Hacia una política de drogas evaluable: Análisis de seis grupos de enfoque en México

Laura Helena Atuesta Becerra

31

CIDE
Región•Centro

Política de Drogas

Cuadernos de Trabajo del Programa de Política de Drogas

Hacia una política de drogas evaluable: Análisis de seis grupos de enfoque en México

Laura Helena Atuesta Becerra
Programa de Política de Drogas
Centro de Investigación
y Docencia Económicas

Documentos de trabajo
Novedades
Fondo editorial
Revistas
eLIBROS
eBooks
Libros
www.LibreriaCide.com

Primera edición: 2019

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
Samantha Pérez, Coordinadora Ejecutiva
Édgar Guerra, Responsable del Seminario

Esta edición fue patrocinada por Open Society Foundations.

D.R. © 2019, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., Región Centro - Programa de Política de Drogas. Circuito Tecnopolo Norte 117, Col. Tecnopolo Pocitos II, CP 20313, Aguascalientes, Ags., México.
www.politicadedrogas.org I www.cide.edu

ISBN: en trámite.

Imagen de la portada: "General EP Leonel Cabrera Pino fue reconocido como jefe del comando conjunto de las FFAA" de la Galería del Ministerio de Defensa del Perú, con licencia CC. Disponible en: https://www.flickr.com/photos/ministeriodedefensaperu/11591222756

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: Samantha Pérez (samantha.perez@cide.edu)
Edición y diseño: Marcela Pomar Ojeda (marcelapomar@gmail.com)

Autora: Laura Atuesta es profesora/investigadora del Programa de Política de Drogas del Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C. (CIDE) en la sede Región Centro.

Índice

I. Introducción 9
II. Metodología: Análisis de grupos de enfoque 11
a) Descripción de los grupos de enfoque 11
b) Análisis de las respuestas 11
III. Diseño de una política de drogas: de la identificación de problemas a la propuesta de intervenciones 16
a) Tipología de los daños 16
b) Diseñar una política de drogas integral basada en la reducción de daños 18
1. Reducir los daños para los consumidores: la perspectiva de salud pública 18
2. Reducir los daños de los productores: una perspectiva de política pública 22
3. Reducir los daños para la sociedad: políticas de seguridad para enfrentar la violencia relacionada con las drogas 26
IV. Indicadores y metodologías de evaluación: evitando problemas del pasado 31
V. Conclusión: ¿Es todo esto realmente necesario? 38

Referencias 40
Apéndice 43

Resumen

La política de drogas actual nunca ha sido diseñada, implementada o evaluada desde una perspectiva de políticas públicas. Líderes mundiales han buscado eliminar la producción y el consumo de drogas ilícitas a través de la prohibición sin haber obtenido resultados satisfactorios. Más aún, en países como Colombia y México, esta prohibición ha generado más daños a la sociedad que el fenómeno de las drogas en sí. Esta prohibición fue implementada sin haber definido el problema que buscaba solucionar y sin haber realizado un análisis riguroso de políticas públicas. Ese artículo utiliza la teoría de las políticas públicas para diseñar una política de drogas basada en evidencia y propone diferentes alternativas para su evaluación. Utilizando la información de seis grupos de enfoque organizados por el Programa de Política de Drogas del CIDE, se parte de la definición del problema público que la política de drogas debe atender y se utiliza la metodología de marco lógico para definir intervenciones específicas que lleven a la consecución de objetivos concisos. Finalmente, a través de la definición de indicadores SMART, se proponen alternativas para la medición de resultados a través de evaluaciones de impacto utilizando metodologías aleatorias y cuasi-aleatorias.

Palabras clave: teoría de políticas públicas, política de drogas, marco lógico, indicadores, evaluación de políticas públicas.

Introducción

El consumo de drogas produce consecuencias negativas para las sociedades y para el individuo. Con el objetivo de eliminar este consumo, la sociedad internacional (siguiendo el ejemplo de los EE.UU.) implementó políticas prohibicionistas de drogas y la "guerra contra las drogas" desde la década de 1970. Al atacar la oferta, los líderes mundiales creían que las drogas no iban a llegar a los consumidores. La política de drogas actual se basa en esta estrategia: erradicar cultivos ilegales, combatir a los grupos involucrados en el tráfico y la producción de drogas y bloquear las principales rutas comerciales utilizadas para el tráfico de drogas. Sin embargo, la evidencia sugiere que el consumo de drogas no se ha eliminado por completo (o reducido) después de más de 40 años de prohibición. Aún más, la política de prohibición ha producido costos devastadores para los países productores y traficantes. Éste es el escenario actual: una situación en la que el crimen organizado es el único ganador, en la que el consumo de drogas y sus riesgos asociados se están convirtiendo en un problema de salud y, más importante aún, un escenario en el que la violencia asociada con las políticas de drogas ha provocado más costos sociales que los problemas de la droga en sí.

Aunque no todas las drogas –legales o ilegales– tienen los mismos efectos, su consumo parece tener costos relacionados con las pérdidas en productividad e ingresos, problemas de salud y afectaciones de los vínculos familiares. Varios países, involucrados y no en la cadena de producción, implementaron políticas locales para eliminar la producción y el consumo de drogas. No obstante, el consumo de drogas ha aumentado en todo el mundo, especialmente en algunos países como México y Colombia, los cuales no tenían un problema de consumo de drogas al principio de la prohibición. Si bien no es una tarea fácil atribuir causalidad y concluir que el consumo ha incrementado debido a la implementación de políticas de drogas específicas, se puede decir que la implementación de las actuales políticas de drogas no han logrado su objetivo principal: eliminar completamente el consumo de drogas (generando un "mundo sin drogas", como lo sugirió Reagan en la década de 1980 y se impuso como objetivo de la UNGASS en 1998).

Para comprender cuáles deben ser los objetivos de la política de drogas, debemos analizarla desde una perspectiva de política pública. Primero, debemos determinar el problema público que debe abordar cualquier política de drogas, sus causas y efectos. Luego, debemos diseñar un marco lógico para determinar las relaciones causales entre las diferentes intervenciones y el logro de objetivos. Para hacerlo, cualquier política pública debe contar con indicadores, aquellos que sean específicos, alcanzables, medibles, relevantes y vinculados en el tiempo (Arellano Gault *et al*., 2012). Finalmente, utilizando este diseño podríamos evaluar el lo-

gro de los objetivos y metas comparando la situación actual con su contrafactual: ¿cuál sería la situación si la política actual no se hubiera implementado?

Este artículo utiliza información de seis grupos de enfoque organizados por el Programa de Política de Drogas en el CIDE para analizar la política de drogas en México desde una perspectiva de política pública. Los resultados sugieren que, incluso si los participantes acordaron en la definición del problema, al momento de proporcionar intervenciones alternativas para resolverlo y, en consecuencia, de definir una política de drogas, el consenso fracasó y, en la mayoría de los casos, las sugerencias no respondieron al problema ya definido. Teniendo en cuenta las respuestas, este artículo identifica los principales costos asociados con el fenómeno de las drogas para definir el problema principal. Luego, con base en este diagnóstico, se identifican los objetivos que toda política de drogas debe lograr, para finalmente proponer diferentes indicadores y posibles técnicas de evaluación que podrían conducir a analizar si la política de drogas diseñada logrará los resultados esperados.

El resto del artículo está organizado de la siguiente manera. La sección 2 describe la metodología utilizada por el Programa de Política de Drogas para dirigir los grupos de enfoque y proporciona un resumen de la discusión en cada grupo. La sección 3 diseña una política de drogas integral con intervenciones y objetivos claros, basados en los costos identificados en cada uno de los grupos. La sección 4 analiza las diferentes métricas que podrían usarse como indicadores y proporciona alternativas de diferentes evaluaciones que podrían implementarse en términos de los resultados logrados por la política de drogas mexicana. Finalmente, la sección 5 concluye con un debate acerca de la necesidad de diseñar e implementar una política de drogas "evaluable".

Metodología: Análisis de grupos de enfoque

Descripción de los grupos de enfoque

En junio y julio de 2016, el Programa de Política de Drogas del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) organizó doce grupos de enfoque. Se invitó a participantes con diferentes perfiles (académicos, miembros de organizaciones de la sociedad civil, periodistas y funcionarios públicos) con el objetivo de escuchar su opinión sobre cuál es el problema del fenómeno de las drogas y cómo el gobierno podría diseñar una política para resolver este problema. Entre cuatro y siete personas participaron en cada grupo (hubo 54 participantes en total), cada uno de ellos con un moderador a cargo de la discusión. Durante aproximadamente dos horas, cada uno de los participantes de los grupos discutió las preguntas formuladas por los moderadores y proporcionó su opinión anónima. Todas las sesiones fueron transcritas y grabadas para análisis posterior.

Este artículo incluye la información de seis de esos grupos focales, en los que los temas principales fueron: i) violencia relacionada con el crimen organizado (Grupo #1); ii) costos económicos y sociales asociados con el fenómeno de las drogas y su política (Grupos #2 y #3); iii) mercados desregulados (Grupos #4 y #5); y iv) salud pública (Grupo #6). Todas las opiniones y respuestas, así como la identidad de los participantes, se mantienen en el anonimato. Los resultados presentados en este artículo se basan en sus opiniones, pero son completamente la interpretación y la elaboración de la autora. Un resumen de las discusiones que tuvieron lugar en cada uno de los grupos se muestra en la Tabla A1 en el apéndice.

Análisis de las respuestas

La Tabla 1 describe los principales problemas identificados en cada uno de los grupos y trata de vincular las intervenciones propuestas con los problemas identificados. No todos los problemas identificados tenían una intervención propuesta, y no todas las intervenciones propuestas tenían como objetivo resolver uno de los problemas identificados. En el Grupo #1, por ejemplo, el único problema identificado fue la violencia generada por la existencia del consumo y la intervención de las fuerzas de seguridad en la lucha contra el crimen organizado. Si bien algunas de las intervenciones propuestas apuntaban a abordar este problema, los participantes también propusieron la legalización de la marihuana, las políticas de

drogas centradas en el desarrollo, la salud y la educación, y la atracción de inversiones, entre otras. En contraste, en el Grupo #4 los participantes identificaron varios problemas (corrupción, riesgo sanitario, violaciones de derechos humanos, lavado de dinero, en-

Tabla 1. Problemas identificados e intervenciones propuestas en cada uno de los grupos focales

Problema principal	Intervención propuesta
Grupo #1 (Tópico: violencia)	
Violencia por las políticas de consumo y seguridad implementadas	Reforma al sistema de justicia Reforma policial Atacar al crimen organizado Reducir daños y proteger la vida humana
Otras intervenciones no relacionadas con el problema identificado	Tratamiento a los consumidores Legalización de la marihuana Recuperación de las redes sociales Desarrollo, salud y educación Atraer inversiones productivas
Grupo #2 (Tópico: costos sociales)	
Violación de derechos humanos	Políticas de reducción de daños Disminuir las violaciones en los centros de tratamiento
Violencia causada por la implementación de políticas de drogas	Disminuir número de homicidios
Desigualdad global para asumir costos	Distribución equitativa de costos y beneficios a todos los países y poblaciones
Corrupción e impunidad	
Criminalización de los usuarios de drogas	Dejar de perseguir a los consumidores Acceso seguro a drogas y programas de tratamiento Disminuir los delitos relacionados con las drogas y la posesión de éstas
Otras intervenciones no relacionadas con el problema identificado	Legalización de la marihuana Disminuir producción de droga
Grupo #3 (Tópico: costos sociales)	
Varios problemas causados por la actual política de drogas	Reconocimiento de víctimas Realizar un diagnóstico de la violencia
Violencia del Estado causada por intervenciones militares	
Los productores de drogas no tienen más opciones	Crear el máximo nivel de bienestar al costo mínimo (identificación de costos)

