencias médicas y biomédicas</i>	0.536	0.119	-0.127	-0.071	0.930
<i>x7.2 - Ciencias sociales</i>	0.605	0.099	-0.255	-0.022	0.945

Fuente: Elaboración propia con base en resultados de software SmartPLS.

Finalmente, la matriz de HTMT indica que habrá validez discriminante si las correlaciones monotrait-heteromethod, es decir, correlaciones que miden la misma variable o constructo, son mayores a las heterotrait-heteromethod (correlaciones entre indicadores que miden distintas variables o constructos); de esta forma, y de acuerdo a Gold, Malhotra y Segars (2001, en Martínez y Fierro, 2015) la ratio HTMT debe encontrarse debajo de 0.90, o bien, debajo de 1 de acuerdo a Martínez y Fierro (2015). Ambos criterios son cumplidos en el modelo de políticas públicas de drogas, como puede verse en el siguiente cuadro.

Cuadro 29. Matriz HTMT

	Conocimiento sobre evidencia empírica	Ideología política	Intereses económicos	Intereses partidistas	Políticas públicas de drogas
<i>Conocimiento sobre evidencia empírica</i>					
<i>Ideología política</i>	0.219				
<i>Intereses económicos</i>	0.125	0.475			
<i>Intereses partidistas</i>	0.053	0.171	0.244		
<i>Políticas públicas de drogas</i>	0.738	0.227	0.309	0.428	

Fuente: Elaboración propia con base en resultados de software SmartPLS.

Finalizadas las pruebas correspondientes a la validez discriminante, se pasa a aquellas pertenecientes a la consistencia interna, a saber: Alfa de Cronbach, fiabilidad compuesta y valores de rho. De acuerdo a George y Mallery (2003, en Imrana, Hamid y Aziz, 2018) la regla dada para decidir los valores del alfa es: arriba de 0.9, excelente; arriba de 0.8, bueno, y; arriba de 0.7, aceptable. En cuanto a la fiabilidad compuesta, el valor aceptado debe ser de 0.7 o más alto para mejor consistencia (Fornell y Larcker, 1981, en Imrana, Hamid y Aziz, 2018).

Por otro lado, la medida rho_A, siendo un estimado de la relación cuadrada del valor del constructo PLS con el constructo real y la fiabilidad, busca un coeficiente no menor a 0.7 (Imrana, Hamid y Aziz, 2018). Como puede verse en el siguiente cuadro, el modelo de Políticas públicas de drogas en México alcanza los mínimos para estas tres pruebas.

Cuadro 30. Consistencia interna

	Alfa de Cronbach	rho_A	Fiabilidad compuesta
<i>Conocimiento sobre evidencia empírica</i>	0.863	0.872	0.936
<i>Ideología política</i>	1	1	1
<i>Intereses económicos</i>	1	1	1
<i>Intereses partidistas</i>	1	1	1
<i>Políticas públicas de drogas</i>	0.757	0.760	0.832

Fuente: Elaboración propia con base en resultados de software SmartPLS.

Las Alfas de las variables Ideología política, Intereses económicos e intereses partidistas, como puede notarse, se encuentran en el supuesto de valor excelente, mientras que la variable de Conocimiento sobre evidencia empírica, en el supuesto bueno y la variable Políticas públicas de drogas en el supuesto aceptable. El resto de los valores, al ser mayores a 0.7 se encuentran cumpliendo los supuestos.

Para concluir con el modelo de medida, se tiene la prueba de colinealidad, cuya prueba más frecuente es la de inflación de la varianza (VIF) y se refiere a altos indicios de colinealidad cuando existe un valor mayor a 5. Otros autores (Diamantopoulos y Siguaw, 2006, en Martínez y Fierro, 2015), no obstante, consideran alto nivel de multicolinealidad cuando el VIF es mayor a 3.3. Los valores de VIF para el modelo de políticas públicas de drogas en México pueden ser observados en la siguiente tabla.

Cuadro 31. Colinealidad

	VIF
<i>Biomédicas</i>	2.357
<i>Diagnóstico</i>	1.433
<i>Ejecución</i>	1.831
<i>Electoral</i>	1
<i>Estrategia</i>	1.918
<i>Legitimidad</i>	1.107
<i>Narcotráfico</i>	1
<i>Progresismo</i>	1
<i>Recursos</i>	1.345
<i>Sociales</i>	2.357
<i>Solución</i>	1.552

Fuente: Elaboración propia con base en resultados de software SmartPLS.

Ninguno de los valores en esta prueba se acerca al valor de 3.3, y se encuentran aún más lejanos al valor de 5 que pudiera dar indicios de colinealidad. Sin embargo, sí se observa que los valores más altos son los correspondientes a las dimensiones de Bio-médicas y Sociales.

Habiendo agotado las pruebas del modelo de medida, el apartado siguiente da cuenta sobre las pruebas del modelo estructural.

11.5 Pruebas del modelo estructural

Una vez que han sido establecidos la validez y fiabilidad del constructo, la evaluación más importante a hacer dentro del modelo de medida es la de los coeficientes de determinación (valores de R^2), así como el tamaño y la significancia de los coeficientes de Path. Sin embargo, los coeficientes de Path han sido ya analizados en la presentación del modelo, y los valores tomados como adecuados para la validación del modelo. Una discusión que se hará más adelante en el apartado de análisis de resultados, será la del

signo, puesto que este dictará si las hipótesis planteadas al inicio de la investigación se ven sustentadas (Martínez y Fierro, 2015).

La prueba estadística en SEM-PLS de R^2 , representa la medida de valor predictivo, es decir, manifiesta la cantidad de varianza de un constructo, explicada por las variables endógenas, y tiene un valor entre 0 y 1; a mayor valor de R^2 , mayor capacidad predictiva tendrá el modelo (Martínez y Fierro, 2015). Para Hair et al. (2017), la regla en cuanto a los valores de R^2 cuadrado es como sigue: 0.75 para una capacidad predictiva sustancial, 0.50 para moderada y 0.25 para débil. A continuación, se presentan los valores de R^2 y R^2 ajustada para el modelo de políticas públicas de drogas en México.

Cuadro 32. R^2 y R^2 ajustada

	R^2	R^2 ajustada
<i>Políticas públicas de drogas</i>	0.571	0.500

Fuente: Elaboración propia con base en resultados de software SmartPLS.

Los valores le dan al modelo una capacidad predictiva moderada, lo que, siendo una investigación que propone variables e indicadores, era de esperarse. Es de señalarse que los valores de R^2 son dados sólo en relación a la variable Políticas Públicas de drogas, dado que, por el sentido de las flechas, es el único constructo formativo; el resto de las variables en relación con sus indicadores, tienen una relación reflectiva. De haber tenido modelos reflectivos y formativos en el modelo, ambos habrían tenido que ser analizados por separado.

Para concluir con las pruebas a llevarse a cabo en el modelo estructural, se tiene la prueba f^2 , la cual responde a la necesidad de conocer el cambio en R^2 cuando un constructo exógeno en particular es omitido del modelo; con la prueba, puede evaluarse si dicho constructo omitido tiene un impacto de importancia en los constructos endógenos (Martínez y Fierro, 2015). De acuerdo a Cohen (1998, en Martínez y Fierro, 2015) la forma de evaluar f^2 es la siguiente: 0.02 significa un pequeño impacto o efecto; 0.15 es un efecto medio y 0.35 es un efecto grande.

Cuadro 33. f²

Políticas públicas de drogas	
<i>Conocimiento sobre evidencia empírica</i>	0.531
<i>Ideología política</i>	0.132
<i>Intereses económicos</i>	0.118
<i>Intereses partidistas</i>	0.257

Fuente: Elaboración propia con base en resultados de software SmartPLS.

Como puede verse en la tabla anterior, la variable de Conocimiento sobre evidencia empírica tiene un efecto grande en la variable explicada, mientras que Intereses partidistas tiene un efecto medio y las variables Ideología política e Intereses económicos cuentan con un efecto bajo.

Concluidas las pruebas que le dan validez al modelo, el capítulo siguiente se ocupará de analizar los resultados de la metodología SEM-PLS, tanto en su relación con la metodología del algoritmo de Saaty, como en cuanto a sus implicaciones sobre los constructos establecidos.

PARTE V. ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE DROGAS CON PROCESO ANALÍTICO JERÁRQUICO Y SEM/PLS

Los capítulos anteriores dieron cuenta tanto del modelo SEM-PLS creado a partir del cuestionario aplicado a hacedores de políticas públicas de drogas, como de los resultados en la aplicación de la metodología del proceso analítico jerárquico a expertos en políticas públicas de drogas en México.

Si bien, pormenores sobre ambas metodologías y validación de resultados han sido ya abordados, es menester de este estudio analizar las implicaciones que ambas metodologías proporcionan; como se estableció en distintas ocasiones dentro de esta investigación, el análisis de las políticas públicas de drogas en México se encuentra en una encrucijada, teniendo a un numeroso grupo de especialistas desestimando las de-

cisiones de política pública en el campo de las drogas, así como a diversas voces desde lo civil hasta las esferas gubernamentales que se inclinan por continuar, sustancialmente, con las políticas públicas de drogas orientadas al prohibicionismo.

Las metodologías aplicadas en este estudio, han tenido como objetivo hacer un recuento desde dos frentes distintos con dos grupos de sujetos cuyas visiones son opuestas de las discrepancias en sus opiniones y concepciones. Lo anterior, con la finalidad de contrastar y entender la forma en la que están conformadas actualmente las políticas públicas de drogas, en aras de señalar con precisión las fallas y aciertos y proponer nuevos caminos.

Los capítulos siguientes toman esta tarea, enfocándose en un primer momento en las limitaciones del estudio, para luego dar paso a los resultados otorgados por el proceso analítico jerárquico; luego, los correspondientes al análisis del modelo propuesto a través de la metodología SEM-PLS, para finalmente hacer una comparación entre ambas y sentar las bases que darán forma a la propuesta de política pública, con la que este trabajo concluirá sus aportaciones.

Capítulo 12.

Limitaciones

Como ocurre con la mayoría de los estudios, el diseño del estudio actual está sujeto a limitaciones. En el capítulo de fundamentos de investigación se habían presentado ya algunas limitaciones de la investigación; este nuevo apartado, presentado antes de los resultados, ahonda y expande las limitaciones del estudio con la finalidad de que el trabajo sea fortalecido al reflexionar sus limitaciones, contando con la información necesaria para futuras lecturas que busquen referenciarlo o mejorarlo.

Al señalar las limitaciones del estudio se pretende mostrar cómo es considerado a fondo el impacto de las debilidades de la investigación, teniendo una comprensión de ellas y pensando en futuras mejoras que puedan llevarse a cabo. Las limitaciones que se destacarán enseguida se restringen a aquellas que pudieran impactar la calidad de los resultados o la habilidad de responder a la pregunta de investigación.

1. Falta de estudios predecesores que sustentaran la relación de variables propuesta.

En distintos momentos se dijo que la propuesta de variables, sus relaciones y la combinación de metodologías aplicadas en un estudio de políticas públicas de drogas cuenta sin precedente. Esta situación propició que una fuerte revisión teórica y de evidencia empírica se llevara a cabo para poder la propuesta en el estudio; a la par, fue parte de las razones por las que se utilizó el algoritmo de Saaty y se recurrió al panel de expertos. La finalidad era tener un sustento más allá de la interpretación de la teoría en un modelo causal, y no

debe dejarse de lado que, siendo un estudio con estas características y sin precedente, varias fallas en el diseño fueran encontradas. Sin embargo, la capacidad de perfeccionamiento del estudio propone posibles replicaciones en el futuro con mayor sustento.

2. Todos los hacedores de políticas públicas contactados pertenecen al área de la salud

Las políticas públicas de drogas se conforman de políticas en las áreas de salud, seguridad y justicia, y desarrollo y educación. Sin embargo, todos los hacedores contactados pertenecen al área de la salud. Sin duda esto supone una limitación al estudio, puesto que no todas las áreas fueron abordadas. La razón de lo anterior fue que, al utilizar la técnica de muestreo de bola de nieve, los contactos llevaron mayormente a esta área, sin poder contar con acceso a alguna de las otras. El tiempo para llevar a cabo los cuestionarios y la pandemia COVID-19 jugaron un papel importante en mantener los hacedores restringidos sólo a esta área. No obstante, se considera que las áreas de desarrollo y educación fueron abordadas en alguna medida, ya que las políticas públicas de salud suelen acompañarse por criterios de prevención ligados a la educación y el desarrollo¹², por lo que en sí, incluso si se considera que las tres áreas funcionan integralmente (estrategia que en el gobierno actual parece existir), el área de seguridad y justicia no fue representada por hacedores. Para futuros estudios, se espera y recomienda que parte de los cuestionarios, sobre todo lo referente al uso de Conocimiento sobre evidencia empírica, sea hecho de forma separada dependiendo del tipo de hacedor de políticas públicas.

3. Muestreo bola de nieve

Se ha dicho ya que la elección de este tipo de muestreo respondió a las características específicas de la población que se buscaba. Específicamente, la población buscada para el estudio tenía severas carencias de datos previos, y era lo que es llamada una *hard to reach population*. En definitiva, la mayor limitación presentada fue la incapacidad de este muestreo de dar conocimiento generalizable. Ha de señalarse a pesar de esto, que el estudio busco formas en las que se evitara el sesgo en la mayor medida posible: se tuvieron dos contactos de entrada, los cuales, por una parte, proporcionaron información sobre otros sujetos para la aplicación del cuestionario, pero a la par ayudaron a encontrar documentos que contenía la información de contacto de personas con el perfil buscado (mismo que les fue explicado a detalle). De esta forma fue que con la información brindada se pudo tener contactos directos, pero también una fuente de información que

12 Véase apartado de evidencia empírica en el ámbito nacional.

permitió tener al menos un representante por estado a nivel nacional. Se estima que una medición de la población podría ser hecha una vez que los procesos de elaboración de políticas públicas de drogas sean más transparentes y se entienda el papel que ocupa cada institución y cada funcionario en la hechura de las políticas, por lo que una muestra probabilística es posible, sobre todo si los periodos de estudio pertenecen a administraciones que ya no se encuentran en el cargo. Mientras esto sea posible y se tenga una muestra probabilística, el actual estudio en el uso de la metodología SEM-PLS ofrece respuestas no generalizables pero válidas.

4. Tamaño del instrumento para metodología SEM-PLS

En el momento en que la aplicación del instrumento SEM-PLS se llevó a cabo, la pandemia por COVID-19 se encontraba en su peor momento. La posibilidad de asistir a los lugares de trabajo para solicitar el llenado del cuestionario se redujo a cero, y el uso de medios electrónicos fue necesario no solo para el contacto, sino para la aplicación del cuestionario. Esta, y otras características de la población que se estudió dificultaron la participación de hacedores en el estudio, por lo que el tamaño del instrumento tuvo que limitarse a una pregunta por dimensión, buscando que el llenado del cuestionario fuera lo más cómodo posible y pudiera atraerse a un número de hacedores adecuado para la aplicación de la metodología. A partir de esto, en dos ocasiones, participantes en el estudio manifestaron confusión en algunas preguntas, al considerarlas como preguntas compuestas. Se estima que dicha confusión surgió a partir de que dos preguntas mostraban una serie de supuestos con los que el hacedor debía promulgarse de acuerdo o en desacuerdo y sus intermedias. Esta situación, en el caso de contar con un cuestionario más amplio, podría ser evitada, y de no haberse presentado las situaciones específicas en el estudio, habrían sido orientadas a un cuestionario más largo que no se prestara a confusión alguna. Como se dijo en el punto anterior, se considera que un aspecto de mejora en el diseño de este estudio es la creación de cuestionarios más largos y específicos por área.

5. Panel de expertos con algoritmo de Saaty

Finalmente, se remarca la limitación previamente mencionada en el apartado de fundamentos de la investigación: se considera que resultados y aportaciones más amplias podrían ser hechas si el panel de expertos se llevara de manera presencial y los consensos entre las ponderaciones a las variables se dieran por medio de la discusión en persona.

Una vez más, los recursos que imposibilitaron juntar a un panel de expertos esparcido por todo el mundo, combinado con la pandemia dificultó que esta tarea se realizara en forma presencial. A pesar de ello, se cree que se obtuvo un beneficio adicional al tener a un número de expertos tan destacados en el tema de políticas públicas de drogas, en lugar de buscar expertos o estudiantes que sólo cumplieran con el requisito de encontrarse geográficamente cerca unos de otros. Algún tipo de foro podría llevar en el futuro a que los más reconocidos expertos se encuentren en un mismo lugar y debatan a fondo las ponderaciones propicias del algoritmo.

A forma de conclusión de este corto capítulo, se menciona una suerte de limitación que no afecta la posibilidad de responder la pregunta de investigación o la calidad de los resultados: este estudio no contó con una medición sobre el beneficio que tiene la aplicación de la evidencia empírica en el mejoramiento de las políticas públicas de drogas. Este tipo de estudios enriquecerían mucho un análisis de políticas como el aquí presentado, más podría ser llevado a cabo de forma cabal cuando el Conocimiento sobre evidencia empírica sea aplicado en las políticas públicas de drogas en México de manera rutinaria. Por lo pronto, sólo cabe hacer comparaciones con países que no cuentan con la misma construcción social de la problemática de drogas, teniendo alguna validez. En el apartado de conclusiones se ahonda a este respecto y posibles líneas de investigación que enriquecerían el trabajo aquí presentado.

Así, teniendo en cuenta las limitaciones anteriores se presentan a continuación los resultados de las dos metodologías aplicadas en el estudio: proceso de análisis jerárquico y SEM-PLS a través del software SmartPLS.

Capítulo 13.

Proceso analítico jerárquico en el análisis de las políticas públicas de drogas en México

El proceso analítico jerárquico para el análisis de políticas públicas de drogas fue inicialmente elegido para este estudio como una forma de aplicar una metodología de decisión multicriterio con la posibilidad de medir las opiniones de expertos en el tema de políticas públicas de drogas en México. Su elección sobre otras metodologías que hacen uso de paneles de expertos se debe mayormente a que al utilizar el proceso analítico jerárquico se obtiene un porcentaje de la influencia de los factores en cuestión, situación que no ocurre en el uso de otras metodologías de toma de decisiones, o de uso de panel de expertos, como el método Delphi.

Esta cuantificación en los niveles de influencia de acuerdo al panel de expertos, ayudaría a reafirmar la importancia de las variables elegidas, mismas que fueron propuestas a través de un análisis teórico. Tras la aplicación del algoritmo de Saaty, no sólo se contó con una primera respuesta a la hipótesis que da forma a este trabajo, sino que se reafirmó que la creación del modelo SEM-PLS tendría congruencia y lógica. De este modo, los resultados de la primera metodología son comparables con aquellos del modelado, y a la par se obtuvo un doble sustento a las relaciones que se proponen, así como a las variables y sus dimensiones.

Desde un inicio se estimó que la primera metodología debería responder a un panel de expertos. Primeramente, porque, aunque las políticas públicas de drogas como tema de investigación están ganando adeptos en el país, sobre todo frente la aumentada violencia de la mayoría de lo que va del siglo – misma que ha sido parcialmente atri-

buida a un mal manejo de políticas públicas de drogas –, la cifra final de expertos en el tema que participaran en el estudio no podría llegar a un número significativo de forma que se pudiera emplear una metodología distinta a la de un panel.

Aunado a eso, la revisión de la literatura inicial para el planteamiento del problema, arrojaba ya algún tipo de discrepancia entre los “productores” de conocimiento y los hacedores de política pública. El debate público y los discursos suelen diferir en distintas áreas y arenas, por lo que era importante que independientemente del número de metodologías, se entrevistara a un grupo de expertos y a implicados directos en la elaboración de las políticas.

