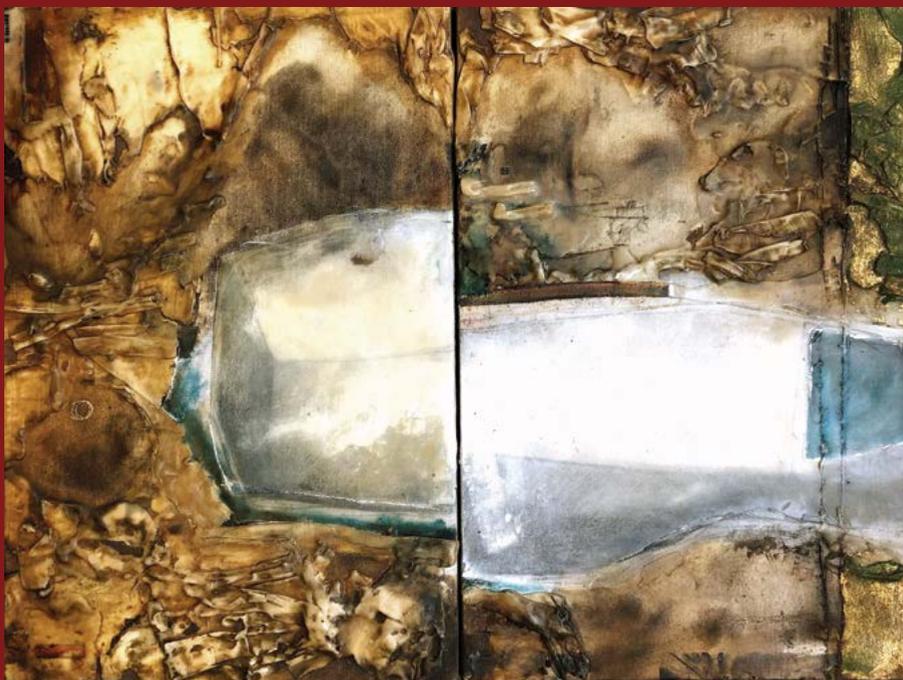


¿Qué tan preparados están los países para atender problemas perversos?

Un análisis internacional de políticas de drogas

Oliver Meza

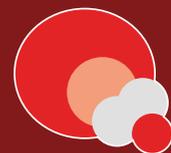
Gabriel Corona Ojeda



30



CIDE
Región • Centro



Política
de Drogas

¿Qué tan preparados están los países para atender problemas perversos?

**Un análisis internacional de
políticas de drogas**

**Oliver Meza
Gabriel Corona Ojeda**

Programa de Política de Drogas
Centro de Investigación
y Docencia Económicas

Documentos
de trabajos
Novedades
Fondo
editorial
Revistas
eBooks
LIBROS
Libros

www.LibreriaCide.com

Primera edición: 2018

Las opiniones y datos contenidos en este documento son de la exclusiva responsabilidad de sus autores y no representan el punto de vista del CIDE como institución.

Este Cuaderno de Trabajo forma parte del Programa de Política de Drogas del CIDE.

Programa de Política de Drogas:

Laura Atuesta, Coordinadora del Programa de Política de Drogas

Guus Zwitter, Coordinador Ejecutivo

Edgar Guerra, Responsable del Seminario

Esta edición fue patrocinada por Open Society Foundations.

D.R. © 2018, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., Región Centro - Programa de Política de Drogas. Circuito Tecnopol Norte 117, Col. Tecnopol Pocitos II, CP 20313, Aguascalientes, Ags., México.
www.politicadedrogas.org | www.cide.edu

ISBN: en trámite.

Imagen de la portada: Ramírez, Jorge (2015). *Pupa* [oleo, encausto y carbón sobre madera, 100 x 70 cm], México. Agradecemos al autor por el permiso de reproducción de su obra.

La creación de esta Colección de Cuadernos de Trabajo del Programa de Política de Drogas fue aprobada por el Comité Editorial del Centro de Investigación y Docencia Económicas en enero de 2016.

Contacto: Guus Zwitter (guus.zwitter@cide.edu)

Edición y diseño: Marcela Pomar Ojeda (marcelapomar@gmail.com)

Autores:

Oliver Meza Canales (oliver.meza@cide.edu). Es profesor/investigador de la División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C. (CIDE).

Gabriel Corona Ojeda (gabriel.corona@cide.edu). Es asistente de investigación del Programa de Política de Drogas del CIDE.

Índice

Introducción	9
I. Problemas perversos: origen del concepto	10
II. Problemas perversos: ¿cómo son?	12
III. Preparación de políticas con respecto a los problemas.....	17
IV. Preparándose para abordar el problema de la política de drogas.....	17
V. Casos de estudio: Uruguay, Canadá, Bolivia y México	20
VI. Diseño de la investigación.....	21
VII. Dimensión política: conocimiento fragmentado, divergencia de intereses y asimetría de poder	23
VIII. Dimensión cognitiva: conocimiento del problema, posibles soluciones y capacidad de aprendizaje	24
IX. Discusión y conclusiones.....	26
Referencias	27
Anexo.....	29

Abstract

Este artículo discute la preparación que tienen los gobiernos para atender problemas perversos como el de las drogas. Cuando éstos no están preparados, los resultados pueden variar desde el uso ineficaz de los recursos hasta la creación de problemas aún mayores. En el caso de los problemas relacionados con las drogas, los resultados reflejan una falla internacional evidente, un enorme malestar social y violaciones sistemáticas de los derechos humanos junto con costos económicos, ambientales y de salud pública. Este estudio explora cómo se adaptan las políticas y cómo las organizaciones están preparadas para resolver problemas perversos. El objetivo es aplicar un marco analítico con información sobre Canadá, México, Bolivia y Uruguay a fin de comprender su nivel de preparación para políticas que permitan abordar los problemas relacionados con las drogas. Los resultados sugieren una serie de propuestas para avanzar en nuestra investigación sobre la recopilación de conocimiento en términos del grado deseable de preparación de políticas diseñadas para abordar problemas perversos.

Palabras clave: *problemas perversos, políticas de drogas, cambio de política, preparación de políticas.*

Introducción

Si bien los problemas definen las políticas, existe evidencia contundente de que ocurre lo contrario. Cuando se trata de atender problemas perversos, las organizaciones tratan con ellos de manera que éstos se alineen con sus intereses y con su capacidad institucional. Esto es común –y en ocasiones inevitable– cuando se trata de problemas perversos como, por ejemplo, la política de drogas. Los resultados obtenidos hasta el momento están bien documentados: el problema no se resuelve y, lo que es peor, aumenta su complejidad y se comprometen otras dimensiones del desarrollo (IEG, 2018).

Comprender los problemas perversos asociados con la política de drogas arroja luz sobre los déficits clave de las políticas. ¿Qué tenemos que hacer para abordar un problema perverso? ¿Cómo debería ser una política de drogas si partimos del supuesto que los problemas con las drogas son perversos? El cambio de política está limitado. Una vez llegado el punto donde se toma una decisión, los resultados son finitos. Los límites están establecidos por la historia (Hall & Taylor, 1996), los sesgos ideológicos (Simons, 1983; March & Olsen, 1985), los eventos primarios (Kingdon, 2003; Baumgartner, 2007), los mitos organizacionales (Christensen *et al.*, 2007) y el medio institucional (Majone, 1989). Sin embargo, una comprensión matizada de las políticas actuales y sus vacíos teóricos para tratar problemas perversos podrían revelar nuevas direcciones para el cambio de política.

Para ejemplificar lo anterior, podemos poner como ejemplo a México. El uso médico del *cannabis* fue legalizado después de UNGASS en 2016. Sin embargo, el resultado produjo cambios regulatorios insignificantes que ni siquiera bastaron para proporcionar beneficios accesibles para la población objetivo. A simple vista, uno culparía a los políticos y a los burócratas no calificados, desinformados o insensibles. Sin embargo, este argumento ignora la influencia de la estructura organizativa e institucional ejercida sobre estos políticos y burócratas. Sin retirar el beneficio de la duda, el segundo argumento señala un camino correctivo basado en la noción de la preparación de políticas para enfrentar problemas perversos.

En ese sentido, se desarrolla la noción de preparación de política basada en la literatura de problemas perversos y de las propuestas teóricas sobre cómo abordarlos. Al hacerlo, caracterizamos el problema de las drogas como un problema perverso (Alford & Head, 2017). Posteriormente, se desarrolla un modelo teórico que empata problemas y cursos de solución. La noción de preparación de políticas se prueba a través de un análisis de políticas de drogas en cuatro países.¹ Se utiliza un marco analítico basado en Hood (1986; 2007) y Howlett (2011) para re-

¹ El presente documento de trabajo forma parte de una investigación más amplia desarrollada entre 2016 a 2018. Los países elegidos forman parte de una selección de

copilar información y reorganizarla con el fin de dar sentido a la preparación de políticas para abordar problemas perversos.