Violaciones de derechos humanos	Políticas de reducción de daños
Otras intervenciones no relacionadas con el problema identificado	Diferentes políticas para diferentes agentes involucrados en la cadena del mercado de drogas Políticas de información para los consumidores
Grupo #4 (Tópico: mercados desregulados)	
Violencia	
Corrupción	
Riesgo sanitario	
Lavado de dinero	
Violaciones	Reducción de daños
Problema de salud porque el Estado no está protegiendo a los consumidores	Política para garantizar el acceso a las personas que desean consumir
Problema relacionado con la implementación de la prohibición (regulación en manos de delincuentes)	Políticas diferenciadas por población
Grupo #5 (Tópico: mercados desregulados)	
Fortalecimiento de grupos delictivos	
Violencia	
Riesgos enfrentados por consumidores	
Violaciones de derechos humanos	Reducción de daños
Corrupción	
Mercado negro de drogas	
Grupo #6 (Tópico: salud pública)	
Consumo de drogas por menores y niños	La Secretaría de Educación Pública debería impartir cursos y seminarios en las escuelas para prevenir el consumo Cobertura y prevención universal para adolescentes
Consumo problemático a cualquier edad	El consumo debe ser tratado por tipo (recreativo, problemático, adicción, etc.) Acceso universal a centros de tratamiento
Existencia de nuevas sustancias	Mejora de los controles sanitarios y epidemiológicos
Desinformación de los daños	Reducción de daños Información proporcionada y prestación de servicios de salud a todos los consumidores
Prohibición	
Problemas de salud pública (falta de capacidad financiera para tratar la adicción)	Mejorar el tratamiento de la adicción y destinar más dinero a la prevención y al tratamiento, y menos a la seguridad

tre otros), pero sólo se propusieron algunas intervenciones, y de esas sólo tres abordan los problemas identificados. Una situación similar se observó en el Grupo #5 en el que no se propusieron intervenciones específicas (sólo políticas de reducción de daños); sin embargo, se identificaron seis problemas incluidos los riesgos que enfrentan los consumidores, la corrupción y los mercados negros de drogas.

La mayoría de los participantes, según el alcance de su grupo de enfoque, identificaron los principales problemas asociados con el fenómeno de las drogas y la política de drogas. Mientras que problemas como los homicidios y las violaciones de derechos humanos fueron tópicos comunes en los grupos enfocados en violencia y costos sociales, el consumo problemático y el consumo por parte de menores fueron problemas comunes en el grupo de salud pública.

En general, los problemas identificados en los grupos de violencia y costos sociales fueron demasiado amplios, cubriendo desde la violencia del crimen organizado hasta la corrupción, el Estado ilegítimo y los costos desproporcionados relacionados con el fenómeno de las drogas a nivel internacional. Los grupos de mercados desregulados (#4 y #5) cubrieron problemas relacionados con la política y la intervención del Estado. Finalmente, el grupo de problemas de salud no se centró en la violencia; en contraste, sus participantes se enfocaron más en los daños asociados con el consumo de drogas ilegales.

En términos de las intervenciones propuestas, las más coherentes fueron las del grupo #6. Las políticas de educación sobre drogas, el acceso al tratamiento y la mejora de los controles sanitarios y epidemiológicos fueron algunas de las intervenciones propuestas para problemas como el consumo de drogas en menores de edad, el consumo problemático y la existencia de nuevas sustancias. Sorprendentemente, este grupo no propuso la legalización de la marihuana como una intervención, pero esto se propuso en los Grupos #1, #2 y #3, aunque no fue una solución para ninguno de los problemas identificados.

Esta falta de conexión entre los problemas identificados y las intervenciones propuestas también se observó en los grupos de mercado no regulados (#4 y #5). En particular, el Grupo #5 sólo propuso la reducción de daños como una intervención, aunque los problemas identificados cubrieron desde el fortalecimiento de los grupos criminales hasta los riesgos que enfrentan los consumidores en el mercado negro de drogas.

El Grupo #4 sólo identificó intervenciones para problemas relacionados con el consumo, pero no para problemas del lado de la oferta (violencia, corrupción y lavado de dinero). Las políticas de reducción de daños fueron una intervención común propuesta por parte de todos los grupos, aunque no siempre se identificaron los daños. Cuando se identificaron, eran diferentes para los distintos grupos. Por ejemplo, los daños para los grupos de violencia y costos sociales se asociaron con el lado de la oferta del mercado de drogas, los daños para los grupos de mercados desregulados se asociaron con la intervención del Estado, las violaciones de derechos humanos y la corrupción; y los daños para el grupo de salud pública se aso-

ciaron a problemas de consumo y de salud pública.

En resumen, los grupos de enfoque no mostraron consenso con respecto a los principales problemas del fenómeno de las drogas y sus políticas, junto con las intervenciones propuestas. Además, en la mayoría de los casos, las intervenciones propuestas no fueron una solución para los problemas identificados, lo que sugiere la dificultad de diseñar una política de drogas coherente que proporcione soluciones a la heterogeneidad de los problemas del fenómeno de las drogas y las políticas actuales. En las siguientes secciones, trato de identificar los principales costos y daños para luego ofrecer una sugerencia de una política de drogas coherente.

Diseño de una política de drogas: de la identificación de problemas a la propuesta de intervenciones

Para medir los efectos de las políticas de drogas, primero debemos saber cuáles son los objetivos de estas políticas de drogas. Cada política debe tener un objetivo y, una vez que se define el objetivo (a largo plazo o impacto), se debe establecer la ruta para alcanzar este objetivo considerando los mecanismos causales en los que una actividad logra resultados de corto y de largo plazo. Estudiar las políticas de drogas como políticas públicas (analizar su diseño, implementación y evaluación) es un ejercicio interesante que nunca se ha hecho con seriedad.

Antes de su implementación, las políticas públicas deben estar definidas para resolver un problema público. Éste debe identificarse en consenso considerando las opiniones y actitudes de todos los actores involucrados. A continuación, se realizará una tipología de los daños asociados al fenómeno de las drogas y a la política de drogas actual para así poder definir el problema público y diseñar una política de drogas coherente.

En la siguiente sección sugiero algunos indicadores para monitorear los impactos de estas intervenciones, así como diferentes metodologías de evaluación para estimar su eficacia y el logro de los resultados.

Tipología de los daños

Una intervención común propuesta por todos los grupos fue una política basada en la reducción de daños. Sin embargo, estos daños fueron apenas descritos. Los daños pueden ser entendidos de manera diferente dependiendo de la perspectiva analizada. Hay daños asociados al fenómeno de las drogas en sí (y básicamente a los riesgos asociados al consumo de drogas) y a la política prohibicionista que se está implementando actualmente. Aunque una política de drogas debe abordar principalmente los costos asociados al fenómeno de las drogas, también debe resolver los problemas causados por la implementación de la prohibición de las drogas (Babor *et al*., 2011). En esta sección trato de reconocer dichos daños con base en la identificación de los problemas de los participantes, con el fin de proponer una política de drogas con objetivos más específicos que sean cuantificables y evaluables.

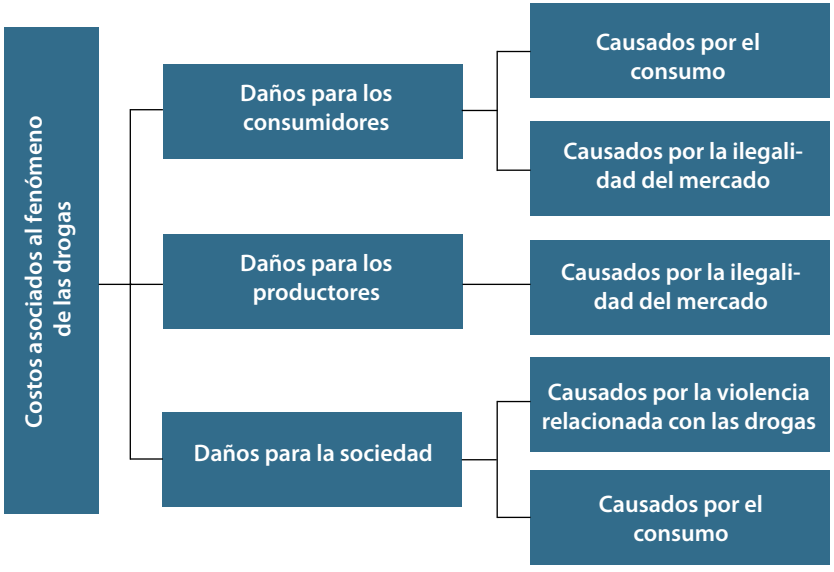
Uno de los participantes de los grupos de enfoque definió la situación de la siguiente manera:

> *Creo que el problema puede ser analizado desde dos perspectivas. La primera es la perspectiva de la salud; es decir, no podemos proteger a los consumidores si no podemos garantizar la calidad del producto,*

porque no hay redes o por cualquier otro motivo. La segunda perspectiva es que, desde el momento de tener un mercado prohibido, el gobierno pierde su capacidad de regular. Luego, cuando el gobierno no regula, los grupos criminales imponen estas normas y regulaciones. Dejamos todo en manos de los grupos criminales causando un aumento en la violencia, lavado de dinero y otros problemas que deben analizarse, no desde la perspectiva de la salud, sino desde la perspectiva de la violencia [participante de los grupos de enfoque].

Como se muestra en la Figura 1, los costos del fenómeno de las drogas pueden clasificarse según los costos asociados con el mercado de las drogas, los costos asociados con la prohibición de las drogas ilegales y los costos asociados con la implementación de la política actual y el aumento de la violencia relacionada con las drogas. Algunos de estos costos están directamente asociados con la existencia de drogas y su consumo (costos de demanda). Estos costos deben analizarse no sólo al evaluar la política de prohibición de drogas, sino también para cualquier otra política de drogas. Éstos son los costos que una política de drogas debe tratar de minimizar para que sea efectiva. Por otro lado, los costos relacionados con la ilegalidad de los mercados de drogas (que enfrentan tanto los consumidores como los productores) y la implementación de la pro-

Figura 1. Tipología de costos del fenómeno de la droga



hibición no están asociados con el fenómeno de la droga en sí; entonces, no deberían existir si se implementan políticas alternativas a la prohibición. En esta sección desenredo los principales daños relacionados con cada una de estas dimensiones identificadas en la Figura 1.

Diseñar una política de drogas integral basada en la reducción de daños

Una política de drogas debe ser interdisciplinaria y debe abordar diferentes problemas desde diferentes perspectivas. Ninguna de las intervenciones propuestas para reducir los daños podría tener éxito por sí misma. Una política de drogas debe cubrir todos los frentes y debe ser analizada como un todo. De allí que el objetivo de este ejercicio es diseñar una política de drogas integral que responda y resuelva los principales problemas identificados por los participantes de los grupos con respecto al fenómeno de las drogas. Esta política debe ser monitoreada utilizando indicadores SMART y podría evaluarse a mediano y largo plazo para probar su eficacia.