Finalmente, se contó con varias ventajas que permitieron una adecuada aplicación de la metodología: el cuestionario que les fue aplicado, siendo de breve y de fácil contestación, colaboró a que pudieran concretarse dos distintos paneles, uno para las variables y otro para las dimensiones, aportando distintas visiones sobre el tema, a pesar de ser todos estudiosos de las políticas públicas de drogas. Así, a pesar de que se esperaba alguna discrepancia en los resultados de la aplicación de esta metodología y la SEM-PLS, los resultados rebasaron lo previsto y conllevaron una nueva serie de preguntas y reflexiones.

Los resultados de la aplicación del proceso de análisis jerárquico, de forma resumida, fueron los siguientes:

Cuadro 34. Resultados de políticas públicas de drogas en proceso analítico jerárquico

<i>Variable</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Dimensión</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Porcentaje acumulado de variable</i>
<i>Intereses económicos</i>	39.89	Ganancias de la industria del narcotráfico	24.07	43.02
		Ganancias de la industria de la represión	15.29	
		Ganancias de corporaciones trasnacionales	3.66	
<i>Estereotipos</i>	28.21	Estereotipos de clase social	8.15	37.71
		Estereotipos de delincuencia	17.75	
		Estereotipos de enfermedad	6.57	
		Estereotipos raciales	5.24	
<i>Valores morales</i>	13.98	Tradición	1.26	4.95
		Ética	1.71	
		Religión	1.98	

Variable	Porcentaje	Dimensión	Porcentaje	Porcentaje acumulado de variable
<i>Ideología política</i>	9.52	Progresismo	N/A	N/A
		Conservadurismo	N/A	N/A
<i>Intereses partidistas</i>	6.45	Burocráticos		
		Electorales	N/A	N/A
		Corporativos		
<i>Conocimiento sobre evidencia empírica</i>	1.93	Ciencias médicas y biomédicas	N/A	N/A
		Ciencias sociales		
<i>Influencia internacional</i>	N/A	Influencia norteamericana	11.69	14.26
		Convenciones internacionales de drogas	2.57	
Total	1		1	1

Fuente: Elaboración propia.

Con estos resultados presentes se realizará la comprobación de hipótesis, para luego indagar sobre las implicaciones que tienen los porcentajes de variables y dimensiones. El proceso de comprobación de hipótesis es agregado a esta metodología, y no sólo a la de SEM-PLS, puesto que, como se comentó antes, se cree igualmente importante la ponderación de los expertos que la de los hacedores de políticas públicas. En esta metodología sólo fue cuantificado el nivel de influencia de variables y dimensiones en las políticas públicas de drogas, por lo que la hipótesis principal puede ser evaluada, así como contar con significativas implicaciones en el análisis de las políticas públicas de drogas.

12.1 Comprobación de hipótesis

La hipótesis general de este estudio versa como sigue:

- Los intereses económicos, los estereotipos, los valores morales, la ideología política y los intereses partidistas, antes que el conocimiento sobre la evidencia empírica, determinaron las políticas públicas de drogas en México durante el período 2006-2018.

Para determinar si la hipótesis se vio comprobada se toman los siguientes criterios en relación a los resultados:

1. En la ponderación de variables, el conocimiento sobre evidencia empírica fue la variable más baja ponderada, teniendo un porcentaje de 1.93%. Por su valor tan poco significativo no fue incluida en la ponderación de dimensiones.
2. El 62.5% de los expertos encuestados consideraron que la variable de Conocimiento sobre evidencia empírica no figuraba en las variables que influyeron en las políticas públicas de drogas en el periodo de 2006-2018.

Por tanto, la hipótesis principal se sustenta. Este soporte va de la mano con la evidencia empírica encontrada al respecto de las políticas públicas de drogas a nivel internacional y nacional, así como de acuerdo a la teoría.

Si bien, se previó que esta sería la variable con menor ponderación por parte de los expertos, el criterio de que la evidencia no figuraba en lo absoluto entre los factores que influyen en las políticas públicas de drogas conllevó a otras reflexiones: la primera de ellas es que claramente se subestimó la falta de estudios empíricos (de naturaleza médica, biomédica o social) en la elaboración de políticas públicas de drogas en México, pero, más allá de eso, se subestimó la alta respuesta en ese sentido desde distintos frentes de la investigación científica en relación a las políticas públicas de drogas.

Por otro lado, la idea de dejar la variable fuera del análisis SEM-PLS fue ponderada, dado que su bajo valor significativo podría afectar la elaboración de un modelo de variables que ciertamente influyeran en las políticas públicas de drogas. Si dicha eliminación no fue realizada, fue por la necesidad de contrastar un resultado tan polarizado.

Tras estas reflexiones, y con la comprobación de la hipótesis general, se realiza el análisis de las implicaciones en políticas públicas de esta ponderación, y del resto de los valores dados a las variables y dimensiones.

12.2 Implicaciones en políticas públicas

La variable de intereses económicos fue posicionada como la variable con mayor influencia en las políticas públicas de drogas. Su inserción en las variables originales se debió a una de las menciones más altas en la revisión de la literatura, no sólo de los años recientes referentes al periodo del estudio, sino a los meros inicios de la problemática de drogas a nivel internacional. La misma prohibición es asociada a las intenciones de

acaparar mercados a nivel internacional¹³, sustentados por otros criterios que se convirtieron también en variables de este estudio.

Si bien, la implicación de que son los intereses económicos de sectores en específico los que forman las políticas públicas no es exclusiva de las políticas públicas de drogas, sí hay varios elementos que separan al fenómeno de las drogas y las políticas públicas relacionadas con ellas de algunos otros casos:

- Las cantidades manejadas en el negocio ilícito del tráfico de drogas son tan grandes, que su efecto altera ampliamente la toma de decisiones y la estructuración social en el país, así como los discursos hegemónicos.
- Los sujetos que se benefician económicamente frente a las políticas públicas de drogas actuales no pertenecen a un solo sector; no son sólo los grupos de crimen organizado, ni los agentes a nivel nacional los que pueden obtener un provecho económico con la situación actual.

Los alcances que tienen estas particularidades en las políticas públicas de drogas actuales son amplios, ya que no sólo se habla de un nivel de influencia que traspasa fronteras o la imaginaria línea entre gobierno, grupos delictivos y empresas transnacionales, sino de un sistema de reproducción de políticas que se ve apoyado por distintos sectores beneficiados.

Dada la tendencia a la corrupción y desestructuración social que tiene el país, es entendido que esta haya sido la variable con mayor ponderación por los expertos¹⁴, y que en la realidad influya preponderantemente en la forma que toman las políticas públicas de drogas en México, impidiendo, a la vez, su flexibilidad.

Las variables en el segundo y tercer lugar de la ponderación: Estereotipos y Valores morales respectivamente, siguiendo el argumento sobre los sustentos de las políticas públicas de drogas actuales, respaldan la permanencia de ellas sin alteración alguna. Como fue establecido en el marco teórico de este trabajo, muchas de las primeras políticas prohibicionistas que subsisten hasta hoy fueron basadas desde su creación en criterios xenofóbicos, en los que estereotipos de raza dieron lugar a prohibiciones de consumos que no tenían un verdadero impacto en la salud pública. De igual manera, los Valores morales sustentaron esta creencia al desatarse movimientos puritanos en los

13 Véanse apartados de referencia teórica y prohibicionismo.

14 Para Thoumi (2017) el consumo, la adicción, la producción y el tráfico de drogas, no constituyen las causas de las problemáticas sociales, sino que son síntomas de vulnerabilidades estructurales e institucionales de la sociedad.

Estados Unidos que abogaban por el cese de consumo de sustancias frente a una serie de moralidades que terminaron permeando criterios científicos.

Si bien, lo anterior se refiere a los inicios de la prohibición, debe señalarse que la ponderación dada por los expertos aún señala a estos factores como fuertemente influyentes en las políticas públicas de drogas en México, puesto que el discurso oficial – y los programas de políticas públicas en sí mismos – siguen aún utilizando argumentos fundados en lo evocado por ambas variables. Por ejemplo, los programas de control de adicciones de 2007 y 2015 aún cuentan con el estereotipo que iguala consumo de drogas a enfermedad¹⁵.

Ahora bien, en cuanto a los resultados del segundo cuestionario – de dimensiones –, se repite una vez más la primacía de dos de las dimensiones pertenecientes a la variable de Intereses económicos: Ganancias de la industria del narcotráfico 24.07% y Ganancias de la industria de la represión 15.29% en los lugares 1 y 3 del listado de dimensiones.

Dentro de estos resultados, un valor a remarcarse en cuanto a alcances en la toma de decisiones es el segundo lugar entre las dimensiones evaluadas: Estereotipos de delincuencia con un 17.75%. El hecho de que los estereotipos de delincuencia tengan un lugar tan elevado en las políticas públicas de drogas, señala que, frente al criterio de los expertos, las políticas públicas de drogas aún se encuentran fundadas no sólo en la persecución de ciertos grupos, sino en la idea de que la primacía punitiva puede traer bienestar y seguridad a la población, lo que claramente se expresa en el Plan Nacional de Desarrollo correspondiente al sexenio 2006-2012¹⁶.

El cuarto lugar en la ponderación de dimensiones, Influencia norteamericana, probablemente sea el factor que más dejado de lado fue en la elaboración inicial de esta investigación: la firma de diversos tratados, pero más que nada, la presión estadounidense por adaptarse a rigurosas medidas prohibicionistas que incluso ellos fallan en alcanzar (Reich & Aspinwall, 2013) es un elemento clave para que las políticas públicas de drogas se dicten dentro de las medidas prohibicionistas y no admitan grieta alguna en la continuidad de ellas como han sido conocidas desde que la prohibición inició.

15 El mensaje del entonces comisionado nacional contra las adicciones abre el programa de 2015 con la línea “El consumo de sustancias psicoactivas de curso legal, como el tabaco y alcohol, así como de aquellas de curso ilegal, es un importante problema de salud pública” (Comisión Nacional Contra las Adicciones, 2014: 15); mientras que el del Secretario de Salud en el del 2007 establece que el programa “reorienta algunas tareas para asegurar su efectividad y adopta nuevos compromisos con un enfoque interinstitucional para consolidar las respuestas que México requiere para disminuir el consumo de drogas” (Comisión Nacional Contra las Adicciones, 2011: 12).

16 En su Objetivo 8, establece como estrategia “Implementar una política integral que coordine esfuerzos y recursos de los tres órdenes de gobierno para el combate al narcomenudeo” (Cámara de diputados, 2007: 19).

Con tan alto porcentaje entre las dimensiones evaluadas, puede inferirse en cuanto a la opinión de los expertos, que un cambio verdaderamente sustancial en las políticas públicas de drogas mexicanas podrá ser llevado a cabo hasta que las medidas de ese país o países poderosos cambien también. No obstante, se rescata que los criterios morales o los estereotipos que dieron origen y siguen dictando las políticas de drogas en países de centro no son exclusivos de ellos, y han tenido sus propios grupos defensores en el territorio nacional. Dicho de otra manera, una flexibilidad en las políticas públicas de drogas en el país, así como un cambio en el discurso hegemónico, a pesar de depender de criterios internacionales, enfrentaría también sus propios obstáculos a nivel nacional.

Finalmente, sobre la ponderación dada a las cuatro variables más altas de acuerdo a los valores otorgados por el cuestionario de dimensiones, pudo observarse que no hubo cambio en el orden de las variables: Intereses económicos prevaleció como la primera, Estereotipos como la segunda y Valores morales como la cuarta, teniendo sólo como novedad la tercera variable de Influencia internacional que fue añadida tras la aplicación del cuestionario de variables.

Puede observarse que una vez más las diferencias entre los porcentajes no son muy altas: 43.02 de Intereses económicos, a 37.71 de Estereotipos, 14.26 de Influencia internacional y 4.95 de Valores morales. Tanto estos resultados como los correspondientes al cuestionario de variables, indican que no hay supremacía rotunda entre los elementos que influyen en las políticas públicas de drogas y, sobre todo, que, frente a esta influencia no tan lejana entre un elemento y otro, la ausencia de un Conocimiento sobre evidencia empírica es aún más notoria.

Bajo estos criterios, el fracaso de las políticas públicas de drogas desde sus tres frentes (salud, educación y desarrollo, seguridad y justicia) encontraría una causa, al menos en cuanto a la falta de flexibilidad e incorporación de métodos: la falta de incorporación de evidencia empírica en su elaboración. Si bien, ha sido argumentado que inicialmente ninguna política puede hacerse enteramente en base a la evidencia empírica, y la posición de políticas públicas basadas en la evidencia en países como Australia ha mostrado sus propios obstáculos al convertirse en un discurso que privilegia algunas voces para silenciar a otras (Lancaster, 2016), la ausencia del espíritu constructivo del método científico es indiscutiblemente un detrimento en las políticas públicas de drogas en México, mostrando una falta de flexibilidad en los diseños, fundamentos y estudios que le dan forma.

De las anteriores reflexiones, diversas recomendaciones pueden ser hechas para futuras políticas públicas, más estas serán abordadas sólo tras abordar el análisis de resultados de la aplicación del cuestionario y metodología SEM-PLS, mismo que se desarrollará en el capítulo siguiente.

Capítulo 14.

Políticas públicas de drogas en México.

Un modelo a través de SEM-PLS: Resultados

Esta investigación fue iniciada con la idea clave de encontrar algún tipo de motivación por el que las políticas públicas de drogas en México no han modificado algunos de sus estándares, incluso frente al aumento en la violencia de los últimos años – que podría ser evitada parcial o totalmente con un cambio en las políticas públicas de drogas –. Mientras la revisión de la literatura fue avanzando se encontró que existen una serie de respuestas a la pregunta anterior, pero pocos cuestionamientos directos a los hacedores de políticas públicas de drogas en México sobre una razón de ello. Desde luego, existen artículos hechos por aquellos a la cabeza de distintos frentes en la hechura de las políticas públicas de drogas, pero no una respuesta directa a las interrogantes que la actividad académica en el área sigue estudiando.

Así, las bases del estudio terminaron asentándose en la pregunta inicial, pero cambiando el enfoque: ¿cuál es la percepción que tienen los hacedores de las políticas públicas de drogas que realizan? ¿coinciden con criterios incluidos en los programas de estas políticas? ¿ven elementos fuera de su alcance como factores primordiales para su elaboración?

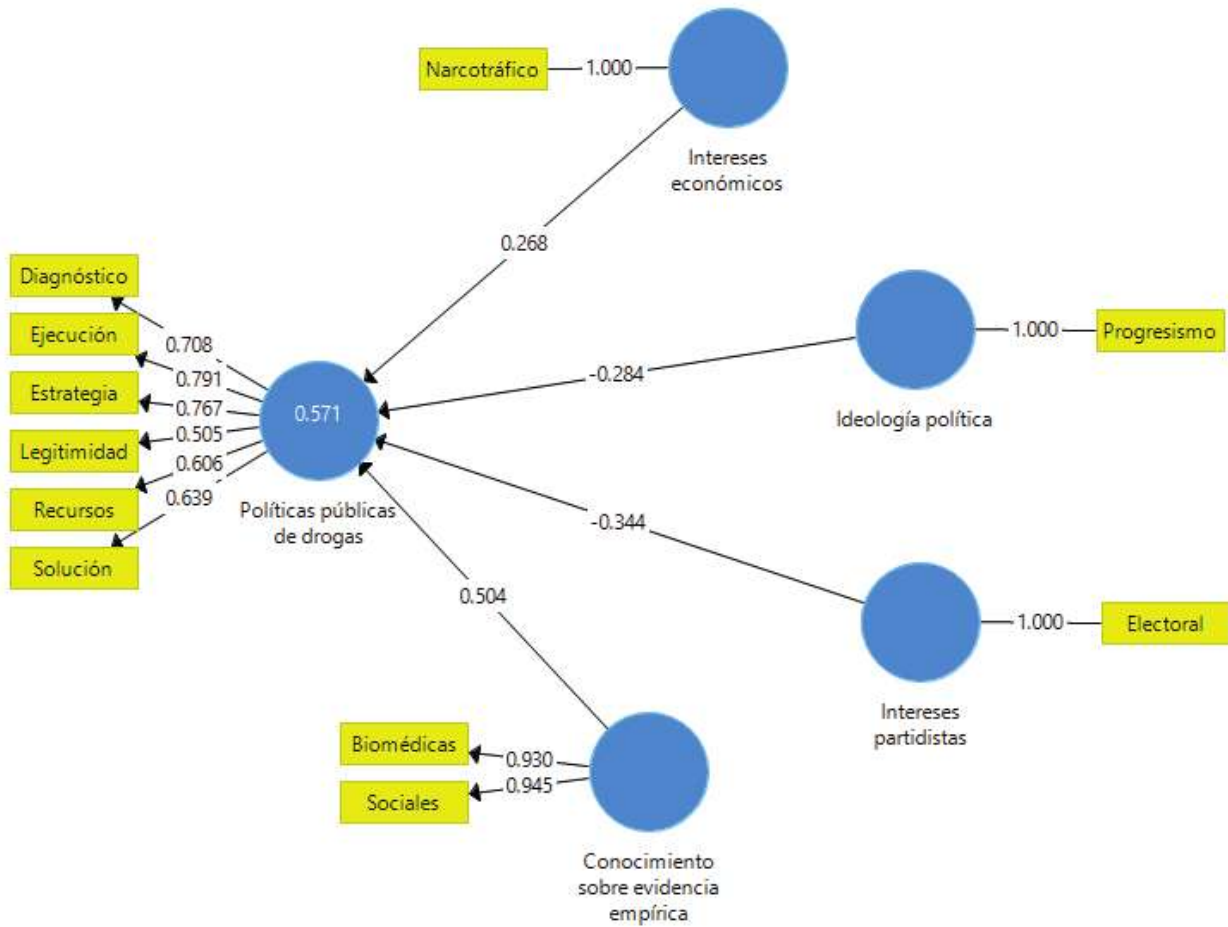
Si bien, este estudio no da absoluta respuesta a estas preguntas, las responde en la medida de su alcance, y hace un primer salto a las variables que los hacedores ven como influyentes en las políticas públicas de drogas en México. De ahí la importancia de realizar un modelo que sustentara estas relaciones como válidas, para más adelante completarse con más estudios de naturaleza cualitativa.

Sin embargo, la realización de este modelo habría de darse con datos y relaciones entre variables que en su totalidad no habían sido desarrollados previamente en la literatura; es decir, no existían, por lo que un tratamiento estadístico duro escapaba de las posibilidades que ofrecía la información recopilada. Es sobre todo en este punto en que la metodología SEM-PLS y el uso del software SmartPLS ofrecieron una forma de robustecer los datos, aplicando un tratamiento estadístico con la posibilidad de crear un modelo con el llamado *soft modelling*, que otorgó la opción de probar un marco teórico desde una perspectiva de predicción.

De igual forma, el tamaño de la muestra y la necesidad de explicar más allá de los resultados otorgados por la metodología del algoritmo de Saaty fueron apremiantes para dar algún tipo de tratamiento estadístico a los datos. La creación del modelo ofrece ventajas que el algoritmo no tuvo: la separación entre modelos reflectivos y formativos, en los que se puntualizara sobre la relación causal de los factores; la adición de signos, que nos indicaran de qué forma influyen entre sí las variables latentes; una reducción del sesgo presente en el algoritmo; y, finalmente, la posibilidad de contar con un modelo que pudiera replicarse.

Por todo lo anterior, era sustancial encontrar un modelo que se ajustara a todos los estándares que la metodología requiere para su validez, si bien este no incluyera todas las variables o dimensiones concebidas en la primera propuesta del modelo. Se llegó, por tanto, a un modelo por completo válido como primer acercamiento a la relación de variables hechas por los hacedores.