El presente documento se desarrolla de la siguiente manera. La primera sección explica la noción de problemas perversos y la preparación de políticas. Se describen los elementos esenciales incorporados en el modelo utilizado para comprender la preparación de políticas en las políticas de drogas. La segunda sección describe los cuatro

casos donde se aplica el modelo analítico. La tercera sección explica nuestro diseño de investigación y cómo el marco analítico guió la recopilación de datos. Los resultados y conclusiones se presentan en la sección final. En términos generales, los datos y el análisis muestran hasta qué punto los países están preparados para abordar los problemas perversos como es el fenómeno de las drogas.

Problemas perversos: origen del concepto

A mediados del siglo XIX, la noción de problemas perversos surgió como un tipo de problema que los esfuerzos del gobierno probablemente no resolverían (Alford & Head, 2017; Daviter, 2017; Hisschemoller & Gupta, 1999; Rittel & Webber, 1973). El trabajo seminal de Rittel y Weber (1973) explica la imposibilidad de abordar los problemas perversos exclusivamente a través de herramientas de planificación tecnocráticas, como lo sugería la literatura de aquel entonces. Rittel y Weber presentan ideas clave que proponen que los analistas de políticas deberían incluir formalmente el lado político de los problemas, pues rara vez aparecen en

países que se hizo para la segunda etapa del proyecto que tenía por objetivo hacer una taxonomía de la política de drogas en países del continente americano. Los cuatro casos de estudio presentados en el presente documento se eligieron considerando la sustancia en cuestión (¿qué tipo de regulación existe actualmente?) y rasgos culturales (¿qué papel juega el contexto cultural e histórico?).

los aportes utilizados para resolver los problemas públicos. Otros desarrollos han arrojado conocimiento sobre cómo comprender los problemas perversos y cómo abordar o, al menos, prepararse para ellos (Alford & Head, 2017; Head & Alford, 2013).

Los autores han caracterizado los problemas perversos enfatizando diferentes aspectos dentro de la compleja ecuación. Los desafíos que enfrenta actualmente el gobierno son percibidos como perversos debido a las tendencias de democratización experimentadas por muchos países, otorgando poder a un conjunto más amplio de grupos de interés con varias ideas (DeLeon, 2003). Sin embargo, a pesar de la subjetividad colectiva, existe la sensación de que algunos problemas son más complejos que otros, lo que le da forma a la capacidad de los actores para atenderlos y considera la infraestructura organizativa para responder de diferente manera (May, Workman & Jones, 2008).

Problemas perversos: ¿cómo son?

Los problemas perversos se representan de muchas maneras, pero principalmente haciendo hincapié en dos aspectos: la naturaleza *cognitiva* y la naturaleza *política* del problema. Los problemas perversos plantean mayores desafíos cognitivos para las organizaciones gubernamentales. Esto significa que los problemas son difíciles de definir, sus vínculos causales están sujetos a la ignorancia o a la mala interpretación humana, o que varios enlaces e interacciones causales son aún desconocidos. Por lo general, se aborda un problema perverso utilizando un modelo teórico poco estructurado. Como resultado de ello surgen desafíos cognitivos debido a la intratabilidad de la situación.

En teoría, el proceso de definición de un problema conduce a una solución factible (Alford & Head, 2017; Rittel & Webber, 1973). Sin embargo, un problema perverso plantea dificultades no sólo para definirlo, sino también para llegar a una solución. Otros desafíos cognitivos se enfrentan a situaciones en las que no existe una solución disponible una vez que se ha definido parcialmente un problema. Por ejemplo, el uso de antibióticos ha proporcionado una solución para muchas enfermedades. Sin embargo, su mal uso ha acelerado la capacidad de resistencia de las cepas de bacterias que ahora ponen en peligro la vida de los seres humanos y otros seres vivos. El problema está algo estructurado, pero no hay caminos claros para este enigma, sólo estrategias para afrontarlo.

El segundo aspecto a considerar de los problemas perversos es el ámbito político

que ha sido ampliamente explorado en la literatura. De acuerdo con Alford & Head (2017), los desafíos políticos incorporan la naturaleza de la relación entre las partes interesadas, pero también con respecto a la sociedad en general. Una característica de un problema perverso es que el conocimiento de los fenómenos se distribuye entre una amplia gama de actores. Este conocimiento está frecuentemente sujeto a la imposición de marcos institucionales que impiden los esfuerzos para producir *fertilización cruzada*, ya que se presta atención a lados aparentemente desconectados del problema.

Los problemas tienden a convertirse en perversos si las partes interesadas, además de tener dificultades institucionales –sean formales o informales– también parecen proteger o valorar un conjunto diferente de principios, poniéndolos en conflicto cuando aparentemente se trata de la misma situación. Las agencias individuales valoran sus propios entornos y redes a partir de los cuales se acumulan recursos adicionales como la legitimidad, el poder o el conocimiento. Las contradicciones en estos entornos crean dificultades entre las organizaciones gubernamentales cuando se requiere consenso sobre los valores y principios para implementar cualquier tipo de política. La divergencia en los valores y principios detrás de las operaciones de formulación de políticas determinará qué situaciones se consideran problemas y cuáles serían las soluciones apropiadas (Sabatier, 2014; Kondon, 1986).

Finalmente, el poder es la tercera característica dentro de la dimensión política que define problemas perversos. Un problema aumenta su perversidad si los grupos que están interesados entran en contradicción y se enfrentan con asimetría de poder. Es decir, una coalición ha dado el poder para estable-

cer la agenda como los conocimientos que definen el problema. Como resultado de la complejidad cognitiva, las posibilidades de resolver esta situación probablemente sean insuficientes y se exacerben los efectos negativos que detonan nuevos problemas.

Preparación de políticas con respecto a los problemas

Independientemente de si están preparados o no, los gobiernos se enfrentan a problemas perversos. La literatura teórica ofrece varios acercamientos sobre cómo lidiar con este tipo de situaciones: mejorar y permitir la colaboración (Weber & Khademian, 2008), fomentar tipos específicos de liderazgo (Head & Alford, 2013), descentralizar y delegar a expertos (Daviter, 2017; DeLeon, 2003), y reaccionar de manera desordenada (Ney & Verweij, 2015). Al construir sobre todo esto, las características perversas de un problema cobran aún mayor relevancia y se hace un esfuerzo por conectar la teoría con propuestas útiles para legisladores, políticos y gerentes públicos. Cualquier intento de atender la situación de esta índole debería responder, al menos parcialmente, al tipo de problema que se enfrenta (Alford & Head, 2017; Hisschemoller & Gupta, 1999; Rittel & Webber, 1973).

Se desarrolló un modelo simple que muestra los tipos de problemas según nos movemos a lo largo de dos dimensiones

(política y cognitiva). Para fines analíticos, en la Figura 1 se establecieron cuatro tipos ideales de problemas que enfrenta el gobierno al analizar las dos dimensiones del problema al mismo tiempo. Ofrecemos algunos ejemplos de cada tipo y sugerimos, desde la teoría, cómo estos cuatro tipos deberían abordarse.

Un primer tipo de problema es lo que la literatura llama *problemas bien definidos o estructurados*. Con poca cognición y complejidad política, el problema se aborda a través de la regulación directa o por una autoridad que guía los medios para lograr los fines específicos. Las complejidades altamente técnicas en el proyecto de construcción del túnel del canal entre Inglaterra y Francia se mantienen dentro de las fronteras de la experiencia disponible (Alford & Head, 2017). Por otro lado, los objetivos implican internalizar el costo y los beneficios de seguir las premisas de la política (DeLeon, 2003). Desde la posición del gobierno, la contaminación industrial o agrícola de los

Dimensión cognitiva	Tipo II. Cognitivamente complejo	Tipo IV. Problemas perversos
	Tipo I. Problemas bien definidos	Tipo III. Políticamente complejo
	Dimensión política	

Figura 1. Modelo básico sobre taxonomía de problemas públicos. Fuente: Adaptación de Alford & Head, 2017.

ríos es un tipo de problema bien estructurado (Subirats *et al.*, 2007). Los problemas en este cuadrante no representan un desafío para la definición del problema o la solución (Head & Alford, 2013). Los procedimientos de solución toman forma en rutinas claras y procesos estándar o en decisiones de computadora, como lo explica DeLeon (2003).

