



Universidad Autónoma del Estado de México

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales



Las Coaliciones Promotoras y los Cambios en la Política Cannábica Mexicana (2000-2020)

Tesis

Que, para optar el título de

Maestro en Administración Pública y Gobierno

Presenta

Issac Pavel Atilano Rodríguez

Director de Tesis

Dr. Aldo Muñoz Armenta

Co-Directora

Mtra. Laura Mota Díaz

Tutor

Dr. Ramiro Medrano González

Toluca, Estado de México, mayo 2022

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	5
CAPÍTULO 1	
LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y EL ENFOQUE DEL MARCO DE COALICIONES PROMOTORAS	17
1.1 Los Significados de Política	17
1.2 Sistema Político.....	21
1.3 Subsistema de Política Pública.....	24
1.4 Enfoque del Marco de Coaliciones Promotoras (MCP)	25
1.5 Coaliciones Promotoras.....	30
1.6 Sistemas de Creencias.....	31
1.7 Vías para el Cambio en los Sistemas de Creencias	34
1.8 Política de Drogas y Política Cannábica	37
1.9 Modelos para el Control de las Drogas o Narcóticos	38
1.9.1 Modelo de la Prohibición	39
1.9.2 Modelo de la Regulación.....	40
1.9.3 Modelo de la Legalización.....	41
CAPÍTULO 2	
CONTROL DE LAS DROGAS EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL Y ANTECEDENTES DE LA POLÍTICA CANNÁBICA.....	42
2.1 Convenciones y Tratados Internacionales Enfocados al Control de los Narcóticos	43
2.2 Modelos Aplicados en Diferentes Países para el Control de las Drogas o Narcóticos	45
2.2.1 Estados Unidos de América	45

2.2.2 Uruguay	49
2.2.3 Canadá	51
2.2.4 Colombia.....	52
2.2.5 Argentina.....	54
2.3 Configuración de la PCM en el Siglo XX.....	57
2.4 Política de Narcóticos y Política Cannábica Mexicana (PCM).....	73
CAPÍTULO 3	
CAMBIOS EN LA POLÍTICA CANNÁBICA MEXICANA	77
3.1 Nota Metodológica.....	77
3.2 El Trabajo Legislativo en el Subsistema de la PCM.....	83
3.3 El Trabajo de las y los Servidores Públicos en el Subsistema de la PCM...	88
3.4 El Trabajo de los Grupos de Interés en el Subsistema de la PCM.....	98
3.5 Las Investigaciones en el Subsistema de la PCM.....	101
3.6 El Trabajo de los Medios de Comunicación en el Subsistema de la PCM	106
3.7 El Trabajo de las Autoridades Judiciales en el Subsistema de la PCM.....	109
CAPÍTULO 4	
COALICIONES PROMOTORAS Y SISTEMAS DE CREENCIAS EN EL SUBSISTEMA DE LA POLÍTICA CANNÁBICA MEXICANA.....	116
4.1 Coaliciones Promotoras en el Subsistema de la PCM	116
4.2 Sistemas de Creencias en el Subsistema de la PCM	120
4.3 Postura de los Actores Involucrados en el Subsistema de la PCM y Tipología de los Recursos de las Coaliciones Promotoras	126
4.4. Actores Afines a la Prohibición del Cannabis en México.....	130
4.5 Actores Afines a la Regulación del Cannabis en México	135
4.6 Actores Afines a la Legalización del Cannabis en México	140
4.7 Situación Actual en el Subsistema de la PCM	147

CONCLUSIONES 149

REFERENCIAS 156

INTRODUCCIÓN

Desde que el cannabis o marihuana se trajo a México hace más de 500 años la determinación del estado legal —e incluso moral— de su consumo ha sido un fenómeno controversial en el que se han formado dos posturas opuestas, 1) la que opta por su prohibición; y 2) la que se inclina por la no-prohibición. Más adelante se aclararán los detalles de ambas perspectivas. En el contexto de la acción gubernamental esta polémica siempre estuvo presente en México, incluso desde antes de erigirse como nación independiente, pero como tema de política pública sus antecedentes se remontan al siglo XX, experimentando mayor protagonismo con la llegada del nuevo milenio.

La dimensión temporal de este trabajo académico se ubica entre el año 2000 y el 2020, esto tiene una explicación metodológica, pues el enfoque del *marco de coaliciones promotoras* (en adelante MCP) requiere que la observación de la política pública de su interés sea por periodos iguales o mayores a una década. La razón de elegir el mencionado periodo de investigación, y no un periodo anterior (p. ej.: 1920-1970), o uno de menor duración (p. ej.: 1980-1990) fue porque en los 20 años que transcurrieron entre el año 2000 y el 2020 ocurrieron más cambios en la *política cannábica mexicana* (en adelante PCM) que en las temporalidades anteriores a esas fechas, por lo que se contó con mayor variedad de información. Asimismo, a partir del año 2018 se abrió la posibilidad de observar una transformación profunda en nuestro modelo para el control del cannabis, al pasar de la prohibición a la no-prohibición.

La delimitación espacial corresponde, en sentido geográfico, a todo el país. Esto puede generar una pregunta ¿es posible hablar de la política pública de todo un país? La respuesta a esta interrogante tiene varios matices, pero la más importante tiene que ver, de nuevo, con un aspecto teórico. Si en nuestro país estuviera vigente un sistema de gobierno

similar al de Canadá o de los Estados Unidos de América (en donde cada provincia o entidad federativa tiene la facultad de decidir en sus asuntos), entonces sí podría —y tendría que— hablarse de la “política cannábica del Estado de México”, o “la política cannábica de Veracruz”, y así sucesivamente. Pero nuestra realidad no es así, por lo cual, sólo puede hablarse de una política cannábica en términos muy generales.

La delimitación temática estuvo en la práctica del consumo de marihuana con fines recreativos, por lo que se dejó en segundo plano la información relativa a los usos medicinales o de aplicación en el ámbito industrial. El reto de delimitar el problema de investigación al análisis de la dinámica de cambios en la política cannábica para conocer cuáles fueron sus causas, procesos y efectos, estuvo en no convertir esta investigación en un estudio basado en criticar al modelo prohibicionista o de promover alguno de los modelos no-prohibicionistas, pues el hecho de que esa discusión hoy en día se encuentre en boga hace que casi toda la información nueva y anterior forzosamente se lleve a una de esas dos posturas.

Lo anterior obligó a descartar la información tendenciosa sobre el fenómeno del consumo de marihuana, pues alguna se orientaba a hacer ver esa práctica como algo negativo y necesariamente perjudicial para la salud, y otra se conducía a la argumentación de porqué eso es falso. Puesto en otros términos, en esta investigación la información con la que se trabajó respondió a la necesidad de avanzar, mientras que la información que se desechó fue por la necesidad de no distraerse o detenerse.

Desde la dimensión teórica las políticas públicas se refieren a una perspectiva multidisciplinaria para el análisis de fenómenos o problemas públicos, como lo pueden ser la explotación de los recursos naturales, la delincuencia organizada, el cambio climático, los retos en el sistema de salud, obstáculos para la impartición de educación, entre otros.

A mi consideración, el fenómeno del consumo de cannabis además de ser un área de interés social, político, económico, cultural —con todas las implicaciones de cada aspecto—, también representa la muestra óptima de un tema que tiene que problematizarse y conocerse en sus distintas vertientes.

¿Qué son las políticas públicas? El único consenso que puede encontrarse al respecto es que no existe una definición única de este concepto. Por ejemplo, para Thoenig (1997) son el “trabajo de las autoridades investidas de legitimidad pública o gubernamental” (p. 19), mientras que Dye (1976) sostiene que son todas las acciones que un gobierno elige llevar o no llevar a cabo. Por último, Hecló y Wildavsky (1974) las conceptualizan como la secuencia de acciones gubernamentales dirigidas a objetivos superiores a sí misma (recuperado en Roth, 2010, p. 21).

En esta investigación se formula una conceptualización de políticas públicas que contempla tres atributos, desde los cuales se comprenderá lo que es la política de narcóticos y la PCM, cuestión que se detalla en el primer capítulo. Como ya puede intuirse, existen varios enfoques con los cuales pueden analizarse las políticas públicas; en el particular caso de la presente investigación, esta se lleva a cabo a través del enfoque del MCP.