Reducir los daños para los consumidores: la perspectiva de salud pública

Varios artículos han analizado los costos del fenómeno de las drogas. Como mercado, el negocio de las drogas está dividido en oferta y demanda, y tanto la oferta como la demanda tienen costos asociados. Los costos relacionados con la demanda son básicamente los costos de salud causados por el consumo de drogas y las externalidades que estos costos generan en la sociedad. Por el contrario, los costos asociados a la oferta están relacionados con la ilegalidad del mercado.

Los daños asociados con el consumo de drogas están bien documentados en la literatura. Específicamente para México, los participantes de los grupos de enfoque identificaron como problemas: el consumo de drogas en niños y menores de edad, el consumo problemático a cualquier edad, la existencia de nuevas sustancias, información errónea de los daños asociados al consumo, la falta de la perspectiva de salud en la política actual de drogas y la falta de capacidad financiera para tratar el consumo problemático.

La literatura documenta el problema relacionado con el consumo de drogas de la población menor de edad al reconocer que los consumidores jóvenes están estigmatizados no sólo por ser menores de edad, sino también por consumir sustancias ilegales (Marlatt, 1966). En México, según los participantes de los grupos de enfoque, el problema no sólo se asocia con el consumo de menores, sino también porque la primera edad del consumo de drogas está disminuyendo. Según el periódico nacional *El Universal* (http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/politica/2016/01/26/se-duplica-consumo-de-drogas-en-menores), el consumo de drogas en México de 10 a 18 años

de edad se duplicó en los últimos 23 años, pasando de 8.2% en 1991 a 17.2% en 2014 (resultados obtenidos de la Encuesta Nacional de Consumo de Drogas en Estudiantes, ENCODE). Entre otros hallazgos, el Instituto Nacional de Psiquiatría y la Secretaría de Educación Pública informaron que la edad promedio del primer consumo de drogas es de 13.6 años. Este problema fue definido por uno de los participantes así:

> *El principal problema es la prohibición. Dado que las sustancias no están reguladas, todos pueden acceder a ellas, incluido un niño de 12 años, que puede decidir consumir sin haber recibido información sobre los daños relacionados con el consumo de drogas* [participante del Grupo # 6].

El consumo de drogas podría ser problemático si la información sobre los daños del consumo no es conocida por los usuarios de drogas. El consumo de drogas produce daños no sólo asociados al consumo de drogas, sino también porque los métodos de intercambio de jeringas causan la coinfección de tuberculosis, SIDA y hepatitis C (Csete *et al.,* 2016; Miller *et al.,* 2008). En México, la prevalencia del VIH es baja excepto para los usuarios de drogas inyectables que tienen una prevalencia muy alta (Miller *et al.,* 2008). Sin embargo, los programas de intercambio de jeringas sólo estaban disponibles en nueve estados mexicanos en 2010, y las políticas de reducción de daños sólo fueron implementadas por organizaciones no gubernamentales en ciudades como Ciudad Juárez y Tijuana (Moreno *et al.,* 2010). No sólo las políticas de reducción de daños son casi inexistentes en el país, sino que la posesión de jeringas por parte de los usuarios de drogas está siendo criminalizada por las autoridades mexicanas (Miller *et al.,* 2008).

Los daños para los consumidores se exacerban porque éstos son víctimas de criminalización por el hecho de consmir drogas. En México, los consumidores están encarcelados, aunque la ley no trata el consumo de drogas ilegales como un delito (Pérez Correa y Meneses, 2014). El encarcelamiento de los consumidores causa daños no sólo asociados a la pérdida de libertad de las personas que no son delincuentes, sino también porque las prácticas de intercambio de jeringas son peores y más riesgosas en la prisión, lo que aumenta la probabilidad de propagación de enfermedades (Miller *et al.,* 2008).

Algunos artículos han relacionado el consumo de drogas ilegales con la probabilidad de que un individuo cometa un delito (Fajnzylber *et al.,* 2002; McBride y McCoy, 1993), pero la relación es ambigua y no siempre implica causalidad (White y Gorman, 2000; Clayton y Tuchfeld, 1982). Atuesta (2015), utilizando una encuesta realizada en prisiones federales de México, encuentra que el consumo de drogas ilegales está asociado a la probabilidad de ser sentenciado por un delito de drogas, específicamente, por un delito relacionado con el consumo y la posesión de drogas. Estos resultados sugieren que el consumo de drogas está causando el encarcelamiento, no porque los consumidores representen un peligro para la sociedad, sino por el simple hecho de que consumen drogas. Tal como lo especificó uno de los participantes:

Me preocupa que [los consumidores de drogas] terminen en la cárcel, esperando dos años para un juicio, y esto va a destruir su vida [...]. [ante esta situación] esta persona, probablemente, estaba trabajando todos los días y, al final del día, decidió fumar un poco de marihuana, y estaba bien, y no estaba causando ningún problema, él/ella era una persona funcional [participante de los grupos de enfoque].

El consumo de drogas produce daños individuales para los consumidores y daños para las familias y la sociedad en general. El óptimo social del consumo de drogas es inferior al óptimo individual debido a las externalidades que este consumo genera para la sociedad, incluidas no sólo las pérdidas económicas, sino también las pérdidas de salud y educación (Blackwell, 2014). No únicamente los consumidores de drogas enfrentan costos de consumo, sino que los usuarios que no usan drogas están expuestos a las externalidades negativas generadas por este consumo: el consumo problemático de sustancias tiene un costo en los lazos familiares y comunitarios, así como efectos negativos en la productividad y la educación (Programa Internacional de Control de Drogas, 1998). En palabras de un participante de los grupos:

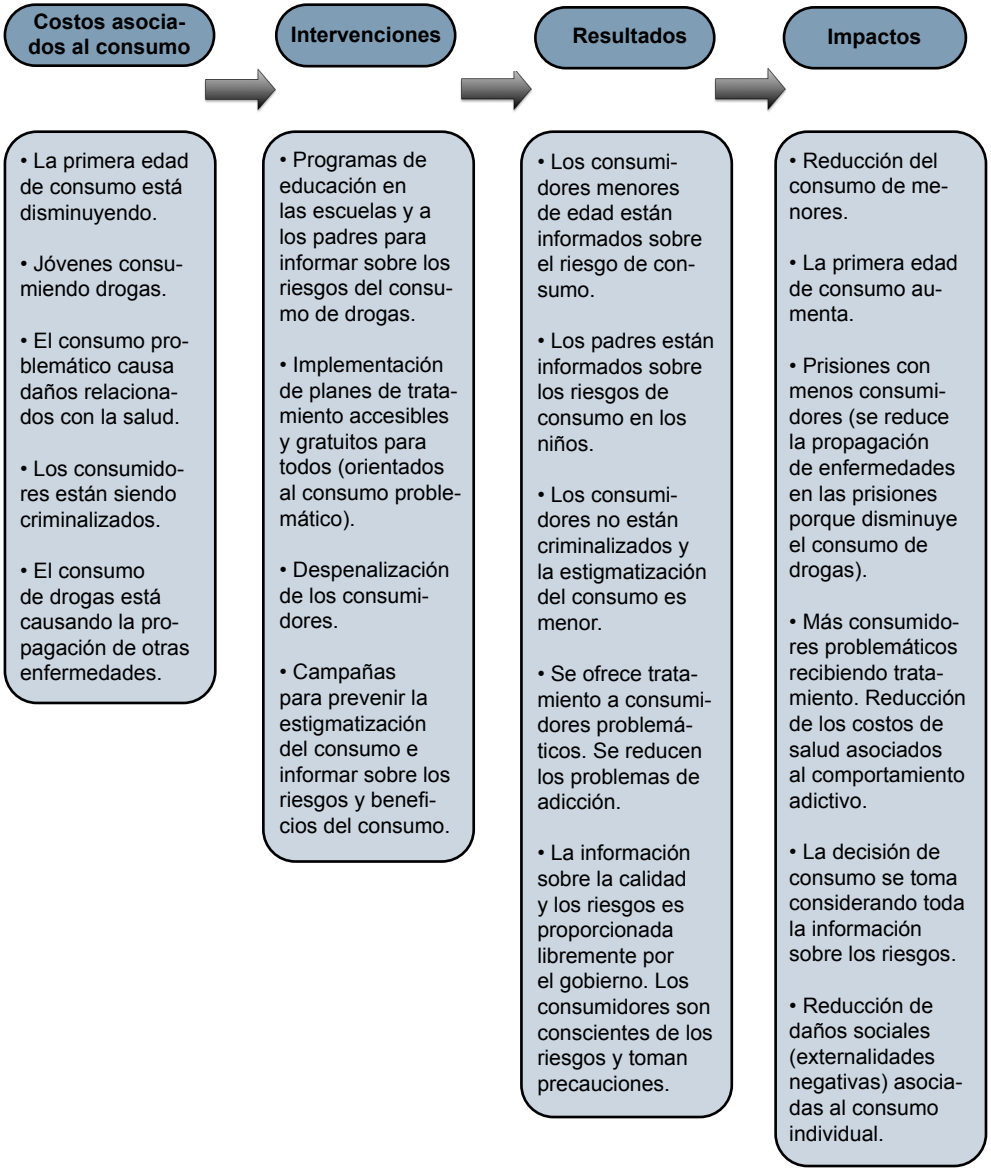
El problema es que lo que está haciendo [refiriéndose al consumo de drogas] tiene un impacto en su familia y comienza a tener un impacto en la sociedad y en el sistema de salud. Este individuo va a requerir servicios de salud, va a dejar de trabajar, dejará de producir. Éste es el problema que implica el consumo [participante de los grupos de enfoque].

Los costos de consumo se exacerban debido a la existencia de un mercado negro de drogas. Los consumidores pagan un precio más alto por las drogas sin recibir una mejor calidad del producto. Debido a que el mercado no está regulado, las drogas se venden a cualquier persona en cualquier lugar, lo que aumenta los riesgos de consumo, principalmente cuando los compradores son adolescentes o personas que no están bien informadas sobre los peligros de consumir diferentes drogas simultáneamente. Esta situación está relacionada directamente con la informalidad del mercado de drogas. Como no existe una regulación para controlar el precio y la calidad, los consumidores absorben el riesgo de ser engañados (con precios altos y baja calidad) por los productores que desean obtener el máximo beneficio posible:

El producto vendido es un producto sin control. Tú no sabes cómo se preparó o mezcló, no sabes la dosis, la muestra no está regulada y tiene importantes riesgos asociados con el producto. No sabes si te están dando el producto por el que estás pagando, no sabes si está contaminado, su seguridad o su potencial. Entonces, éste es un problema que afecta a los consumidores [participante de los grupos de enfoque].