Un segundo tipo, o Tipo II, son los *problemas que son cognitivamente intratables, pero políticamente no controvertidos*. Este tipo de problemas también suele llamarse semi estructurados. En estos casos, es enorme la incertidumbre que permanece en la conexión entre los medios y los fines (Alford & Head, 2017; Head & Alford, 2013; Hisschemöller & Hoppe, 1996; Subirats *et al.*, 2007). Es posi-

ble que se haya definido el problema, pero no las vías de solución disponibles, aunque se haya llegado a un consenso sobre el problema. El trabajo infantil fue, hasta hace muy poco, un ejemplo clásico. Las sanciones comerciales impuestas por las organizaciones internacionales a los países que perpetuaban el trabajo infantil producirían más daños que beneficios debido a que el trabajo infantil está asociado con el nivel de ingresos del hogar (Edmonds & Pavcnik, 2006). Aunque se llegó a un consenso internacional sobre el combate al trabajo infantil, persistía una falta de claridad con respecto a la mejor solución a seguir. La literatura encuentra que el trabajo en estructuras colegiales es una estrategia adecuada para abordar este

tipo de problemas (Christensen *et al.*, 2007). Como es el caso de los médicos, el objetivo es preservar la vida del paciente a pesar de la complejidad del cuerpo humano, lo que hace que sea difícil saber qué se requiere (DeLeon, 2003). La rendición de cuentas no se logra sobre la base de la jerarquía, sino a través de la revisión por pares, con suficiente flexibilidad por parte del ejecutor para tomar decisiones basadas en el conocimiento disponible. Dentro de la discusión pública, si hay negociaciones para definir lo que se debe hacer no hay un camino exitoso a seguir (Hisschemöller & Hoppe, 1996).

Los problemas de Tipo III tienen un *alto grado de complejidad política, pero son técnicamente atendibles*. Un alto grado de entendimiento en esta dimensión se define al examinar la naturaleza de las partes involucradas. Por ejemplo, los involucrados podrían tener diferentes recursos y conocimientos que juntos podrían utilizarse para definir problemas y su solución. Sin embargo, la última situación implica un problema de coordinación. Un mayor grado de complejidad junto con la fragmentación del conocimiento puede implicar una divergencia de intereses y, lo que es peor, un poder asimétrico entre las partes interesadas (Alford & Head, 2017). En estas circunstancias, las posibilidades de compartir información y aprender del proceso son prácticamente nulas a menos que los gobiernos puedan asegurar una mayor participación del público en alguna forma colaborativa de toma de decisiones (Daviter, 2017). Las estrategias de negociación (DeLeon, 2003; Christensen *et al.*, 2007) con un alto componente de trabajo político son necesarias para alcanzar

un nivel de legitimidad adecuado sobre el cual las partes interesadas deben alcanzar un compromiso (Hisschemöller & Hoppe, 1996). El calentamiento global podría adaptarse a esta situación dada la divergencia y las asimetrías de poder entre los ambientalistas y los intereses económicos de la industria. Si bien se prescribe en la literatura una combinación de múltiples burocracias especializadas que trabajan en paralelo en varios ámbitos de políticas que combinan un conjunto de diversos recursos, cualquier combinación de los elementos anteriores aún exige la integración efectiva del conocimiento a través de una red (Weber & Khademian, 2008) lo que, a su vez, requiere un liderazgo especial capaz de proporcionar desarrollo de capacidades de colaboración.

Los problemas tipo IV se llaman *problemas perversos*. Estos problemas representan la combinación extrema de un tema políticamente controvertido y un alto grado de complejidad cognitiva. Éstas son, por ejemplo, situaciones donde existe conocimiento fragmentado en un conjunto diverso de intereses y asimetrías de poder entre las partes interesadas. Además, sigue existiendo una falta de conocimiento con respecto al problema y la solución y, lo que es más importante, la preparación de una organización no brinda la posibilidad de aprendizaje, flexibilidad o adaptabilidad de su estrategia hacia lo que parece ser un problema dinámico en constante cambio (Rittel & Webber, 1973). Este tipo de situación se asemeja a la anarquía, donde no existen criterios fijos para medir el valor de las posiciones de cualquier posible participante (DeLeon, 2003; Hisschemöller & Hoppe, 1996; Subirats *et al.*,

2007). La ausencia de reglas claras alentaría la dominación de partes interesadas poderosas debido únicamente a su capacidad de recursos. Las estrategias de adaptación caen dentro de esta categoría con los esfuerzos de las organizaciones ajustando el problema hacia sus zonas de confort, pero siguiendo rutinas preexistentes que muy probablemente confundan el problema (Daviter, 2017). La literatura aún no es clara sobre la mejor decisión a tomar. Una tendencia de pensamiento aboga por una forma de gobierno colaborativo que permita un proceso de aprendizaje, y prueba y error (Hisschemöller & Hoppe, 1996). La colaboración por sí sola, sin embargo, no es suficiente; también se requieren nuevas formas de gestión capaces de medir la distribución de

la información, el interés y el poder (Head & Alford, 2013). De manera alternativa, las organizaciones podrían optar por una estrategia donde el logro de objetivos no se persiga directamente a través de la jerarquía o el objetivo explícito de tender un puente entre las diferentes fuentes de información. En su lugar, podrían usar formas competitivas para lograr una mayor inteligencia organizacional para examinar un problema dentro de un área descentralizada y delegada de experiencia que, en principio, podría ayudar a detectar y corregir errores en una política que se ha implementado (Daviter, 2017).

Preparándose para abordar el problema de la política de drogas

Es poco común que surjan problemas de política bien definidos para que los gobiernos los resuelvan. Las soluciones que buscan problemas es lo que tiende a ocurrir para justificar la existencia de una organización (Kendon, 1986; Cohen, March & Olsen, 1972). Como en el caso de las políticas de drogas, la principal estrategia de las organizaciones gubernamentales es reducir el problema a uno de un solo silo que encaje dentro de los límites bien conocidos de su capacidad (Daviter, 2017). La forma en que se entiende un problema de política en un momento dado se basa en las soluciones

disponibles, más que en un proceso de definición de problemas. De esto se deduce que la reacción del gobierno a una demanda de cambio de política inevitablemente será determinada por la organización que se está encargando del problema, a menos que la reforma tenga lugar –en lo que Peter Hall llamó– una reforma de segundo orden (Hall, 1993). Ello significa que cualquier reforma de primer orden está condenada a formarse dentro de las fronteras de las capacidades existentes. Esta última situación es crucial cuando se trata de comprender las reformas de las políticas de drogas, particularmente

con respecto a UNGASS 2016, que ha promovido una serie de cambios en el régimen internacional sobre políticas de drogas. En los cambios que se están desarrollando en muchos países del mundo, su preparación política afectará el impacto de cualquier estímulo de insumos externos.

El problema de la política de drogas tiene todas las características de un problema perverso (Alford & Head, 2017; Meza, Guerra & Corona, 2017). Aunque la perversidad del problema varía cualitativamente de un país a otro, hasta ahora el actual régimen internacional sobre drogas puede describirse, en el mejor de los casos, como no concluyente y podría decirse que es contraproducente (Blaustein, Mclay & McCulloch, 2017). Existe un debate político complejo sobre la definición del objetivo normativo con respecto a las drogas (Hathaway & Erickson, 2013), a pesar de la decisión de los gobiernos de abordar otros temas utilizando un enfoque de mitigación de riesgos, como el alcohol, el tabaco y el seguro de salud (Moss, 2002), que casi por definición requieren de la capa-

cidad de monitoreo y flexibilidad para adaptarse y reaccionar. Los problemas de drogas todavía tienen que transitar hacia ese estado. Las partes interesadas que se relacionan con los temas de drogas contrastan fuertemente entre sí, con un conjunto de intereses divergentes y de asimetrías de poder (Pardo, 2014; Von Hoffman, 2016). La última característica, de hecho, ha desalentado la participación pública abierta de las coaliciones de la oposición cuando se trata de debatir y tomar decisiones políticas (Kübler, 2011). De manera reciente, se ha logrado un enorme progreso en medicina para tratar las adicciones y desarrollar estrategias de reducción de daños para los usuarios (Khan, Yasser, Zullino & Uchtenhagen, 2004; Csete & Grob, 2012). A pesar de esto, se necesita saber más acerca de otras implicaciones neurológicas a corto y largo plazo (Erickson, 2007), sociales, económicas (Davenport & Pardo, 2016) e incluso políticas (Kitter, 2010; Bear, 2017) de cualquier régimen legal de oferta y demanda de sustancias.