Figura 26. Modelo de políticas públicas en México a través de SEM-PLS



Fuente: Elaboración propia con base en resultados de software SmartPLS.

Para poder entender la relevancia del modelo anterior en las políticas públicas de drogas, e, inicialmente, en lo propuesto en esta investigación, se analiza enseguida la comprobación de hipótesis con base en los valores que el modelo otorga.

14.1 Comprobación de hipótesis

La hipótesis general de investigación, una vez más, es la que sigue:

- Los intereses económicos, los estereotipos, los valores morales, la ideología política y los intereses partidistas, antes que el conocimiento sobre la evidencia empírica, determinaron las políticas públicas de drogas en México durante el período 2006-2018.

De acuerdo a los resultados establecidos en el modelo de políticas públicas de drogas con la metodología SEM-PLS, la hipótesis se tiene como no comprobada. Las razones de que así lo sea, son las siguientes:

1. Los valores más altos en el modelo corresponden a la variable Conocimiento sobre evidencia empírica, la cual influye positivamente, o bien, define las políticas públicas de drogas con un coeficiente de Path de 0.504.
2. Sus dos dimensiones, Ciencias médicas y biomédicas, y Ciencias sociales, son a la par dos dimensiones con valores altos en el modelo con 0.945 y 0.930 respectivamente.
3. En todos los modelos que fueron considerados para su validez, la variable de Conocimiento sobre evidencia empírica se mantuvo constante en ser la variable con mayor valor, siempre con un signo positivo.

Por tanto, se estima que, de acuerdo a los resultados, la hipótesis general del estudio no se sustenta dentro de la metodología SEM-PLS y el modelo propuesto. No obstante, es propio de tomarse en cuenta que en la hipótesis general se toman todas las variables en cuestión, mientras que el modelo sólo responde a la relación que tienen las variables de: Conocimiento sobre evidencia empírica, Intereses económicos, Ideología política e Intereses partidistas, en relación con las políticas públicas de drogas.

De acuerdo a Hair et al. (2017) cuando los resultados no coinciden con las expectativas, es preciso encontrar una explicación basada en "(1) consideraciones teóricas/ conceptuales, (2) ciertas cuestiones relacionadas con los datos y/o (3) peculiaridades técnicas del método estadístico utilizado" (Hair et al., 2017, p. 235). En este caso, un cruce entre consideraciones conceptuales y ciertas cuestiones relacionadas con los datos da explicación a que la comprobación de hipótesis resultara en los términos mencionados.

Por un lado, se encuentra que es relevante que la metodología SEM-PLS fue utilizada en el grupo de hacedores de política pública, quienes han sido partícipes en que las políticas públicas tengan la forma que han mantenido en los últimos años. Por tanto, el posicionamiento de la variable de Conocimiento sobre evidencia empírica sería, por decir lo menos, difícil de ser considerada importante en la elaboración de las políticas, desde su posición como hacedores.

Otro aspecto a señalar es que la definición de evidencia empírica no fue proporcionada ni a los hacedores que participaron en este estudio, ni a los expertos que formaron parte de la metodología del algoritmo de Saaty. Y, si bien, en la aplicación del cuestionario SEM-PLS se presentaron las dimensiones de la variable (ciencias médicas y

biomédicas y ciencias sociales), los pormenores de metodologías válidas o inválidas no fue un tema abierto a debatir o definir en el cuestionario.

Estos dos aspectos de orden conceptual y de datos explica que la hipótesis no sea validada de acuerdo a los resultados del modelo. No obstante, la validez de estos datos, sobre todo en comparación con los de Saaty, parecen brindar más información sobre las políticas públicas de drogas y los factores que influyen en ellas, que si la hipótesis hubiera sido comprobada. Por lo tanto, se estima pertinente analizar estos resultados bajo la luz más crítica, esperando tener una interpretación completa.

Para profundizar en lo anterior y entender lo que estos resultados pueden decir de las Políticas públicas de drogas en México, así como para analizar los valores otorgados por las dimensiones de la variable Políticas públicas de drogas, se presenta a continuación el apartado de implicaciones de los resultados en las políticas públicas.

14.2 Implicaciones en políticas públicas

Se comienza este apartado reflexionando sobre qué implicaciones tienen los valores otorgados por el modelo en las políticas públicas de drogas en el país. Como se mencionó antes, los sujetos a quienes se les aplicó el cuestionario para la realización de esta metodología corresponden a hacedores de política pública que, en su mayoría, se pudo comprobar tuvieron funciones dentro del periodo a analizar en la investigación: los sexenios de los presidentes Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto, de los años 2006-2018.

Para eliminar el error de que algunos contestaran en referencia a las políticas públicas de drogas actuales (a pesar de que los cambios no han sido demasiados), se les indicó en las instrucciones del cuestionario que respondieran en referencia a dicho periodo, incluso en las preguntas que parecían interpelar sobre su apoyo en diversas medidas. Por tanto, las reflexiones que aquí se hagan se tomarán de primera mano como análisis respecto a los periodos en cuestión.

Es necesario aclarar, antes de proceder al análisis, lo que implican los signos otorgados por SmartPLS a las cargas de las variables: por un signo positivo, se establece que la relación entre las variables es positiva, mientras que un signo negativo da cuenta de lo contrario (Hair et al., 2017). Esto significa que, al tener un signo positivo en este modelo, puede decirse que la variable independiente ha influido de tal forma que definió las políticas públicas de drogas; caso contrario, un signo negativo habla de una influencia de la variable independiente que no las definió.

Habiendo remarcado lo anterior, se comienza con el análisis de los valores dados a las variables: los Intereses económicos como variable, se creyó de acuerdo a la teoría, a la evidencia empírica, y tras la aplicación de la metodología del proceso analítico jerárquico, como aquella que tendría el valor más alto. No obstante, de las cuatro variables utilizadas, fue esta la que tuvo menor.

Volviendo a Hair et al. (2017) en cuanto a las expectativas de los resultados, puede decirse que, en este caso, la explicación apunta a consideraciones teóricas/conceptuales. La dimensión que terminó dando forma a la variable es la de Ganancias de la industria del narcotráfico, y los resultados, aunque más bajos de lo esperado (0.268 de Coeficiente de Path), sugieren que incluso desde las voces de los hacedores de las políticas públicas de drogas, dichas ganancias, parte de los intereses económicos, sí dan forma a las políticas públicas de drogas del periodo en cuestión.

Este resultado, con su signo en positivo, tiene implicaciones de tal nivel en las políticas públicas de drogas, que cuantificar sus daños puede sólo ser logrado al observar el aumento en la violencia de los últimos años. Asimismo, si se toma la relación de que son estos intereses económicos los que definen en algún grado a las políticas públicas de drogas, puede entenderse que dichas políticas se hayan probado – y se sigan probando – fallidas; si son los mismos intereses los que les dan forma, terminar con las prácticas de los grupos delictivos, los enfrentamientos militares que conllevan violencia a comunidades enteras, o frenar las ganancias desenfrenadas nacidas de las dinámicas actuales de la sociedad con las drogas ilegales, parece ser una tarea que no podrá lograrse mientras dichos intereses sigan formando parte de la designación de medidas y las tomas de decisiones.

Respecto a la variable de Ideología política, su valor dado por la dimensión de Progresismo, responde a la teoría y a la evidencia empírica, puesto que con un coeficiente de Path de -0.284 establece que la ideología política influye negativamente en las políticas públicas de drogas en el periodo establecido. Tomando en cuenta que fue a partir del periodo del ex presidente Felipe Calderón cuando se tomó la medida de involucrar a la milicia en la llamada guerra a las drogas, que en este mismo periodo se sobreestimó el consumo de drogas ilegales en el país como una forma de sustentar las fuertes medidas bélicas llevadas a cabo (Bastenier, 2010), y que dichas medidas fueron continuadas por el periodo presidencial siguiente – y hasta el actual – se puede concluir que una ideología progresista tuvo una influencia de tipo negativo en las políticas públicas de drogas como se encontraron durante ambos sexenios, ya que ninguno de los elementos de la ideología progresista definió las políticas públicas de drogas de esos periodos, mientras que elementos de la ideología conservadora como la punitividad y el

uso de la milicia se encontraron presentes (Horminnguez, 2014). Se estima que en otro modelo en donde la dimensión de Ideología política conservadora pudiera ser insertada, el signo para estos sexenios sería positivo, más esta asunción es propia de estudios posteriores al aquí presentado.

La variable de Intereses partidistas influyó con signo negativo con un coeficiente de Path de -0.344 Es la variable que influye más, después de Conocimiento sobre evidencia empírica. Su valor, otorgado por la dimensión electoral, conlleva a concluir que los intereses políticos relativos a los procesos electorales tuvieron una influencia que no definió lo que finalmente se tomó como camino a seguir durante los sexenios plantados. Con lo anterior, no se estima que los procesos electorales no tuvieran una influencia en la configuración de las políticas públicas de drogas, sino que dicha influencia terminó siendo negativa en la definición del planteamiento de las políticas públicas de drogas.

Para explicar lo anterior, se dan como ejemplo las propuestas de campaña de Felipe Calderón, mismas que tocaron el tema de la lucha contra el narcotráfico (Espinoza, 2007). Entendiendo que la propuesta tenía como fin garantizar la seguridad ciudadana, podría afirmarse que el fin último de lo propuesto fue dejado de lado; de manera similar, en el sexenio de Enrique Peña Nieto, ya a sabiendas de lo que las medidas tomadas en el sexenio anterior habían causado, la campaña se pronunció a favor de la lucha contra el narcotráfico en aras de mitigar las consecuencias de las acciones de su predecesor (Del mazo, 2015), para finalmente causar los mismos males con similares estrategias. El gobierno actual ha seguido este mismo camino, por lo que podría especularse que, de entrar la administración de Andrés Manuel López Obrador a este modelo, el signo de la variable continuaría siendo negativo.

Para concluir, se analiza la variable de Conocimiento sobre evidencia empírica con el mayor valor otorgado de 0.504; sus dos dimensiones, también altas, dan cuenta de que un grado de definición de las políticas públicas por parte de la evidencia empírica. Esta influencia positiva se estimaba menor a la otorgada por otros factores (de ahí la hipótesis general). No obstante, al respecto de este resultado, es importante señalar que al menos una medida parece estar fundada en la evidencia empírica; el programa contra las adicciones correspondiente al sexenio de Enrique Peña Nieto, da un énfasis a la edad de inicio de consumo de poblaciones jóvenes contenido en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 al buscar reducir en 10% la prevalencia de consumo por primera vez de drogas ilegales en la población de 12 a 17 años de edad (Cámara de diputados, 2007); durante el sexenio de Felipe Calderón, este mismo interés surgió en el programa nacional de salud, utilizando ese indicador (Atuesta, 2014). Como una población vulnerable, este objetivo responde a la evidencia y a distintos modelos que lo abordan (Barra, 2015);

a la par, una prevención desde una edad temprana corresponde a criterios de reducción de daños empleados en países como Finlandia (Hakkarainen, Tigerstedt & Tammi, 2007).

Sin embargo, aunque este interés responda a la evidencia, los programas de prevención no se encontraron fundados en la misma, dada su postura de la abstinencia absoluta como único fin, sin brindar información y educación pertinentes al uso de sustancias (Zedillo, et al., 2019). A la par, la presencia de un solo indicador como Fin del programa – que sigue hasta la fecha – ha sido evaluado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) como poco ambicioso y evaluaciones de impacto han sido recomendadas (Secretaría de Hacienda, CONEVAL, 2021). Con este ejemplo puede inferirse que hubo algún grado de evidencia empírica que definió las políticas públicas de drogas en el periodo establecido, mas los altos valores en el modelo contradicen directamente lo expresado por los expertos, lo estudiado en las políticas públicas del país, y las distintas evaluaciones hechas por estudios y autoridades pertinentes.

En conjunto con las reflexiones anteriores, el siguiente capítulo abordará este resultado con el arrojado por la metodología del algoritmo de Saaty, puesto que su contraposición y lo esperado por la hipótesis general del estudio, esbozan nuevas preguntas, así como conclusiones que ayudarán a entender y mejorar la elaboración de las políticas públicas de drogas.

Por último, se analizan los resultados dados a las dimensiones de la variable Políticas públicas de drogas: como se mencionó en la propuesta metodológica de este estudio, las dimensiones dadas a esta variable han sido llevadas a la práctica a partir del estudio realizado por Méndez (2000), en el cual se teorizó sobre utilizar como variable dependiente a las políticas públicas a través de distintos criterios de cumplimiento de requerimientos necesarios de políticas públicas.

Este estudio tomó los criterios de cumplimiento más altos e hizo preguntas a partir de si dichos requerimientos eran cumplidos por las políticas públicas de drogas por medio de la escala Likert. Así, analizando los coeficientes de Path, se encuentra que la variable con mayor influencia es la de ejecución (0.791), seguida por la de estrategia (0.767) y después diagnóstico (0.708); el menor valor lo obtuvo la legitimidad (0.505), seguida, en lo que respecta a los valores bajos, por la dimensión recursos (0.606) y después, entre los últimos, por la dimensión solución (0.639)¹⁷. Estos resultados, entendiéndolos como valores reflectivos de la variable dependiente, cobran mayor relevancia cuando se analiza que los valores más bajos tienen que ver con: la relación de las medidas con lo considerado de ley, razonable o justo (legitimidad), los recursos otorgados para su ejecución,

17 Una definición de cada una de estas categorías puede ser encontrado en el apartado de propuesta metodológica.

y la solución dada a la problemática por las políticas públicas, como elementos remarcados como bajos de acuerdo a los mismos hacedores de políticas públicas de drogas.

Revisadas estas implicaciones, en el siguiente capítulo se contrastan estos resultados con los otorgados en el proceso analítico jerárquico, de forma que los matices otorgados por las distintas metodologías, pero también por los sujetos, puedan ser resaltadas y conclusiones sobre recomendaciones de política pública puedan ser alcanzados.

Capítulo 15.

Políticas públicas de drogas en México a través del proceso analítico jerárquico y SEM-PLS: análisis comparativo

Los dos capítulos anteriores proporcionaron un recuento de los resultados de ambas metodologías utilizadas en esta investigación, así como el análisis de sus implicaciones. Para que dicho recuento se encuentre completo, este capítulo ofrece una serie de comparaciones entre ambas, de forma que pueda concluirse sobre los resultados otorgados.

Inicialmente, se comparan criterios metodológicos que hacen estas metodologías similares y diferentes, se destacan las ventajas de utilizar una y otra y se concluye sobre la utilidad final en el estudio que cada una cumplió. Enseguida se comparan resultados, desde las variables con mayor puntuación o porcentaje hasta implicaciones de los contrastes encontrados.

15.1 Comparación de metodologías

A continuación, se enumeran las mayores similitudes y diferencias de las metodologías presentadas entre la metodología SEM-PLS y el proceso analítico jerárquico, así como del diseño de cada uno de estos procesos dentro del estudio:

Cuadro 35. Similitudes y diferencias metodológicas y de diseño en proceso analítico jerárquico y SEM-PLS

Similitudes	Diferencias	
	Proceso analítico jerárquico (algoritmo de Saaty)	SEM-PLS
Ambas metodologías se proponen analizar una serie de variables independientes en cuanto a su influencia con una dependiente	La variable dependiente no es ponderada (no cuenta con valores propios).	La variable dependiente cuenta con dimensiones, y, por lo tanto, valores propios.
	El perfil de los sujetos en la muestra utilizada consistió en dos paneles de expertos que ponderaron variables y dimensiones.	El perfil de los sujetos en la muestra utilizada consistió en hacedores de políticas públicas, misma que terminó conformándose por hacedores a nivel nacional en el ámbito de salud (aunque con posibles decisiones integrales a nivel política),
	El tamaño de la muestra fue de 14 (incluyendo ambos grupos de expertos).	El tamaño de la muestra fue de 29 sujetos.
	La metodología otorgó una relación causal entre variables independientes y dependiente.	La relación causal entre variables pudo ser definida como formativa y reflectiva, siendo la primera la relación entre variables latentes y la segunda entre variables latentes e indicadores.
Ninguna de las muestras consistió en una muestra estadística, dadas las dificultades para conocer ambos universos	Los sujetos participantes en el proceso analítico jerárquico, tuvieron perfiles que se ajustaron a una serie de criterios en su elección a partir del perfil de los expertos.	Se buscó que los sujetos participantes tuvieran una posición en instituciones encargadas de hacer las políticas públicas de drogas, a la par que se abarcara la mayor parte del país, logrando la cobertura la mayoría de los estados de la república y algunos hacedores a nivel nacional.
	Cuenta con una cuantificación en el proceso de toma de decisiones, pero no un tratamiento estadístico de los datos.	Cuenta con un tratamiento estadístico a los datos.
	No da pormenores sobre el tipo de influencia que tienen los factores sobre la variable dependiente.	Permite entender si la relación entre las variables latentes en el modelo formativo es positiva o negativa.

Fuente: Elaboración propia.

Para terminar la comparación, se destaca la utilidad de cada metodología en los objetivos de este estudio: primeramente, la metodología del proceso analítico jerárquico brindó un sustento al conjunto de variables y dimensiones elegidas a partir de la teoría, y contó con una cuantificación a las ponderaciones hechas por un panel de expertos. Esto cobra especial importancia cuando los resultados pueden ser comparados con los otorgados en la metodología SEM-PLS.

Por su lado, la metodología SEM-PLS permitió un modelaje de políticas públicas de drogas, relacionando variables y teniendo como dependiente a las políticas públicas de drogas mismas. La facilidad que esta metodología y, a la par, el software utilizado, radica en que, incluso teniendo una muestra pequeña, relaciones válidas pudieron ser establecidas y expuestas a un tratamiento estadístico, abriendo el camino a que nuevos y más completos modelos se lleven a cabo en este tema en el país.

Habiendo detallado similitudes y diferencias en el aspecto metodológico, se procede a hacer una comparación de resultados.

15.2 Comparación de resultados

La serie de contrastes en los resultados ha ofrecido la oportunidad de abrir una discusión respecto a un tema que ya había sido tratado a lo largo de la tesis, que es, la aparente desconexión entre el sector académico y los que terminan siendo los criterios para la elaboración de políticas públicas de drogas. Para facilitar el análisis, se engloban los resultados de la siguiente manera:

Cuadro 36. Comparación de variables más altas por metodología

SEM-PLS		Proceso analítico jerárquico		
Variable	Dimensión de variables con mayor porcentaje	Por variable	Variable por dimensión	Dimensiones con mayor porcentaje
1. Conocimiento sobre evidencia empírica	a) Ciencias médicas y biomédicas b) Ciencias sociales	1. Intereses económicos	1. Intereses económicos	1. Ganancias de la industria del narcotráfico
2. Intereses partidistas	Electoral	2. Estereotipos	2. Estereotipos	2. Estereotipos de delincuencia
3. Ideología política	Progresismo	3. Valores morales	3. Influencia internacional	3. Ganancias de la industria de la represión
4. Intereses económicos	Ganancias de la industria del narcotráfico	4. Ideología política	4. Valores morales	4. Influencia norteamericana
N/A	N/A	5. Intereses partidistas	N/A	N/A
N/A	N/A	6. Conocimiento sobre evidencia empírica	N/A	N/A

Fuente: Elaboración propia.