El enfoque del MCP implica la distinción de dos espacios en los cuales ocurren los procesos políticos. En primer lugar, está el ámbito general, identificado como sistema político, régimen o Estado,¹ y se refiere a toda la estructura institucional de un país. En segundo lugar, se encuentran los subsistemas de políticas públicas, que son los espacios particulares en los cuales se ubican las coaliciones promotoras que se enfrentan para definir

¹ Que no hace excluyente la definición jurídica de este concepto, es decir, el Estado como conjunto de territorio, población y gobierno.

cuál será el sistema de creencias que domine en un subsistema de política pública en concreto.

¿Cómo se realizan los estudios a través del enfoque del MCP? Esta perspectiva teórica tiene dos grandes nociones, una, sobre lo que son las coaliciones promotoras, y la otra, sobre lo que son los sistemas de creencias. Las primeras se refieren a determinados conjuntos de agrupaciones de actores unidos por su visión sobre un tema en concreto. Los segundos se refieren a los valores, ideas e intereses que comparten los miembros de las coaliciones. De manera específica, el enfoque del MCP estudia los cambios en las políticas públicas. Para esto, los estudios de la política pública de su elección deben contemplar periodos iguales o mayores a una década, puesto que así los cambios se observan más allá de sucesos simples o coyunturales.

¿Qué se entiende por cambios en las políticas públicas? Son las modificaciones sustanciales y superficiales que suceden en una política pública; para Paul Sabatier, Hank Jenkins-Smith y Christopher Weible (que son los autores del enfoque del MCP) los cambios sustanciales son aquellos que implican grandes transformaciones en un sistema de creencias, mientras que los cambios secundarios se relacionan más con los aspectos operativos de la política pública.

Los cambios en la PCM son el problema de investigación u objeto de estudio del presente trabajo académico y la pregunta fundamental que se plantea es ¿por qué el modelo prohibicionista para el control del cannabis se mantuvo vigente en México en el periodo 2000-2020, y las coaliciones promotoras afines a sistemas de creencias no-prohibicionistas no pudieron consolidar su dominio en el subsistema de la PCM?

Adicionalmente, al partir desde la idea de que un cambio sustancial en la PCM es verdaderamente posible, y que esta es la razón por la que las distintas coaliciones promotoras están dispuestas a enfrentarse, cabe preguntarse ¿qué factores son favorecedores para los cambios en la PCM?, y ¿de qué forma una coalición promotora afín al no-prohibicionismo puede lograr consolidar su dominio en este subsistema de política?

Los objetivos de la presente investigación son:

Objetivo general

- ✚ Analizar los cambios que fueron promovidos en la política cannábica mexicana por las coaliciones promotoras militantes de los sistemas de creencias prohibicionista y no-prohibicionista en el periodo 2000-2020, para comprender cómo una de estas coaliciones consolidó su dominio en el subsistema que las contiene, así como las implicaciones de este hecho.

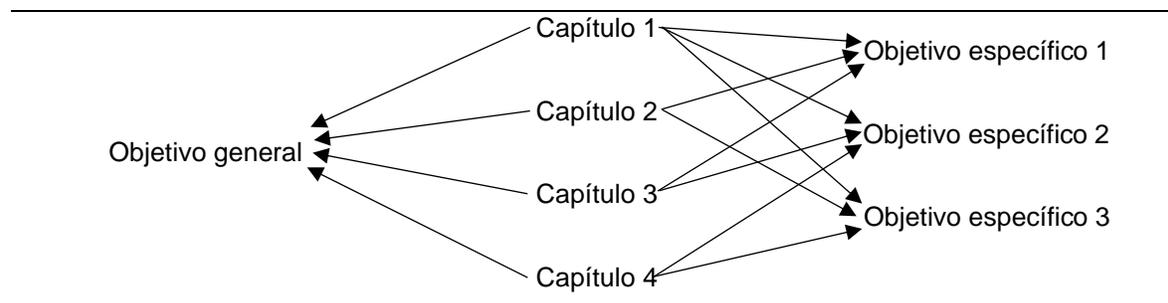
Objetivos específicos

1. Describir los procesos sociopolíticos que promovieron los cambios en la política cannábica mexicana en el periodo 2000-2020.
2. Reconocer la integración de las coaliciones promotoras involucradas en los cambios de la política cannábica mexicana en el periodo 2000-2020.
3. Identificar los sistemas de creencias defendidos por las coaliciones promotoras involucradas en los cambios de la política cannábica mexicana en el periodo 2000-2020.

Todo el contenido de la investigación está dirigido al cumplimiento del objetivo general, pero cada capítulo contribuye en la realización de alguno de los tres objetivos específicos, tal como se ilustra en la Figura 1.

Figura 1

Relación de los objetivos de investigación con los capítulos de la tesis



Las flechas (← y →) representan la aportación que el desarrollo de cada capítulo hace para el cumplimiento de los objetivos de investigación.

La hipótesis de trabajo es la siguiente: el modelo prohibicionista para el control del cannabis se mantuvo vigente en México en el periodo 2000-2020 porque las coaliciones promotoras afines a sistemas de creencias no-prohibicionistas no lograron conseguir los puestos de toma de decisiones estratégicos para consolidar su dominio en el subsistema de la PCM a pesar de haberse presentado los siguientes factores: a) el desgaste del modelo actual; b) la alternancia política en el ámbito federal; c) la emergencia de una percepción pública favorable a la regulación y/o legalización de los distintos usos de la marihuana; d) la experiencia institucional y de mercado en otros países.

El presente documento de investigación se ciñe al paradigma interpretativista, su enfoque es cualitativo y el método por el cual se conduce es el inductivo. La condición interpretativista o, dicho de otra forma, la separación del paradigma positivista,² amplió el horizonte de búsqueda de los factores que explican los cambios en la política y también

² El cual implicaría pasar por alto algunos de los aspectos más minuciosos de la PCM (y dejar de lado su valor heurístico).

permitió —o más bien, demandó— tener en cuenta los aspectos subjetivos que subyacen tras esos factores.

El proceso de elaboración de la presente investigación enfrentó distintos obstáculos, especialmente con el trabajo de campo dado el reto que supuso la realización de este estudio en poco más de dos años, más la brusca adaptación de las actividades sociales y académicas obligadas por la pandemia por el virus SARS-CoV-2.

En esta investigación predominó el análisis de contenido cualitativo. La búsqueda de datos en fuentes documentales fue amplia y, de hecho, no sólo se abarca el periodo 2000-2020, sino también una temporalidad anterior (útil para entender el contexto de la PCM) y condujo a revisar diversas fuentes de información de las cuales se obtuvieron distintos tipos de datos.

Otra labor cumplida en este trabajo académico fue el análisis del discurso de los actores involucrados en la PCM, pues con la atención que se puso a sus palabras clave se logró conocer la información e incluso los prejuicios que utilizan para defender su postura o para atacar la postura rival. En cuanto a la obtención de información con base en entrevistas a informantes clave, se optó por recuperar material de fuentes secundarias.

Los sujetos entrevistados son militantes de alguno de los tres sistemas de creencias para el control de la marihuana (prohibición, regulación, y legalización). Esos actores se caracterizaron, además de por su militancia en alguno de los sistemas de creencias para el control de la marihuana, por los recursos que aportan a sus coaliciones para consolidar sus objetivos.

El estudio del fenómeno del consumo de marihuana con fines recreativos es un tema vigente en el mundo entero, puesto que desde hace casi medio siglo —pero especialmente

en las últimas dos décadas— ha estado dando elementos para nutrir un gran debate que en un primer momento se centró en la dicotomía de si prohibir o no-prohibir el uso de la planta, pero que después transitó hacia la discusión sobre qué modelo es el más adecuado para ejercer un control no-prohibicionista, bien sea de regulación o de legalización. La presente investigación aborda esas dinámicas de los cambios en la política cannábica de México.

¿La presente investigación encuentra vigencia en las ciencias sociales?

Los estudios sobre políticas de drogas han existido desde que este fenómeno se tomó como asunto de acción gubernamental. A partir de entonces distintas ciencias sociales buscaron la comprensión de las causas y consecuencias individuales y colectivas de esa conducta. Durante los primeros setenta años del siglo XX las investigaciones se orientaron a explicar los efectos negativos que conlleva el consumo de narcóticos, condicionando así la percepción que tanto los gobiernos como la población civil tendría de esas sustancias, afectando de igual forma al trato que se les daba a las personas que las consumen.