Teniendo en cuenta estos costos que enfrentan los consumidores, en la Figura 2 propongo el diseño de una matriz de marco lógico en la que se ofrecen algunas interven-

Figura 2. Marco lógico para reducir los costos asociados al consumo



ciones para solucionar los problemas antes mencionados y lograr la consecución de resultados de corto, mediano y largo plazo. El marco lógico está diseñado con base en las propuestas de los participantes, así como con los objetivos identificados en los diferentes grupos de enfoque. Uno de los participantes de los grupos explicó esta lógica con sus propias palabras:

> *Propongo la reducción de daños como el principal objetivo de una política de drogas. Y puedo visualizarlo desde muchas perspectivas. Primero, reducción de daños para niños y jóvenes a través de medidas de prevención para protegerlos. Segundo, protección a los usuarios, proporcionando drogas sin el riesgo de estar contaminadas y con mejores controles. [Tercero], protección a individuos encarcelados y la despenalización por posesión de drogas. [Cuarto], protección para usuarios no problemáticos para evitar su exposición a la policía cuando compran drogas y evitar la criminalización de los consumidores. Y, finalmente, la reducción de daños a usuarios problemáticos, proporcionando alternativas de tratamiento de alta calidad* [participante de los grupos de enfoque].

Como impactos, identifico la reducción de los costos asociados con el consumo de drogas, ya sea porque los consumidores están mejor informados sobre los daños de consumir drogas como porque los costos sociales asociados con el consumo individual se reducen cuando los consumidores toman decisiones responsables al evaluar todos los beneficios y costos de este consumo.

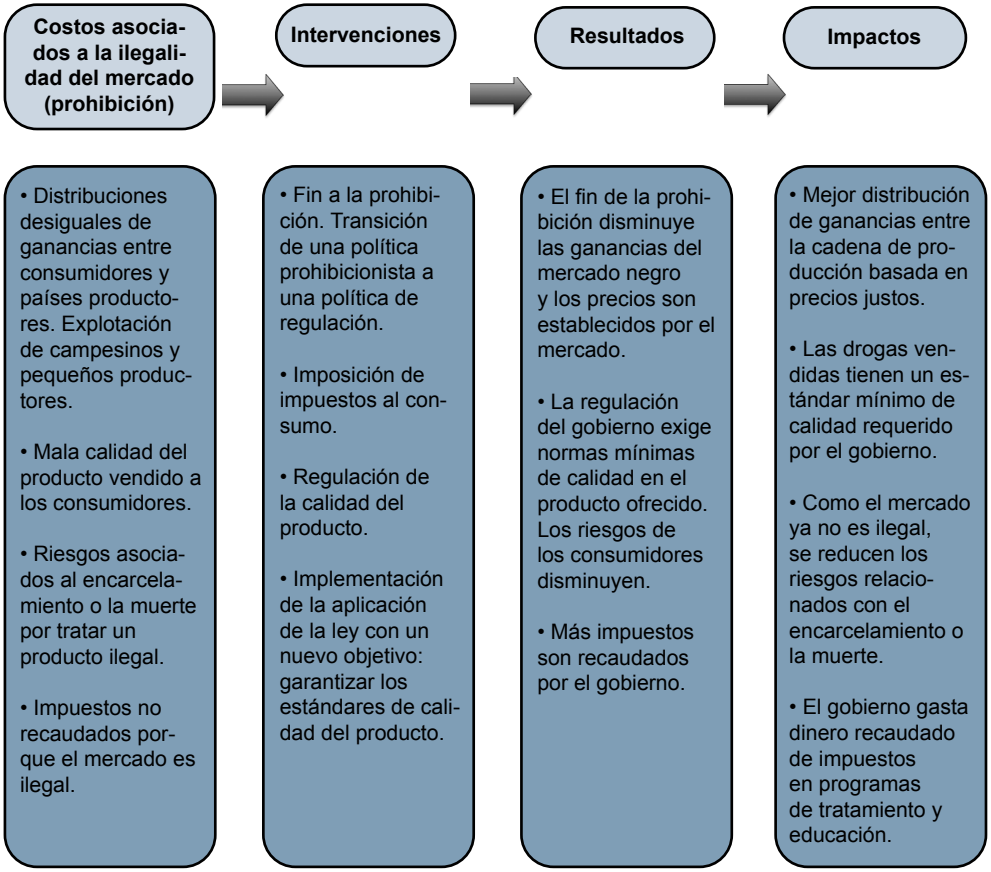
Reducir los daños de los productores: una perspectiva de política pública

La Figura 3 propone un marco lógico en el que se observan las relaciones causales entre intervenciones y resultados de corto, mediano y largo plazo, basado en los costos para los productores identificados por los participantes de los grupos de enfoque. Los costos asociados con el lado de la oferta están relacionados con la ilegalidad del mercado: es decir, los riesgos de producir y traficar drogas no son mayores que los riesgos de producir o traficar cualquier otro producto.

Sin embargo, 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.

La existencia de un mercado negro genera varias distorsiones en la economía. Los precios en un mercado negro son mayores que el precio óptimo establecido por la interacción entre la oferta y la demanda. Debido a que existen barreras de entrada (en este caso impuestas por la ilegalidad del merca-

Figura 3. Marco lógico para reducir los costos asociados a la prohibición



do), los productores establecen un precio más alto y determinan la forma en que se lleva a cabo la transacción. Por otro lado, debido a la adicción que generan las drogas ilegales, algunos estudios han sugerido que la demanda de drogas es altamente inelástica, dando a los distribuidores la oportunidad de aumentar los precios sin mejorar la calidad (Miron y Zwiebel, 1995).

Los productores y traficantes de drogas deben estar dispuestos a generar violencia y corrupción para ingresar al mercado ilegal de drogas generando barreras a la entrada. Estas barreras les permiten aumentar sus

ganancias imponiendo precios más altos a las drogas. Sin embargo, dado que la cadena de producción y tráfico es extensa (que abarca desde los países productores hasta los países consumidores), no todos los agentes involucrados se benefician por igual de estas ganancias. De hecho, algunos estudios han sugerido que entre el 1% y el 5% de los ingresos por drogas regresan a los países productores, que son en su mayoría países en desarrollo. La mayoría de las ganancias se concentran sólo en unas pocas manos y se guardan en cuentas de ahorro en el extranjero (Keefer y Loayza, 2010). Mientras que un kilogramo de heroína se estima en 518 mil dólares en el mercado minorista, los traficantes pagan 625 dólares a los campesinos mexicanos por un kilogramo de opio. Estas cifras, aunque son aproximaciones, sugieren que los campesinos reciben sólo el 0.1% del valor total del producto final en el mercado minorista. Como lo describió uno de los participantes de los grupos de enfoque:

> *Creo que el problema es la rentabilidad del mercado de drogas. En concreto, la rentabilidad de la producción en el mercado internacional. Es casi imposible resolver este problema si no tenemos una sustitución de producción que permita a los productores tener un ingreso fuera del mercado de drogas. [En Guerrero] no está claro si los campesinos están luchando para controlar el territorio para asegurar su producción y tener un ingreso más alto, o tratando de sobrevivir, porque la vida allí no vale nada* [participante de los grupos de enfoque].

Varios estudios han tratado de estimar el tamaño del mercado de drogas, incluyendo tanto el lado de la oferta como el de la demanda. Aunque se ha publicado información interesante, la verdad es que cuantificar el mercado no es una tarea fácil, principalmente debido a la ilegalidad del mercado, la informalidad de las transacciones y las condiciones heterogéneas en las que se lleva a cabo el intercambio. Luego, el uso de la información disponible para sacar conclusiones con respecto a la política de drogas es irresponsable y debe evitarse.

Por ejemplo, el tamaño del mercado mexicano de drogas (no está claro si se trata sólo de marihuana, o de marihuana y heroína; o marihuana, heroína y cocaína colombiana traficada hacia EE.UU.) se estima entre 700 millones y 15 mil millones de dólares. Estas cifras no dicen mucho ya que la variación entre las estimaciones es enorme. Diferentes cálculos estiman las pérdidas económicas debidas al narcotráfico y la producción mexicana en $4.3 mil millones por año, considerando los costos para la agricultura, los costos del abuso de drogas, los costos de la violencia y la delincuencia, y el costo de la corrupción (Ríos, 2008).

Por otro lado, el tamaño del mercado global de drogas se estima en $320 mil millones de dólares, lo que corresponde al 10% del comercio global total (Blackwell, 2014). Sin embargo, como argumentó Francisco Thoumi, la estimación del Programa de Control de Drogas de las Naciones Unidas entre $300 mil millones de dólares y $500 mil millones de dólares (que corresponde a más del doble del valor de la circulación de la moneda de los EE.UU., e ingresos dos

veces mayores a los que los consumidores gastan en petróleo), se calculó sin considerar una metodología rigurosa o fuentes de datos confiables (Thoumi, 2005). El tamaño del mercado también se discutió en los grupos de enfoque:

> *El dinero pagado a los narcotraficantes, o la ganancia del mercado de drogas, se estima en mil millones de dólares. Esto está relacionado con el tráfico de drogas desde México a los Estados Unidos y a otros mercados. La Casa Blanca estima que este mercado tiene un valor de US $100 millones por año, de los cuales México recibe US $30 millones. No tenemos datos sólidos sobre esto, pero lo cierto es que este dinero es recibido por el crimen organizado en México, grupos que también cometen otros delitos. Y no podemos diferenciar entre los delitos relacionados con las drogas y otros delitos cometidos por los mismos grupos* [participante de los grupos de enfoque].

Tres cuartas partes de los gastos relacionados con políticas de drogas en países en desarrollo se han invertido en detener y castigar a los líderes criminales (Keefer y Loayza, 2010). Esta situación ha aumentado el riesgo que enfrentan los productores por el comercio de productos ilegales, aumentando también el precio ofrecido a los consumidores. Mientras los productores mantienen estas ganancias, el presupuesto de seguridad para cubrir las aprehensiones, incautaciones de drogas, operaciones militares y erradicación de cultivos ilegales ha tenido importantes impactos económicos en los países en desarrollo. El presupuesto para atacar el narcotráfico en México se estima en $9 mil millones de dólares, mientras que para Colombia representa el 6% del PIB (Keefer y Loayza, 2010). Estimar el costo de oportunidad de esta inversión no es tarea fácil, ya que se desconoce el contrafactual de haber invertido este dinero en educación y salud en lugar de en seguridad. Sin embargo, dado que esta inversión en seguridad estuvo acompañada por altos niveles de violencia, así como por mayores tasas de encarcelamiento y estabilidad política, se podría suponer que los costos han sido mayores que los que se hubieran observado con políticas alternativas (Keefer y Loayza, 2010).

Dado que el principal problema en este caso es la prohibición, la principal solución natural para resolver este problema es cambiar la política a una de regulación. El espectro entre la prohibición y la legalización es un continuo, y los responsables políticos no pueden enfrentar la situación como una alternativa dicotómica. Hay diferentes maneras en que se puede regular el mercado de las drogas sin legalizar cada sustancia. Varias organizaciones han propuesto diferentes modelos de regularización que funcionan de manera diferente según las características específicas de los países donde se implementan. Uno de los trabajos más importantes en este asunto fue el realizado por Transform Drug Policy Foundation, un grupo de expertos que trabaja en el Reino Unido y México, y que diseñó diferentes sistemas regulatorios para diferentes drogas (Transform, 2009).