Las diferencias en resultados, de la forma en la que son presentados, parecen por sí mismos amplios. Aún mayores las diferencias, si se toma en cuenta que, dentro de los resultados de la metodología del proceso analítico jerárquico recomendaron dejar fuera a la variable de Conocimiento sobre evidencia empírica, y en la metodología SEM-PLS esta misma variable fue la de mayor influencia. El argumento inicial, también repetido en el apartado de evidencia empírica, es que la ciencia o los criterios del conocimiento basados en la evidencia empírica no forman parte de las decisiones o los programas que conforman las políticas públicas de drogas, por lo que un análisis de esta discrepancia es digno de ampliarse.

Se comienza destacando que las dimensiones que le dieron forma a la variable de Conocimiento sobre evidencia empírica – ciencias médicas y biomédicas y ciencias sociales – se basaron principalmente en el estudio de Thoumi (2017), en donde se establece que los criterios que siguió la ONU se inclinaron a favor de las ciencias biomédicas

y médicas, apoyadas por el sector médico, dado que estas podían sustentar el daño negativo de las drogas, y dejar de lado a las ciencias sociales por no considerárseles ciencias reales o duras. Por tanto, es también importante señalar que la metodología SEM-PLS arrojó el resultado de ciencias sociales con mayor coeficiente de Path que las ciencias biomédicas.

Estas diferencias entre valores dados a la variable Conocimiento sobre evidencia empírica, no sólo entre metodologías, sino en relación a lo establecido en la fundamentación de este estudio, podrían ser atribuidas al contraste de opiniones de los sujetos entrevistados entre una metodología u otra: en el proceso analítico jerárquico se consultó a expertos, y en la metodología SEM-PLS a hacedores de políticas públicas de drogas. Se considera que este criterio complejiza los resultados cuando se analizan sus causas.

Inicialmente, vale señalarse que los sectores encargados de plantear las políticas públicas de drogas, o incluso estudiar todo el fenómeno de las drogas ilegales, difieren en sus concepciones más básicas. Thoumi (2017), establece que la formulación de políticas de drogas conlleva la aplicación de una cantidad de ciencias y disciplinas demasiado amplia (medicina, salud pública, derecho, criminología, química, finanzas, ciencia política, sociología, economía, relaciones internacionales, estadística, agronomía, antropología, ecología e historia, entre otras) conllevando a que los avances de unas y otras promuevan constantemente el replanteamiento de las bases y fundamentos de las políticas.

Si bien, Thoumi (2017) se refiere a los criterios establecidos por la ONU, sus proposiciones aplican a formulaciones a nivel nacional, y concuerdan con los resultados aquí presentados. El autor establece que, dada la intervención de distintas ciencias y sus respectivos avances, se llega a un dilema lógico, en el que, por ejemplo, si no son consideradas las ciencias sociales como ciencias, sus preceptos serán vistos desprovistos de carácter científico, y por lo tanto no necesarios de incluir en la elaboración de las políticas públicas de drogas; por el contrario, si son consideradas como ciencias, la ausencia de sus resultados llevados a las políticas, conllevaría a afirmar que las políticas públicas de drogas carecen de preceptos científicos. De ahí que tanto los que se oponen a las políticas públicas de drogas en su estado actual, como quienes lo apoyan, argumenten que su sustento – para dejar como están las políticas o reformarlas – se encuentra basado en el conocimiento sobre la evidencia empírica.

Es además relevante analizar el discurso de la política basada en la evidencia “en el que se moldean los límites acerca de lo que puede ser enseñado y dicho, privilegiando la racionalidad y provocando subjetividades, así como legitimaciones y deslegitimaciones de voces particulares en los debates públicos (...) aquí, el conocimiento es tomado como un concepto en competencia, con un rango de efectos políticos” (Lancaster, 2016,

p. 75). Una línea congruente de investigación que persiga la ampliación de los resultados de este estudio, se ocuparía de indagar en la percepción de los hacedores de políticas públicas de drogas en México, y descubrir si hay una tendencia hacia el discurso de políticas públicas basadas en la evidencia; si dicho supuesto se comprobase, se estaría con mayor claridad frente a los postulados de Thoumi (2017), en los que tanto los grupos de expertos como los hacedores se encuentran en la creencia de estar apoyando políticas basadas en la evidencia, para descubrir que el grupo con la capacidad de formular políticas, deslegitima las voces y los conocimientos de los detractores.

A pesar de la discusión anterior, no es intención de este trabajo concluir con criterios relativistas, que ambos grupos y ambos resultados obtenidos tienen la razón en cuanto a sus postulaciones. Se remarca que este es un primer acercamiento a lograr establecer una relación entre variables, por lo que las limitaciones de la investigación deben ser tomadas en cuenta al momento de interpretar los resultados como absolutos.

No obstante, sí se llega a un criterio contundente con ambos resultados: existe una clara desconexión entre el gremio académico encargado de estudiar las políticas públicas de drogas en México, y aquellos en posición de formularlas. No es de extrañarse que una variable que inicialmente fue desestimada en el proceso analítico jerárquico, Ideología política, haya logrado mantenerse en el modelo finalmente presentado con la metodología SEM-PLS, y que sus resultados hayan arrojado una influencia negativa de cierta significancia en cuanto se tome en cuenta su dimensión progresismo.

Por su parte, una variable que fue necesario dejarse de lado en el modelo SEM-PLS, los Estereotipos, se mantuvo alta en ambos grupos de expertos en el proceso analítico jerárquico. La evidencia obtenida de ambos resultados parece reafirmar lo visto en otros estudios (i.e. Lancaster, 2016) sobre cómo las políticas públicas de drogas, al tener elementos que se relacionan con las ciencias, pero también aspectos políticos, y, más allá de eso, factores de índole moral o percepción ideológica, tendrá su formulación en un complejo discurso entramado de elementos que son difíciles de conjugar, o bien, de desechar.

Se concluye a partir de lo estudiado una reflexión final a esta comparación, de la mano con ambos resultados y tomando también los criterios de Thoumi (2017): si verdaderamente las políticas públicas de drogas en México encuentran en el factor Conocimiento sobre evidencia empírica su variable más influyente, y, dados los avances de todas las ciencias que guardan relación con la formulación de las mismas, ¿qué es lo que detiene a contar con políticas más flexibles que se adapten a estos nuevos hallazgos, sean en el campo de la medicina, biomedicina o ciencias sociales?

En el siguiente apartado, se establece una propuesta de política pública con base en esta reflexión y en los resultados presentados a lo largo de la elaboración de la investigación.

PARTE VI. PROPUESTA DE POLÍTICA PÚBLICA

El capítulo único que conforma esta quinta parte del trabajo, versa sobre los ejes fundamentales que se integran a partir de los resultados de las metodologías del proceso analítico jerárquico y el SEM-PLS, para la realización de una propuesta de política pública.

Debe señalarse una vez más que la conformación de lo que se entiende como políticas públicas de drogas, responde al cruce, de acuerdo a algunos autores (i.e. Atuesta) de tres temas distintos: salud, desarrollo social y educación, y seguridad y justicia. A la par, involucra participación de distintos órdenes de gobierno e incluso de fuerzas inter-

nacionales, sean en la forma de tratados internacionales, o acuerdos entre naciones, principalmente con Estados Unidos.

Dicha complejidad, así como los mismos alcances de esta investigación, conllevan a que la propuesta se materialice en una serie de ejes resultado de la reflexión a partir de lo encontrado en esta investigación; no son, por tanto, ejes absolutos, sino que se basan en lo que fue establecido como factor influyente en las políticas públicas de drogas en México durante los sexenios establecidos.

Con estas limitaciones en mente, se destaca igualmente el valor de las aportaciones hechas a partir de criterios cruzados entre dos grupos que, al momento, parecieran gozar de alguna suerte de antagonismo en la arena de las políticas públicas de drogas, de forma que tanto los criterios desde la oficialidad, hasta los del sector académico, puedan ser integrados.

Finalmente se destaca también el papel cumplido por las dos metodologías empleadas, que desde sus frentes proporcionaron análisis importantes sobre qué factores influyen en las políticas públicas de drogas.

Capítulo 16.

Ejes fundamentales de una propuesta de política pública de drogas en México

La propuesta de política pública se ve integrada por tres apartados con los siguientes contenidos: un primer apartado que da cuenta de la descripción del problema, en donde podrán encontrarse elementos ya discutidos a lo largo de esta investigación, pero repensados a partir de los resultados del estudio.

Un segundo apartado, en donde se describe la propuesta de política pública de manera general, señalando cómo se integraron los resultados otorgados por la metodología del proceso analítico jerárquico y SEM-PLS.

Finalmente, una descripción detallada de los elementos que conforman la política pública, señalando eje por eje su conexión con las variables independientes de este estudio, tanto desde la metodología SEM-PLS, hasta el proceso analítico jerárquico.

16.1 Inflexibilidad en las políticas públicas de drogas en México

A partir de los resultados entregados por este estudio, la problemática establecida se resume a partir de la siguiente aseveración: las políticas públicas de drogas en México, cuentan con una falta de flexibilidad, elemento clave para su éxito.

Se expande respecto a lo anterior: las políticas públicas de drogas en México, cuentan, inicialmente, con una falta de articulación que hace difícil evaluarlas, cuantificarlas y mejorarlas. No existen programas públicos para cada una de las aristas, dificultando

rastrear el origen total de las medidas implementadas por el gobierno, que en ocasiones parecen nacer de una línea en el Plan Nacional de Desarrollo (PND). Dicha falta de articulación, entre otras cosas, conlleva a que los procesos de evaluación y mejora no sean constantes e integrales. Actualmente el programa público que se identificó desde administraciones pasadas, relativo al sector salud, es el único que podría rastrearse en medidas de evaluación, pero la última evaluación hecha por CONEVAL y Secretaría de Hacienda, establece que sus metas son pocas ambiciosas y existe una falta de evaluación en el programa (Secretaría de Hacienda, CONEVAL, 2021)¹⁸.

Las carencias en cuanto a integralidad de las medidas y articulación en términos de políticas públicas efectivas resultan, a la par, en que los elementos de integración no se vean constantemente revisados y actualizados. Entendiendo el proceso de las políticas públicas como un proceso circular, la revisión de las medidas actuales no responden a una actualización en ninguno de los elementos que la componen, desde la definición del problema público, hasta la toma de decisiones.

De la mano con lo anterior, las políticas cuentan con objetivos no cumplidos, a razón de que los mismos no pueden ser alcanzados: ni la lucha contra el narcotráfico ha conllevado en algún momento a que cese la violencia derivada de esta lucha, ni las medidas abstencionistas contra el consumo de drogas ilegales han logrado que las poblaciones más vulnerables (especialmente la juventud) retrasen su edad de inicio de consumo o presenten un consumo problemático, mientras que las medidas excesivamente punitivas siguen operando en contra de los eslabones más débiles en la industria de la droga.

El establecimiento de estos objetivos ha permanecido en lo general intacto desde la creación de políticas públicas de drogas en México, y siguen respondiendo en muchos sentidos hasta la administración actual a información propia del inicio de la guerra a las drogas el siglo pasado.

La creencia general frente al fracaso de las políticas públicas de drogas en México, en todo caso, se ve causado por falta de recursos e incluso falta de medidas más duras que vayan en el mismo sentido de las actuales. Hasta la actualidad, en la mayoría de las áreas no se ha integrado un modelo que tome caminos distintos a los presentes, ni que incluya evidencia empírica de todas las ciencias, principalmente las ciencias sociales, cuya ausencia ha sido notoria.

Como consecuencia de todo lo anterior, México tiene un continuado aumento en la violencia a manos del enfrentamiento entre milicia y crimen organizado, que permea

18 La evaluación del programa corresponde al actual sexenio, no obstante, la falta de evaluación se refiere al historial general del programa, que corresponde también al sexenio anterior.

distintas estructuras del país; un consumo de drogas ilegales penalizado de forma excesiva y en detrimento de los derechos humanos de los afectados; un mercado de drogas que se escapa del alcance del control Estatal con innumerables ganancias mal repartidas entre los miembros de la industria; trato en contra de los derechos al consumidor, problemático o no, tanto por la vía penal como de salud; corrupción inmersa en todos los niveles de gobierno, dados los intereses políticos y económicos que rodean la industria del narcotráfico, entre otros daños.

Ante el claro fracaso de las políticas públicas actuales, un serio replanteamiento de los fundamentos últimos que les dieron origen, debió haber sido hecho desde las primeras evidencias de que las medidas tomadas no eran las adecuadas. La fuerte oposición a un cambio o flexibilidad en las políticas públicas de drogas conlleva, por tanto, a su fracaso.

16.2 Flexibilidad en las políticas públicas de drogas en México

Objetivo: Contar con políticas públicas de drogas en el país que se encuentren sujetas a evaluaciones periódicas y encuentren sustento en la evidencia empírica más reciente, para su perfeccionamiento.

Justificación: La misma concepción de las políticas públicas conlleva su estructuración y reestructuración. La evaluación de las mismas, entendida como un elemento clave, puede llevarse a cabo en cualquier momento del ciclo de las políticas públicas y es clave para su funcionamiento. La concepción del marco lógico, incluso, fue concebida como una forma de interpretación del método científico: los diagnósticos deben replantearse y la evidencia debe ser la base para decidir si una política debe continuar como fue planteada, o deben existir cambios sustantivos en su formulación.

Teniendo esto en cuenta, se analizan los resultados más altos en cuanto a variables independientes contenidos en las metodologías SEM-PLS y proceso analítico jerárquico:

Cuadro 37. Variables y dimensiones con valores más altos por metodología

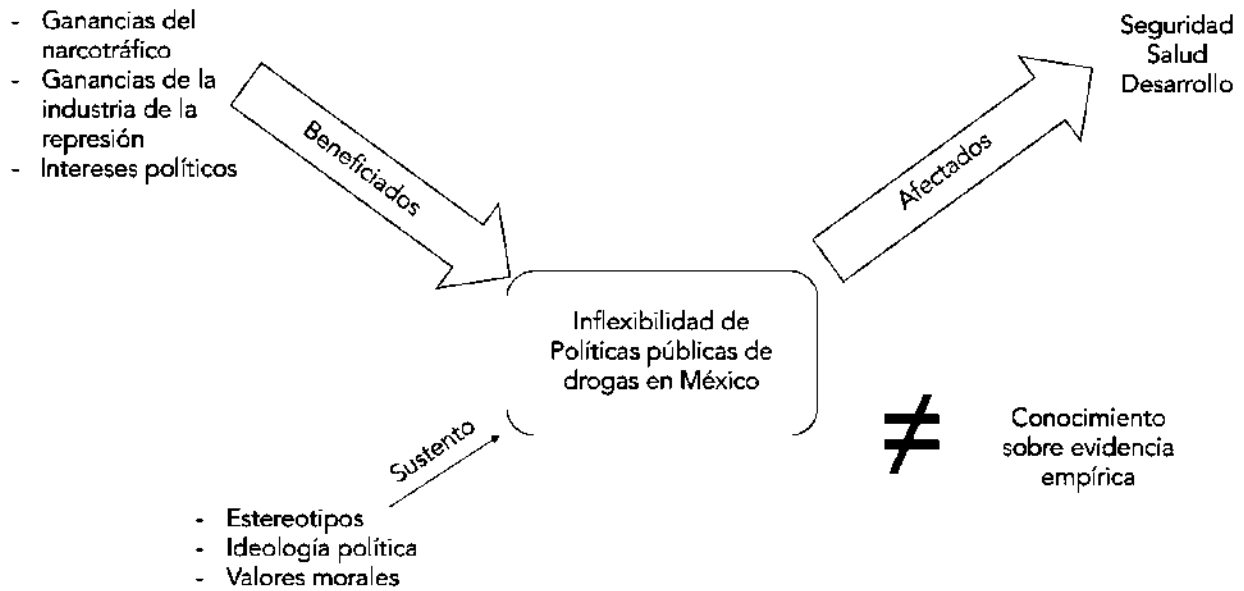
SEM-PLS		Proceso analítico jerárquico		
Variable	Dimensión de variables con mayor porcentaje	Por variable	Variable por dimensión	Dimensiones con mayor porcentaje
1. Conocimiento sobre evidencia empírica	a) Ciencias médicas y biomédicas b) Ciencias sociales	1. Intereses económicos	1. Intereses económicos	1. Ganancias de la industria del narcotráfico
2. Intereses partidistas	Electoral	2. Estereotipos	2. Estereotipos	2. Estereotipos de delincuencia
3. Ideología política	Progresismo	3. Valores morales	3. Influencia internacional	3. Ganancias de la industria de la represión
4. Intereses económicos	Ganancias de la industria del narcotráfico	4. Ideología política	4. Valores morales	4. Influencia norteamericana
N/A	N/A	5. Intereses partidistas	N/A	N/A
N/A	N/A	6. Conocimiento sobre evidencia empírica	N/A	N/A

Fuente: Elaboración propia.

En el apartado de comparación de metodologías, ya fue explicado y analizado el cambio entre variables de alto valor en una metodología y bajas en la otra. Este factor también conllevará a las recomendaciones hechas en esta propuesta, principalmente en lo referente al contraste de resultados a razón de los sujetos que formaron parte de la investigación.

Se llega a la siguiente figura, en la que se busca entender la forma en la que cada uno de estos factores ayuda a que las políticas públicas de drogas muestren la inflexibilidad presentada hasta la actualidad.

Figura 27. Interacción de variables ante la inflexibilidad de las políticas públicas de drogas



Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo a los resultados obtenidos en las metodologías aplicadas, se insertan las variables que tuvieron mayor relevancia como influyentes en las políticas públicas de drogas. En la figura anterior, se conceptualiza cómo es que estas influyen en la inflexibilidad de las políticas públicas de drogas, ya que la acción de todas no es igual. Inicialmente, el conocimiento sobre evidencia empírica contenido en las políticas, atenta directamente contra dicha inflexibilidad.

No obstante, los grupos de poder correspondientes al narcotráfico y a intereses políticos se ven beneficiados por esta inflexibilidad, mientras se afectan la seguridad, la salud y el desarrollo en el país al mantener las medidas inamovibles.

La racionalización detrás de que las medidas no conlleven la flexibilidad adecuada, viene de las variables: estereotipos, ideología política y valores morales. De la variable estereotipos se puede destacar su dimensión con mayor puntaje en el proceso analítico jerárquico: Estereotipos de delincuencia, que en el conteo global ocupó la segunda posición, la cual se ve reflejada en las medidas punitivas adoptadas desde el inicio de la guerra a las drogas y hasta la actualidad.