A partir de la década de los setentas se abrió una brecha en el paradigma de los estudios de las políticas de drogas, empezándose a aceptar que su consumo va a seguir sucediendo sin importar el estado jurídico o moral que se le dé. Esto último significó que los gobiernos tenían que reconocer que su combate a los narcóticos estaba destinado a no dar resultados favorables, por lo que se tenía que actuar con base en la realidad y no en las expectativas. En palabras de Alejandro Hope “un país puede escoger qué tipo de problemas de drogas quiere tener, pero no puede escoger no tener un problema de drogas” (citado en Garmendia, 2016, p. 5).

Particularmente el control de la marihuana, separada de todos los demás narcóticos, es un tema en el que es complicado definir fronteras espaciales y/o temporales a nivel global pues, por ejemplo, en México su control por medio de un modelo prohibicionista ocurrió en 1920, mientras que en los Estados Unidos de América esto sucedió hasta 1937. Irónicamente, varias entidades federativas de esa nación comenzaron a cambiar su enfoque para el control del cannabis desde 1996 (para uso medicinal), y 2012 (para uso recreativo), mientras que en México muchas de las restricciones continúan vigentes.

La separación entre políticas de narcóticos y política cannábica es algo que todavía se debate. Hay grupos que sostienen que todas las drogas “son malas, son iguales” y que por ende su tratamiento debe ser el mismo; por otro lado, hay perspectivas más flexibles que aceptan que cada narcótico debe ser controlado en función de los riesgos que puede generar. Como se argumenta en esta investigación, los estudios específicos sobre los usos del cannabis han tenido un repunte a partir del año 2000, fecha desde la cual se ha comenzado a dinamizar el debate sobre la transformación del modelo de control operado en México.

En ese sentido, los estudios sobre cannabis que van más allá de la generación, difusión —y en ciertos casos la exageración— de los riesgos de su consumo han estado progresando poco a poco. El hecho de que en el contexto del continente americano ya se cuente con tres ejemplos de modelos no-prohibicionistas para el control de la marihuana, y que también existe un creciente empuje por conseguir que esa sea la nueva realidad, deja claro que las investigaciones sobre la política cannábica están en un momento propicio para su desarrollo.

¿Por qué considerar que esta investigación es socialmente relevante?

Este trabajo académico representa el primer esfuerzo científico de su tipo en llevarse a cabo dentro del programa de posgrado que lo acoge e, igualmente, se suma al todavía reducido acervo bibliográfico que la Universidad Autónoma del Estado de México alberga sobre este tema. Su elaboración busca ser un incentivo a nuevas investigaciones hechas por la comunidad científica del Estado de México, para que desde diversas perspectivas locales se aporte conocimiento que resulte ser de ayuda a la sociedad.

El consumo de marihuana es una actividad polémica en la cual ni la aceptación ni el rechazo son condiciones homogéneas en los distintos contextos en los que puede llevarse a cabo, sin embargo, ni la aceptación debe acompañarse de la creencia de que es una práctica libre de riesgos, ni el rechazo debe basarse únicamente en descalificaciones y prejuicios. Puesto que esta controversia se refleja también en el ámbito gubernamental (favoreciendo la criminalización de los sujetos que practican el consumo de cannabis), entonces las aportaciones del conocimiento que coadyuven a abatir esa injusta e inmerecida imagen deben considerarse como un acierto.

¿Cuáles son los aportes que esta investigación hace al campo de las políticas públicas?

Las políticas públicas no están únicamente definidas por conocimientos, sino por la argumentación que parte de ellos, es importante abogar para que dicha argumentación tenga en cuenta el contexto en el que se desenvuelve, por ende, los esfuerzos que abonen a esa corriente de legitimación de la pluralidad son valiosos y necesarios, por lo que esta investigación igualmente adquiere sentido y relevancia.

Conducir esta investigación a través del enfoque del MCP, para describir la forma y la medida en que sus conceptos se trasladan a la experiencia mexicana en la formulación

de la política cannábica es un elemento que adiciona aprendizaje a la teoría señalada, lo cual marca antecedentes que pueden apoyar a más estudios de distintos alcances.

Llevar a cabo trabajo de campo para reconocer a los actores que integran las coaliciones promotoras e identificar sus sistemas de creencias y su modo de materializarse en diferentes espacios, además de coadyuvar en la caracterización de la actual PCM, también serviría para orientar los pasos para una posible reconfiguración de esta política, así como los programas que puedan derivarse de ella.

El presente trabajo de investigación representa un esfuerzo para dar continuidad a los estudios que su autor comenzó hace cinco años al respecto del fenómeno del consumo de marihuana con fines recreativos en México. El antecedente académico de la presente investigación se encuentra en la tesis de licenciatura del autor, publicada en 2017 con el título de “Reconfiguración de la ciudadanía en el Estado de México: estudio de los procesos políticos y sociales relativos al consumo recreativo de la marihuana”,³ en ella se abordó la ya mencionada problemática desde los estudios de la ciudadanía, para entender “cómo esta práctica y sus actividades correlativas se han convertido en un problema social que hasta el momento no se ha resuelto” (Atilano, 2017, p. 6).

En esta ocasión el fenómeno del consumo de marihuana se estudia como un asunto de política pública, analizándose a través del enfoque del MCP para conocer los cambios que acontecieron en el subsistema de la PCM en el periodo 2000-2020. Es importante aclarar que este documento no tiene la intención de ser un informe de resultados gubernamentales en materia de control de drogas; tampoco es un ejercicio de evaluación de planes o programas de salud, educación o seguridad pública, ni se trata de un recurso

³ Puede consultarse en: <http://ri.uaemex.mx/handle/20.500.11799/67768>

de protesta civil. El objetivo superior apunta a ser una contribución científica crítica a un tema que se considera imperativo en el contexto nacional e internacional actual.

Esta investigación consta de cuatro capítulos. El primer capítulo es el marco teórico del estudio, en él se aborda la reflexión sobre lo que son las políticas públicas y la forma en que el enfoque del MCP las toma para su análisis, además se detallan las características de los tres modelos para el control de las drogas o narcóticos que hay en el mundo. En el capítulo dos y se plantean los antecedentes de la PCM en el siglo XX, tomando en cuenta la influencia del marco jurídico internacional suscrito por México, y se revisan cinco diferentes casos de estudio de la política cannábica de otros países.

En el tercer capítulo se desarrolla el trabajo que realizaron los cuatro conjuntos de agrupaciones de actores que integran las coaliciones promotoras para promover cambios en la PCM en el periodo 2000-2020. En el cuarto capítulo se efectúa el reconocimiento de los integrantes de las tres coaliciones promotoras involucradas en el subsistema de la PCM, y también se lleva a cabo la identificación de sus sistemas de creencias; de igual forma se recuperan los testimonios de tres actores militantes de cada modelo para el control del cannabis y se describe la situación actual de la PCM.

CAPÍTULO 1

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y EL ENFOQUE DEL MARCO DE COALICIONES PROMOTORAS

El desarrollo del presente capítulo busca contribuir en la realización de los tres objetivos específicos de esta investigación. En el inicio del capítulo se parte desde una breve reflexión sobre los significados de la palabra política, para aclarar las nociones que se manifiestan de acuerdo con el contexto en que se usa. Después, se hace un acercamiento a la conceptualización de las políticas públicas. Enseguida se trabaja con los conceptos clave del enfoque del MCP,⁴ y se describen las características de los tres modelos para el control de las drogas o narcóticos que hay en el mundo.

1.1 Los Significados de Política

En español la palabra política se caracteriza por su condición polisémica (es decir, que tiene muchos significados), y es el contexto donde se utiliza lo que ayuda a precisar la forma o cualidad a la que hace referencia: política como interacción; como estructura, o como instrumento. En inglés la barrera lingüística puede superarse con relativa facilidad ya que esas tres formas de la política tienen una palabra específica que las identifica. Harguindéguy (2015) explica que *politics* tiene que ver con las dinámicas políticas típicas, basadas en formar alianzas y superar conflictos; *polity* es la estructura formada por normas e instituciones; y, *public policy*, suele traducirse como políticas públicas o acción pública.

Para los fines de esta investigación se relacionará una noción determinada para identificar las tres formas de la política, de modo que: a) para referirse a la política como

⁴ En su idioma original se denominó "*Advocacy Coalition Framework*" (ACF), y puede traducirse como: marco de coaliciones promotoras, marco de coaliciones militantes, marco de coaliciones de abogacía o marco de coaliciones defensoras.

interacción (*politics*) se utilizará la palabra “política”;⁵ b) para referirse a la política como estructura (*polity*) se utilizará la expresión “sistema político”; finalmente, c) para referirse a la política como instrumento (*policy*) se utilizará la expresión “política (s) pública (s)”.