Casos de estudio: Uruguay, Canadá, Bolivia y México

La creciente oposición regional al marco mundial de política de drogas de la ONU ha dado lugar a una serie de hitos que sirven como un experimento natural para evaluar la reforma de políticas. Primero, una declaración de Colombia, México y Guatemala en octubre de 2012 instó a la asamblea de

la ONU a presentar la Sesión Especial –previamente programada para 2019– en 2016 para discutir la estrategia de política de drogas que ha estado vigente durante los últimos 50 años (Declaración Conjunta 2012). Los miembros de la ONU en la UNGASS 2016 alcanzaron nuevos acuerdos en términos de

elementos de política que habían sido descuidados en gran medida, mientras aún no estaban a la altura de la posición más progresista que muchas ONG exigían para los derechos humanos y los objetivos de desarrollo sostenible sobre seguridad y acciones punitivas.

Los países del continente americano han reaccionado a este impulso de manera que reformaron sus políticas de drogas, revelando nuevas posiciones para abordar el problema. Esto también muestra lo importante que fue su preparación de políticas para definir la dirección, la profundidad y la amplitud de las reformas que cada país de-

sarrolló en el pasado y prevé para el futuro. El paradigma de la política internacional de drogas se evaluará en 2019. Se abrirá una nueva ventana de política (Kendon, 1984) y los países intentarán redefinir su posición sobre el problema de las drogas.

Esta investigación se centra en Canadá, Bolivia, México y Uruguay. La siguiente sección se centrará en la comparación de la preparación de políticas de estos cuatro países. La intención es señalar las principales diferencias en la preparación de las políticas de los países a la luz de lo que teóricamente se requiere para abordar un problema perverso, como el problema de la política de drogas.

Diseño de la investigación

Se presenta la preparación política de los países con respecto al problema de las drogas utilizando una versión modificada del análisis de la NATO en Hood (1986; 2007) y Howlett (2011). El análisis de la NATO (por sus siglas en inglés), intenta clasificar las herramientas del gobierno en cuatro categorías: Organización, Finanzas, Autoridad y Nodalidad. Para efectos de la presente investigación, se modifican las categorías analíticas para comprender la preparación de políticas al examinar cuatro tipos principales de herramientas (análisis FINO):² a) Finanzas, b) Información, c) Normatividad, y d) Organización.

El marco analítico FINO guía la estrategia empírica. Se buscó información públicamente disponible sobre cada país respecto

de lo que parecían ser las herramientas que configuran su política en materia de drogas. El periodo analizado abarca los años que rodean a UNGASS 2016. Nuestro análisis reveló las reformas de política implementadas algunos años antes y después de la sesión especial de la ONU.

² Para efectos del presente texto, el término *organizaciones* será utilizado para hacer referencia a estructuras formales de organización de entes públicos y privados. Por otro lado, el término *normatividad* hace referencia a las instituciones o marco legal que respalda el funcionamiento de los diferentes entes organizacionales. Se recomienda al lector revisar la sección de Anexos para conocer los tipos de documentos que se analizaron para cada una de las categorías del análisis FINO.

Dimensión política	Dimensión cognitiva
Fragmentación del conocimiento ¿Está el gobierno formalmente preparado para hacer que las partes interesadas compartan información y converjan en una plataforma única para discutir el problema?	Complejidad y contradicción en la definición del problema ¿Está el gobierno formalmente preparado para desarrollar un modelo teórico sobre el problema?
Divergencia en intereses ¿Está el gobierno formalmente preparado para abordar los intereses divergentes de las partes participantes?	Complejidad y contradicción en las soluciones del problema ¿Está el gobierno formalmente preparado para convocar expertos y presentar propuestas para una solución?
Asimetrías de poder ¿Está el gobierno formalmente preparado para enfrentar las asimetrías de poder entre las partes participantes?	¿El gobierno está formalmente preparado para aprender de la experimentación o pruebas piloto?

Tabla 1. Preguntas para definir la preparación de las políticas. Fuente: Elaboración propia con base en revisión de literatura.

Dimensión política: conocimiento fragmentado, divergencia de intereses y asimetría de poder

Comenzamos con la preparación de políticas para abordar: 1) la divergencia de intereses, 2) la necesidad de vincular los conocimientos para lograr objetivos y 3) la necesidad de abordar las asimetrías de poder. En ese sentido, México es el menos preparado de los cuatro países seleccionados para el análisis. El gobierno mexicano ha habilitado dos arenas (normativamente hablando) para debatir cuestiones relacionadas con la política de drogas: la Comisión Nacional contra las Adicciones (CONADIC) para el abuso de sustancias, y la Comisión Federal para la Protección contra los Riesgos Sanitarios (COFEPRIS) para la regulación de

la salud. Estas dos arenas normalmente discuten los problemas relacionados con drogas por separado, y cuando se forman comisiones conjuntas, tienen poco impacto en la política general. La Secretaría de la Defensa (SEDENA) y la Secretaría de Gobernación (SEGOB) también abordan temas de política de drogas de manera desarticulada con las demás áreas responsables del tema.

Después de UNGASS 2016, el gobierno organizó una consulta para impulsar el debate nacional sobre la política de *cannabis*. Los foros, sin embargo, fueron considerados de poco alcance por muchas ONG. Casi de manera paralela, el Senado organizó un de-

bate sobre el tema. La divergencia volvió a surgir en la voz de varias partes interesadas, desafiando las premisas básicas del problema de las drogas y las formas de proceder. Como resultado de los foros, se aprobó el uso médico del *cannabis*. Sin embargo, el diseño de la política y su implementación por parte de COFEPRIS han demorado demasiado y los resultados recientes destacan su principal falla.

Con respecto a las asimetrías de poder, no existe un mecanismo formal, aparte del Poder Judicial, para resolver disputas. En 2016, una disputa legal llegó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) que sentó un precedente importante. Un grupo autodenominado SMART ganó un juicio contra COFEPRIS para otorgarles el uso personal de marihuana sobre la base del respeto al desarrollo de la personalidad, argumentando que el Estado no puede imponer modelos y estándares de vida o intervenir en asuntos privados (Amparo Trial, 234 / 2014). Un segundo precedente fue establecido por el caso de Grace, una pequeña niña con síndrome de Lennox-Gastaut. Ella cuenta con la autorización de usar *cannabis* con fines médicos para mejorar su calidad de vida y garantizarle el derecho a la salud (Conesa, 2016). Recientemente, el 13 de junio (2018), la SCJN resolvió una disputa al permitir que un individuo adquiera semillas, siembre, cultive, prepare, posea, transporte y consuma *cannabis* bajo una licencia expedida por COFEPRIS. El argumento sostenido fue que la prohibición del consumo de *cannabis* implica la supresión de derechos, esto debido a la imposición de un estándar único de vida saludable considerado inadmisibles

en un Estado liberal que basa su existencia en el reconocimiento de la individualidad e independencia humanas. En consecuencia, se argumentó que la prohibición se basaba en prejuicios y no en estudios científicos, lo que demuestra que el Estado no ha actuado con neutralidad ética (Juicio de Amparo, 623/2017). Un mes después (julio de 2018), la SCJN otorgó a tres ciudadanos el derecho de adquirir semillas de *cannabis* para uso personal. Para que las semillas se obtengan, COFEPRIS debe emitir una licencia especial que permita a los ciudadanos comprar las semillas en farmacias autorizadas por la Secretaría de Salud (Juicio de Amparo, 1163/2017). Sin embargo, dicho derecho todavía no se puede hacer efectivo dado que la COFEPRIS aún no ha publicado el reglamento sobre *cannabis*, el cual lleva pendiente desde enero del año 2018.

Bolivia parece estar mejor preparada para abordar la divergencia y la fragmentación, pero sólo para la hoja de coca, des- cuidando otras sustancias. Los críticos aún cuestionan la eficacia de las políticas del gobierno, aunque es posible que sea demasiado pronto para realizar una evaluación exhaustiva. Después de UNGASS 2016, la promulgación de la Ley General de Coca en 2017 creó el Consejo Nacional de Revalorización, Producción, Comercialización, Industrialización e Investigación de la Coca (CONCOCA). El CONCOCA es una organización interinstitucional que comprende seis ministerios: Ministerio de Estado, Relaciones Internacionales, Cultura y Turismo, Economía, Salud y Desarrollo Rural. La ley (906) introduce la participación de expertos a través de una junta ciudadana. El propósito del

CONCOCA es consolidar una estrategia nacional que sea transversal para el desarrollo sostenible. En teoría, el CONCOCA colaborará estrechamente con el Consejo Nacional de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Drogas. Este consejo, junto con el Observatorio de Drogas de Bolivia, es responsable de supervisar los límites de la producción de hoja de coca en el país. Sin embargo, existen asimetrías entre las organizaciones. Las instancias gubernamentales tienen control total sobre asuntos relacionados con la hoja de coca. A pesar de la participación de los agricultores dentro del CONCOCA, no existe evidencia aún sobre algún conjunto de procedimientos o mecanismos específicos para la toma de decisiones.