La ideología política, de acuerdo a los resultados obtenidos en la metodología SEM-PLS, mostró una influencia negativa desde su dimensión de progresismo, por lo que puede concluirse que una ideología política progresista en realidad no ayuda

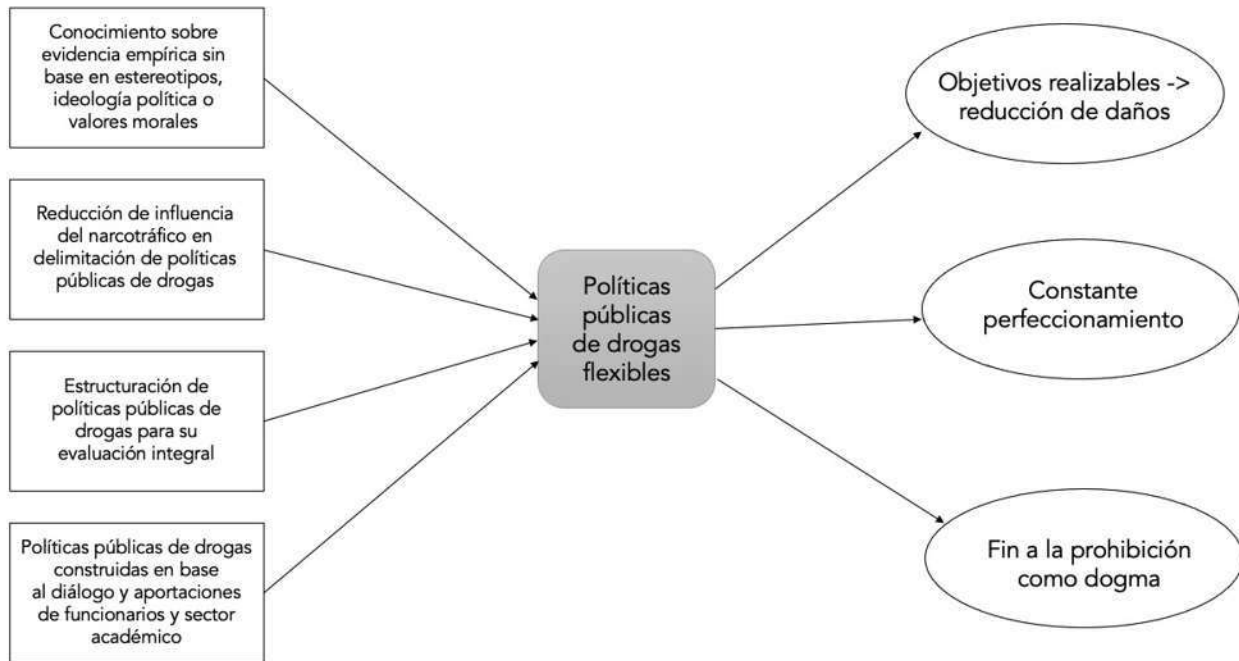
a que continúen las medidas inflexibles hasta el momento. Aunado a esto, la teoría marca un sustento ideológico político en la inflexibilidad de las medidas. Finalmente, la variable de valores morales da sustento también a la inflexibilidad, mezclando preceptos morales con legislación y políticas.

A partir de estas interacciones, la propuesta de política se basa en los siguientes ejes para su formulación:

1. Conocimiento sobre evidencia empírica cuyos fundamentos recaigan en el método científico, opuesto a conocimiento derivado de estereotipos, ideología política y valores morales
2. Reducir la influencia del narcotráfico en la delimitación de las políticas públicas de drogas
3. Estructuración de políticas públicas y evaluación para reducir la influencia de intereses distintos a la generación de políticas públicas eficaces
4. Políticas públicas de drogas construidas en base al diálogo y aportaciones entre funcionarios y sector académico

De la aplicación de estos cuatro ejes, se esperaría que las políticas públicas de drogas contaran con la flexibilidad suficiente para adaptarse a la evidencia empírica que dé nueva forma y fundamentos a las políticas públicas de drogas constantemente. De igual forma, se esperaría que haya un fin a la prohibición como única alternativa entre las distintas opciones de políticas públicas de drogas que existen. En la siguiente figura pueden apreciarse los ejes, así como sus consecuencias.

Figura 28. Ejes para la política pública de drogas en México



Fuente: Elaboración propia.

Ya que han sido establecidas las relaciones entre las variables resultado de la investigación, así como la generalidad de los ejes propuestos, se continúa detallando sobre dichos ejes y su aplicación en políticas públicas de drogas en el siguiente apartado.

16.3 Flexibilidad en las políticas públicas de drogas en México. Ejes para su elaboración

Objetivo: Elaborar una propuesta con base en los resultados de las metodologías SEM-PLS y proceso analítico jerárquico, en la que se integren la variable de conocimiento sobre evidencia empírica como un elemento positivo en la creación de políticas públicas de drogas; la ideología política, los valores morales y los estereotipos como elementos que deben ausentarse de los factores que influyen en las políticas, y; los intereses partidistas y económicos como elementos a eliminar o mitigar en su creación. El objetivo es, por tanto, lograr una comprensión integral de los factores y medidas que ayudarían a lograr políticas públicas de drogas flexibles.

Justificación: Tras décadas de continuidad en medidas propias de la prohibición, voces civiles, académicas e institucionales han llamado por un cambio en las medidas actuales de políticas públicas de drogas, que en México, vieron un incremento en las consecuencias negativas a partir del sexenio de Felipe Calderón, pero que persisten hasta el día de hoy. Si bien, existen distintos enfoques y medidas, muchas de las cuales han sido ya aplicados en otros países con cierto éxito, los ejes aquí presentados no se inclinan con particularidad hacia uno de ellos; sin embargo, se destacan las fortalezas de unos y las ventajas de otros, puesto que se cree que en todos ellos se encuentran valiosas lecciones que deberían ser incorporadas a las actuales medidas inamovibles.

Con base en los resultados de esta investigación, así como en la teoría y otros estudios que han hecho sus propias propuestas de políticas públicas de drogas, se argumenta que un cambio que ponga fin a la prohibición es sustantivo para poder alcanzar objetivos de bienestar social, seguridad y salud en México. Los ejes que enseguida se detallan, se articulan como pasos básicos en la realización de dichos objetivos.

Eje 1. Conocimiento sobre evidencia empírica como fundamento de las políticas públicas de drogas

El eje 1 responde a la variable con mayor porcentaje obtenido en la metodología SEM-PLS, y es contrapuesta a las variables de estereotipos, ideología política y valores, dado que el eje en sí establece que se introduzca conocimiento sobre evidencia empírica tratando de eliminar las consecuencias negativas del resto de los factores en su formulación.

Si bien, podría entenderse que todo conocimiento sobre evidencia empírica se encuentra libre de alguno de estos factores, existen innumerables estudios que contradicen la completa objetividad bajo cualquier disciplina. En el campo de las políticas de drogas, incluso se ha hablado de la influencia directa de la ideología en la presentación de estudios que podrían cambiar el rumbo de las políticas de drogas actuales a algunas más flexibles (Macleod y Hickman, 2009), así como de una creencia propia del enfoque de políticas basadas en la evidencia, en donde se entiende que los problemas de política pública existen objetivamente y están esperando a ser resueltos a través de la aplicación de la evidencia, dejando de lado el favorecimiento de ciertas voces y el silenciamiento de otras incluso cuando se trata de seguir el enfoque, a la par de ignorando discursos que nacen a partir de la construcción social de la problemática de las drogas (Lancaster, 2016).

Por otro lado, a lo largo de la historia de la prohibición, se ha encontrado que muchos de los fundamentos de la ilegalidad de algunas drogas vienen de criterios xenófobos, basados en estereotipos de raza, que han derivado en estereotipos de delincuencia y enfermedad. En la actualidad, pueden observarse aún estereotipos de delincuencia al penalizar la posesión de drogas ilegales para consumo personal. Como puede leerse en el artículo 195 del Código Penal Federal:

Se impondrá de cinco a quince años de prisión y de cien a trescientos cincuenta días multa, al que posea alguno de los narcóticos señalados en el artículo 193, sin la autorización correspondiente a que se refiere la Ley General de Salud, siempre y cuando esa posesión sea con la finalidad de realizar alguna de las conductas previstas en el artículo 194, ambos de este código.

La posesión de narcóticos podrá ser investigada, perseguida y, en su caso sancionada por las autoridades del fuero común en los términos de la Ley General de Salud, cuando se colmen los supuestos del artículo 474 de dicho ordenamiento.

Cuando el inculpado posea alguno de los narcóticos señalados en la tabla prevista en el artículo 479 de la Ley General de Salud, en cantidad igual o superior a la que resulte de multiplicar por mil las ahí referidas, se presume que la posesión tiene como objeto cometer alguna de las conductas previstas en el artículo 194 de este código. (Cámara de diputados, 1931).

De acuerdo a lo ahí dispuesto, la suposición de que se cometerá un acto ilícito recae en la cantidad de drogas ilegales que la persona posea. Esta disposición, junto a todas las encontradas en el apartado de delitos contra la salud, y sus paralelas disposiciones en la Ley General de Salud moldean, como se dijo antes, la totalidad de las políticas públicas de drogas, dado que el objetivo primordial es perseguir y castigar.

Por otro lado, la moralidad fue también uno de los factores que dio pie a las actuales políticas antidrogas; grupos de moralidad protestante moldearon el camino hacia la abstinencia como obligación moral, con el fin de proteger a la humanidad de los excesos; si bien, estos criterios finalmente recayeron en fundamentos de orden sanitario y social, los criterios científicos terminaron mezclados con una moralidad hasta el día de hoy (Slapak y Grigoravicius, 2007).

Este tipo de razonamientos pueden ser encontrados en la aún vigente política de total abstinencia como único medio de protección contra el consumo problemático. Los eslóganes de “vive sin drogas” o “una vida libre de drogas” responden a estos criterios, pasando por alto la evidencia que muestra que una educación en donde se

hable de posibles riesgos de consumo sería lo más ideal para poder evitar problemas de adicciones (Atuesta, 2019), sobre todo en las poblaciones más vulnerables.

De mano a lo anterior, viene la creencia popular de que el adicto como enfermo se ha buscado el mal que le aqueja y no merece protección y cuidado del Estado. Esta afirmación se ve reflejada en los criterios de políticas públicas, en los que se interna a los consumidores problemáticos en centros de rehabilitación que muchas veces no pasan los criterios mínimos establecidos y terminan violando los derechos humanos de los que ahí se encuentran (Zedillo et al., 2019), teniendo como abstinencia la única forma de terapia para tratar a los pacientes.

Todas estas disposiciones, son presentadas como el esfuerzo conjunto de grupos de especialistas basados en el conocimiento sobre la evidencia empírica. Al analizar las políticas públicas de drogas en el país, parece que se cumple el criterio de Thoumi (2015), más allá de los postulados en la ONU, de mantener al frente a las ciencias médicas y biomédicas que señalen el daño causado por las drogas ilegales para justificar las políticas públicas prohibicionistas e inflexibles.

Pero más allá de eso, pareciera que el fundamento último que siguen las políticas públicas de drogas en México, es que la protección del Estado está sujeta a una moralidad del ciudadano. Dicho de otra manera, mientras el ciudadano continúe realizando un acto que no sólo es ilegal, sino *incorrecto*, no puede esperar que sus derechos sean protegidos.

Pareciera que el argumento anterior encuentra consecuencias sólo en preceptos de salud en cuanto a las políticas públicas de drogas, mas no es así: los obstáculos en la regulación de al menos la droga ilegal más popular en el país, la marihuana, se ven continuamente obstaculizados por este criterio. Y, si bien, esta medida probablemente no sería suficiente para dismantelar el poder del narcotráfico y, sobre todo, del mercado negro, sí constituiría una forma de garantizar algunos derechos y regular los mercados. Como estableció Barra (2015) a propósito de la regulación como modelo de políticas públicas de drogas:

...el planteamiento de las políticas públicas de drogas concebiría sus propias limitaciones, entendiendo que la regulación de los mercados de drogas no resuelve problemas de desigualdad interna en los países, educación o pobreza, pero sí centrándose en objetivos fijos de riesgos en el consumo de drogas y acceso a los servicios de salud. A la par, en cuestiones de seguridad, las políticas públicas de drogas desde la regulación legal devolverían al Estado el control sobre los mercados, aumentando la información sobre la producción y distribución y minimizando

algunos de los efectos negativos de la prohibición como la violencia y el malestar social comúnmente relacionado con el consumo de drogas en sí mismo (Barra, 2015, s/p).

Por tanto, y volviendo al argumento anterior, la moralidad ligada al consumo, en tanto al adicto que no merece tener derechos, y mucho menos ser protegido por el Estado, va más allá, postulando que todo consumo debe ser prohibido porque es incorrecto; y por lo tanto tiene consecuencias en toda la integralidad de las políticas públicas de drogas.

Toda política pública que base su protección en preceptos morales se aleja de los principios básicos de teoría de la justicia. Si la teoría de la justicia fue para Rawls que la distribución del ingreso y la oportunidad no deben estar basados en factores que son arbitrarios desde un punto de vista moral (Sandel, 2009), en las políticas públicas de drogas se encuentra una fundamentación cuya quietud y negación a cambiar se basan por completo en estos factores arbitrarios desde un punto de vista moral.

Por tanto, el eje 1 aquí presentado propone:

- Fundamentación de las políticas públicas de drogas en la evidencia empírica disponible, perteneciente a ciencias médicas, biomédicas y sociales, que implementen metodologías cualitativas y cuantitativas, voces de investigadores y profesionales en todas las áreas, pero también voces directas de los afectados, y que se basen en los derechos humanos de los ciudadanos, entendiendo que la protección del Estado no debe ser limitada a las conductas consideradas como morales, y considerando aportaciones que traspasen los actuales estereotipos de delincuencia y enfermedad, así como la ideología política.

En el siguiente eje, se abordará la fuerte influencia del narcotráfico en las políticas públicas de drogas en México, de acuerdo a los resultados de las metodologías SEM-PLS y proceso analítico jerárquico.

Eje 2. Reducción de influencia del narcotráfico en la delimitación de las políticas públicas de drogas

La dimensión de Ganancias de la industria del narcotráfico de la variable Intereses económicos probó su significancia tanto en el modelo SEM-PLS como en el proceso analítico jerárquico. En la primera de las metodologías mencionadas, con una influen-

cia positiva de la variable latente sobre las políticas públicas de drogas, mientras que, en el proceso analítico jerárquico, siendo la dimensión a la que mayor prevalencia le dieron los expertos en el cuestionario de dimensiones.

Si bien, es del conocimiento general la influencia que tienen los grupos del crimen organizado no sólo en las políticas públicas, sino en decisiones y distintas esferas del gobierno y del poder, las estrategias a llevarse a cabo para que dicha influencia se mitigue son pocas conocidas en el saber colectivo, fuera de la falsa creencia de que un combate frontal es la respuesta a las consecuencias negativas que acarrea el narcotráfico, en la que se suponen líneas claramente divisorias entre narcotraficantes, policías, políticos y milicia.

A lo largo de este estudio se han mencionado investigaciones que prueban que el combate de fuego contra fuego, no sólo no mitiga el poder, la violencia y la influencia del crimen organizado en el país, sino que agrava las condiciones negativas de su poderío. Por tanto, este eje no versa sobre esas estrategias, y en cambio se atañe a los ya también mencionados modelos de regulación legal y desarrollo humano, de los cuáles se toman una serie de medidas que se cree podrían resultar más efectivas.

Comenzando con el modelo de regulación legal, se toma la reorientación del objetivo central de la política, en el que la meta máxima sea la salud pública, y por lo tanto se aborde una reducción de daños y riesgos, en donde se protejan derechos humanos, grupos vulnerables, y se reduzca el crimen, la corrupción y la violencia (Barrera, 2015). Para llevar esto a cabo, se propone llevar al campo de la regulación legal la droga ilegal de mayor uso en México, la marihuana e insertar políticas de reducción de daños como intercambio de jeringas y módulos en donde las sustancias puedan ser analizadas para su consumo; en cuanto al resto de las drogas ilegales, se propone avanzar hacia la regulación legal también, comenzando por despenalizar y descriminalizar el uso y la posesión.

A la par de estas medidas se proponen aquellas pertenecientes al modelo de desarrollo humano, en el que la calidad de vida y el bienestar de las personas toma un papel central, integrando políticas educativas, laborales y de justicia que ayuden a cumplir el objetivo (Tokatlian, 2017). En conjunto con estas medidas que operen a la par, se proponen campañas de concientización sobre el uso de sustancias y los problemas que esto puede acarrear, preferentemente presentadas en espacios escolares para garantizar la participación de padres y jóvenes¹⁹; asimismo, se proponen centros de tratamiento para uso problemático en donde el ingreso sea voluntario y los métodos de ayuda se basen en los casos particulares de los que ingresan, con opciones

19 Esta medida se ajusta a las propuestas de una política pública basada en la evidencia de Atuesta (2019).

distintas al mero abstencionismo, siempre en protección de los derechos humanos de las personas.

De manera resumida, el eje 2 se establece como sigue:

- Implementación de políticas públicas de drogas centradas en la salud pública – y, por lo tanto, implementadoras de medidas de reducción de daños – en donde la regulación legal de una o varias sustancias ilegales se lleve a cabo para la protección de los derechos humanos de las personas, y se coadyuve a reducir el crimen, la corrupción y la violencia, en conjunto con políticas educativas, laborales y de justicia que ayuden a mejorar el nivel de vida de las personas, alcanzando altos índices de bienestar y poniendo en el centro al sujeto.

El siguiente eje abordará en específico la estructuración de las políticas públicas de drogas y cómo su desarticulación puede contribuir a que intereses distintos al bienestar social fallen en alcanzarse.

Eje 3. Estructuración de políticas públicas y evaluación para reducir la influencia de intereses distintos a la generación de políticas públicas eficaces

Los ejes anteriores estuvieron enfocados en medidas específicas y en fundamentación de las políticas públicas de drogas como parte de la propuesta. Ahora es preciso señalar otro elemento que fue analizado a lo largo de la investigación: la falta de estructuración de las políticas públicas de drogas en México.

Hablando no sólo de los programas que conforman las políticas públicas del país, sino de las medidas específicas que se siguieron, fue encontrada una desarticulación entre objetivos, medidas y formas de evaluación. La estrategia de salud durante el sexenio de Felipe Calderón, por ejemplo, tuvo como meta específica un solo indicador: prevalencia del consumo, por primera vez, de drogas ilegales en la población de 12 a 17 años de edad, según sexo en un periodo determinado, y se encontró que los objetivos del PND que dieron origen a la estrategia fueron poco específicos y con falta de correlación entre objetivos y líneas de acción, teniendo también fallas en los instrumentos de medición (Atuesta, 2014). Aunque adecuado, el indicador debería acompañarse de más medidas e indicadores que persigan la salud de los ciudadanos.

Medidas similares pueden rastrearse en los dos sexenios estudiados para políticas de las aristas de seguridad y justicia, y educación y desarrollo social²⁰, conllevando, mayormente, a que los resultados de estas estrategias no puedan ser medidos, comparados y perfeccionados. A la par, en cuanto al indicador en la estrategia de salud, el mismo y otros que surjan, deben revisarse frecuentemente.

A partir de lo anterior, es que se abordan las variables de intereses partidistas y la dimensión de ganancias de la industria de la represión. La primera de ellas, relevante en la metodología SEM-PLS, estableció una influencia negativa hacia las políticas públicas de drogas en el estado en el que se encontraban en los sexenios mencionados. Las decisiones electorales deben formar parte de las decisiones que se tomen en políticas públicas sin que los intereses electorales de los partidos permeen hasta fallar en resolver la problemática pública y en contra de lo establecido en el proceso electoral.

De igual manera, las ganancias de la industria de la represión, referentes a la ganancia económica que es producto del sistema de políticas antidrogas como las hemos conocido por años, no deben ser un aliciente para no modificar el modelo actual. Dentro del contacto con los expertos, fue mencionada como variable en una ocasión – y, por lo tanto, no incluida en el listado – la inercia con la que las políticas públicas de drogas continúan a través de los años. Esto es cierto, en el sentido en que hay medidas que, tal vez en la creencia de pertenecer a políticas incrementalistas, son difíciles de modificar; pero también la inercia puede ser producto de una industria ya establecida en las que las ganancias toman un papel influyente y decisor hacia continuar con el modelo.

Tanto esta dimensión como la variable de intereses partidistas, se cree pueden ser superadas con un correcto seguimiento – entendido como el proceso continuo de perfeccionamiento de las políticas públicas – como su respectiva evaluación. Para que esto sea logrado, es necesario una articulación estructurada de las políticas, en las que los objetivos correspondan a las acciones llevadas a cabo y los programas establezcan más de un indicador para cuantificar sus resultados.

De manera precisa, el eje 3 establece lo siguiente:

- Articulación estructurada de políticas públicas de drogas en sus tres aristas de: salud, seguridad y justicia, y, educación y desarrollo social; para lograr el seguimiento y la evaluación pertinentes para su perfeccionamiento y eliminación de intereses ajenos al tratamiento de la problemática pública de las drogas ilegales.