Las políticas públicas reflexionan en la forma en que el gobierno, con la integración de la participación de la población, actúa ante los fenómenos políticos, sociales y económicos que natural e inevitablemente ocurren en los diversos contextos de convivencia humana. Las políticas públicas representan decisiones y acciones orientadas hacia la atención de situaciones problemáticas o indeseables que afectan a un sector o grupo poblacional específico.

No existe una sola definición de políticas públicas y es por ello que en esta investigación se utilizará una conceptualización amplia, pero delineada por los aspectos decisional: quién decide y qué se decide; operativo: qué se hace y quién lo hace; y teleológico: para qué se hace. Con esta explicación, puede decirse “que las políticas públicas son el conjunto de sucesivas iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan la resolución de las mismas o llevarlas a niveles manejables” (Vargas, 1999, p. 57).

Harguindéguy (2015) señala que son “programas desarrollados por autoridades públicas” (p. 24), las cuales se crean para que de manera directa o indirecta se intervenga sobre la población, su comportamiento y el entorno. Cejudo y Michel (2016) las identifican como “un conjunto de acciones específicas orientadas a resolver un problema público, acotado, concreto” (p. 3). Sanjurjo (2013) dice que se caracterizan por ser “las respuestas

⁵ En México la palabra “grilla” puede entenderse como una forma coloquial para referirse a este particular significado de política.

que el Estado puede dar (o no) a las demandas de la sociedad, en forma de normas, instituciones, prestaciones, bienes públicos o servicios” (p. 6).

Arellano y Blanco (2016) sostienen que son “una forma particular de decidir y ejecutar las acciones de gobierno, pero no la única posible” (p. 25); por último, Amparo y Maldonado (2010) las conceptualizan como

conjuntos de decisiones de carácter público que atraviesan un proceso que va desde el establecimiento de la problemática a resolver hasta su procesamiento y conversión en decisiones de autoridad por la vía que marcan las reglas de funcionamiento del propio sistema político. (p. 222)

Para Harguindéguy (2015) el estudio o “análisis de políticas públicas es una subdisciplina de la ciencia política, al igual que el estudio del comportamiento electoral, las instituciones, la cultura política, la administración pública, las relaciones internacionales, las élites o las ideas filosóficas” (p. 23); esta subdisciplina nació de la inquietud por entender ampliamente por qué los gobiernos deciden actuar o ser indiferentes ante fenómenos o problemáticas específicas.

Harguindéguy (2015) establece que la realización de programas gubernamentales no es algo novedoso, sin embargo, lo que sí es relativamente reciente es el hecho de tomar los resultados de las acciones públicas para su estudio científico. Es durante la década de los 50's en los Estados Unidos de América, con el trabajo académico de Harold D. Lasswell, que surge la subdisciplina de las políticas públicas, la cual es un marco de estudios multidisciplinarios sobre las razones que los gobiernos tienen para actuar de una u otra forma ante fenómenos sociales.

Es igualmente importante precisar dos cosas, la primera es que si bien Lasswell (1951) es quien tiene el mérito de ser el fundador de la subdisciplina de las políticas públicas, también las aportaciones sobre la racionalidad limitada (Simon 1945), el incrementalismo (Lindblom 1959), la argumentación para la formulación de políticas públicas (Majone 1997), los pasos para su análisis (Bardach 1998), y las sucesivas investigaciones desde distintas ópticas científicas aplicadas en diversas áreas, resultaron esenciales para su consolidación. En segundo lugar, se debe tener en cuenta que, aunque el análisis de políticas públicas es una subdisciplina de la ciencia política, todas las ciencias sociales poseen el legítimo derecho de ocuparse en estudios de esta índole. A propósito de este planteamiento puede decirse que:

el análisis de políticas públicas no sólo asume que ninguna disciplina tiene todas las respuestas, sino que de hecho las mejores soluciones son aquellas capaces de reunir, en una sola decisión o en una secuencia articulada de procesos, diversas aproximaciones teóricas (Merino, et al., 2010, pp. 11-12).

Una razón por la cual los análisis de políticas públicas mantienen su vigencia como objeto de estudio de las ciencias sociales es que los diferentes órdenes de gobierno de los regímenes democráticos —como lo es el caso mexicano— tienen un interés natural por producir resultados favorables (o que se perciban como tal) para sus habitantes.⁶ Debido a que los gobiernos han convertido en necesidad la obtención de conocimientos sobre políticas públicas, resulta lógico que los estudios en esta área se encuentren en una situación propicia para su desarrollo.

Dado que el análisis de las políticas públicas obedece a la lógica de la multidisciplinariedad (sujeta a distintas corrientes teóricas y conceptuales), no es de

⁶ No es un motivo de esta investigación averiguar qué se encuentra tras dicho interés.

extrañar que esta subdisciplina, a su vez, se derive en diferentes enfoques, por ejemplo: el secuencial, el cognitivo, el argumentativo, el neoinstitucional, de redes de política, etc. Cada perspectiva analítica tiene diferentes alcances explicativos, y la elección de una o de otra para llevar a cabo un estudio debe realizarse en función de las características del objeto y/o sujetos estudiados.

1.2 Sistema Político

Por las características metodológicas y conceptuales del enfoque del MCP, se entiende que existen dos contextos de política, uno que es de carácter general, representado por el sistema político, y otros de carácter particular, que son los subsistemas de política pública. El sistema político

se refiere al conjunto de grupos y procesos políticos que interactúan en un entorno histórico y cultural y se caracterizan por cierto grado de interdependencia recíproca que se expresa en las prácticas, hábitos, rituales y reglas no escritas que organizan la competencia por el poder político entre los actores y, específicamente, entre la clase política. (Sistema de Información Legislativa, 2022)

De acuerdo con Bobbio, Matteucci y Pasquino (2002), “en su acepción más general, la expresión ‘s. político’ se refiere a cualquier conjunto de instituciones, de grupos y de procesos políticos caracterizados por un cierto grado de interdependencia recíproca” (p. 1464). Para Nohlen y Thibaut (2014)

el sistema político es un concepto fundamental para el análisis de lo político, que abarca, de acuerdo al concepto de la política de tres dimensiones, la totalidad de las instituciones políticas (estructuras), los procesos políticos y los contenidos de las decisiones políticas. (pp. 183-184)

Hay que aclarar que el enfoque del MCP hace una distinción, pero admite que hay dificultades para la delimitación, entre los subsistemas de política pública respecto del sistema político. Ambas acciones (distinguir y delimitar) son necesarias para el análisis de las políticas públicas, puesto que al ubicar los espacios o nichos en los que se encuentran las coaliciones promotoras, es posible emprender investigaciones sobre ellas (como lo es la presente); dicho de otra manera, al encontrar a los sujetos de estudio, es entonces que puede proceder el estudio de esos sujetos. El Cuadro 1 muestra seis definiciones de sistema político que aportan más puntos de referencia para la comprensión de este concepto.

Cuadro 1

Contrastivo de definiciones de sistemas políticos

Autor	Definición
David Easton	Un sistema político es la agrupación de relaciones políticas. Las relaciones políticas se distinguen de las demás relaciones entre individuos ya que estas se encaminan hacia la imposición de valores en una sociedad.
Jean William Lapierre	Un sistema político es una serie de pasos decisivos de pertenencia general en la comunidad internacional.
Gabriel Almond	Un sistema político es la agrupación de interacciones que existen en cualquier sociedad independiente en donde ocurran procesos de integración y adaptación interna, pero también hacia otras sociedades, bien sea de manera pacífica o no.
Karl Deutsch	Un grupo con la capacidad de autodeterminación, con base en información recabada desde el medio ambiente, la cual interactúa mediante flujos (Modelo Cibernético).
Maurice Duverger	El sistema político es el entorno en el que confluyen actores políticos. Al mismo tiempo, las instituciones políticas forman parte de un subsistema, a las cuales se les denomina régimen político.
Samuel Phillips Huntington	El sistema político es la agrupación de algunas instituciones políticas, que poseen expresiones formales notorias en el ámbito

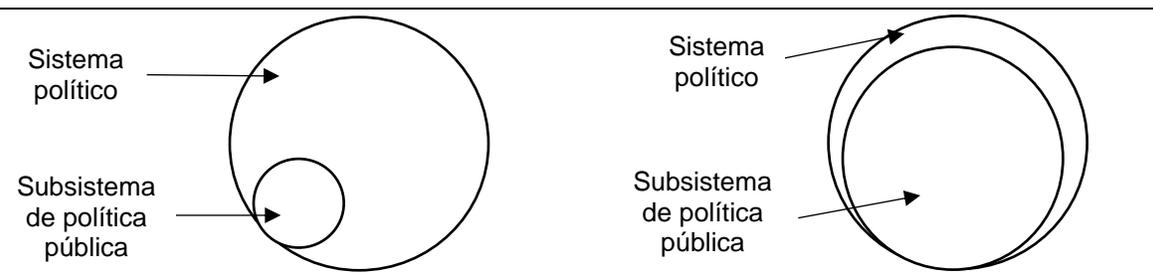
legal, relacionadas con el grado de participación expresado en un entorno empírico y llevadas al ejercicio del poder político mediante instituciones y acciones de gobierno.