Uruguay tiene una red interesante y coordinada de organizaciones gubernamentales que abordan cuestiones relacionadas con la política de drogas. La Secretaría Nacional de Drogas es responsable de coordinar una red integrada por la Junta Nacional de Drogas (JND). Según los decretos 463/988 y 170/000, los miembros permanentes del JND incluyen los viceministros de Asuntos Internos y Asuntos Internacionales, Economía y Finanzas, Defensa, Educación y Cultura, Trabajo y Seguridad Social, Salud Pública, la Secretaría de la Oficina del Presidente y la Secretaría Nacional de Drogas. Asimismo, se reconocen como miembros no permanentes al Banco Central de Uruguay, la Oficina Nacional de Aduanas, la Oficina Nacional de Puertos, gobiernos municipales, universidades, y organizaciones especializadas en adicciones.

De manera reciente, previo a UNGASS 2016, Uruguay promulgó la ley No.19.172

que permite el uso legal del *cannabis* para fines recreativos. Para esto, el presidente Mujica propuso un plan para abordar la inseguridad pública desde una perspectiva social. Esto, por lo tanto, incluyó la incorporación de mecanismos para reducción de daños, el uso problemático de drogas y la legalización de la marihuana. La propuesta del presidente detonó un debate público que permitió que los actores sociales aportaran con su experiencia y conocimiento para participar activamente en el diseño del marco institucional para la regulación y legalización de la marihuana (Pardo, 2014). La ley creó el Instituto para la Regulación y Control del Cannabis (IRCCA), como la organización responsable de la implementación de la política de *cannabis*.

El IRCCA también es una red de organizaciones, su consejo de administración está compuesto por ocho miembros, cuatro de los cuales son permanentes. Estos miembros, nombrados por decreto presidencial, son la Secretaría Nacional de Drogas, el Ministerio de Salud Pública, el Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. La Junta Nacional de Directores está presidida por el Secretario Nacional de Drogas. El Consejo de Administración designa un director ejecutivo con funciones gerenciales para desarrollar el plan institucional, administrar el presupuesto y realizar un seguimiento de la emisión de licencias de venta. Además del Consejo de Administración, el Consejo Honorario Nacional está integrado por nueve miembros: el Ministerio de Educación y Cultura; el Ministerio del Interior; el Ministerio de Economía y Finanzas; el Ministerio de Industria, Ener-

gía y Minería; un representante de la Universidad de la República; un representante del Congreso de Alcaldes; un representante de los Clubes de Membresía; un representante de las Asociaciones de Productores y un representante de los Licenciarios. El Consejo Honorario Nacional emite opiniones calificadas sobre el funcionamiento del IRCCA así como recomendaciones para mejorar su gestión.

El sistema de gobierno de Canadá permite al ejecutivo tener flexibilidad en términos de sus políticas de drogas, aunque aún queda mucho por hacer en términos de institucionalización. Desde el comienzo de la nueva administración presidida por Trudeau, la política de drogas se ha centrado principalmente en el *cannabis* y opioides. Es relevante recordar que durante la administración de Harper, los Ministerios de Justicia y Seguridad Pública fueron responsables de la implementación de la política de drogas. Entre las principales prioridades del Plan para Fortalecer la Estrategia Nacional Antidrogas propuesto durante su campaña (2015) degradaron las estrategias de reducción de daños y se centraron principalmente en un enfoque punitivo. Actualmente, la política de drogas está dirigida por el Ministerio de Salud con un enfoque de derechos humanos y un fuerte componente de reducción de daños. Si bien los Ministerios de Justicia y Seguridad Pública aún forman parte de la política de drogas, es predominante la preocupación por los temas de salud pública. Por eso destaca que el Ministerio de Salud proporciona de manera oportuna información y recursos para habilitar una plataforma única en la que los actores públicos, sociales y pri-

vados puedan colaborar y trabajar coordinadamente de manera activa.

Las asimetrías de poder que han existido en el caso canadiense han sido atendidas en la Corte Suprema de Justicia desde finales del siglo XX; de manera particular, en casos que involucran demandas de la sociedad civil para el uso de *cannabis* en oposición a las políticas gubernamentales. Dos casos sentaron precedentes: ambos donde ciudadanos fueron condenados a prisión por la posesión de plantas de marihuana con fines medicinales. Las resoluciones se emitieron a favor de los ciudadanos, desencadenando un debate más profundo sobre la política de drogas (MacKay & Karin Phillips, 2016). También fue significativa la forma en que la legislación sobre el *cannabis* cambió con la ayuda del Grupo de Trabajo sobre Cannabis (2016). Un comité con miembros de diferentes perfiles profesionales se reunió para realizar una serie de consultas públicas con el fin de comprender las demandas nacionales sobre la política de *cannabis* y su regulación. El equipo de trabajo llegó exitosamente a los sectores públicos que comúnmente habían sido desatendidos en las consultas sobre políticas de drogas. Dicho ejercicio incluyó la participación de 300 organizaciones como: grupos de activistas, grupos indígenas, empresas e industrias. Además, 28,800 respuestas fueron individuales, de las cuales aproximadamente 64% fueron de jóvenes de entre 18 y 34 años.

Las recomendaciones del Grupo de Trabajo sentaron las bases de la política del *cannabis* en la que destaca que los gobiernos subnacionales desempeñaron un papel activo. Como resultado de la legalización del

consumo de *cannabis* más allá de los propósitos médicos, a las entidades subnacionales se les asignaron responsabilidades tales como la regulación de dispensarios con licencia dentro de sus territorios. La federación sigue siendo responsable de la calidad de las sustancias y otras decisiones de polí-

tica industrial. Si bien la política de drogas será implementada de manera autónoma con independencia de gestión y control presupuestario, el Ministerio de Salud supervisará y evaluará la política general de drogas (2017).

Dimensión cognitiva: conocimiento del problema, posibles soluciones y capacidad de aprendizaje

¿En qué medida la preparación de políticas de un país es suficiente para abordar los problemas de la dimensión cognitiva? Éstos incluyen dificultades o complejidades en la producción de conocimiento sobre el problema, su solución y la capacidad de aprendizaje o la capacidad de las organizaciones que se ocupan de problemas perversos. A este respecto, México y Bolivia son aparentemente los menos preparados en comparación con sus contrapartes. Dado que el *cannabis* se legalizó con fines médicos, la producción de conocimiento sobre ésta y otras sustancias ha sido limitada debido a las dificultades administrativas de trabajar con las denominadas sustancias controladas. México ha puesto mayor atención al *cannabis*, mientras que otras sustancias son sistemáticamente descuidadas. El gobierno no está preparado para alentar el trabajo interdisciplinario entre investigadores sociales, políticos y de ciencias de la vida. La información de la SEDENA y la policía, sobre sus hallazgos en el tema, no

están disponibles generalmente de manera pública. El acceso a esta información está restringido o denegado. La mayoría de los científicos sociales se ven obligados a confiar en la información de los medios o en información oficial desactualizada. La definición del problema está sesgada hacia una agenda de seguridad, lo que significa que las soluciones alternativas no han surgido debido a las prescripciones punitivas con un fuerte componente militar. La regulación del *cannabis*, por ejemplo, ha demostrado ser insuficiente para las personas con mayor necesidad para uso de tipo médico. No se permite el cultivo personal para fines médicos, no se han modificado las restricciones sobre la posesión individual, y los límites para producir legalmente *cannabis* son administrativamente insuperables (Sánchez & Gutiérrez, 2017). Los críticos predicen fallas políticas si la situación permanece sin cambios.

El enfoque de la política de Bolivia se ha centrado en la hoja de coca más que en

cualquier otra sustancia debido a sus raíces culturales. La Ley General de Coca dispuso el establecimiento del Centro de Investigación Integral de la Hoja de Coca para “[...] realizar investigaciones y el desarrollo tecnológico productivo de la coca, mientras recupera el conocimiento ancestral y el conocimiento de los pueblos y comunidades” (Ley General de Coca, 2017; art. 33). Además, el Centro está facultado para establecer redes de colaboración con universidades, centros de investigación nacionales e internacionales para la industrialización de los principios activos de la hoja de coca. El Centro está por comenzar actividades en el verano de 2018.

En cuanto a otros tipos de drogas, el Observatorio Boliviano de Seguridad Ciudadana y Lucha contra las Drogas (OBSC) es responsable de generar conocimiento para reducir el crimen y la inseguridad pública. Con el fin de garantizar que el OBSC pueda diseñar indicadores, realizar encuestas nacionales, actualizar todos los sistemas de información y colaborar con el sector público y privado para proponer políticas públicas, el Centro de Investigación Integral de la Hoja de Coca y el OBSC se instalarán formalmente en 2018.