20 Demás errores de estructuración pueden ser encontrados en el apartado de Generalidades de las políticas públicas de drogas en México.

El siguiente y último eje, dará cuenta sobre otro aspecto en cuanto a la articulación de las políticas públicas de drogas en México, referente a los sujetos que las hacen.

Eje 4. Políticas públicas de drogas construidas en base al diálogo y aportaciones entre funcionarios y sector académico

El último eje que se propone da cuenta de la discrepancia en los resultados presentados entre la metodología SEM-PLS y el proceso analítico jerárquico. Principalmente en lo referente a la variable de Conocimiento sobre evidencia empírica, los resultados tuvieron tal contraste, que se debió analizar el diseño de ambos estudios a fondo.

Desde un primer momento se supo que una metodología correspondería a un panel de expertos, para reafirmar la elección de variables y dimensiones, y otra metodología mediría el efecto que estas tienen en las políticas públicas de drogas. No obstante, ambas metodologías dieron una ponderación a los factores que influyen en las políticas públicas de drogas, lo que permitió, en última instancia, que los resultados pudieran ser comparados.

Lo que no se previó fue que los resultados iban a diferir como lo hicieron en los juicios de expertos – que iban de la mano de la teoría y la evidencia empírica revisadas – y la medición a través de los hacedores de política pública: por un lado, en el juicio de los expertos, fue solicitado que la variable Conocimiento sobre evidencia empírica no figurara como influyente en las políticas públicas de drogas; por el otro lado, el modelo SEM-PLS mostró, en todos los momentos en que el mismo se conformaba, una solidez e influencia fuerte de la misma variable sobre las políticas públicas de drogas.

Esta discrepancia, fuera de creerse un error de cálculo o de diseño en la investigación, proporcionó información muy valiosa sobre la creación de las políticas públicas de drogas en el país: no existió una colaboración efectiva entre expertos en distintas áreas relevantes a las políticas públicas de drogas, y los hacedores que finalmente colaboraron en su creación. Si bien, esta información se presentó en el capítulo de evidencia empírica, al señalar los obstáculos que se presentan en la interacción entre el sector salud y los académicos a causa de formalismos burocráticos (Mercadillo y Enciso, 2017), pudo ser confirmada tras la aplicación de las dos metodologías utilizadas.

Una falta de diálogo tal, y como se estableció en el apartado de comparación entre las metodologías, ha llevado a que desde ambos frentes se estipule que: algunos de los juicios de los hacedores están basados en evidencia empírica y que, los expertos tienen un caudal de evidencia empírica que no ha sido llevada a la práctica en las políticas públicas de drogas en el país.

Tomando en cuenta la inflexibilidad que han tenido las políticas públicas de drogas en el país, puede inferirse que la preposición por parte de los expertos es la que tiene mayor lógica: de haberse tomado evidencia empírica reciente y correspondiente a todas las áreas relevantes para las políticas públicas de drogas, las políticas habrían mostrado flexibilidad desde hace tiempo, y habrían abandonado los pilares máximos de la prohibición (abstencionismo, mundo sin drogas, intervención militar, entre otras). Por tanto, el cuarto eje se estipula de la siguiente manera:

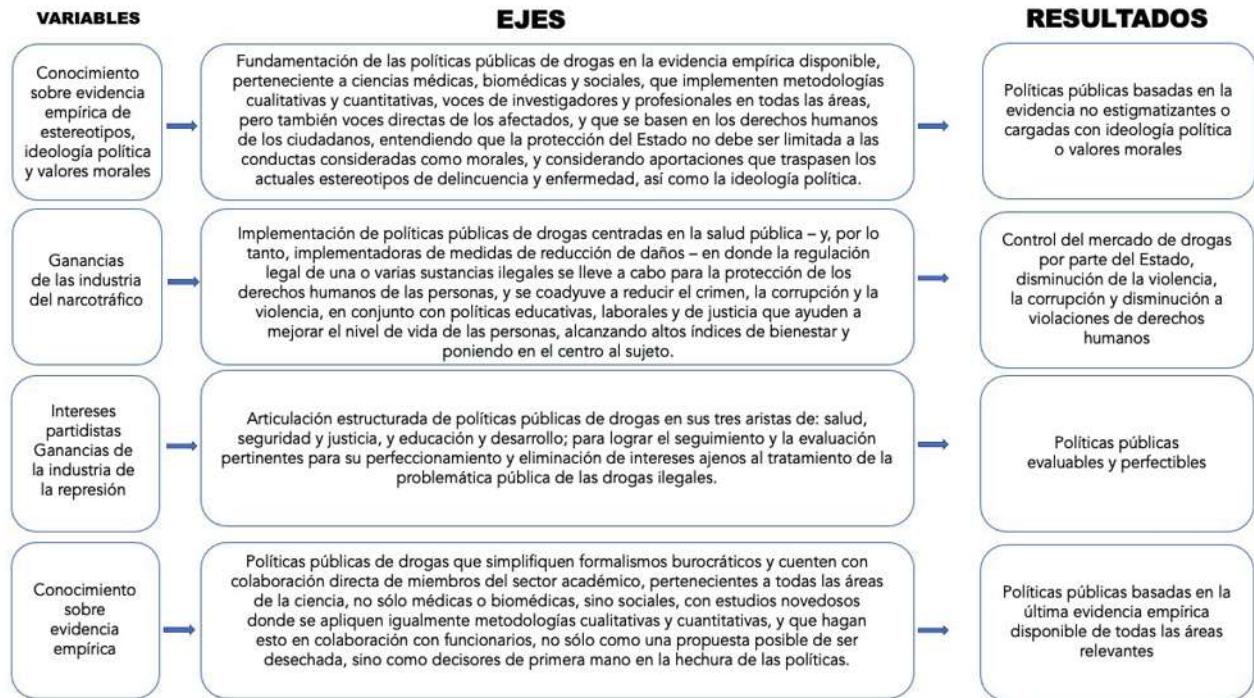
- Políticas públicas de drogas que simplifiquen formalismos burocráticos y cuenten con colaboración directa de miembros del sector académico, pertenecientes a todas las áreas de la ciencia, no sólo médicas o biomédicas, sino sociales, con estudios novedosos donde se apliquen igualmente metodologías cualitativas y cuantitativas, y que hagan esto en colaboración con funcionarios, no sólo como una propuesta posible de ser desechada, sino como decisores de primera mano en la hechura de las políticas.

16.4 Reflexiones finales

Para concluir esta propuesta, se menciona la ausencia de un eje correspondiente a la influencia norteamericana que también moldea las políticas públicas en el país: entendiéndose que México es firmante de convenios y cuya posición geopolítica no le es favorable frente a la influencia norteamericana, se estima que son los cambios de paradigma paulatinos que se presentan los que pueden finalmente hacer la diferencia entre políticas públicas de drogas efectivas y el actual fracaso de las actuales. No obstante, hay medidas internas que pueden hacer la diferencia entre el estado actual y uno más favorable en el futuro. Los ejes aquí presentados se centraron en ello, con la esperanza de que el paradigma mundial se aleje de lo visto en la cumbre de las Naciones Unidas en el 2016, en donde el enfoque prohibicionista fue reafirmado, pese a evidencias y protestas de distintos sectores (Tokatlian, 2017).

A manera de conclusión, se presenta en la siguiente figura el resumen de los ejes presentados, en relación a las variables de la investigación y los resultados que se cree surgirían de ellos:

Figura 29. Ejes y resultados para políticas públicas de drogas en México de acuerdo a variables



Fuente: Elaboración propia

CONCLUSIONES

El trabajo que aquí concluye nació de una genuina curiosidad sobre la falta de evidencia y flexibilidad en las políticas públicas de drogas en México: tras una revisión de la literatura se encontró un consenso prácticamente unánime en estudios, reflexiones y evaluaciones sobre una ausencia en el uso de evidencia empírica en las políticas públicas de drogas en México. Así, la intuición inicial guio el diseño del estudio en favor de medir los elementos que se antepusieron a la incorporación de dicha evidencia. Se esperaba encontrar un consenso entre los dos grupos de sujetos que, desde distintos frentes, hacen de las políticas públicas de drogas sus temas de investigación y trabajo: expertos en las áreas relevantes a su elaboración y hacedores de las políticas.

De dicha motivación surgieron los capítulos de referencia teórica que abordan las nuevas temáticas del Estado como un ente que habría de justificarse cuando no orienta su actuar directo – políticas públicas – con la evidencia empírica disponible al momento, en la pretensión de lograr el bienestar social. Igualmente, los capítulos de evidencia empírica buscaron mostrar la realidad de las políticas públicas de drogas de los dos sexenios pasados como tendiente a la exclusión de la evidencia empírica, en contraste con otros Estados en los que algunas medidas inclusivas de evidencia novedosa resultaron en algún tipo de avance.

Si bien, el estímulo inicial se mantuvo como un elemento lógico para guiar la investigación, los resultados brindaron información no prevista sobre la forma en que las políticas públicas de drogas son hechas y sustentadas en México, al menos en cuanto a

los sexenios estudiados se refiere. Particularmente, los contrastes en resultados entre las metodologías abrieron una reflexión amplia que no se había tomado en cuenta en un primer momento.

Así, la respuesta a la pregunta general de investigación: “¿Cuál fue la influencia de los factores: intereses económicos, estereotipos, valores morales, ideología política, intereses partidistas y conocimiento sobre la evidencia empírica en las políticas públicas de drogas en México durante período 2006-2018?” puede darse como sigue: la influencia de los factores de intereses económicos, intereses partidistas, ideología política, estereotipos y valores morales fue significativa en las políticas públicas de drogas durante el periodo en cuestión. Particularmente, se puede afirmar que los intereses económicos tienen un papel primordial en la delimitación de las políticas públicas de drogas, dados los valores arrojados en ambas metodologías, situación que va de la mano con lo estudiado en la revisión teórica.

Por otro lado, en cuanto a la influencia del conocimiento sobre la evidencia empírica, puede afirmarse lo siguiente: existió algún uso de evidencia empírica en las políticas públicas de drogas durante el periodo establecido. Ahora bien, si dicha evidencia empírica era la última disponible en todos los campos, y se encontraba libre de factores que obstaculizaran la inclusión de todas las áreas relevantes, es una afirmación que el estudio no puede hacer.

La anterior se afirma con base en el contraste de los resultados dados por los hacedores con los hechos por los expertos – cuyos aportes fueron proporcionados por dos grupos distintos – así como por el estudio de las políticas nacionales, mismas que mostraron una ausencia de evidencia empírica en sus medidas. Adicionalmente, una casi absoluta inflexibilidad en los fundamentos de las políticas públicas de drogas en México fue encontrada y contrapuesta con los criterios básicos para tener políticas públicas eficaces (siguiendo lo establecido por Aguilar y Lima, 2009).

Así, se llegó a una pieza fundamental de información: existe una discrepancia, tal vez absoluta, entre la concepción de lo que constituye evidencia empírica para los hacedores de política pública y para los expertos en el tema. Esto se concluye a partir de que los resultados contradictorios entre los grupos de expertos y los hacedores parecen responder directamente a que el estudio no definió lo que se entendería por evidencia empírica. No obstante, vale recalcar que el concepto final de evidencia empírica que se tiene en la tesis corresponde no sólo a estudios de corte cuantitativo, sino a aquellos de corte cualitativo en donde voces de usuarios son integradas, a la par de distintas prácticas de consumo, como se estableció en el apartado de reducción de daños.

Las respuestas que expliquen la razón de esta disparidad de conceptos sin duda podrán ser dadas en investigaciones posteriores, donde exista la posibilidad de librar las limitaciones de este estudio, que fueron bastas, pero mayormente resumidas en la limitada muestra a la que se tuvo acceso, así como al tamaño del instrumento que fue presentado tanto a hacedores como a expertos en el tema.

Se estima que datos más directos ante la contraposición de resultados podrán ser dados teniendo un acercamiento a un número mayor de hacedores de políticas públicas de drogas, tomadores de decisiones y actores clave en el rumbo que tienen las políticas, para completar los resultados aquí obtenidos con entrevistas semi estructuradas. Asimismo, en cuanto al proceso analítico jerárquico, se cree que un verdadero panel presencial que le diera forma a la matriz podría arrojar aún más reflexiones respecto a las variables que influyen en la creación de las políticas públicas de drogas.

A pesar de estas limitaciones, debe resaltarse la relevancia de la investigación realizada: sin la elaboración de este estudio habría menor entendimiento sobre las brechas en los discursos que rodean la elaboración de las políticas públicas de drogas en México y su contraste con aquellos pertenecientes a los expertos en el área. De igual manera, el estudio nos da nuevas aportaciones para la creación de políticas públicas de drogas, ya que a partir de los resultados aquí presentados se puede inferir que el problema, base de la realización del marco lógico, no se encuentra bien definido, y puede diferir sustancialmente dependiendo de qué tipo de grupo tome la tarea de definirlo. Se espera que la aportación sobre los contrastes entre expertos y hacedores pueda aportar nuevo conocimiento al tema una vez que dicha discrepancia ha sido medida y puesta bajo la luz de dos metodologías, incluso frente a quienes no ven en las ciencias sociales y en los estudios cualitativos una aportación de datos de calidad para basar en ellos políticas públicas efectivas.

Finalmente, y a razón de lo último dicho, se espera que los resultados de esta investigación promuevan la discusión frente a qué constituye evidencia empírica. Este estudio se promulga, desde luego, a favor de la inclusión de metodologías y grupos de investigación multidisciplinarios, así como a la implementación de voces hasta ahora silenciadas en la creación de políticas públicas de drogas y a la no simplificación del complejo entramado que envuelve las drogas.

Al encontrarse concluyendo este estudio, es inevitable reflexionar sobre cómo los resultados cambiaron la creencia que se tenía al iniciar la investigación; de una afirmación sobre cómo la evidencia empírica vendría a salvar todos los errores cometidos en las políticas públicas de drogas, a descubrir que es la inflexibilidad de las medidas el mayor obstáculo a superar, y, mientras exista un soslayado proteccionismo del *status*

quo en las políticas de drogas, disfrazado de la intención de usar sólo evidencia empírica con metodologías *aceptadas*, los defensores de la inflexibilidad encontrarán apoyo en la misma idea que promulgan los reformadores: que sus postulados se están basando en la evidencia empírica.

Este trabajo concibe que vendrán nuevos retos, incluso con aportaciones de evidencia empírica que sobrepasen el privilegio de ciertas materias e involucren ciencias sociales como la sociología y la antropología dentro de sus fuentes; es por eso que se considera que el primer paso para una mejora es superar la *inflexibilidad* de las políticas, para después librar por medio de un mejoramiento constante los desafíos que se presenten. Sólo tras la integración de esta flexibilidad se podrán entender las subjetividades no sólo de los hacedores, sino de las ciencias mismas, que no ocurren en el vacío, y de las políticas públicas de drogas cuyos fundamentos, como demuestra este trabajo, responden a más de una problematización.

RECOMENDACIONES

Es una indicación ambigua y difícil el recomendar que una investigación se inicie con la mayor objetividad posible vertida en lo que constituye el problema de estudio. No obstante, es imposible no mencionar que en campos en los que la ideología y la moralidad están tan entremezclados con criterios de corte científico, esta es una recomendación necesaria y siempre digna de puntualizar, sobre todo al finalizar una investigación.

Cuando se estudian políticas de drogas es difícil escapar de concepciones tan arraigadas en el imaginario colectivo, filtradas incluso en algunas propuestas de reforma y que buscan flexibilidad en las hechuras de las políticas públicas de drogas; asimilaciones de enfermo y consumidor *problemático* siguen permeando las soluciones y la concepción misma que se le da a las drogas. Jerarquizaciones entre los objetivos últimos del Estado, en los que el control del mercado para asimilar las ganancias perdidas del mercado negro, son justificaciones comunes de algunas vertientes del lado reformador. La absoluta exclusión de los consumos rituales en el país como fuente didáctica de percepciones ajenas a criterios de salud utilitaristas, entre otros, escapan de algunas posturas relativas a las políticas públicas de drogas.

La controversial propuesta de que el llamado problema de las drogas ha sido creado y mantenido por factores como la ideología política, los valores morales y los estereotipos, no es ajena a diversos estudios sociales, mas sus propuestas son difícilmente trasladadas al ámbito político, o más, a la creación de políticas públicas de drogas en el

país. Esta investigación puede afirmar a través de sus resultados, que dicha brecha es parte de los obstáculos que enfrentan las políticas públicas de drogas en la actualidad.

Mientras un gremio monopolice las aportaciones, sean o no justificadas como evidencia empírica, y se pongan en menor medida en crisis conceptos que son dados por sentados en la problemática de las drogas ilegales, más difícil será no sólo minimizar los efectos negativos que rodean a la problemática de las drogas, sino comprender el acto humano del consumo que ha venido a tomar distintas tonalidades en las ideologías políticas que rigen al mundo.

Con esto en mente, se estiman pertinentes las siguientes recomendaciones:

- Mayor apoyo e inclusión de ciencias sociales y metodologías cualitativas en la creación de políticas públicas de drogas, en vías de fomentar un abordaje integral del problema público.
- Integración de modelos distintos al prohibicionista que se alejen de estereotipos propios del tema, como el de reducción de daños, que en su concepción misma incluye conceptos que conllevarían a objetivos realizables, inclusión de los sujetos beneficiados de las políticas públicas en su creación y uso de la evidencia empírica disponible.
- Inclusión de voces y saberes silenciados en la creación de políticas públicas de drogas, que coadyuven a abrir la problematización a confines y visiones poco estudiados y que ofrezcan soluciones alternas a los actuales problemas relacionados a las drogas.
- Diálogo y participación del sector académico en la creación de políticas públicas de drogas.
- Articulación concreta de políticas públicas de drogas con la intención de poder evaluarlas y perfeccionarlas periódicamente.

Finalmente, y a partir de estas recomendaciones, se estiman las siguientes líneas de investigación.

Futuras líneas de investigación:

- Análisis por medio de metodologías distintas a las utilizadas en el estudio de los factores que influyen en las políticas públicas de drogas, de forma individual.
- Análisis a fondo de hacedores de políticas públicas de drogas con metodologías cualitativas.

- Estudios de corte cualitativo que se enfoquen en explicar la desconexión entre el sector académico y los hacedores de políticas públicas.
 - Estudios sociológicos que analicen la construcción social del problema de drogas en México a partir de acercamientos directos con los hacedores.
 - Estudio cualitativo centrado en los distintos discursos presentes en la elaboración de las políticas públicas de drogas.
 - Análisis cualitativo de la construcción del concepto de evidencia empírica en las políticas públicas de México.
 - Replicación del estudio con muestras más grandes y grupos multidisciplinares de trabajo.
 - Replicación del estudio en países que hayan integrado políticas públicas con modelos distintos al prohibicionista.
-

REFERENCIAS

- Acevedo Holguín, B. (2006). La investigación contemporánea en política de drogas. Una propuesta post-estructuralista. *Cultura y droga*, 11, 61-76.
- Aguilar Astorga, C. R. y Lima Facio, M.A. (2009) ¿Qué son y para qué sirven las Políticas Públicas? *Contribuciones a las Ciencias Sociales*, disponible en: www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm
- Aguilar Villanueva, L. F. (1996). *La implementación de las políticas (Colección Antologías de Política Pública, Vol. IV)*. Porrúa.
- Alfaro Molina, R. (2002). Algunos aportes feministas a la teoría del estado. *Revista de Filosofía Universidad de Costa Rica*, 40(100), 119-123.
- Álvarez, N., Pose, N., & Luján, C. (2017). La política internacional de la regulación del cannabis en Uruguay. Un análisis de la respuesta uruguaya a los desafíos y oportunidades del régimen internacional de drogas. *Desafíos*, 29(2), 19-59.
- Angelucci, L., Silva, J. D., Juárez, J., Serrano, A., Lezama, J. y Moreno, A. (2009). Valores y factores sociodemográficos en estudiantes universitarios: un estudio comparativo. *Acta Colombiana de Psicología*, 12(1), 151-162.
- Arana, X. y Germán, I. (2005). Las personas usuarias de drogas especialmente vulnerables y los derechos humanos: personas usuarias con patología dual y mujeres usuarias de drogas. *Cuaderno del Instituto Vasco de Criminología San Sebastián*, 19, 2005.