Fuente: adaptado de *Ciencia política. Perspectiva multidisciplinaria* (p. 31), por C. Gómez Díaz, 2015, Tirant Lo Blanch.

Aunque se hable de “contexto general” y “contextos particulares”, no significa que estos últimos deban ser necesariamente pequeños y, de hecho, pueden extenderse de modo que, como se indicó antes, su delimitación puede ser un trabajo complicado. La Figura 2 muestra dos posibles representaciones de un sistema político y un subsistema de política pública.

Figura 2

Representaciones del sistema político y los subsistemas de política pública



Fuente: elaboración propia.

En la presente investigación se entiende que el sistema político es el aparato social y político, integrado por instituciones formales (como lo son los poderes públicos federales) e informales (un ejemplo son algunos movimientos sociales), que constantemente busca ser influido por distintos medios (juicios de amparo, propuestas de leyes, marchas, plantones, etc.) y recursos (legales, pacíficos o violentos, simbólicos o materiales, entre otros) por una variedad de actores con diferentes intereses, cuyo espacio físico está en todo el territorio mexicano en sí.

El sistema político mexicano contiene al subsistema de la PCM que, a su vez, constituye el entorno en el que se ubican las tres coaliciones promotoras que formulan e impulsan los cambios de la PCM.

1.3 Subsistema de Política Pública

Para el enfoque del MCP el subsistema de política pública es el contexto particular en el que las coaliciones promotoras se enfrentan para definir las bases decisionales, operativas y teleológicas de una política pública. Es en el subsistema donde la coalición dominante impone su sistema de creencias (que sirve como eje para la coordinación de sus simpatizantes y militantes y se mantiene estable a través del tiempo) y cuyos aspectos se transmiten hacia el sistema político.

En palabras de Freeman y Parris Steevens (1987) y Jordan (1990a) la noción de subsistema no es actual, sino que surgió hace medio siglo como un elemento analítico centrado en destacar que gran parte de las acciones gubernamentales eran decididas por grupos de individuos ubicados en un espacio político determinado (recuperado en Klijn, 1998, p. 22). Por su parte, Ripley y Franklin (1987) formaron el concepto de subgobiernos, sin embargo, este término puede considerarse equivalente a subsistema, puesto que la definición de los subgobiernos tiene los mismos principios que la de los subsistemas, ya que los consideran un conjunto de individuos que ciertamente poseen la capacidad de tomar la mayoría de las decisiones de acción gubernamental en un contexto bien definido (citados por Klijn, 1998, p. 23).⁷

⁷ Hay que observar que estas definiciones son de hecho más adecuadas para aclarar qué son las coaliciones promotoras y no los subsistemas de política pública, debido a esto, tiene que advertirse que en la presente investigación dichos términos no se usan como equivalentes, sino que cada cual tiene un sentido y aportación distinta.

Sabatier y Weible (2010) argumentan que los subsistemas de política pública se consideran desarrollados (cuando hay experiencia institucional y especialización en un asunto específico) o incipientes (en caso de no encontrarse las condiciones anteriores, característicos de países en vías de desarrollo). Asimismo, estos pueden ser anidados (si están dentro de una política pública más amplia) o superpuestos (si es que conviven con otros subsistemas).

Siguiendo la lógica del párrafo anterior, y en función de la realidad del contexto mexicano, debe entenderse que el subsistema de la política cannábica mexicana es incipiente, pues en comparación de, por ejemplo, los Estados Unidos de América o Uruguay, no se cuenta con demasiada experiencia o especialización en cuanto a la atención del fenómeno del consumo de marihuana con fines recreativos. Este aspecto se desarrolla en otro capítulo. Asimismo, la política cannábica mexicana es una política pública anidada en la política de narcóticos (o política de drogas).

Para defender a México de la acusación de tener un subsistema de PCM de carácter incipiente, hay que decir que realmente todo país que opere un modelo de control del cannabis de tipo prohibicionista cuenta, de hecho, con un subsistema incipiente, porque ningún conocimiento puede generarse en un contexto en el que no se puede disponer con libertad del objeto de estudio, cuestión que precisamente ocurre como consecuencia de la prohibición de la marihuana.

1.4 Enfoque del Marco de Coaliciones Promotoras (MCP)

El enfoque del MCP es una perspectiva teórica concebida por Paul Sabatier en los años 80 (y posteriormente desarrollada junto con Hank Jenkins-Smith) como “un marco conceptual del proceso de las políticas (...) para resolver problemas ‘insolubles’: aquellos

que involucran grandes conflictos de objetivos, discusiones técnicas importantes y muchos actores de diversos niveles de gobierno” (Sabatier y Weible, 2010, p. 203). Martínez (2021) apunta que el enfoque del MCP se desarrolló como respuesta a las deficiencias

de la investigación de políticas públicas a fines de la década de 1970 y principios de los ochenta, incluida la necesidad de desarrollar una teoría alternativa del proceso de políticas para superar las limitaciones de las etapas heurísticas y la necesidad de proporcionar un enfoque integral para comprender la política y el cambio de políticas a lo largo del tiempo.

En esos mismos términos, Estévez y Esper (2008) subrayan que la construcción del enfoque del MCP se dio como respuesta a cubrir la necesidad de tener una perspectiva teórica de que permitiera alcanzar un conocimiento profundo en el análisis del proceso de las políticas públicas, el cual tendría que superar las limitaciones marcadas por los modelos cíclicos que, además, tendían a ignorar “el papel que las ideologías y los valores podían jugar en el destino de las políticas públicas. [Por lo tanto, la aplicación del enfoque del MCP se orientó a] solucionar las deficiencias de los esquemas previos, inútiles en explicar los intensos conflictos que surgían en la arena de poder” (pp. 53 y 54. Las palabras entre corchetes son una aclaración del autor).

Weible, en una entrevista realizada por Martínez (2021)⁸ declaró que enfoque del MCP esencialmente “se plantea preguntas sobre cuándo y bajo qué condiciones se movilizan las coaliciones, y el papel del aprendizaje y la información dentro de ellas”. Weible también afirmó que el enfoque del MCP se pensó

⁸ Esta entrevista fue realizada por Adán Martínez Hernández, Maestro en Gobierno y Asuntos Públicos por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México (FLACSO México). Se puede consultar en: <https://perfilesla.flacso.edu.mx/index.php/perfilesla/article/view/1406>

como un marco que consiste en un conjunto de conceptos compartidos, supuestos y generalizaciones de relaciones entre esos conceptos que proporciona una plataforma de investigación donde personas de todo el mundo pueden responder un conjunto similar de preguntas. Esas preguntas generalmente incluyen temas relacionados con coaliciones, aprendizaje y cambio en las políticas, aunque tampoco debe limitarse a estas tres áreas. Esto significa que el marco tiene cierto alcance y ofrece supuestos claros, conceptos básicos y una relación entre estos conceptos expresados de manera general al nivel del marco (Martínez, 2021).

Para la aplicación del enfoque del MCP en un estudio de políticas públicas es requerido que se contemple un periodo igual o mayor a una década, pues esto permite analizar los cambios en los subsistemas de política pública que van más allá de eventos coyunturales (Rubio y Rosero, 2010 y Moreno, 2018). Otro punto central que Sabatier y Weible (2010) marcan es que este enfoque “predice que las creencias y el comportamiento de las partes interesadas se insertan dentro de redes informales y que la formulación de políticas está estructurada, en parte, por las redes formadas entre importantes participantes” (p. 211).