Si la política prohibicionista se modifica por una basada en la regulación, la mayoría de los problemas asociados con el mercado

negro desaparecen o se reducen. Los participantes de los grupos de enfoque, especialmente aquellos que participaron en el Grupo #4 (mercados no regulados), fueron muy conservadores al proponer prácticas regulatorias para las drogas ilegales. Según algunos de los participantes, México no cuenta con la capacidad institucional para garantizar una regularización bien implementada de las drogas, y los costos de salud asociados con el consumo de drogas pueden exacerbarse si la regulación no se implementa adecuadamente:

> *Creo que es muy importante que, en este proceso de transición hacia un mercado regulado, analicemos las sustancias que ya hemos regulado y si este reglamento ha funcionado o no. […] Sería muy conservador en términos de evaluar la capacidad del gobierno mexicano para implementar una regulación adecuada del uso de drogas que no genere más daños que los que ya tenemos* [participante de los grupos de enfoque].

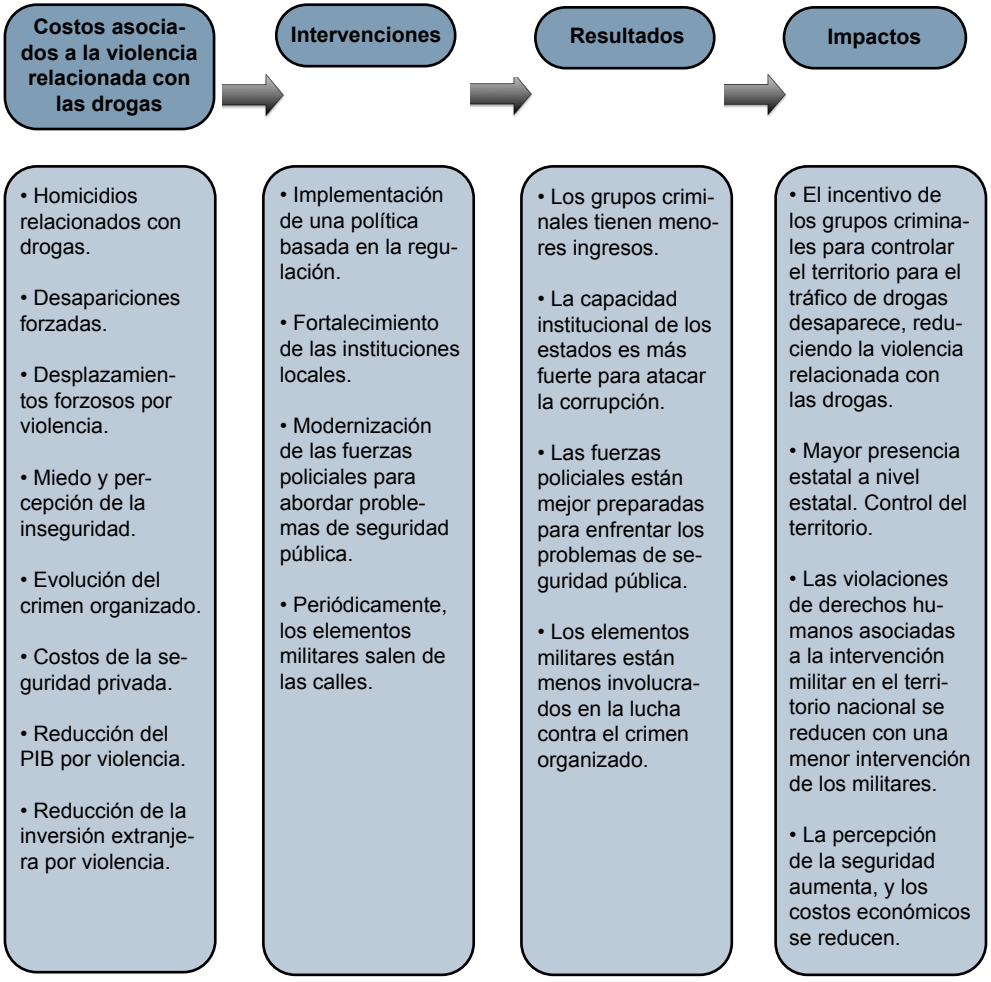
Sin embargo, estos costos se pueden disminuir o prevenir si se diseñan planes de evaluación y monitoreo basados en evidencia y métricas bien diseñadas. La regulación debería ser implementada simultáneamente con las intervenciones para reducir los costos asociados tanto con el consumo (como se describió en la Figura 2), como con la violencia relacionada con las drogas (descrita en la Figura 4).

Reducir los daños para la sociedad: políticas de seguridad para enfrentar la violencia relacionada con las drogas

No siempre la implementación de la prohibición se traduce en violencia. Por lo tanto, vale la pena separar los costos de la prohibición de los costos de la violencia relacionada con las drogas. Antes del 2000, México tenía una política prohibicionista que no estuvo acompañada de niveles altos de violencia. De hecho, la violencia en el país se incrementó considerablemente a partir de 2008, a pesar de que no hubo cambios en la política prohibicionsita. Algunos autores argumentan que los factores que explican este aumento de la violencia son varios, incluida la aplicación de políticas de interdicción de drogas en Colombia (Castillo *et al.,* 2014), la eliminación de las redes de protección entre el gobierno y el crimen organizado (Snyder y Durán-Martínez, 2009) y la aplicación de políticas de seguridad que utilizan a los militares para combatir a los grupos criminales (Espinosa y Rubin, 2015; Atuesta, 2017), entre otros (ver Hope, 2013, para una revisión). Independientemente de cuáles son los principales factores para explicar el aumento de la violencia relacionada con las drogas, las políticas prohibicionistas se pueden implementar de diferentes maneras, y algunas de estas formas aumentan la violencia.

La Figura 4 muestra el marco lógico para una política de drogas que aborda los costos de la violencia relacionada con las drogas. Como en la Figura 3, estos costos sólo existen debido a la política que se está

Figura 4. Marco lógico para reducir los costos de la violencia relacionada con las drogas



implementando actualmente. Estos costos no están directamente asociados al fenómeno de las drogas en sí, sino que están vinculados indirectamente a las drogas y, por lo tanto, deben abordarse mediante una política de drogas integral. Además, en México la sociedad es tan consciente de la existencia de estos costos y su vinculación con el fenómeno de las drogas, que en cada grupo de enfoque, incluido el grupo de salud, se discutió el tema de la violencia. Como dijo uno de los participantes:

> *Creo que debemos definir quiénes son las poblaciones más vulnerables (en términos de daños al consumo y costos de violencia), y luego diseñar una política para reducir los daños para estas poblaciones, incluidos los daños generados por la violencia que tenemos* [participante de los grupos de enfoque].

Los costos de la violencia relacionada con las drogas se pueden clasificar en costos económicos y sociales. Con respecto a los costos económicos, varios estudios han analizado el efecto de la violencia relacionada con las drogas en el desempeño económico. Específicamente para México, empresarios afirmaron que varias empresas decidieron cerrar sus negocios en ciudades violentas, causando pérdidas en la productividad (Correa-Cabrera, 2013). La mayoría de los costos económicos de la prohibición se calculan en función de los costos para el país al gastar demasiado dinero en seguridad. En promedio, los países en desarrollo gastaron más de 22 millones de dólares anuales en armas; pero si el país está en guerra (como el caso de Colombia y México durante la "guerra contra las drogas"), los gastos militares en promedio son del 25% del PIB (Bowman *et al.,* 2008, citando a Collier, 2006). Nuevamente, los costos de oportunidad de no invertir en otros rubros por invertir en guerra y seguridad no son fáciles de medir, pero el Banco Interamericano de Desarrollo estima que el PIB en promedio en América Latina habría sido un 25% mayor si las tasas de violencia fueran iguales a las tasas globales (Bowman *et al.,* 2008, citando a Londoño y Guerrero, 1999).

No es fácil calcular los costos indirectos de la violencia en el desempeño económico, otorgar un valor monetario a una vida humana o cuantificar las pérdidas de productividad debido a un trauma psicológico. Si bien el cálculo de estas estimaciones es difícil, se estima que la esperanza de vida perdida en un año debido a la violencia en América Latina tiene un costo de 3.8% del PIB (Soares, 2015); y para Colombia, la tasa de homicidios ha mostrado una reducción en la productividad económica en un 1% por año desde 1990 (Francis y Mauser, 2011). Calcular los costos exactos de la violencia relacionada con las drogas no es posible, pero concluir que la violencia generada por la "guerra contra las drogas" es perjudicial para la sociedad, no es tan difícil.

Para comprender los costos sociales de la violencia relacionada con las drogas debemos comprender las causas de esta violencia y los agentes que participan en eventos violentos. Homicidios, desapariciones, poblaciones desplazadas y, en general, todas las violaciones de los derechos humanos asociadas a la violencia relacionada

con las drogas pueden deberse a que el gobierno participa activamente en las confrontaciones con grupos criminales, porque hay civiles víctimas del fuego cruzado en estos enfrentamientos, o porque los grupos criminales luchan entre sí aterrorizando a la población civil. En cualquier escenario, el gobierno carece de la capacidad para controlar y defender el territorio y proteger a la población civil. Como lo describió uno de los participantes de los grupos de enfoque:

> *El "daño social" de la política de drogas incluye los costos individuales y, lo más importante, las violaciones a los derechos humanos como la principal implicación del costo social causado por una política. Por ejemplo, cuando el gobierno viola directamente los derechos humanos, o cuando hay procesos de victimización porque el gobierno lucha contra grupos criminales, y hay víctimas inocentes en este fuego cruzado, o cuando un grupo privado afecta a un individuo y el gobierno no estaba allí para protegerla. […] Otros costos están relacionados con la percepción de seguridad. Cuando hay desapariciones forzadas y decido que no puedo salir o ir a trabajar porque me siento inseguro* [participante de los grupos de enfoque].

En cualquier caso, el gobierno tiene una responsabilidad: la responsabilidad de proteger a la población de grupos criminales, o la responsabilidad de garantizar que sus propios agentes (civiles o militares) no violen los derechos humanos. Esta falta de responsabilidad por parte del gobierno mexicano es la razón principal por la que el país enfrenta costos asociados con la violencia relacionada con las drogas. Cualquier intervención en este sentido debe incluir una modificación en la forma en que el gobierno ofrece protección a la población y garantiza la protección de los derechos humanos. Eliminar la delincuencia organizada no es fácil, tampoco lo es controlar un territorio en el que las instituciones locales son débiles y están impregnadas de corrupción. Por lo tanto, se proponen varias intervenciones para abordar problemas específicos relacionados con esta situación.

Primero, al regular los mercados de drogas, los grupos criminales perderán su principal fuente de ingresos ya que las ganancias exorbitantes que éstos reciben, debido a la ilegalidad de las drogas, serán reducidas. Entonces, ya no se continuaría con su necesidad de controlar el territorio, lo que reduciría la violencia entre grupos criminales.

Segundo, incluso si la estructura del crimen organizado no se desmantelara con un cambio en el estado de las drogas ilegales, el gobierno puede concentrar sus recursos en el fortalecimiento de las instituciones locales. Por ejemplo, una intervención para reducir los costos asociados a la violencia relacionada con las drogas es la modernización de las fuerzas policiales locales. Estas fuerzas deben ser entrenadas para combatir a grupos criminales con una perspectiva de seguridad pública sin violar los derechos humanos y protegiendo a la población civil. Poco a poco, los militares en las calles serán reemplazados por la policía, y se reducirán los enfrentamientos entre los militares y

grupos criminales (como ya se identificó en la literatura, una de las principales causas del aumento de la violencia en México fue la implementación de operaciones militares en el territorio).