A nivel nacional, el conocimiento para comprender el problema y sus posibles soluciones parecen contar con un consenso entre los actores involucrados (CONALDIT, 2013). Desde el punto de vista boliviano, uno de los grandes problemas que enfrenta son los intentos de imponer un régimen al país para reducir la producción de hoja de coca (Laserna, 2011). En consecuencia, la solución propuesta por Evo Morales abarcó dos ámbitos: establecer legalmente la

hoja de coca como patrimonio nacional y proporcionar la infraestructura institucional necesaria para regular su uso comercial, cultural y científico. Esto con el fin de persuadir a la ONU para que acepte la producción de hoja de coca en Bolivia con las reservas correspondientes. De lo contrario, Bolivia se retirará del régimen internacional de drogas.

Bolivia se ha enfrentado a un escenario complejo a nivel internacional. Desde el punto de vista de las organizaciones internacionales (como UNDOC y JIFE), los medios utilizados por el gobierno de Bolivia para regular los cultivos de hoja de coca son insuficientes y pueden generar conflictos (UNDOC, 2017). Por un lado, la cantidad de hoja de coca que se permite producir excede la requerida para el consumo personal y podría ser utilizada como materia prima para la producción de cocaína. Esto ha llevado a la promoción de campañas agresivas para erradicar cultivos. Por otro lado, desde el punto de vista político de Bolivia, en la ONU todavía existe la creencia de que la regulación de la hoja de coca no es la mejor solución para arrebatarle el control al crimen organizado.

Históricamente, Uruguay ha promovido políticas progresivas para la promoción de los derechos humanos. Esto ha llevado a su política de drogas a incorporar componentes innovadores para comprender y resolver los problemas asociados con el fenómeno de las drogas. El *cannabis* es la sustancia que ha tenido una mayor consolidación en cuanto a la definición del problema y la información disponible. La idea del uso médico del *cannabis* se ha discutido desde el año 2000 cuando Jorge Batlle era presidente. Sin

embargo, es importante reconocer que el primer precedente para el problema se estableció en 1974 cuando la Ley N° 14294 definió las primeras pautas para uso médico y científico. A principios de 2011, el debate sobre la marihuana cobró fuerza debido a dos casos de personas que fueron sentenciadas a prisión por la posesión de varias plantas de marihuana en su hogar. De esta manera, las sentencias reabrieron el debate sobre la despenalización (Müller & Draper, 2017; Garat, 2013).

Actualmente, el Observatorio Nacional de Drogas de Uruguay recopila y analiza información relacionada con drogas. Ha desarrollado un sistema de datos junto con indicadores y metodologías que difunde información a través del Centro de Información y Documentación. El objetivo del sistema de datos es generar, recopilar, consolidar y analizar estadísticas que permitan describir la evolución en el tiempo de las características de uso y los consumidores (Observatorio Nacional de Drogas de Uruguay, 2018). La información está públicamente disponible en el sitio web del Observatorio, lo que propicia una mayor producción de conocimiento por parte de la comunidad científica y otras organizaciones.

Los problemas técnicos encontrados en la política se deben a la reticencia de los bancos estadounidenses que se han referido a la Ley Patriótica, y que amenazaron con romper las relaciones con los bancos nacionales si ofrecen servicios financieros relacionados con el mercado de marihuana. Ante la posibilidad de que Uruguay abandone el sistema financiero de los Estados Unidos, el Presidente Tabaré declaró sobre la búsqueda de

soluciones alternativas como la creación de coaliciones con otras entidades en los EE UU que enfrentan el mismo problema. También se ha promovido y coordinado el desarrollo de investigaciones sobre el uso de drogas y gestionado la cooperación técnica nacional e internacional para el desarrollo de proyectos diseñados para contribuir al conocimiento de la estructura causal y la evolución del uso de drogas (Junta Nacional de Drogas, 2016; CICAD-OEA 2014). Con base en la Estrategia Nacional sobre Drogas, el conocimiento del uso indebido de drogas intenta promover políticas basadas en evidencias y garantizar los derechos humanos.

En Canadá, el *cannabis* y los opioides son las dos sustancias con mayor producción de conocimiento en los sectores público y privado. Con respecto al uso de marihuana entre los jóvenes, Canadá tiene una de las tasas más altas del mundo. La participación activa de organizaciones de salud, expertos y académicos han logrado promover y consolidar estrategias de prevención y control (Ministerio de Salud, 2017; Canadian Drug Coalition, 2018). Por otro lado, como resultado de la crisis de sobredosis de opioides en 2017, el gobierno canadiense reaccionó en colaboración con instituciones de salud públicas y privadas para producir un diagnóstico y ofrecer soluciones con énfasis en la reducción de daños. La estrategia para abordar el problema es llamativa por dos motivos: habilita centros de inyección seguros y gratuitos (después del registro) y se ofrecen kits de reanimación temporal gratuitos en caso de sobredosis.

Por otro lado, una vez más, el Grupo de Trabajo sobre Regulación y Legalización del

Cannabis sirvió como ejemplo de aprendizaje de políticas para el desarrollo de un marco institucional integral. El Grupo de Trabajo analizó los diferentes tipos de regulaciones y legislaciones en todo el mundo para proponer un marco adaptado al contexto canadiense. Aunque el grupo de trabajo no tiene autoridad legal, el gobierno integró los resultados del estudio como la vía para regular y legalizar el consumo de *cannabis*. En cuestiones de opiáceos, el Ministerio de Salud coordina el trabajo en centros de salud privados y públicos (municipios y provincias) para implementar la estrategia que enfrenta la crisis. Uno de los aliados más importantes del gobierno canadiense es el Centro Canadiense de Consumo y Adicción de Sustancias (CCSA), que trabaja en conjunto con al menos diez organizaciones (internacionales, nacionales y locales) para generar evidencia y evaluar los resultados de la política de drogas nacional y estrategia de sustancia. El CCSA fue creado en 1988 por mandato legal y no es una organización pública (art. 26), aunque 90% de su financiamiento proviene del Ministerio de Salud. El Centro es responsable de revisar y proporcionar comentarios informados sobre las políticas y programas relacionados con el abuso del alcohol y las drogas y, por el momento, la CCSA tiene aproximadamente 350 publicaciones disponibles para el público. Las herramientas programáticas diseñadas por el CCSA incluyen la estrategia nacional de consumo de alcohol, la estrategia nacional de prevención del uso de sustancias, la estrategia nacional para el uso correcto de sustancias controladas (medicamentos), el estudio del uso de drogas entre los jóvenes

y la estrategia nacional para abordar la crisis de opioides.

El CCSA es evaluado cada año por un grupo de evaluación compuesto por representantes del CCSA, el Ministerio de Salud y la Oficina de Auditoría y Evaluación. Esto con la intención de garantizar que se aborden las necesidades de todos los grupos involucrados. La evaluación utiliza múltiples líneas de evidencia, incluida una revisión de la literatura, una revisión de documentos y datos administrativos, entrevistas con informantes clave, una encuesta de las partes interesadas del CCSA, un grupo focal con interesados provinciales/territoriales, y estudios de caso para asegurar el alineamiento con las prioridades nacionales y estrategias de valor agregado.

Discusión y conclusiones

¿Están los gobiernos de los países preparados para hacer frente al desafío del fenómeno de las drogas? Ésta es otra forma de enmarcar la pregunta que hemos tratado de responder a lo largo de este documento. La evidencia sobre los caminos y resultados de las políticas de drogas sugiere que los problemas relacionados con este tema son un problema perverso. Al revisar lo que dice la literatura sobre cómo abordar un problema perverso se observan algunas formas de atender los problemas relacionados con las drogas. Hay que considerar varios aspectos que van más allá de simplemente determinar si existe un cambio o no en el problema internacional de las drogas, a pesar de no existir una definición explícita del problema, o si se requieren más o menos recursos para la aplicación de la ley en lugar de invertir dichos recursos en estrategias de reducción de riesgos y daños (Mazerolle, 2017). Por supuesto, estas preguntas merecen respuestas, pero antes habrá que responder a la pregunta de si nuestras organizaciones y políticas están preparadas para enfrentar un problema perverso.

A lo largo del texto se ha respondido este cuestionamiento usando la literatura disponible. Se ha comparado la preparación de cuatro países y se ha revisado si su configuración cumple con el desafío. Las observaciones hechas nos permiten inferir lo que se necesita aunque, en general, existen diferencias marcadas entre los niveles de preparación de los países estudiados. Cuando sur-

gen debates públicos sobre qué hacer para la regulación del *cannabis*, por ejemplo, es tentador extrapolar directamente las experiencias de otros países al lugar en cuestión. Pero los mecanismos causales y las razones subyacentes de los problemas pueden no proporcionar los resultados esperados.