El enfoque del MCP pretende exponer la forma en que surgen los cambios en las políticas públicas, enfatizando en la relevancia que tienen las ideas, así como los elementos de conocimiento y los axiológicos, las creencias, las experiencias, entre otros aspectos (Martín, 2007). El enfoque del MCP

comienza con tres “piedras angulares”: (1) un supuesto nivel macro de que la mayoría de las formulaciones de políticas ocurren entre especialistas dentro de un subsistema, pero que su comportamiento se ve afectado por factores del sistema político y socioeconómico más amplio; (2) un “modelo del individuo” en el nivel micro

tomado en gran parte de la psicología social; y (3) una convicción en el nivel medio de que la mejor forma de tratar con la multiplicidad de actores en un subsistema es juntarlos en “coaliciones promotoras”. (Sabatier y Weible, 2010, pp. 205-206)

Es importante recordar que el enfoque del MCP contempla la diferencia entre el sistema político y los subsistemas de políticas públicas; el primero engloba al segundo, pero para mayor precisión se debe decir que el sistema político se refiere a la estructura institucional general en donde diversos actores desarrollan sus actividades sociopolíticas comunes; por su lado, los subsistemas de políticas se refieren a entornos y dinámicas específicas en la que determinados agentes se involucran en defensa de sus sistemas de creencias.

Rubio y Rosero (2010) también apuntan que, de acuerdo con el enfoque del MCP, los cambios en las políticas ocurren de acuerdo con las alteraciones en los subsistemas y las coaliciones que contienen, pero sin olvidar que esas alteraciones pueden suceder como consecuencia de las transformaciones externas tanto al subsistema como al sistema de creencias. En otras palabras, esto se traduce como que los cambios pueden proceder del enfrentamiento entre actores (con la consiguiente dominación de una u otra postura), o a los cambios que se impulsan desde el ámbito internacional.

Algunas de las ventajas generales que ofrece la aplicación del MCP para el análisis de políticas públicas son:

- Este enfoque cuenta con un entramado conceptual completo que permite traducir los datos y los hechos empíricos en categorías de estudio concretas y manejables
- Al ser una visión científica contemporánea se posibilita su adaptación a diferentes contextos, pero sin tener alejarse de sus principios teóricos

- Las investigaciones que se hacen con base en este modelo admiten de igual forma datos cuantitativos y/o cualitativos, que pueden obtenerse de diversas fuentes
- No minimiza la relevancia de los aspectos subjetivos, ideológicos o informales como factores de cambio en los procesos de las políticas públicas

Asimismo, es necesario conocer las limitaciones inherentes del enfoque del MCP, que son:

- A pesar de su popularidad fuera de las fronteras de los Estados Unidos de América, el enfoque del MCP originalmente no fue pensado para aplicarse en contextos diferentes al de dicho país,⁹ por lo que existe la posibilidad de encontrar incompatibilidades entre su diseño y el espacio en el que se busque su desarrollo. En palabras de Weible, tratar de tomar el enfoque del MCP “y desarrollar teorías e hipótesis contextualizadas puede ser realmente desafiante” (Citado por Martínez, 2021).
- De la mano del anterior punto, está la barrera del idioma, debido a que las definiciones vinculadas con el enfoque del MCP son susceptibles de cambiar o perder su significado al traducirlas desde la lengua inglesa
- El enfoque del MCP no contempla a los actores que se encuentran fuera de las agrupaciones que integran a las coaliciones promotoras (por ejemplo, los miembros de las bandas criminales), por lo que se da por hecho —o se ignora— la influencia que estos ejercen en los subsistemas de políticas públicas

⁹ Weible señaló que “en los últimos quince años desde 2007 ha sido la gran cantidad de aplicaciones que se han sucedido en todo el mundo. Desde 1984 hasta 2006 hubo alrededor de ochenta aplicaciones del MCP. En los últimos diez o quince años, ha habido cerca de quinientas, aunque no estoy completamente seguro de cuántas aplicaciones del MCP se han llevado a cabo en otros idiomas además del inglés” (citado por Martínez, 2021).

- Que puede ser poco práctico tener que observar un proceso de política pública por un periodo equivalente o mayor a una década para comprender sus cambios

1.5 Coaliciones Promotoras

Las coaliciones promotoras son conjuntos de agrupaciones de actores (tanto públicos como privados) de diversas posiciones que comparten una postura idéntica ante un fenómeno determinado y, por convicción propia, se relacionarán y actuarán sostenidamente en un área de política pública (Estévez y Esper, 2008, p. 54). Se integran por “funcionarios electos y nombrados, líderes de grupos de interés, investigadores, entre otros” (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993, p. 25, citados por Moreno, 2018, p. 312).

Para Sanjurjo (2013) las coaliciones promotoras representan construcciones abstractas “conformadas por actores con intereses y criterios similares, pero que no tienen por qué estar formalizados en una institución u organización” (p. 6). Asimismo, estas se mantienen unidas en función de acuerdos no triviales y su coordinación muestra relativa eficacia a través del tiempo (Rubio y Rosero, 2010, y Moreno, 2018).

Sabatier y Weible (2010) especifican que las coaliciones promotoras no cuentan con acceso ni distribución equitativa a los recursos públicos y privados, los cuales son: a. Autoridad legal para tomar decisiones sobre políticas; b. Opinión pública; c. Información técnica y científica; d. Grupos movilizables; e. Recursos financieros; y f. Liderazgo hábil; y entre sus filas se encuentran las siguientes cuatro de agrupaciones de actores.

1. Triángulos de hierro, compuestos por legisladoras/res, funcionarias/os y grupos de interés
2. Investigadoras/es
3. Periodistas

4. Autoridades judiciales

Las coaliciones promotoras no se forman de manera aleatoria, sino que lo hacen en torno a un sistema de creencias (propio para cada coalición), que funge como el “elemento aglutinante, que actúa manteniéndolas a lo largo del tiempo” (Estévez y Esper, 2008, p. 5). En los subsistemas de política pública pueden existir múltiples coaliciones promotoras, pero nunca serán menos de dos. La coalición que logra imponer su sistema de creencias se denominará coalición mayoritaria o dominante, mientras que el resto serán coaliciones minoritarias.

Como se ha esbozado antes, dentro del fenómeno del consumo de marihuana con fines recreativos se reconoce la existencia de dos tipos de coaliciones promotoras, la que milita un sistema de creencias afín al prohibicionismo de la marihuana, y las que son afines a sistemas de creencias no-prohibicionistas. Cada coalición está integrada por agrupaciones de actores que, aunque no compartan condición de usuario (consumen o no consumen marihuana), se identifican con un conjunto específico de valores e ideas.

1.6 Sistemas de Creencias

La postura que adoptan las coaliciones promotoras se denomina sistemas de creencias, que son “el conjunto de valores que algunos actores consideran prioritarios” (Moreno 2018, p. 312), mismos que tienen la susceptibilidad de traducirse en políticas reales (Sabatier y Weible, 2010, p. 206), de acuerdo con los recursos que tengan a su disposición y las estrategias que utilicen para sacarles el mayor beneficio (Rubio y Rosero, 2010, p. 206). La relevancia de estos elementos intangibles estriba en que posibilitan la creación de la coalición, le dan motivos para actuar en el subsistema para incidir en la configuración y desarrollo de los programas que derivan de alguna política pública. De esta

manera, las coaliciones promotoras pretenden modificar la acción de las instituciones gubernamentales con el objetivo de alcanzar las metas de la política pública (Rubio y Rosero, 2010: 191).

Los sistemas de creencias se estructuran en los siguientes tres niveles:

1. Creencias fundamentales. Constituyen el núcleo profundo de una política pública (*deep core beliefs*). Aquí se encuentran los valores primordiales de las coaliciones promotoras, aquellas cuestiones evidentes e inapelables, es decir, las creencias “ontológicas básicas” (Martinón, 2007, p. 296) o los “axiomas normativos y profundamente arraigados” (Sanjurjo, 2013, p. 7) que determinan la conducta de los actores ante las diferencias entre la libertad y la igualdad, y los derechos individuales frente a los derechos colectivos, así como la identidad en cuanto a cultura, religión y origen étnico (Acevedo y Macías, 2018, p. 16).
2. Creencias sobre políticas públicas. Constituyen el núcleo de política pública (*policy core beliefs*). Representan la aplicación de las creencias fundamentales, es decir que “consiste en percepciones causales, estrategias básicas y posiciones políticas sobre un campo o subsistema determinado de políticas públicas (...) es rígido, pero puede sufrir variaciones en el mediano o largo plazo” (Sanjurjo, 2013, p. 7).
Las creencias sobre políticas públicas se entienden por ser las que pertenecen a un entorno empírico, es decir, que están relacionadas con el subsistema de política pública; este nivel muestra los elementos que dan cohesión a las coaliciones promotoras en el momento de expresar el compromiso e interés de sus actores (Acevedo y Macías, 2018, p. 17).
3. Creencias instrumentales. Son los aspectos secundarios de una política pública. Representan los instrumentos específicos de las creencias fundamentales, y dan cuenta de las preferencias que las coaliciones tienen al respecto de las medidas que

se tomarán para alcanzar los objetivos específicos de la acción pública, o la manera en que se contemplan determinados aspectos. Este es el nivel que más fácilmente puede cambiar (Acevedo y Macías, 2018, p. 17).