Ninguna de estas intervenciones propuestas (en los tres marcos lógicos) es fácil de implementar. De hecho, se pueden sugerir diferentes modelos de implementación. Por ejemplo, los expertos en salud pública pueden estar en desacuerdo sobre el tratamiento más adecuado para la adicción a la cocaína; los formuladores de política pueden diferir en el mejor régimen regulatorio para la marihuana; la modernización de las fuerzas policiales podría tener diferentes programas dependiendo de si la fuerza policial es municipal, estatal o federal. La educación sobre los riesgos de consumo en la población menor de edad puede variar según el estado socioeconómico de las escuelas, su ubicación (rural vs. urbana) y la participación de los padres. Cada intervención es un programa en sí mismo que debe identificar el problema a abordarse y las diferentes actividades que deben implementarse para perseguir objetivos a corto y largo plazo. Cada intervención debe diseñarse con un plan de evaluación que incluya la recopilación de datos, indicadores y una metodología de evaluación.

Sin embargo, lo más importante es que cada intervención debe considerarse como parte de una política integral que apunta a reducir los daños asociados al fenómeno de las drogas. De tal manera, no se puede implementar como un programa individual que intenta alcanzar un objetivo específico y aislado.

Indicadores y metodologías de evaluación: evitando problemas del pasado

La pregunta principal es si realmente necesitamos de mediciones o no. Para responder a esta pregunta, debemos especificar qué métricas debemos considerar. El tamaño de las cifras del mercado es demasiado amplio, demasiado impreciso y, en la mayoría de los casos, es impulsado por creencias ideológicas. No sólo la metodología y los datos utilizados para las estadísticas no están bien documentados, sino que la forma en que los académicos, los periodistas y los responsables de las políticas utilizan estas estadísticas es, en la mayoría de los casos, irresponsable y no toma en cuenta las deficiencias en el proceso de recopilación de datos.

Thoumi (2005) ha demostrado que, independientemente del tamaño del mercado, existen otros factores que influyen más en los efectos de las políticas de drogas (y, en consecuencia, del mercado de drogas) en las sociedades. Estos factores incluyen el fortalecimiento institucional, las oportunidades educativas y la capacidad de cambiar el comportamiento social o las instituciones gubernamentales corruptas. Entonces, si necesitamos métricas es porque queremos medir los efectos e impactos que está generando la política de drogas.

Como cualquier política pública bien diseñada, una política de drogas debe tener no sólo un marco lógico que explique los vínculos causales entre la intervención y sus resultados, sino también indicadores que midan cada paso del proceso. Según Mosse y Sontheimer (1996), "los indicadores de desempeño son medidas de los impactos, resultados, productos e insumos del proyecto que se monitorean durante la implementación del proyecto para evaluar el progreso hacia los objetivos del proyecto. También se usan más adelante para evaluar el éxito de un proyecto". Cada componente identificado en las Figuras 2, 3 y 4 debe tener un indicador con ciertas características. Arellano Gault *et al.* (2012) sostienen que un indicador debe ser relevante, claro, comparable, verificable, rentable, atribuible y sensible, para que sea útil en los procesos de implementación y evaluación de una institución o política pública.

El objetivo de este artículo no es diseñar las intervenciones específicas propuestas en la sección anterior. Por lo tanto, en esta sección sólo se proponen indicadores para los objetivos principales incluidos en una política de drogas integral. Estos objetivos deben perseguirse y obtenerse independientemente del tipo de intervención elegida. Los indicadores son útiles para monitorear los resultados a través del tiempo y para que los formuladores de políticas hagan cambios en caso de que los resultados sean contraproducentes. La Tabla 2 muestra ejemplos de indicadores posibles para cada uno de los impactos identificados en la sección anterior.

Una evaluación óptima debe probar la eficacia de cada intervención en los impac-

Tabla 2. Matriz de indicadores de los impactos de una política de drogas integral

Daños	Impactos de las intervenciones	Indicadores	Fuentes
Daños para los consumidores	Reducción del consumo por menores	Número de niños consumiendo drogas / total número de niños (específico por área geográfica)	Encuesta de consumo en las escuelas
	El primer año de consumo aumenta	Edad de consumo (t = 1) - edad de consumo (t = 0)	Encuesta de consumo en las escuelas
	Prisiones con menos consumidores (disminuye la propagación de enfermedades en las cárceles debido al consumo de drogas)	% de cambio en el número de presos sentenciados por delitos relacionados con drogas (consumo o posesión) % de cambio de los presos con VIH / tuberculosis / hepatitis C que son consumidores de drogas	Registros administrativos
	La decisión de consumo se toma considerando toda la información sobre los riesgos	[Una vez que el mercado está regulado] número de consumidores que entienden los riesgos / número total de consumidores	Encuesta de consumo (aplicada a los consumidores una vez que el mercado está regulado)
	Consumidores más problemáticos que reciben tratamiento. Reducción de los costos de salud asociados al comportamiento adictivo	Número de consumidores problemáticos que reciben tratamiento / número total de consumidores problemáticos % de gastos en salud relacionados con el consumo de drogas de consumidores problemáticos	Registros administrativos

	Reducción de daños sociales (es decir, pérdida de productividad o empleos, accidentes de tránsito, violencia doméstica) asociados con el consumo individual	Para cada uno de los daños sociales: % de cambio en el número de casos de [daño social] en los que estuvieron involucrados consumidores de drogas	Registros administrativos (por violencia doméstica y accidentes de tránsito) Encuestas de ingresos y situación de empleo (para productividad y empleo)
Daños para los productores	Mejor distribución de ganancias entre la cadena de producción basada en precios justos	Para cada tipo de droga: Ingresos totales recibidos por los campesinos y pequeña producción de droga X / precio de la droga X	Encuestas de ingresos y trabajo
	Las drogas vendidas tienen un estándar mínimo de calidad requerido por el gobierno	Número de vendedores de droga que aprobaron los estándares de calidad/ número total de vendedores de drogas	Registros administrativos (lista de vendedores de drogas registrados)
	El gobierno gasta dinero recaudado de impuestos en programas de tratamiento y educación	% de cambio en el presupuesto asignado a programas de salud y educación % de cambio de personas atendidas en centros de tratamiento % de escuelas que reciben capacitación sobre los riesgos y beneficios del consumo	Registros administrativos

	Como el mercado ya no es ilegal, se reducen los riesgos relacionados con el encarcelamiento o la muerte	Número de individuos encarcelados sentenciados a delitos relacionados con drogas / población total encarcelada	Registros administrativos
Daños para la sociedad (daños causados por la violencia relacionada con las drogas)	El incentivo de los grupos criminales por controlar el territorio para el tráfico de drogas desaparece, reduciendo la violencia relacionada con las drogas	% de cambio en el número de grupos criminales activos en un territorio específico Número de homicidios relacionados con drogas / número total de homicidios	Informes de inteligencia
	Mayor presencia del Estado. Control del territorio	% de cambio en casos de corrupción relacionados con el crimen organizado a nivel federal	Registros administrativos
	Las violaciones de derechos humanos asociadas a la intervención militar en el territorio nacional se reducen con una menor intervención de los militares	[Por cada violación de los derechos humanos: desplazamiento, desaparición, tortura] % de cambio en el número de casos de [violación de los derechos humanos]	Expediente administrativo Fuentes abiertas Informes de violación de derechos humanos
	La percepción de los aumentos de seguridad y los costos económicos se reducen	% de cambio en la percepción de seguridad % de cambio en [indicador económico]	Encuestas de percepción Encuestas económicas

tos definidos. El objetivo de la política actual de drogas es "un mundo sin drogas"; entonces, una posible pregunta de evaluación sería: ¿atacar el suministro de drogas reduce el consumo de drogas (a nivel nacional o mundial)?, y ¿en qué cantidad? Hasta el momento no se ha realizado una evaluación respondiendo a esta pregunta, no porque no sea

un tema de interés para los académicos y los responsables de la formulación de políticas, sino porque realizar una evaluación de este tipo es casi imposible.

Primero, la causalidad no se puede establecer porque la prohibición se ha implementado durante más de 40 años en diferentes países simultáneamente con otras políticas. Entonces, no es posible decir, por ejemplo, que las políticas de erradicación implementadas en Colombia redujeron el consumo en los Estados Unidos en una cantidad específica.

Segundo, la implementación de políticas de prohibición ha sido diferente en cada país y no hay suficientes datos para medir el tamaño de la demanda en estos países o en lugares donde el consumo ha sido históricamente alto (es decir, en Estados Unidos). Las estimaciones sobre el tamaño del mercado se pueden obtener de UNODC o CICAD, pero no son homogéneas para todos los mercados, ni la información es 100% confiable para realizar una evaluación.

Ante la incertidumbre, una política pública debe implementarse sólo cuando el potencial de error o los costos para la sociedad son mínimos; y si se implementa, debe evaluarse periódicamente en función de los resultados obtenidos (Keefer y Loayza, 2010). Sin embargo, la prohibición nunca fue evaluada, ni antes de ser implementada, ni después de su implementación. De allí que, para evaluar la política de drogas integral que fue propuesta en la sección anterior, debemos diseñar un plan de evaluación para cada una de las intervenciones recomendadas. Una evaluación es útil para medir el logro de los impactos una vez que se llevó a cabo la implementación del programa. Por ejemplo, en el caso de una intervención relacionada con programas de tratamiento para usuarios problemáticos de drogas, la evaluación debe estimar el impacto de los programas de tratamiento en el número de personas que reciben tratamiento y, en consecuencia, en la reducción de los costos de salud para estos individuos.

Hay varias formas de realizar evaluaciones ex post, siendo la más rigurosa –pero también la más costosa en términos de datos y tiempo–, la evaluación de impacto. Un participante de los grupos habló sobre la oportunidad de realizar evaluaciones de impacto para evaluar las políticas de drogas:

> *Con respecto a las métricas, necesitamos diseñar una política evaluable. Creo que hay dos formas en las que podemos diseñar una política evaluable. Primero, al intentar crear un experimiento social controlado piloto o intentar identificar un grupo de control preciso; por ejemplo, implementando algunas políticas que están funcionando en otro lugar, y tratar de tomar información desde allí. La segunda alternativa es generar indicadores, ser muy rigurosos en la forma en que creamos información estadística y ver la evolución de la política en diferentes periodos de tiempo, para detener lo que estamos haciendo si algo no funciona* [participante de los grupos de enfoque].

Una evaluación de impacto requiere la existencia de grupos de tratamiento y control. Aunque no siempre es posible, el

experimento social controlado (ESC) sería la metodología más eficaz para realizar una evaluación de impacto. En los ESC, los individuos tratados se seleccionan al azar, mientras que el grupo de control está formado por aquellos individuos que son elegibles para ser tratados pero que fueron seleccionados para no hacerlo. El impacto se mide por la diferencia en la variable de impacto entre los grupos de tratamiento y control. En el caso específico de México, el evaluador puede aprovechar el federalismo para implementar cambios de políticas en algunos estados, mientras que en otros la política permanece sin cambios; luego, los estados no tratados serían el grupo de control, mientras que los estados donde se implementó la política serían el grupo de tratamiento (algo similiar a la situación observada en los EE.UU. con la legalización de la marihuana en algunos estados).