- Atuesta Becerra, L. H. (2014). *La política de drogas en México 2006-2012: Análisis y resultados de una política prohibicionista*. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
- Atuesta Becerra, L. H. (2018). IV. Militarización de la lucha contra el narcotráfico: Los operativos militares como estrategia para el combate del crimen organizado. En Atuesta Becerra, L. H. y Madrazo Lajous, A., *Las violencias. En busca de la política pública detrás de la guerra contra las drogas*. Editorial CIDE.
- Atuesta Becerra, L. H. (2019). *Hacia una política de drogas evaluable: Análisis de seis grupos de enfoque en México*. Cuaderno de Trabajo. Editorial CIDE.
- Bardach, E. (2001). *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas*. Editorial CIDE.
- Barra, A. (2013). La política de drogas en México: Prevención, reducción de daños y reasignación presupuestal. *Perspectivas*, 1, 2013.
- Barra, A. (2015). Política de drogas en América Latina: obstáculos y próximos pasos. *Nueva Sociedad*, 255, enero-febrero de 2015, pp. 81-93.
- Bastenier, M. A. (2010). La guerra de Felipe Calderón. Columna en *El País*, 24 de marzo de 2010. Disponible en: https://elpais.com/diario/2010/03/24/internacional/1269385204_850215.html
- Becker, G. S., Murphy, K. M. y Grossman, M. (2006). El mercado de bienes ilegales: el caso de la droga. *Revista de Economía Institucional*, 8 (15), 17-42.
- Bejarano, R. & Hoffman J. V. (2018). ¿Qué tan buena es la propuesta de Morena para legalizar la marihuana en México? *Nexos*. Disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=40374>
- Bernal, R. y Briceño Márquez, S. (2017). *Campañas de acción social: Impactos en el estereotipo hacia el consumidor de marihuana*. Monografía. Universidad Santo Tomás. Bogotá, Colombia.
- Blackwell, J. M. (2013). The costs and consequences of US drug prohibition for the peoples of developing nations. *Indiana International & Comparative Law Review*, 24(3), pp. 665-692.
- Blickman, M. y Jelsma, M. (2009). "La reforma de las políticas de drogas Experiencias alternativas en Europa y Estados Unidos" *Revista Nueva Sociedad*, 222, julio-agosto 2009, pp. 81-103.
- Boiteux, L., Chernicharo, L. P. y Alves, C. S. (2014). Human Rights and Drug Conventions: Searching for Humanitarian Reason in Drug Laws en B. C. Labate y C. Cavnar (eds.) *Prohibition, Religious Freedom, and Human Rights: Regulating Traditional Drug Use*. Springer-Verlag, Berlin Heidelberg.

- Bollen, K. (1989). *Structural Equation with latent variables*. Estados Unidos, North Carolina: John Wiley & Sons.
- Borden, D. (2013). Drug prohibition and poverty. *Brown Journal of World Affairs*, 20(1), pp. 219-243.
- Brussino, S., Rabbia, H. H., Imhoff, D. y Paz García, A. P. (2011). Dimensión operativa de la ideología política en ciudadanos de Córdoba – Argentina. *Psicología Política*, 43(2011), 85-106.
- Bunge, M. (1971). *La Ciencia: su método y su filosofía*. Siglo Veinte, Buenos Aires.
- Cámara de Diputados (1931). Código penal federal. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Codigo_Penal_Federal.pdf
- Cámara de Diputados (2007). Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. Información Parlamentaria, Compilaciones temáticas. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd/PND_2007-2012_31may07.doc
- Camino, A. (1987). El Peyote: Derecho Histórico de los Pueblos Indios. *México Indígena*, 15(3), 24-28.
- Campos, I. (2010). Degenerations and the origins of Mexico's War on Drugs. *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*, 26(2), 379-408.
- Cano Gestoso, J. I. (2002). *Los estereotipos sociales: el proceso de perpetuación a través de la memoria selectiva*. Universidad Complutense de Madrid.
- Cejudo, G. M. (2008). *Discurso y políticas públicas: enfoque constructivista*. Documentos de trabajo, CIDE.
- Cerroni, U. (1986). *Introducción al pensamiento político*. Siglo veintiuno editores.
- Comisión Nacional Contra las Adicciones (Conadic) (2011). Programa de Acción Específico, prevención y atención integral de las adicciones. Actualización 2011-2012. http://www.conadic.salud.gob.mx/pdfs/publicaciones/actualizacixn_2012.pdf
- Comisión Nacional Contra las Adicciones (Conadic) (2014). Programa de Acción Específico, prevención y atención integral de las adicciones. http://www.conadic.salud.gob.mx/pdfs/programas/PAE_2015.pdf
- Cunial, S. (2013). "Reformas en las políticas de drogas: apuntes a partir de las experiencias en Argentina y Portugal". VII Jornadas de Jóvenes Investigadores. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Cunial, S. (2018). Políticas públicas sobre cuestiones morales conflictivas: el caso de la despenalización del consumo de drogas en Argentina. *Revista Española de Ciencia Política*, 47, 123-149.
- Chomsky, N. (2018). *¿Qué clase de criaturas somos?* Ariel.

- Dammert, L. (2009). Drogas e inseguridad en América Latina: una relación compleja. *Revista Nueva Sociedad*, 222 julio-agosto 2009, 112-131.
- De la Concha Duarte, A. D. (2019). Capítulo 9. Modelos de ecuaciones estructurales vía mínimos cuadrados parciales con R y SmartPLS. En Vargas, D. (ed.). *Aspectos metodológicos para la investigación social: Modelos de ecuaciones estructurales*. UNAM, Ciudad de México.
- Del Olmo, R. (1989). Drogas: distorsiones y realidades. *Nueva Sociedad*, 102, Julio-Agosto, 81-93.
- Del mazo, O. M. (2015). *La campaña presidencial de Enrique Peña Nieto vista desde sus spots*. Tesis de grado de maestría. Universidad Iberoamericana. Ciudad de México.
- Díaz Aldret, A. (2017). Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas. *Gestión y Política Pública*, CIDE 26(2), 341-379.
- Dussel, E. (2007). Las transformaciones históricas del Estado moderno: Tesis para interpretar las praxis antihegemónicas. *Utopía y Praxis Latinoamericana*, 12(36), 9-34.
- Easton, D. (1999). "Teoría e investigación de la conducta", en, *Esquema del análisis político*. Amorrortu Editores.
- Elías, C. (2018). Adaptación de la metodología de «observación participante» al estudio de los gabinetes de prensa como fuentes periodísticas. *EMPIRIA. Revista de Metodología de Ciencias Sociales*, 6, 145-159.
- Estrada Rodríguez, C. (2019). Capítulo 2. Historia abreviada del modelamiento de ecuaciones estructurales. En Vargas, D. (ed.). *Aspectos metodológicos para la investigación social: Modelos de ecuaciones estructurales*. UNAM, Ciudad de México.
- EMCDDA (2018). *Finland drug report*. European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction.
- EMCDDA (2018). *Denmark drug report*. European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction.
- EMCDDA (2018). *Netherlands drug report*. European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction.
- EMCDDA (2018). *Norway drug report*. European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction.
- Engels, F. (2006). *El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado*. Fundación Federico Engels, Madrid.
- Espinoza Toledo, R. (2007). "Las campañas presidenciales del PRI, PRD y PAN en 2006". *El Cotidiano*, 22(145), septiembre-octubre, pp. 79-87.
- Foucault, M. (1980). *Microfísica del poder*. Las Ediciones de La Piqueta, España.

- Fukuyama, F. (2004). *La construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI*. Ediciones B.
- García Arboleda, J. F. (2016) Los aportes epistemológicos del pensamiento antropológico sobre el Estado moderno y las etnografías sobre sus prácticas cotidianas. *Universitas humanística* 82, 105-134.
- García Reyes, P. y Sanabria, P. (2016). Visiones críticas sobre el estado en la antropología y la administración pública: miradas al vaivén. *Universitas humanística*, 82, 17-47.
- González Zorrilla, C. (1987). Drogas y Control Social. *Poder y Control* N°2, 49-65.
- Hakkarainen, P., Tigerstedt, C. & Tammi, T. (2007) Dual-track drug policy: Normalization of the drug problem in Finland. *Drugs: education, prevention and policy*, 14(6): 543-558.
- Hair, J., Hult, T., Ringle, C., y Sarstedt, M. (2017). *A Primer on Partial Least Squares Structure Equation Modeling (PLS – SEM)*. SAGE.
- Hegel, J., W., F. (1999). *Lecciones sobre la filosofía de la historia universal*. Alianza editorial.
- Heller, H. (2012). *Teoría del Estado*. Fondo de Cultura Económica.
- Hernández Flores, R. (2014). *Influencia de grupos de interés en la política de control de drogas*. Tesina para obtener el título de licenciado en ciencia política y relaciones internacionales. CIDE.
- Hope, A. (2016). *Plus Ça Change: Structural Continuities in Mexican Counternarcotic Policy*. Brookings Institution.
- Horminnoguez, I. (2014). *Cambio en la política pública sobre drogas en Uruguay: del abordaje prohibicionista a la visión de derechos humanos*. Instituto latino-americano de economía, política y sociedad (ILAESP).
- Huerta Lara, M. del R. (2019). Descriminalización, Despenalización y Regulación de la Cannabis. *Letras Jurídicas*, 39, 185-201.
- Inda, G. A. (2009). El Estado moderno en la sociología académica clásica: un análisis comparado de las teorías de Durkheim y Weber. *Revista Argentina Sociología*, 7(12), 15-46.
- Inda, G. A. (2009a). Las concepciones del Estado de Durkheim y Weber ante la teoría política marxista: Vínculos, cruces y desacuerdos. *Athenea Digital*, 15, 97-118.
- Imran, M., Hamid, S & Aziz, A. (2018). The influence of TQM on export performance of SMEs: Empirical evidence from manufacturing sector in Pakistan using PLS-SEM. *Management Science Letters*, 8(5), 483-496.
- Instituto Nacional de Psiquiatría Ramón de la Fuente Muñiz; Instituto de Salud Pública, Comisión Nacional Contra las Adicciones, Secretaría de Salud (2017). *Encuesta Na-*

- cional de Consumo de Drogas, Alcohol y Tabaco 2016-2017: Reporte de Drogas.* Villatoro-Velázquez J.A., Resendiz-Escobar, E., Mujica-Salazar, A., Bretón-Cirett, M., Cañas-Martínez, V., Soto-Hernández, I., Fregoso-Ito, D., Fleiz-Bautista, C., Medina-Mora, M. E., Gutiérrez-Reyes, J., Franco-Núñez, A., Romero-Martínez, M. y Mendoza-Alvarado, L. Ciudad de México, México: INPRFM.
- Jasay, A. (1985). *El Estado*. Editorial digital Leviatán.
- Juárez M. (2011). Tratamiento de Base Comunitaria en el contexto de las adicciones. Estudio comparativo entre México y Colombia. *LiberAddictus* Abril, 2011.
- Kauffer, E. (2002). *Las políticas públicas: algunos apuntes generales*. Recuperado de <http://cgpp.app.jalisco.gob.mx/images/ppapuntes.pdf>
- Labate, B. C. y Feeney K. (2016). "Paradoxes of Peyote Regulation in Mexico: Drug Conventions and Environmental Laws" en *Peyote. History, Tradition, Politic and Conservation*. Beatriz Caiuby Labate y Clancy Cavnar editores. Praeger.
- Labate, B. C. & Rodrigues, T. (2015). "Prohibition and the "war on drugs" in the Americas: an analytical approach" en B. C. Labate, C. Cavnar y Rodrigues, T. (eds.) *Drug Policies and the Politics of Drugs in the Americas*. Springer.
- Labate, B. C. & Ruiz Flores López, P. (2014). Critical reflections on the National Addiction Surveys (ENAs) in Mexico. *Drugs, Education, Prevention and Policy*, 21(6), 427–433.
- Labate, B. C. & Ruiz Flores López, P. (2015). Midiendo el uso de drogas ilegales en México: Reflexiones sobre las Encuestas Nacionales de Adicciones y una encuesta independiente. *Cuadernos de trabajo*. CIDE.
- Lahera Parada, E. (2004). *Introducción a las políticas públicas*. Fondo de cultura económica.
- Lenin, V.I. (1997). *El Estado y la revolución*. Fundación Federico Engels.
- Leyva, O. y Olague, J. (2014). "Modelo de Ecuaciones Estructurales por el Método de Mínimos Cuadrados Parciales (PLS)". En: Asensi, M., Cotarelo, R., Echenique, M., Fernández, J., Oñate, P., Romero, J., y Tamayo, J. (Eds.), *Métodos y Técnicas Cuantitativas y Cuantitativas Aplicables a la Investigación en Ciencias Sociales*. Tirant Humanidades: México.
- Lijphart, A. (2000). *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*. Yale University Press.
- Llovera M. S. y Scialla M. A. (2016). La de-construcción del problema droga: ¿Nuevas soluciones para viejos problemas? *Actas III IELAC*, Universidad del Rosario.
- Lloret, D., Lledó, A., Nieto, M. y Aldeguer, B. (2009). Coherencia entre identificación partidista e ideología política en un contexto electoral. *Psicología Política*, 38(2009), 75-95.

- Lynch, F. M. (2008). El sustrato étnico de la política de drogas. Fundamentos interculturales y consecuencias sociales de una discriminación médico/jurídica. *Runa*, 28, 141-168.
- Lynch, F. M. (2012). Legislación del vicio: ¿vicio de la legislación? Una hermenéutica jurídica de la prohibición de las drogas. *Revista Colombiana de Derecho Internacional*, 21, 55-90.
- Machín, J. (2005). "Otra política de drogas es posible". *Revista LiberAddictus*, 2005.
- Mardones, G. (2017). Drogas Ilícitas: ¿Un Problema de Justicia Criminal o de Política Social?. *Ideas desde el Reino Unido*, 108-121.
- Martínez, M. & Fierro, E. (2018). Aplicación de la técnica PLS-SEM en la gestión del conocimiento: un enfoque técnico práctico. *Ride*, 8(16).
- Marx, K. y Engels, F. (1974). *La ideología alemana*. Ediciones Grijalbo, Barcelona.
- Mballa, L. V. (2017). *Políticas públicas y complejidad. En búsqueda de soluciones a problemas públicos*. MaPorrúa.
- Macleod, J. y Hickman, M. (2009). "How ideology shapes the evidence and the policy: what do we know about cannabis use and what should we do?". *Addiction*, 105, 1326-1330.
- Megías, E., Comas, D., Elzo, J., Megías, I., Navarro, J., Rodríguez, E. y Romaní, O. (2000). *Los valores de la sociedad española y su relación con las drogas*. Colección Estudios Sociales Núm. 2. Fundación "la Caixa".
- Mejía, D. (2014). *Drogas y política de drogas en Colombia*. Centro de Estudios sobre Seguridad y Drogas (CESED), Facultad de Economía, Universidad de los Andes.
- Méndez, J. L. (2000). "La política pública como variable dependiente: hacia un análisis más integral de las políticas públicas", en *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*, José Luis Méndez (ed.). Colegio de México.
- Mendoza, A., Solano, C., Palencia, D. y Garcia, D. (2019). Aplicación del proceso de jerarquía analítica (AHP) para la toma de decisión con juicios de expertos. *Ingeniare. Revista chilena de ingeniería*, 27 (3), 348-360.
- Menéndez, E. L. (2012). Sustancias consideradas adictivas: prohibición, reducción de daños y reducción de riesgos. *Salud colectiva*, 8(1), 9-24.
- Mercadillo, R. E. y Enciso, F. (2017). *Política de drogas, adicciones y neurociencias: propuestas para México*. Cuaderno de trabajo. Editorial CIDE.
- Meza, O. y Corona Ojeda, G. (2018). *¿Qué tan preparados están los países para atender problemas perversos? Un análisis internacional de políticas de drogas*. Cuadernos de trabajo del programa de política de drogas. CIDE, Región centro.

- Meza, O. y Guerra Blanco, E. (2017). *Política de drogas en las américas: Redefiniendo el problema y el papel del Estado*. Programa de política de drogas, CIDE, región centro.
- Míguez, P. (2009). "El nacimiento del Estado moderno y los orígenes de la economía política". *Nómadas. Revista crítica de ciencias sociales y jurídicas*, 22.
- Molina, H. (9 de noviembre de 2018). Suprema Corte abre puerta para uso lúdico de marihuana. *El Economista*. <https://www.economista.com.mx/politica/Suprema-Corte-abre-puerta-para-uso-ludico-de-marihuana-20181101-0023.html>
- Morán Breña, C. (2021). La Suprema Corte da vía libre al uso recreativo de la marihuana en México. *El País*. Disponible en: <https://elpais.com/mexico/2021-06-28/la-suprema-corte-da-via-libre-al-uso-recreativo-de-la-marihuana-en-mexico.html>
- Morton, A. D. (2012). The War on Drugs in Mexico: a failed state?. *Third World Quarterly*, 33(9), 1631-1645.
- Muñoz, M. y Rojas, C. (2019). (Trans)formación del habitus y revolución científica: una superación del paradigma prohibicionista en el campo de las drogas. *Revista Cultura y Droga*, 24 (28), 43-61. DOI: 10.17151/culdr.2019.24.28.3.
- Muthén, B.O. (2002). "Beyond SEM: General Latent Variable Modeling". *Behaviormetrika*, 29, 81–117.
- Nadelmann, Ethan A. (2005). "Los daños de la prohibición de las drogas en las Américas". Ponencia en el Seminario-Foro Tráfico Ilícito de Drogas y las Relaciones entre Europa y América Latina. Centro de Estudios Socioculturales e Internacionales (CESO) en la Universidad de los Andes.
- Nicholson, T, Duncan, D. White, J. & Watkins, C. (2012). Focusing on abuse, not use: A proposed new direction for US drug policy. *Drugs: education, prevention and policy*, 19(4), 303–308.
- Ornelas Rosa, P. (2010). El abuso de drogas: de la subjetividad a la legitimación a través del poder psiquiátrico. *Pan Amazônica de Saúde*, 1 (1), 27-32.
- Ortega y Gasset, J. (1993). *La rebelión de las masas*. Altaya, Barcelona, España.
- Packer, J. (1990). "A moral analysis of canadian drug policy", en *Perspectives on canadian drug policy*, Volume 2. The John Howard Society of Canada.
- Paley, D. M. (2020). *Capitalismo antidrogas. Una guerra contra el pueblo*. Libertad bajo palabra, 1º reimpresión.
- Peele, S. (1990). A values approach to addiction: Drug policy that is moral rather than moralistic. *The Journal of Drug Issues*, 20, 639–646.
- Pérez Correa, C. (2014). Drug Law Reform in Mexico. *NACLA Report on the Americas*.