Los aspectos secundarios ayudan a matizar la seriedad del problema que se atiende con una política pública, y dan y matizan los factores de origen del problema o fenómeno que les ocupa en áreas específicas como lo puede ser el reparto de presupuesto público o el diseño de instrumentos para su evaluación (Martín, 2007, p. 296).

Las coaliciones promotoras y los sistemas de creencias le dan sentido a la PCM, puesto que permiten argumentar que su núcleo profundo u orientación no se sostiene en la ocurrencia o en la aleatoriedad, sino que atiende a un razonamiento sobre cuál se creía o se cree que debe ser el posicionamiento y actuación del Estado como ente regulador de la libertad de las personas frente al fenómeno del consumo de marihuana.

El anterior planteamiento evoca el marco de pensamiento de la política de las políticas públicas, que Stein y Tommasi (2006) conciben como “el complejo proceso que subyace en las políticas” (p. 410), es decir, la manera en cómo los enfrentamientos ideológicos, discursivos y materiales entre dos o más actores determina las características centrales que adquiere el producto, en este caso la política pública, que es objeto de sus controversias. La política de las políticas puede definirse como el armazón ideológico y axiológico que, a su vez, sustenta los elementos prácticos que la vuelven tangible.

El enfoque del MCP indica que los cambios en las políticas públicas pueden ocurrir por el aprendizaje, los shocks externos, los shocks internos o por acuerdos; en el siguiente apartado se detallan esas vías de cambio.

1.7 Vías para el Cambio en los Sistemas de Creencias

Los sistemas de creencias son estables, pero no estáticos, y pueden modificarse por la influencia de alguno de los cuatro factores que a continuación se detallan. Hay que remarcar que “los cambios ocurridos en los aspectos secundarios, tienen como fuente elementos de naturaleza cognitiva. En cambio, el cambio mayor, se debe a causas motivadas por factores no cognitivos” (Estévez y Esper, 2008, p. 61).

1. Aprendizaje orientado a la política pública. El enfoque del MCP señala que el conocimiento técnico y científico es un recurso sumamente importante que da legitimidad a las creencias de las coaliciones. Precisamente, cuando hay información que permita modificar esas creencias, los cambios podrán comenzar a ocurrir.
2. Shocks externos. Son acontecimientos grandes que influyen sobre el sistema político, y que por tanto quedan fuera del alcance de los subsistemas de política, que pueden obligar a que existan transformaciones en las políticas públicas. Ejemplos de estos son los desastres naturales y/o los cambios de gobierno en el ámbito nacional.

Los shocks externos actúan en tres escenarios dentro del propio sistema político:

- I. Factores exógenos estables (que guardan los atributos generales de una política pública), y que contemplan o definen cuál será la repartición inicial de recursos naturales; el orden de los valores sociales fundamentales; y la arquitectura institucional. Estos factores raramente cambian en periodos menores a una década.

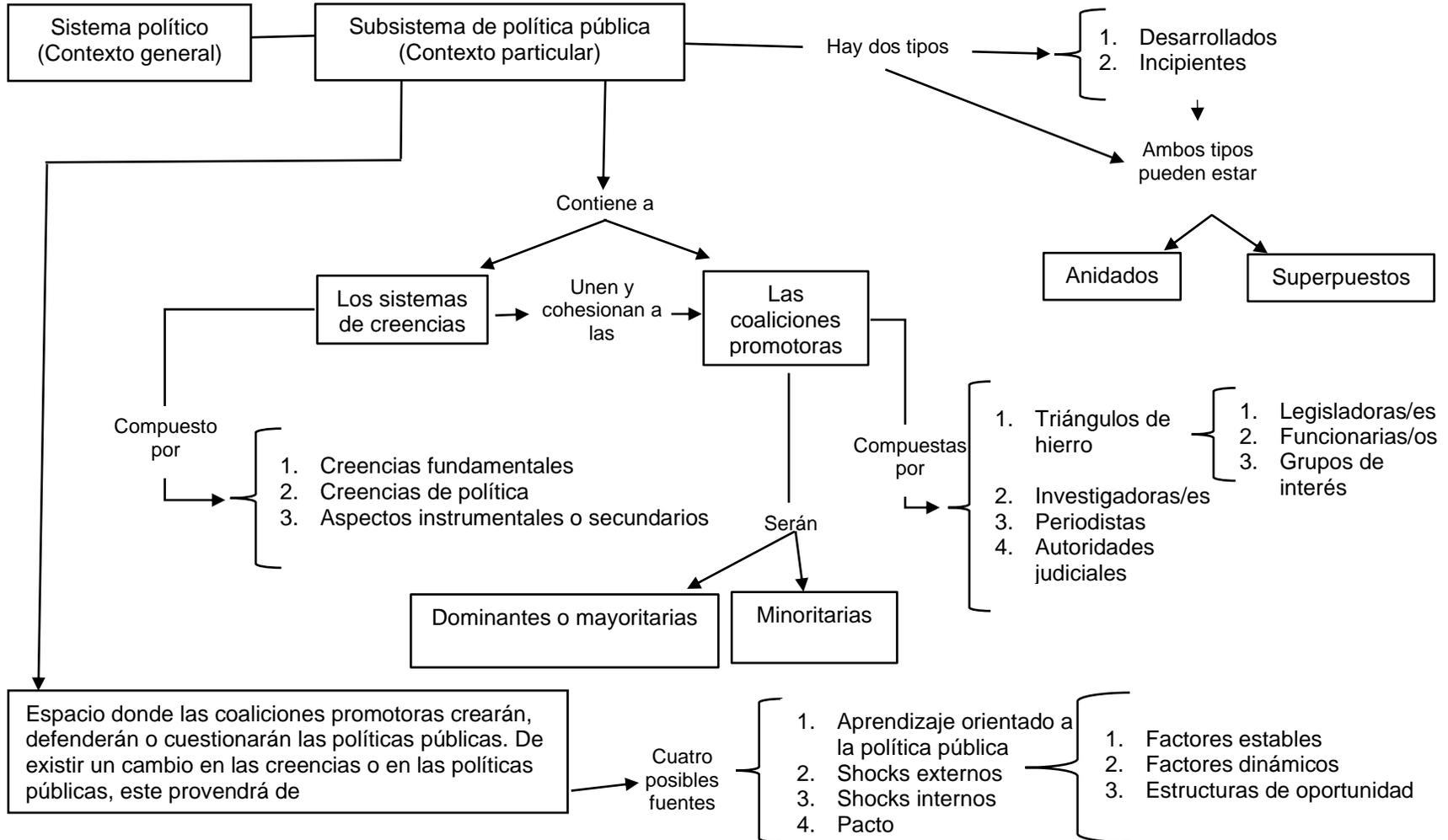
- II. Factores exógenos dinámicos, representados por cambios en condiciones socioeconómicas (crisis); cambios en coaliciones gubernamentales y legislativas; decisiones desde los más importantes subsistemas de política pública; cambios en la opinión pública.
 - III. Estructuras de oportunidad; este tercer factor de cambios en las políticas públicas contempla dos aspectos, el del grado de consenso (alto, medio o bajo) requerido para lograr un cambio importante en una política pública; y la apertura del sistema político para permitir un cambio.
3. Shocks internos. Son perturbaciones significativas al interior de un subsistema de política. Ejemplo de esto son desastres o crisis directamente relacionadas con el fenómeno u objeto de una política pública. Los shocks internos además de tener la capacidad de conseguir una redistribución de recursos para las coaliciones (por ejemplo, en el gasto público), también sirven para confirmar las creencias de las coaliciones.
 4. Un pacto. Son acuerdos negociados entre coaliciones, en los cuales se determina el plazo y la manera en que ocurrirá un cambio importante en una política pública.