Por ejemplo, la selección de las escuelas para implementar un programa de información sobre los riesgos de consumir drogas en menores de edad podría realizarse de manera aleatoria escogiendo al azar a las escuelas que recibirán el programa, mientras que, en otras, el programa no estará disponible. Si esta selección se realiza de manera aleatoria, en promedio, ambos grupos (escuelas tratadas y no tratadas) serían iguales en términos de sus características, incluida la composición de los estudiantes y la proporción de estudiantes que consumen drogas. El impacto de este programa se estimaría econométricamente como la diferencia entre la proporción de estudiantes que consumen drogas que pertenecen a escuelas tratadas y esta proporción en escuelas no tratadas.

Se podría diseñar y planificar un ESC para algunas de las intervenciones, pero sería poco ético o poco práctico utilizarlo en todos los casos. Por ejemplo, un ESC para la implementación de políticas regulatorias como una alternativa para las políticas prohibicionistas sería más difícil de diseñar porque los individuos pueden pasar de un estado a otro, contaminando los resultados de los grupos de tratamiento y control. En otros casos, no sería ético ofrecer programas específicos a un segmento de la población y excluir a las personas que también necesitan la intervención (es decir, este sería el caso de los programas de tratamiento ofrecidos a consumidores problemáticos).

En estos casos, se pueden utilizar metodologías alternativas de evaluación de impacto. Una alternativa es crear al azar una "lista de espera" en la que algunos consumidores son asignados para ser tratados primero, mientras que otros se seleccionan para ser tratados más adelante en una segunda fase del programa. Luego, aquellos consumidores que están en la "lista de espera" serían el grupo de control para aquellos consumidores que reciben tratamiento en la primera fase. En todos los casos, el impacto del programa sería el cambio en la variable de impacto observada en el grupo de tratamiento (en comparación con el grupo de control), que es atribuible al programa.

Independientemente de la metodología de evaluación de impacto elegida, es importante que cada intervención tenga una matriz de indicadores y un plan de evaluación. Periódicamente, las instituciones involucradas deben monitorear los resultados de la intervención, pudiendo hacer

cambios y mitigando resultados negativos inesperados. Dado que no existe evidencia con respecto a la eficiencia de las políticas de drogas alternativas, los formuladores de políticas deberían actuar bajo incertidumbre, en cuyo caso, el monitoreo y la evaluación se convierten en factores determinantes para el éxito de las intervenciones propuestas.

Conclusión: ¿Es todo esto realmente necesario?

La prohibición en los países en desarrollo se implementó sin considerar las consecuencias negativas que generaría en la sociedad, incluida la creación de un mercado negro, la evolución de la delincuencia organizada y el aumento de la violencia relacionada con las drogas. El sueño de lograr un "mundo sin drogas" es imposible, con o sin prohibición, por lo que es hora de que los responsables de las políticas busquen estrategias que reduzcan los riesgos asociados con el consumo de drogas.

La evidencia sugiere que la prohibición no ha reducido el consumo y, por el contrario, ha aumentado los riesgos asociados a este consumo debido a la información errónea con la que cuentan los consumidores y la baja calidad de las sustancias ofrecidas en el mercado negro. Pero lo que es peor, la prohibición (y su implementación) ha generado consecuencias negativas que han causado más daño que el consumo de drogas en sí mismo, principalmente en países de producción y tránsito (Babor *et al.,* 2011).

Con el mercado ilegal, el crimen organizado establece las reglas sobre quiénes son los compradores, qué calidad tiene el producto, cuántas sustancias se venden y dónde se lleva a cabo esta transacción. Además, dado que el negocio es muy rentable y no existen mecanismos legales para resolver disputas, cada cambio en el equilibrio (creación de nuevos grupos, cambios en los patrones de consumo, desarrollo de nuevas drogas sintéticas) se resuelve a través de la violencia; y, como ya se ha demostrado, la violencia ha tenido costos sociales, económicos y psicológicos devastadores para las sociedades. La prohibición se ha convertido en el peor escenario posible, en términos de consumo de drogas y en términos de violencia.

Como tal, es hora de pensar en cambiar la política. Si la prohibición no ha producido los resultados que esperábamos, ¿qué tipo de régimen sería mejor? Incluso si no hay suficiente información sobre la eficacia de las políticas alternativas en términos de consumo de drogas, con la existencia de incertidumbre, los formuladores de políticas deberían diseñar e implementar políticas que minimicen los costos para la sociedad y, desde luego, la prohibición no es la política ganadora.

Al analizar seis grupos de enfoque organizados por el Programa de Política de Drogas en el CIDE, este artículo propone una política alternativa de drogas basada en la reducción de daños. Primero, se presenta una tipología de los daños y luego se proponen marcos lógicos para cada uno de los daños identificados. Con base en esta información, cada uno de los daños se aborda con intervenciones específicas que persiguen resultados claros a corto y largo plazo. En consecuencia, se diseña una matriz

de indicadores para los impactos, así como ejemplos de planes de evaluación para las intervenciones propuestas. El resultado de este ejercicio (realizado específicamente para México) es una política de drogas integral y evaluable que podría desarrollarse e implementarse en México. Tal como lo señaló uno de los participantes de los grupos de enfoque:

> *Tenemos que minimizar los daños tanto en el uso potencial como en la violencia generada en el mercado ilegal. Pero lo más importante es que necesitamos indicadores que nos permitan evaluar la política de drogas y tomar decisiones basadas en evidencia empírica* [participante de los grupos de enfoque].

Las políticas actuales con respecto a las drogas en México son tan confusas para la sociedad que, en la mayoría de los grupos analizados, los problemas identificados no tenían conexiones con las intervenciones propuestas. Esta confusión generalizada llevó a los moderadores de dichos grupos a plantear la cuestión de si una política de drogas es necesaria o, más bien, si sería mejor tener diferentes intervenciones de diferentes políticas públicas (seguridad, salud, desarrollo, educación) que consideren el fenómeno de las drogas. La mayoría de las respuestas fueron positivas al tener una política de drogas, pero no estaba claro qué tipo de intervención sería mejor para resolver los problemas discutidos:

> *Estoy totalmente de acuerdo en que una política de drogas debe existir. Creo que tenemos que trabajar en lo que ya tenemos, porque, estoy de acuerdo con [X], la política ya está ahí, aunque no es lo que queríamos y no está bien hecha. Creo que es muy complicado. Una política de drogas debe ser diseñada por alguien, no detrás de un escritorio, pero debe diseñarse en conjunto, en un entorno multidisciplinario. Necesita diálogo para reflejar todas las necesidades que afirma satisfacer [participante de los grupos de enfoque].*

El ejercicio realizado en este artículo no se realizó antes con la política actual de drogas. De hecho, la política de drogas en México no ha sido analizada como una política pública en sí misma. Carece de diseño, implementación y evaluación. Dado que no hay indicadores para monitorear sus resultados ni un plan de evaluación para estimar su eficacia, nadie conoce sus impactos reales (negativos o positivos), y se han cerrado alternativas en el Congreso.

A pesar de que es difícil cambiar el *status quo*, lo cierto es que debemos entender el fenómeno de las drogas desde una perspectiva integral, identificar sus costos y evaluar sus resultados. Y si estamos listos para aprender del pasado, cada alternativa propuesta con respecto a la política de drogas debe ir acompañada de un ejercicio como el que se realizó en este artículo.

Referencias

Arellano Gault, David, Walter Lepore, Emilio Zamudio y Felipe Blanco. *Sistemas de evaluación del desempeño para organizaciones públicas. ¿Cómo construirlos efectivamente?*, CIDE Coyuntura y Ensayo (2012), Ciudad de México.

Atuesta, Laura. "Militarización de la lucha contra el narcotráfico: los operativos militares como estrategia para el combate del crimen organizado" en Atuesta, Laura y Alejandro Madrazo Lajous (eds.). *Las violencias: en busca de la política pública detrás de la guerra contra las drogas*, (en prensa),CIDE Coyuntura y Ensayo, Ciudad de México.

Atuesta, Laura. "¿Cuál es el impacto del consumo de drogas ilícitas en la probabilidad de ser sentenciado por un delito contra la salud?" en Pérez Correa, Catalina (ed.). *De la detención a la prisión. La justicia penal a examen*, CIDE Coyuntura y Ensayo, 2015, Ciudad de México.

Babor, Thomas, Jonathan Caulkins, Griffith Edwards, Benedikt Fischer, David Foxcroft, Keith Humphreys, Isidore Obot, Jurgen Rehm, Peter Reuter, Robin Room, Ingeborg Rossow y John Strang. *Drug Policy and the Public Good*, Oxford University Press, 2010.

Blackwell, Michael. "Costs and Consequences of US Drug Prohibition for the Peoples of Developing Nations", *Indiana International & Comparative Law Review*, 24(2014): 665-692.

Bowman, Brett, Richard Matzopoulos, Alexander Butchart y James A. Mercy. "The Impact of Violence on Development in Low-To-Middle-Income Countries", *International Journal of Injury Control and Safety Promotion* 15, 4(2008): 209-219.

Castillo, Juan, Daniel Mejía y Pascual Restrepo. "Scarcity Without Leviathan: The Violent Effects of Cocaine Supply Shortages in the Mexican Drug War", *SSRN* (2014), https://ssrn.com/abstract=2409268 o http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2409268.

Clayton, Richard y Barry Tuchfeld. "The Drug-Crime Debate: Obstacles to Understanding the Relationship", *Journal of Drug Issues* 12, 2(1982): 153-166.

Collier, Paul. "War and Military Expenditure in Developing Countries and Their Consequences for Development", *The Economics of Peace and Security Journal*, 1, 1(2006): 9-13.

Correa-Cabrera, Guadalupe. "Violence and FDI in Mexico: The Economic Impact of the "War Against Drugs", *Voices of Mexico*, 96(2013).

Csete, Joanne, Adeeba Kamarulzaman, Michel Kazatchkine, Frederick Altice, Marek Balicki, Julia Buxton, Javier Cepeda *et al*. "Public Health and International Drug Policy: Report of the Johns Hopkins–Lancet Commission on Drug Policy and Health", *Lancet* 387, 10026(2016): 1427.

DEA, Office of National Drug Control Policy. *The Price and Purity of Illicit Drugs: 1981 Through the Second Quarter of 2003*, Executive Office of the President, 2004.

Espinosa, Valeria, y Donald Rubin. “Did the Military Interventions in the Mexican Drug War Increase Violence?”, *The American Statistician* 69(2015): 17-27.

Fajnzylber, Pablo, Daniel Lederman, y Norman Loayza. “What Causes Violent Crime?”, *European Economic Review* 46, 7(2002): 1323-1357.

Hope, Alejandro. “Violencia 2007-2011. La tormenta perfecta,” *Revista Nexos* (Noviembre, 2013), http://www.nexos.com.mx/?p=15547.

International Drug Control Programme. “Economic and Social Consequences of Drug Abuse and Illicit Trafficking”, (1998).

Keefer, Philip y Norman Loayza (eds.). *Innocent Bystanders: Developing Countries and the War on Drugs*, World Bank Publications, 2010.

Londoño, Juan Luis y Rodrigo Guerrero. *Violencia en América Latina. Epidemiología y costos*, IDB Documento de Trabajo R-375, http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubr-375.pdf.

Marlatt, Alan. “Harm Reduction: ‘Come as You Are’”, *Addictive Behaviors*, 21, 6(1996): 779-788.

McBride, Duane y Clyde McCoy. “The Drugs-Crime Relationship: An Analytical Framework”, *The Prison Journal* 73, 3(1993): 257-278.