- Pérez Correa, C. y Silva Mora, K. (2014). El Estado frente al consumo y los consumidores de drogas ilícitas en México. Cuaderno de trabajo del programa de Política de drogas, CIDE.
- Pinto, S. A. (1999). El discurso oficial sobre las drogas: planteamiento, imágenes y estereotipos. Tesis para optar al grado de sociólogo. Universidad Academia de Humanismo Cristiano. Santiago de Chile.
- Pontón Cevallos, D. (2013). ¿Por qué no se despenalizan las drogas? Razones de la vigencia de una política fallida. *URVIO, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, 13, 41-55.
- Porrúa Pérez, F. (2005). *Teoría del Estado*. Editorial Porrúa.
- Poulantzas, N. (2007). *Poder político y clases sociales en el estado capitalista*. Siglo veintiuno editores.
- Quispe Limaylla, A. (2013). *El uso de la encuesta en las ciencias sociales*. Ediciones Díaz de Santos.
- Reich, S. & Aspinwall, M. (2013). The Paradox of Unilateralism: Institutionalizing Failure in U.S.-Mexican Drug Strategies. *Norteamérica*, 8(2), 7-39.
- Reinarman, C. (1994). "The Social Construction of Drug Scares." en *Constructions of Deviance: Social Power, Context, and Interaction*, editado por Adler, Patricia A., Peter, Adler. Pp. 93–105. Belmont, CA: Wadsworth.
- Renoldi, B. (2014). Los problemas de las soluciones: Una lectura antropológica de la política en las drogas ilegales. *Apuntes de investigación del CECYP*, 17(24), 121-143.
- Robles, G., Calderón, G., Magaloni, B. (2013). Las consecuencias económicas de la violencia del narcotráfico en México. *IDB Working Paper Series, No. IDB-WP-426, Inter-American Development Bank (IDB)*.
- Rodrigues, T. & Labate, B.C. (2015). Política de drogas y prohibición en las Américas. En B. C. Labate y T. Rodrigues (eds.), *Drogas, política y sociedad en América Latina y el Caribe*. CIDE, Ciudad de México.
- Rodrigues, T. & Labate, B.C. (2019). México y el narcoanálisis: una genealogía de las políticas de drogas en los gobiernos Calderón y Peña Nieto. *Colombia Internacional* (100), 15-38.
- Romaní, O. (2008). "Política de drogas: prevención, participación y reducción del daño". *Salud Colectiva*, 4(3) 301-318.
- Roth Deubel, A. N. (2018). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Ediciones Aurora.
- Rousseau, J. J. (1984). *El contrato social*. Colección grandes pensadores, Sarpe.

- Saaty, R. W. (1987). The analytic hierarchy process-what it is and how it is used. *Mat/d Modelling*, 9 (3-5), 161-176.
- Sabine, G. H. (2009). *Historia de la teoría política*. Fondo de cultura económica.
- Salgado, L. y Espejel, J. (2016). Análisis del estudio de las relaciones causales en el marketing. *Revista Innovar*, 26 (62), 29 – 74.
- Sandel, M. J. (2009). *Justice. What's the right thing to do*. Penguin books.
- Sartori, G. (1986). En defensa de la representación política. *Claves de razón política*, 91.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2021). Ficha de Monitoreo y Evaluación del Programa "Prevención y Atención contra las Adicciones" 2020-2021. https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/FMyE_2020_2021/Reporte_Resultados_FMyE_20_21.zip
- Seddon, T. (2016). Inventing Drugs: A Genealogy of a Regulatory Concept. *Journal of Law and Society*, 43(3), 393-415.
- Slapak, S. y Grigoravicius, M. (2007). Consumo de drogas": la construcción de un problema social. *Anuario de Investigaciones*, vol. XIV, 2007, 239-249.
- Solís González, J. L. (2013). Neoliberalismo y crimen organizado en México: El surgimiento del Estado narco. *Frontera norte*, 25(50), 7-34.
- Soriano Ocón, R. (2010). Cuatro fórmulas de posicionamiento frente a las drogas. *TS nova: trabajo social y servicios sociales*, 1, 23-32.
- Sorj, B., Llona Szabo de Carvalho, M. D. de O., y Fernandes, R. C. (2009). *Drogas y Democracia: Hacia Un Cambio de Paradigma*. Declaración de la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia.
- Shore, C. (2010). La Antropología y el estudio de la Política Pública: Reflexiones sobre la "Formulación" de las Políticas. *Antípoda. Revista de Antropología y Arqueología*, 10(2010), 21-49.
- Stein, E. y Tomassi, M. (2006). La política de las políticas públicas. *Política y Gobierno*, 13(2), 393-416.
- Stevens, A (2018) Being human' and the 'moral sidestep' in drug policy: Explaining government inaction on opioid-related deaths in the UK. *Addictive Behaviors*, 90, 444–450.
- Suprema Corte (2014). Amparo en revisión, 237/2014.
- Tenorio Tagle, F. (2010). Las políticas en torno a las drogas: Una guerra inútil. *Alegatos*, 76, septiembre/diciembre de 2010.
- Thoumi, F. E. (2002). *Drogas ilegales, economía y sociedad en los Andes*. CODAJIC.

- Thoumi, F. E. (2009). La normatividad internacional sobre drogas como camisa de fuerza. *Revista Nueva Sociedad*, 222, julio-agosto 2009, 42-59.
- Thoumi, F. E. (2012). "Políticas de drogas ilegales: ¿dónde, cómo y qué debatir?", en H. Mathieu & C. Nino Guarnizo (Eds.), *Seguridad Regional en América Latina y el Caribe: Anuario 2012*. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung.
- Thoumi, F. E. (2017). Medicina, ciencia e interpretación de las convenciones internacionales de drogas: ¿Será que el emperador está desnudo? *Colombia Internacional*, 89, 133-158.
- Tirado-Otálvaro, A. F. (2016). El consumo de drogas en el debate de la salud pública. *Cad. Saúde Pública*, 32(7), 1-11.
- Tokatlian, J. G. (2017). *Qué hacer con las drogas. Una mirada progresista sobre un tema habitualmente abordado desde el oportunismo político y los intereses creados*. Siglo XXI editores.
- Torre, G. D. (2017). El declive del Estado moderno y la metamorfosis del *Ius Publicum Ecclesiasticum*. *Ius canonicum*, 57, 741-759.
- Treviño Ronzón, E. y Tolentino Rodarte, M. (2017). El lugar de lo político en el discurso de las políticas públicas. *Andamios*, 14(35), 99-121.
- Unión Europea (2008). *EVALSED: The Resource for the Evaluation of Socio-Economic Development*. Unión Europea.
- Valencia Agudelo, G. D. (2012). Incidencia de la sociedad civil en el ciclo de las políticas públicas. *Pan. Polít*, 17(2).
- Valenti Nigrini, G. y Flores Llanos, U. (2009) Ciencias sociales y políticas públicas. *Revista Mexicana de Sociología*, 71, 167-191.
- Vargas Chanes, D. (2019). Capítulo 3. Parametrización de la subjetividad: Construcción conceptual de un modelo estructural. En Vargas, D. (ed.). *Aspectos metodológicos para la investigación social: Modelos de ecuaciones estructurales*. UNAM, Ciudad de México.
- Vázquez, A. E. (2007). *La construcción social de estereotipos sobre la drogadependencia. Análisis de sus condiciones de producción y su relación con la utilización de los servicios de salud*. XIV Jornadas de Investigación y Tercer Encuentro de Investigadores en Psicología del Mercosur. Facultad de Psicología - Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Velásquez Gavilanes, R. (2009). Hacia una nueva definición del concepto de 'política pública'. *Desafíos*, Bogotá 20, 149-187.

- Villarreal Cantú, E. (2010). Políticas públicas. En Villarreal Cantú, E. y Martínez González, V. H. (coords.), *(Pre) textos para el análisis político. Disciplinas, reglas y procesos*. FLACSO, México.
- Waters, J. (2015). Snowball sampling: a cautionary tale involving a study of older drug users. *International Journal of Social Research Methodology*, 18(4), 367–380.
- Weber, M. (2012). *El político y el científico*. Alianza editorial.
- Weber, M. (2016). *Qué es la burocracia*. Editorial Autor Editor.
- Zabicky Sirot, G. (2021). *El programa nacional para combatir las adicciones: logros y retos*. Ponencia en el X Foro de investigación-acción para la prevención del consumo de drogas. Universidad Veracruzana.
- Zedillo, E., Pérez Correa, C., Madrazo, Al. & Alonso, F. (2019). *La política de drogas en México: causa de una tragedia nacional. Una propuesta radical e indispensable para remediarla*. Cuadernos de trabajo del Programa de Política de Drogas. CIDE Región Centro.

ANEXOS

Listado de anexos

Anexo	Descripción
1	Selección del <i>focus group</i> panel de expertos para variables
2	Cuestionarios a expertos
3	Cuestionario a hacedores de políticas públicas de drogas

ANEXO 1

SELECCIÓN DE FOCUS GROUP: PANEL DE EXPERTOS PARA VARIABLES

EXPERTOS	PRODUCCIÓN	CITACIONES	DISTINCIONES	TOTAL
1	1	0	1	2
2	1	0	1	2
3	1	1	1	3
4	0	1	1	2
5	1	1	1	3
6	1	1	1	3
7	0	1	0	1
8	1	1	0	2
9	1	1	1	3
10	1	1	1	3
11	1	0	1	2
12	1	1	1	3
13	1	1	1	3
14	1	1	0	2
15	0	0	0	0
16	1	1	1	3
17	1	1	0	2
18	1	1	1	3
19	1	1	1	3
20	1	0	1	2
21	1	0	1	2
22	1	0	1	2
23	1	1	1	3
24	1	1	0	2
25	1	1	0	2
26	1	1	0	2

ANEXO 2

CUESTIONARIOS A EXPERTOS

Cuestionario de variables para expertos en políticas de drogas

La presente investigación busca encontrar la relación entre factores de distinta índole y las políticas públicas de drogas en México durante los sexenios de Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto. Para cumplir este objetivo, se le harán llegar dos cuestionarios. Primero, uno de variables y después otro de dimensiones, ambos en relación con las políticas públicas de drogas en México durante los sexenios mencionados.

La siguiente información se utilizará sólo con fines académicos y se garantiza su confidencialidad.

1.- Ordene los siguientes factores de acuerdo a su nivel de influencia en las políticas públicas de drogas en los sexenios de Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto, siendo 6 el factor que más influye y 1 el que menos influye.

Intereses partidistas	Estereotipos	Intereses económicos
Valores morales	Ideología política	Conocimiento sobre evidencia empírica

2.- De la lista anterior, ¿considera que alguno o varios de los factores presentados no influyeron en las políticas públicas de drogas en México durante los sexenios de Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto? De ser así, márkuelos. Si considera que todos influyen, elija la opción "ninguno":

Intereses partidistas	Estereotipos	Intereses económicos
Valores morales	Ideología política	Conocimiento sobre evidencia empírica
Ninguno		

3.- ¿Considera que hay algún factor que influya en las políticas públicas de drogas mencionadas que no haya sido tomado en cuenta en el listado que se le presentó? De ser así, méncionelo (s).

CUESTIONARIO DE DIMENSIONES A EXPERTOS

Las dimensiones a evaluar en estas preguntas corresponden a las variables: intereses económicos, estereotipos, influencia internacional y valores morales.

La siguiente información se utilizará sólo con fines académicos y se garantiza su confidencialidad.

1. Ordene las siguientes dimensiones de las variables mencionadas de acuerdo al nivel de influencia que tuvieron en las políticas públicas de drogas en los sexenios de Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto, siendo 12 la dimensión que más influye y 1 la que menos influye.

Estereotipos de clase social	Estereotipos de delincuencia	Estereotipos de enfermedad
Estereotipos raciales	Ganancias de la industria del narcotráfico	Ganancias de la industria de la represión
Ganancias de corporaciones trasnacionales	Influencia norteamericana	Convenciones internacionales de drogas
Religión	Ética	Tradicición

2.- De la lista anterior, ¿considera que alguna o varias de las dimensiones de las variables mencionadas no influyeron en las políticas públicas de drogas en México durante los sexenios de Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto? De ser así, márkuelas. Si considera que todas influyen, elija la opción "ninguna" .:

Estereotipos de clase social	Estereotipos de delincuencia	Estereotipos de enfermedad
Estereotipos raciales	Ganancias de la industria del narcotráfico	Ganancias de la industria de la represión
Ganancias de corporaciones trasnacionales	Influencia norteamericana	C o n v e n c i o n e s internacionales de drogas
Religión	Ética	Tradicición
Ninguna		

3.- ¿Considera que hay alguna dimensión que influye en las políticas públicas de drogas mencionadas que no haya sido tomado en cuenta en el listado que se le presentó? De ser así, méncionela (s).

ANEXO 3

CUESTIONARIO A HACEDORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE DROGAS

Instrucciones: Seleccione una de las opciones en cada pregunta en relación a su percepción sobre las políticas públicas de drogas ilegales en México (referidas también como “políticas públicas de drogas” en el cuestionario) durante los sexenios de Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto. Se garantiza la confidencialidad de la información recopilada con fines estrictamente académicos.

Preguntas de identificación o demográficas

1.- Rango de edad

18 a 35
36 a 50
51 a 75

2.- Sexo

Femenino
Masculino
Otro

Preguntas temáticas

I Variable intereses económicos

A) Dimensión ganancias de la industria del narcotráfico

1. La ganancia económica de los narcotraficantes es muy importante en la determinación de las políticas públicas de drogas.

Totalmente en desacuerdo	En desacuerdo	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	De acuerdo	Totalmente de acuerdo

B) Dimensión ganancias de la industria de la represión

2. La ganancia económica de la industria de la represión (cuerpos policiacos, burocracia, centros de rehabilitación, etc.) es muy importante para determinar las políticas públicas de drogas.

Totalmente en desacuerdo	En desacuerdo	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	De acuerdo	Totalmente de acuerdo

C) Dimensión ganancias de corporaciones trasnacionales

3. Las ganancias de las corporaciones trasnacionales tienen amplia influencia en las políticas públicas de drogas

Totalmente en desacuerdo	En desacuerdo	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	De acuerdo	Totalmente de acuerdo

II. Variable Estereotipos

A) Dimensión estereotipos de delincuencia

4. La mayoría de los delitos en México son causados por el consumo de drogas ilegales

Totalmente en desacuerdo	En desacuerdo	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	De acuerdo	Totalmente de acuerdo

B) Dimensión estereotipos de clase social

5. Es más probable convertirse en miembro de una asociación delictiva o adicto a las drogas si se pertenece a una clase social baja

Totalmente en desacuerdo	En desacuerdo	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	De acuerdo	Totalmente de acuerdo

C) Dimensión estereotipos de enfermedad

6. Todo consumidor de drogas ilegales es víctima de una enfermedad y debe de recibir tratamiento

Totalmente en desacuerdo	En desacuerdo	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	De acuerdo	Totalmente de acuerdo

D) Dimensión estereotipos raciales

7. Existe un sesgo racial inscrito en las políticas públicas de drogas en el país

Totalmente en desacuerdo	En desacuerdo	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	De acuerdo	Totalmente de acuerdo

III. Variable influencia internacional

A) Dimensión influencia norteamericana

8. La influencia norteamericana es muy alta en las políticas públicas de drogas en México

Totalmente en desacuerdo	En desacuerdo	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	De acuerdo	Totalmente de acuerdo

B) Dimensión convenciones internacionales de drogas

9. Las convenciones internacionales influyen mucho en la determinación de las políticas públicas de drogas en México

Totalmente en desacuerdo	En desacuerdo	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	De acuerdo	Totalmente de acuerdo

IV. Variable valores morales

A) Dimensión tradición

10. Consumir drogas ilegales va en contra de las tradiciones familiares mexicanas y sus valores

Totalmente en desacuerdo	En desacuerdo	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	De acuerdo	Totalmente de acuerdo

B) Dimensión Ética

11. Las drogas ilegales deben ser prohibidas, puesto que consumirlas es incorrecto

Totalmente en desacuerdo	En desacuerdo	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	De acuerdo	Totalmente de acuerdo

C) Dimensión religión

12. Las drogas ilegales deben ser prohibidas, puesto que consumirlas contradice lo dictado en distintas religiones

Totalmente en desacuerdo	En desacuerdo	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	De acuerdo	Totalmente de acuerdo

V. Variable ideología política

A) Dimensión conservadurismo

13. Las políticas públicas de drogas deben castigar duramente a narcotraficantes, continuar con la militarización en la guerra a las drogas y restringir el uso recreativo de drogas

Totalmente en desacuerdo	En desacuerdo	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	De acuerdo	Totalmente de acuerdo

B) Dimensión progresismo

14. Las políticas públicas de drogas deben otorgar derechos a consumidores, descriminalizar y despenalizar el uso y desmilitarizar la guerra a las drogas

Totalmente en desacuerdo	En desacuerdo	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	De acuerdo	Totalmente de acuerdo

VI. Variable intereses partidistas

A) Dimensión burocracia

15. Los procesos burocráticos que guardan relación con las políticas públicas de drogas (diseño y aplicación de las políticas, legislación en la materia, diplomacia internacional) facilitan su cumplimiento

Totalmente en desacuerdo	En desacuerdo	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	De acuerdo	Totalmente de acuerdo

B) Dimensión corporativa

16. Los grupos corporativos del país son una fuerte influencia en las decisiones políticas que delimitan las políticas públicas de drogas

Totalmente en desacuerdo	En desacuerdo	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	De acuerdo	Totalmente de acuerdo

C) Dimensión electoral

17. Las decisiones de políticas públicas de drogas son determinantes de los procesos electorales del país

Totalmente en desacuerdo	En desacuerdo	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	De acuerdo	Totalmente de acuerdo

VII. Variable conocimiento sobre evidencia empírica

A) Ciencias médicas y biomédicas

18. Los estudios publicados en años recientes en las áreas de ciencias médicas y biomédicas tienen mucha influencia en la elaboración de políticas públicas de drogas

Totalmente en desacuerdo	En desacuerdo	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	De acuerdo	Totalmente de acuerdo

B) Dimensión ciencias sociales

19. Los estudios publicados en años recientes de ciencias sociales (economía, sociología, antropología) tienen alta influencia en la elaboración de políticas públicas de drogas

Totalmente en desacuerdo	En desacuerdo	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	De acuerdo	Totalmente de acuerdo

VIII. Variable políticas públicas de drogas

A) Dimensión legitimidad

20. La legitimidad de la problemática de drogas es alta para los funcionarios públicos

Totalmente en desacuerdo	En desacuerdo	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	De acuerdo	Totalmente de acuerdo

B) Dimensión diagnóstico

21. Los supuestos del diagnóstico de la problemática de drogas ilegales son claros y legítimos para la mayoría de los funcionarios

Totalmente en desacuerdo	En desacuerdo	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	De acuerdo	Totalmente de acuerdo

C) Dimensión solución al problema

22. La solución a la problemática de las drogas ilegales es clara y legítima

Totalmente en desacuerdo	En desacuerdo	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	De acuerdo	Totalmente de acuerdo

D) Dimensión estrategia de solución

23. Los planes, programas y acciones que conforman las políticas públicas de drogas son claros y conocidos

Totalmente en desacuerdo	En desacuerdo	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	De acuerdo	Totalmente de acuerdo

E) Dimensión recursos

24. Los recursos de organización presupuestarios y legales son adecuados o suficientes para la ejecución del nivel de acción previsto en la problemática de drogas

Totalmente en desacuerdo	En desacuerdo	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	De acuerdo	Totalmente de acuerdo

F) Dimensión ejecución

25. La ejecución de la serie de acciones programadas para la atención de la problemática de drogas se realiza de una manera cercana a la prevista

Totalmente en desacuerdo	En desacuerdo	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	De acuerdo	Totalmente de acuerdo