En consecuencia, en cualquier tipo de extrapolación, los responsables de formular políticas que enfrentan problemas perversos deberían pensar en sus diseños de políticas con al menos tres preguntas en mente: Primero, ¿qué organización de política lograría tener acceso a la información de las partes interesadas y producir conocimiento relevante en medio de una aguda divergencia de intereses y asimetrías de poder? Segundo, ¿cómo se pueden diseñar organizaciones de políticas de manera que destaquen en la implementación de un curso de acción (o programa) mientras que puedan aprender de su implementación y detenerse o cambiar cuando se considere necesario? Y, tercero, ¿qué o quién va a juzgar qué se ha hecho y qué se debe hacer, cuando al menos algunos de los criterios de éxito pueden cambiar o tener un peso diferente según la situación y el contexto? Ninguna política de drogas puede cumplir las expectativas sin algún tipo de respuesta a estas preguntas.

Referencias

- Act 906 (Coca Law). Plurinational Legislative Assembly, Bolivia, March 08. Retrieved from: <http://www.ruralytierras.gob.bo/leyes/LEY%20GRAL%20COCA%20ovp.pdf>
- Act No. 14294. Official Diary, Montevideo, Uruguay, November 31, 1974.
- Alford, J. & Head, B. W. (2017). Wicked and less wicked problems: a typology and a contingency framework. *Policy and Society*, 36(3), 397-413. <http://doi.org/10.1080/14494035.2017.1361634>
- Amparo Trial 1163/2017. Supreme Court of Justice, Mexico, July 04, 2018. Retrieved from: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2018-06/AR-1163-2017.pdf
- Amparo Trial 237/2017. Supreme Court of Justice, Mexico, June 13, 2018. Retrieved from: https://www.sitios.scjn.gob.mx/encuentro_universitario/assets/ar-237-2014-marihuana.pdf
- Amparo Trial 623/2017. Supreme Court of Justice, Mexico, November 08, 2015. Retrieved from: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2018-04/AR-623-2017-180430.pdf
- Baumgartner, F. (2007). Punctuated-Equilibrium Theory Explaining Stability and Change in Public Policymaking, in Sabatier, P. & Weible, C. (eds.), *Theories of the Policy Process* (pp. 167-202), Westview Press: Colorado, USA.
- Bear, D. (2017). From Toques to Tokens: Two Challenges Facing Nationwide Legalization of Cannabis in Canada, *International Journal of Drug Policy*, 42, pp. 97-101.
- Blaustein, J., Mclay, M., & Mcculloch, J. (2017). International Journal of Drug Policy Secondary Harm Mitigation: A More Humanitarian Framework for International Drug Law Enforcement. *International Journal of Drug Policy*, 46, 66-73. <http://doi.org/10.1016/j.drugpo.2017.05.038>
- Canadian Centre on Substance Abuse Act, Department of Justice, Canada, September 13, 1985. Retrieved from: <http://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/C-13.4.pdf>
- Canadian Drug Policy Coalition (2018, April). *Process of National Dialogue and Action*. Retrieved from: <http://drugpolicy.ca/partners/coalition/>
- Canadian Ministry of Health (2017, June 10). *Funding Canadian Drug and Substances Strategy*. Retrieved from: <https://www.canada.ca/en/health-canada/services/substance-abuse/canadian-drugs-substances-strategy/funding.html>
- Christensen, T. (2007). *Organization Theory and the Public Sector: Instrument, Culture and Myth*, UK: Routledge.
- COFEPRIS (2018, January 18). *Rules of procedures of CONADIC*. Retrieved from: <http://www.cofepris.gob.mx/cofepris/Documents/QueEsCOFEPRIS/reglamento.pdf>
- Cohen, M. D., March, J. G., & Olsen, J. P. (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, 17(1), 1-25.

-
- CONADIC (2018, January 17). *Rules of procedures of CONADIC*. Retrieved from: http://www.conadic.salud.gob.mx/pdfs/reglamento_interior_consejo.pdf
- CONALDIT (2013). *Resultados del Estudio Integral de la Demanda de Coca Legal de la Hoja de Coca en Bolivia*, La Paz: CONALDIT.
- Conesa, Luisa. (2016, April 01). La prohibición y la Corte, en *Nexos*. Retrieved from: <https://www.nexos.com.mx/?p=28048>
- Csete, J., & Grob, P. J. (2012). Switzerland, HIV and the Power of Pragmatism: Lessons for Drug Policy Development, *International Journal of Drug Policy*, 23(1), pp. 82-86.
- Davenport, S. & Pardo, B. (2016). The Dangerous Drugs Act Amendment in Jamaica: Reviewing Goals, Implementation, and Challenges, *International Journal of Drug Policy*, 37, pp. 60-69.
- Daviter, F. (2017). Coping, Taming or Solving: Alternative Approaches to the Governance of Wicked Problems. *Policy Studies*, 38(6), 571-588. <http://doi.org/10.1080/01442872.2017.1384543>
- Decree No. 170/00. Creation of National Board of Drugs, Montevideo, Uruguay, June 14, 2000.
- Decree No. 463/988. Creation of National Board of Drugs, Montevideo, Uruguay, July 17, 1988.
- DeLeon, L. (2003). On Acting Responsibly in a Disorderly World: Individual Ethics and Administrative Responsibility. In G. B. Peters & J. Pierre (Eds.), *Handbook of Public Administration*. London: SAGE Publications.
- Dunleavy, P. (1991). *Democracy, Bureaucracy and Public Choice*, London: Pearson Education.
- Edmonds, E. V., & Pavcnik, N. (2006). International Trade and Child Labor: Cross-Country Evidence. *Journal of International Economics*, 68(1), 115-140. <http://doi.org/10.1016/j.jinteco.2005.01.003>
- Erickson, C. (2007). *The Science of Addiction: From Neurobiology to Treatment*, New York: Norton & Co.
- Garat, G. (2013). *Un siglo de políticas de drogas en Uruguay*, Montevideo: Friedrich-Ebert Stiftung.
- Hall, P. & Taylor, R. (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms, *Political Studies* 44(5), 936-957.
- Hall, P. A. (1993). Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25(3), 275. <http://doi.org/10.2307/422246>
- Harper, S. (2015, August 11). *Plan to Strengthen the National Anti-Drug Strategy*, Retrieved from: <https://www.conservative.ca/pm-harper-announces-plan-to-strengthen-the-national-anti-drug-strategy-2/>
- Hathaway & Erickson (2013). Drug Reform Principles and Policy Debates: Harm Reduction Prospects for Cannabis in Canada, *Journal of Drug Issues*, 33(2), pp. 465-495.
- Head, B. W. & Alford, J. (2013). Wicked Problems: Implications for Public Policy and Management. *Administration & Society*, XX(X), 1-29. <http://doi.org/10.1177/0095399713481601>

-
- Hisschemoller, M. & Gupta, J. (1999). Problem-Solving through International Environmental Agreements: The Issue of Regime Effectiveness. *International Political Science Review*, 20(2), 151-174. <http://doi.org/10.1177/0192512199202003>
- Hisschemöller, M. & Hoppe, R. (1996). Coping with Interactable Controversies: The Case for Problem Structuring in Policy Design and Analysis. *Knowledge and Policy: The International Journal of Knowledge Transfer and Utilization*, 8(4), 40-60.
- Institute of Regulation and Control of Cannabis. (2017, November 05). *Legal Framework*. Retrieved from: <https://www.ircca.gub.uy/leyes/>
- International Expert Group on Drug Policy Metrics. (February 2018). *Aligning Agendas: Drugs, Sustainable Development, and the Drive for Policy Coherence*, New York: IPI.
- Khan, R., Yasser, K., Zullino, G. & Uchtenhagen, A. (2014). Understanding Swiss Drug Policy Change and the Introduction of Heroin Maintenance Treatment, *European Addiction Research*, 20(4): pp. 200-2007.
- Kingdon, W. (2003). *Agendas, Alternatives and Public Policy*, Second Edition. Addison-Wesley Educational Publishers.
- Kübler, D. (2011). Understanding Policy Change with the Advocacy Coalition Framework: An Application to Swiss Drug Policy, *Journal of European Public Policy*, 8(4), pp. 623-641.
- Laserna, R. (2011). *El fracaso del prohibicionismo: Estudio socioeconómico para una historia de las políticas antidrogas en Bolivia*, La Paz: Fundación Pazos Kanki.
- MacKay & Karin Phillips. (2016). *The Legal Regulation of Marijuana in Canada and Selected Other Countries* (Report No. 2016-94-E), Canada: Canadian Parliament.
- Majone, G. (1989). *Evidence, Argument, and Persuasion in the Policy Process*, USA: Yale University.
- March & Olsen (1985). *Ambiguity and Choice in Organizations*, UK: Oxford University Press.
- May, P. J., Workman, S., & Jones, B. D. (2008). Organizing Attention: Responses of the Bureaucracy to Agenda Disruption. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 517-541. <http://doi.org/10.1093/jopart/mun015>
- Mazerolle, L. (2017). A Policy Guide to the State of Drug Law Enforcement Research, *International Journal of Drug Policy*, 41, 164-165.
- Mazerolle, L. (2017). International Journal of Drug Policy. A Policy Guide to the State of Drug Law Enforcement Research. *International Journal of Drug Policy*, 41, 164-165. <http://doi.org/10.1016/j.drugpo.2017.01.009>
- Meza, O. D., Guerra, E., & Corona, G. (2017). Drug Policies and the State: A Mitigation-of-Risk Policy Appraisal. In *LSA 2017 & ICPP 2017*, pp. 1-31.
- Ministry of Foreign Relations. (2012, October 01). *Joint Declaration Colombia, Guatemala and Mexico*. Retrieved from: https://mision.sre.gob.mx/onu/images/dec_con_drogas_esp.pdf
- Ministry of Health (2017 November 19), *Joint Statement to Action to Address the Opioid Crisis*. Retrieved from: <https://www.canada.ca/en/health-canada/>