Miller, Cari, Michelle Firestone, Rebeca Ramos, Scott Burris, María Elena Ramos, Patricia Case, Kimberly C. Brouwer, Miguel Ángel Fraga, y Steffanie A. Strathdee. “Injecting Drug Users’ Experiences of Policing Practices in Two Mexican–US Border Cities: Public Health Perspectives”, *International Journal of Drug Policy* 19, 4(2008): 324-331.

Miron, Jeffrey y Jeffrey Zwiebel. “The Economic Case Against Drug Prohibition”, *The Journal of Economic Perspectives* 9, 4(1995): 175-192.

Moreno, José, Guadalupe Bustamante, José Antonio Izazola Licea y Carlos Rodriguez-Ajenjo. “Tackling HIV and Drug Addiction in Mexico”, *Lancet 376*, 9740(2010): 493.

Mosse, Roberto y Leigh Sontheimer. “Performance Monitoring Indicators Handbook”, *World Bank Technical Paper* 334 (1996), http://siteresources.worldbank.org/BRAZILINPOREXTN/Resources/3817166-1185895645304/4044168-1186409169154/24pub_br217.pdf

Pérez-Correa, Catalina y Rodrigo Meneses. *La guerra contra las drogas y el procesamiento penal de los delitos de drogas (2006-2012)*, Programa de Política de Drogas CIDE 11(2014).

Resa Nestares, Carlos. *El valor de las exportaciones mexicanas de drogas ilegales, 1961–2000*, Departamento de Estructura Económica y Economía del Desarrollo, Colección de Documentos 57(2003).

Ríos, Viridiana. “Evaluating the Economic Impact of Drug Traffic in Mexico”, Unpublished working paper, 2008, https://www.gov.harvard.edu/files/MexicanDrugMarket_Riosv2-14.pdf.

Snyder, Richard y Angélica Durán-Martínez. “Does Illegality Breed Violence? Drug Trafficking and State-Sponsored Protection Rackets”, *Crime, Law and Social Change* 52, 3(2009): 253-273.

Soares, Rodrigo. “Welfare Costs of Crime and Common Violence”, *Journal of Economic Studies* 42(2015): 117-137.

Thoumi, Francisco. “The Numbers Game: Let’s All Guess the Size of the Illegal Drug Industry”, *Journal of Drug Issues* 35, 1(2005): 185-200.

Transform Drug Policy Foundation. *After the War on Drugs: Blueprint for Regulation*, 2009, UK.

White, Helene y Dennis Gorman. “Dynamics of the Drug-Crime Relationship”, *Criminal Justice* 1, 15(2000): 1-218.

Apéndice

Tabla A.1: Discusión detallada de los principales problemas y las intervenciones propuestas en cada uno de los grupos focales

Grupo focal	Definición del problema público	Identificación de las intervenciones
#1 (violencia)	• El principal problema relacionado con el fenómeno de las drogas es la violencia generada (debido a la existencia del consumo y las políticas de seguridad implementadas por el gobierno), la corrupción y la captura del Estado.	• Los consumidores deben tener acceso al tratamiento. • Legalización de la marihuana. • Recuperación del tejido social. • Políticas de drogas basadas en el desarrollo, la salud y la educación. • La violencia y la inseguridad también deben ser abordadas por una política de drogas (reforma del sistema de justicia, reforma policial, atraer inversiones productivas, atacar al crimen organizado). • Estamos hablando de diferentes mercados, por lo que las políticas de drogas deben diferenciarse por tipo. • Una política de drogas debe proteger la vida humana. Necesitamos reducir los daños producidos por el fenómeno de la droga.

#2 (costos sociales)	• Violaciones de derechos humanos. • Violencia causada por la implementación de políticas de drogas. • Tres tipos de violencia: relacionada con el consumo, la violencia por parte del Estado y la violencia en el mercado negro. • Problema de criminalización y discriminación de los usuarios de drogas. • Corrupción e impunidad. • La fragmentación del crimen organizado. • Dos tipos de costos: los costos sociales asociados al fenómeno de las drogas; costos asociados a la prohibición. • Un gran problema es la desigualdad global para asumir los costos relacionados con el fenómeno de las drogas.	• Políticas de reducción de daños. • Distribución equitativa de costos y beneficios a todos los países y poblaciones involucradas en el fenómeno de las drogas. • Políticas enfocadas a la protección de los derechos humanos. • Reactivación de la economía, creación de gobiernos eficientes y efectivos, disminución de la violencia. • Dejar de perseguir a los consumidores. Necesitamos un acceso seguro a las drogas y ofrecer programas de tratamiento a los usuarios de drogas. • Legalización de la marihuana. • En términos de violencia: disminuir el número de homicidios, disminuir la producción de drogas, disminuir los ingresos originados en el mercado negro, usar sistemas de inteligencia en lugar de sistemas punitivos. • En términos de consumo: disminuir la percepción errónea de las drogas, disminuir los delitos relacionados con las drogas, aumentar el límite de edad para procesar a los consumidores y productores de drogas, disminuir los delitos de posesión, disminuir las violaciones en los centros de tratamiento.

#3 (costos sociales)	• El problema principal se define como un problema integral que involucra a diferentes sectores. No es sólo un problema relacionado con las drogas, sino también varios problemas causados por la actual política de drogas. • El principal problema en México es la violencia por parte del Estado causada por las intervenciones militares en temas de seguridad pública. • También hay un problema social, principalmente con los productores. No tienen otra opción mas que producir drogas ilegales. • Violaciones de derechos humanos para consumidores (extorsión, encarcelamiento, acceso a la salud).	• Debemos diferenciar las políticas para los agentes que participan en diferentes secciones de la cadena del mercado de drogas. • Reconocer a las víctimas e implementar una política de reducción de daños. • Políticas de información para asegurar que los consumidores tengan toda la información que necesitan antes del consumo. • No tenemos datos ni métricas. • Necesitamos un diagnóstico de violencia para saber cómo abordar el problema. • El objetivo principal de una política de drogas debe ser crear el nivel máximo de bienestar reduciendo al mínimo los daños del fenómeno de la droga. • Primero necesitamos identificar los costos: en términos de pérdida de vidas humanas (homicidios, desapariciones, muertes por adicción); en términos de seguridad pública (encarcelamiento); y en términos de salud pública (consumo).

#4 (mercados desregulados)	• Violencia, corrupción, riesgos sanitarios, Estado fallido, lavado de dinero, violaciones a los derechos humanos. • Hay dos problemas principales: 1. Un problema de salud causado porque el Estado no está protegiendo a los consumidores. 2. Un problema relacionado con la prohibición. Dado que el mercado está prohibido, el Estado no puede regularlo. Este reglamento está en manos de los delincuentes. • El problema no son las políticas prohibicionistas, sino la forma en que el Estado decidió implementarlas (atacar la violencia con más violencia). • La ilegalidad del mercado causa problemas a los consumidores (acceso inseguro a drogas, promoción falsa, etc.). • Las políticas actuales aumentan la cantidad de problemas relacionados con el fenómeno de las drogas. Estos problemas, causados por la política pueden evitarse.	• Reducción de daños. • Las políticas de drogas deben garantizar el acceso a las personas que quieren consumir. • Necesitamos políticas diferenciadas por población: (i) niños y jóvenes; (ii) consumidores problemáticos de drogas; (iii) productores; (iv) traficantes minoristas.

#5 (mercados desregulados)	• Fortalecimiento de los grupos delictivos. • Creciente violencia. • Riesgos que enfrentan los consumidores. • Violaciónes de derechos humanos. • Corrupción. • Hay dos categorizaciones principales de problemas: 1. Los asociados al fenómeno de las drogas (riesgos que enfrentan los consumidores y violaciones de derechos humanos). 2. Problemas asociados a la política prohibicionista (violencia, grupos delictivos, corrupción). • La violencia y la corrupción se observan en tres dimensiones: 1. Jóvenes en riesgo (desempleo, educación, oportunidades, indicadores sociales). 2. Mal gobierno (corrupción, mala prestación de servicios). 3. Mercado negro de drogas (violencia, corrupción).	• Reducción de daños • No tenemos una política de drogas integral, tenemos intervenciones reactivas en términos de seguridad pública, adquisiciones de justicia y salud pública. • Necesitamos diferenciar entre “política” y “normatividad”. La prohibición no es una política. • Necesitamos identificar todos los daños antes de diseñar una política de reducción de daños. • Las políticas deben ser “evaluables” para analizar los resultados.

#6 (salud)	• Hay dos problemas de salud principales asociados al fenómeno de las drogas: 1. Niños y menores consumiendo drogas. 2. Consumo problemático en todas las edades. • La existencia de nuevas sustancias y la desinformación sobre los daños, han reducido la edad de consumo de drogas. • Algunos de los participantes argumentaron que aún el problema principal es la prohibición. Dado que las drogas no están reguladas, es fácil para un niño acceder a las drogas, y la mayoría de ellas son de baja calidad. • Las drogas crean problemas de salud individuales, problemas sociales y problemas de salud pública porque el gobierno no tiene la capacidad de tratar la adicción. Entonces, parte del problema es la forma en que el gobierno ha abordado el consumo.	• Políticas de reducción de daños, incluidos los consumidores y todos los afectados por el consumo y el fenómeno de las drogas. • El consumo debe identificarse no por edad, sino por tipo: el consumo problemático y la adicción son un problema, no sólo en los niños sino en todas las edades. • En términos de consumo en personas menores de edad, el Secretario de Educación debe ser responsable de proporcionar seminarios y charlas para informar a los niños sobre los riesgos de consumo. • Otra política debería ser mejorar los tratamientos de adicción y proporcionar acceso universal a la salud, no sólo a los drogadictos, sino también a todos los que deciden consumir. • Cuatro políticas identificadas: 1. Cobertura universal en prevención para adolescentes. 2. Acceso universal a los centros de tratamiento, garantizando la equidad y la buena calidad. 3. Reducción de daños en términos de información proporcionada y provisión de servicios de salud a todos los consumidores. 4. Mejora de los controles sanitarios y epidemiológicos.

Hacia una política de drogas evaluable: Análisis de seis grupos de enfoque en México

La política de drogas actual nunca ha sido diseñada, implementada o evaluada desde una perspectiva de políticas públicas. Líderes mundiales han buscado eliminar la producción y el consumo de drogas ilícitas a través de la prohibición sin haber obtenido resultados satisfactorios. Más aún, en países como Colombia y México, esta prohibición ha generado más daños a la sociedad que el fenómeno de las drogas en sí. Esta prohibición fue implementada sin haber definido el problema que buscaba solucionar y sin haber realizado un análisis riguroso de políticas públicas. Ese artículo utiliza la teoría de las políticas públicas para diseñar una política de drogas basada en evidencia y propone diferentes alternativas para su evaluación. Utilizando la información de seis grupos de enfoque organizados por el Programa de Política de Drogas del CIDE, se parte de la definición del problema público que la política de drogas debe atender y se utiliza la metodología de marco lógico para definir intervenciones específicas que lleven a la consecución de objetivos concisos. Finalmente, a través de la definición de indicadores SMART, se proponen alternativas para la medición de resultados a través de evaluaciones de impacto utilizando metodologías aleatorias y cuasi-aleatorias.

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.

Política de Drogas
CIDE Región Centro