- services/substance-abuse/opioid-conference/joint-statement-action-address-opioid-crisis.html
- Moss, D. (2002). *When All Else Fails: Government as the Ultimate Risk Manager*, USA: Harvard University Press.
- Müller Sienra, C. & Draper, G. (2017) *Marihuana oficial: crónica de un experimento uruguayo*, Montevideo: Sudamericana.
- National Board of Drugs. (2016). *National Strategy to Address the Drug Problem*, Montevideo: National Government.
- National Ministry of Drugs (2018, March 17), *Organizational and Functional Structure*. Retrieved from: http://www.infodrogas.gub.uy/index.php?option=com_content&view=article&layout=info&id=1861&Itemid=9
- Ney, S. & Verweij, M. (2015). Messy Institutions for Wicked Problems: How to Generate Clumsy Solutions? *Environment and Planning C: Government and Policy*, 33(6), 1679-1696. <http://doi.org/10.1177/0263774X15614450>
- Organization of American States / Inter-American Drug Abuse Control Commission. (2014). *Multilateral Mechanism for Evaluation: Uruguay 2014* (No.2148/14), EEUU: OAS.
- Pardo, B. (2014). *Cannabis Policy Reforms in the Americas: A Comparative of Colorado, Washington and Uruguay*, *International Journal of Drug Policy*, 25(4), pp. 727-735.
- Rittel, H. W. J. & Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy Sciences*, 4(1973), 155-169. <http://doi.org/10.1007/BF01405730>
- Ritter, A. (2010). Illicit Drug Policy Through the Lens of Regulation, *International Journal of Drug Policy*, 21(4), pp. 265-270.
- Sánchez, L. & Gutiérrez, V. (2017, June 01). *Cannabis: Sí pero no*, en Nexos. Retrieved from: <https://www.nexos.com.mx/?p=32517>
- Simon, H. (1983). *Reason in Human Affairs*. Stanford: Stanford University Press.
- The Task Force on Cannabis. (2016). *A Framework for the Legalization and Regulation of Cannabis in Canada*, Canada: Government of Canada.
- UNDOC. (2017). *Monitoreo de Cultivos de Coca 2016*, La Paz: UNDOC.
- Uruguayan National Observatory of Drugs. (2017, November 11). *General Framework*. Retrieved from: http://www.infodrogas.gub.uy/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=25&Itemid=50
- Von Hoffman, J. (2016). The International Dimension of Drug Policy Reform in Uruguay, *International Journal of Drug Policy*, 34, pp. 27-33.
- Weber, E. P. & Khademian, A. M. (2008). Wicked Problems, Knowledge Challenges, and Collaborative Capacity Builders in Network Settings. *Public Administration Review*, 68(2), 334-349. <http://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00866.x>

Anexo

Definición de conceptos para análisis FINO

Finanzas	Ejemplos
<p>Las políticas necesitan recursos económicos para funcionar correctamente, ya sea para que éstas sean implementadas o como medio para dirigirse a las poblaciones objetivo. La asignación de recursos también serviría para comprender qué es lo que valoran los responsables de las políticas y los políticos en términos de la política en cuestión. El análisis de las fuentes de los fondos y las asignaciones proporcionaría información clave sobre las características de los recursos, montos, patrocinadores, destinatarios, entre otras características.</p>	<ul style="list-style-type: none">-Leyes nacionales.-Programas presupuestarios.-Oficinas de estadísticas
Información	Ejemplos
<p>Hablando de manera figurativa, las políticas hablan y escuchan. Si las condiciones organizacionales están en su lugar, escuchar sirve para dar forma a la política. Los responsables de la formulación de políticas pueden obtener más información a través de encuestas, conferencias o seminarios públicos, audiencias públicas, entre otras herramientas similares. Los responsables políticos y sus organizaciones también utilizarían la información para lograr sus objetivos. La diseminación de información, la distribución de resúmenes de políticas y otras herramientas de comunicación de políticas son todos elementos que pertenecen a este marco que ayudan a las políticas a alcanzar sus objetivos de población y les hacen cambiar su comportamiento o adherirse a las premisas de la política.</p>	<ul style="list-style-type: none">-Sitios en línea de los gobiernos.-Estrategias y programas diseñados por gobiernos.-Oficinas de gobierno.-Reportes técnicos especializados.
Normatividad	Ejemplos
<p>Las políticas representan un conjunto variado de herramientas normativas. Las regulaciones son una elección obvia para analizar dentro de este marco. La pregunta es qué tipo de regulaciones existen como herramienta para que los gobiernos persigan sus objetivos de política. Además de las reglamentaciones, la perspectiva normativa reúne otros conjuntos de herramientas, como los planes y las estrategias del gobierno que guían las acciones del gobierno quizás dentro de un marco de tiempo más pequeño en comparación con las leyes, ordenanzas o decretos, que también forman parte del marco normativo. El marco normativo de una política también podría reconocerse en los esquemas de autorregulación, la autoridad delegada en todas las comisiones y consejos, entre otros esquemas similares.</p>	<ul style="list-style-type: none">-Convenciones internacionales.-Leyes nacionales.-Reformas a leyes.-Procedimientos legales.-Planes y programas.

.....

Organizaciones	Ejemplos
<p>Las políticas se administran e implementan a través de burocracias la mayor parte del tiempo. La forma de las burocracias varía, por ejemplo, las burocracias diseñadas para llegar a los ciudadanos están organizadas de maneras diferentes a las destinadas a producir información o supervisar las acciones de otras personas. El alcance político y de políticas de las organizaciones está limitado por su forma y membresía. Además de las burocracias de implementación, existen otras formas de organización tales como consejos o consejos de ministros para discutir políticas a un nivel más político. El marco de la organización también se preocupa por cómo se nombran los directores de las organizaciones, quién designa y elige y, por lo tanto, a quién o qué tendrán que rendir cuentas.</p>	<ul style="list-style-type: none">-Leyes nacionales.-Estructuras organizacionales.-Planes institucionales de organizaciones de gobierno.

.....

¿Qué tan preparados están los países para atender problemas perversos? Un análisis internacional de políticas de drogas

En este artículo se desarrollan las definiciones de las nociones de problemas perversos y preparación para políticas. El objetivo es aplicar un marco analítico con información sobre Canadá, México, Bolivia y Uruguay a fin de comprender su nivel de preparación para políticas que permitan abordar los problemas relacionados con las drogas. Los resultados sugieren una serie de propuestas para avanzar en nuestra investigación sobre la recopilación de conocimiento en términos del grado deseable de preparación de políticas diseñadas para abordar problemas perversos.

El Programa de Política de Drogas (PPD) constituye uno de los primeros espacios académicos en México que analizan el fenómeno de las sustancias ilícitas, la política de las drogas y sus consecuencias a partir de las ciencias sociales en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) Región Centro, ubicado en la ciudad de Aguascalientes. El PPD es un espacio académico permanente que tiene el propósito de generar, de manera sistemática, investigación original orientada a estudiar el fenómeno de las drogas y de las políticas de drogas actuales en América Latina desde una perspectiva interdisciplinaria, con el fin de contribuir a su mejor diseño mediante la elaboración de propuestas viables y evaluables, para mejorar los resultados y consecuencias de dichas políticas en la región.