Por último, hay que hacer notar que “no todos los cambios que ocurren en un dominio de políticas públicas son similares o poseen idéntica magnitud” (Estévez y Esper, 2008: 59), entonces es asumible que los cambios en la PCM han ocurrido en términos similares, ni tampoco han tenido el mismo alcance.

Como apoyo para el presente capítulo, en la Figura 3 se representan las jerarquías y relaciones conceptuales del enfoque del MCP.

Figura 3

Jerarquías y relaciones de los conceptos del marco de coaliciones promotoras



Fuente: elaboración propia.

1.8 Política de Drogas y Política Cannábica

La política de drogas, o política de narcóticos, es el conjunto de leyes, códigos, planes, programas —y los mecanismos a los que estos dan origen— que un sistema político destina a la atención del fenómeno del consumo de sustancias estupefacientes y psicotrópicas ilegales (como lo es la heroína, la cocaína o la marihuana), excluyendo, por ejemplo, al alcohol o el tabaco, que son legales. En el ámbito internacional es común que los países no distingan entre los tipos de narcóticos que existen, o al menos no más allá de su condición jurídica y, por lo tanto, que ejerzan un control similar sobre todas estas sustancias.

Por otra parte, se encuentra la política cannábica, que se refiere específicamente a las leyes, planes, programas —y los mecanismos a los que estos den origen— que un sistema político orienta hacia el control de la marihuana y de todas las actividades relacionadas con su consumo. Alrededor del mundo los países que sí diferencian a la marihuana del resto de drogas y que, por lo tanto, ejercen un control distinto para ambos casos son una minoría. En el contexto del continente americano solamente tres países tienen modelos de control en los que se separa a la marihuana de las demás sustancias.

Desde hace varias décadas el fenómeno del consumo de marihuana ha aparecido como un tema social, político y mediático de carácter controversial. Similar al pensamiento de Couto (2014), que en su propia investigación¹⁰ estableció que su objetivo “no es entablar o mantener una polémica” (p. 6), en este estudio se coincide con que los trabajos académicos que abordan la temática del consumo de narcóticos o drogas deben dar

¹⁰ Tesis de Maestría en Derecho “La legalización de la marihuana en México”.

elementos e información útil que coadyuve para que tanto la legislación como las políticas públicas sean más adecuadas para su contexto.

En el particular caso de la marihuana, se sabe que su consumo conlleva menores afectaciones a la salud de las personas en comparación con los daños que pueden llegar a causar “otras drogas comunes, legales o ilegales” (Couto, 2014, p. 2) como lo puede ser el alcohol, el tabaco o la heroína, esto incluso si la marihuana llegase a ser consumida en mayores cantidades que estas últimas sustancias. Actualmente distintas investigaciones de instituciones como la Organización Mundial de la Salud han evidenciado el uso de la prohibición como modelo de control ya no es lo más viable (Couto, 2014) tanto a nivel operativo como en la generación de resultados.

1.9 Modelos para el Control de las Drogas o Narcóticos

Los Estados pueden optar por ejercer el control de los narcóticos en general (o de los narcóticos y aparte el cannabis) a través de tres modelos: el prohibicionista, el de la regulación, y el de la legalización, cuyas características se detallarán más adelante. Se habla de modelos de “control” y no de “regulación” por dos motivos. Lo primero es por el significado de la palabra “control”, que remite a la relación de dominio que un sujeto tiene sobre otro (s) sujeto (s) u objeto (s). En el contexto de este estudio hay que pensar que en esa relación el sujeto es el gobierno, y es quien ejerce dominación sobre el objeto (que son las drogas), pudiendo elegir una forma en particular de entre varias —no necesariamente de regulación—. En segundo lugar, se reserva la palabra “regulación” para referirse exclusivamente al modelo para el control de las drogas que se guía por ese principio, es decir, el modelo de la regulación, que se diferencia de los otros dos.

Es importante observar que hay mayor información disponible en cuanto a los análisis, que generalmente tienen un sentido crítico, de los modelos prohibicionistas, y para el caso de los modelos de legalización, la información es más reducida. Este hecho quizás se explique debido al mayor número de casos y a los periodos más prolongados en los cuales distintos países se han operado sistemas de tipo prohibicionista, mientras que los modelos de regulación y legalización, en comparación de los primeros, han funcionado en menos lugares durante lapsos más cortos.

Ello constituye una ventaja para la argumentación de los fallos y la ineficiencia de la prohibición como paradigma del control de los narcóticos en general y de la marihuana en particular; sin embargo, al contrario de lo que podría esperarse, esa desproporción de conocimientos no representa una ventaja en favor de la argumentación de los beneficios de la implementación de modelos de regulación o legalización, puesto que justamente no hay demasiadas evidencias en las cuales apoyarse.

1.9.1 Modelo de la Prohibición

Para Rolles (2012) y Acevedo y Macías (2018) el modelo de la prohibición consiste en prohibir, criminalizar y penalizar el cultivo, producción, oferta, distribución, posesión y uso de los narcóticos contemplados en la normatividad internacional y nacional, variando en cada país el grado en que opera la prohibición y la dureza de las penalidades. La respuesta a esas variaciones quizás esté relacionada con aspectos cuantitativos como lo es el porcentaje de población consumidora de drogas, y aspectos cualitativos, por ejemplo, la condición de cada país (productor, de tránsito o de destino).

Las políticas públicas de los países que adoptan el modelo prohibicionista giran en torno a la imposición de una prohibición absoluta o casi absoluta¹¹ de todo acto relacionado con narcóticos, es decir, que el esfuerzo del Estado está en evitar que ocurran estas actividades y, en caso de infringirse esta disposición, se deberá imponer una condena que implique la privación de la libertad. Las penas que implican privación de la libertad pueden responder a dos posturas, 1. Al hecho de contemplar a las personas infractoras como criminales, o 2. Contemplárseles como enfermas.

En la primera suposición se busca castigar al criminal que viola las normas y que desde el ámbito individual daña la esfera social, pues se asume que su comportamiento siempre estará ligado con su afición por el consumo de drogas y que hará lo que haga falta (robar, por ejemplo) para conseguir recursos para costear su vicio. En el entendido de que esta conducta es errónea, debe hacérsele pagar por ello. En el segundo caso, con la condena se busca rehabilitar a las personas que consumen drogas y regresarles a una “vida normal”, ya que se considera que estas sustancias atrapan a sus usuarios/as y les quitan su buen juicio.

1.9.2 Modelo de la Regulación

La segunda categoría la componen los modelos de la regulación. De acuerdo con Rolles (2012), las características de los mercados de narcóticos de esta índole implican el despliegue de secuencia de pasos de regulación a la producción y comercialización de narcóticos, los sujetos responsables de su resguardo, así como la población consumidora.

¹¹ La prohibición “casi absoluta” se señala de esta forma ya que en países que han adoptado el modelo de control prohibicionista (como Colombia, Ecuador y México), también han contemplado dentro de sus respectivas legislaciones una tolerancia especial hacia la portación de una cantidad máxima de ciertos narcóticos para consumo personal, pues esta condición se da en función al respeto al derecho al libre desarrollo de la personalidad de los individuos.

Algunos narcóticos, su preparación y actividades correlacionadas se dejan en la zona de la prohibición.

Por su parte, Acevedo y Macías (2018) añaden que un sistema de esta naturaleza contempla una estructura regulatoria para que ciertas drogas estén a disposición para su uso con fines medicinales, científicos y recreativos, bien sea bajo control del Estado o con la participación de actores privados, en donde los límites se fijan con base en los riesgos que existan ante el consumo de cada sustancia.

1.9.3 Modelo de la Legalización

En los modelos de la legalización las drogas no son ilegales y se encuentran a libre disposición para su compra-venta (igual que cualquier otro bien de consumo) dentro de un sistema de mercado abierto (Rolles, 2012: 18). En estos sistemas, desde la óptica del Estado, las personas que consumen narcóticos no son ni criminales ni enfermas, sino simplemente son usuarios/as que bajo su propio derecho deciden lo que tienen que hacer con su vida, asimismo, la legalización no implica que las instituciones públicas y privadas que brindan apoyo en los casos de abuso de drogas dejen de hacerlo.

CAPÍTULO 2

CONTROL DE LAS DROGAS EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL Y ANTECEDENTES DE LA POLÍTICA CANNÁBICA MEXICANA

Con el desarrollo del presente capítulo se aportan elementos para la descripción de los procesos sociopolíticos que promovieron los cambios en la PCM, y para la identificación de los sistemas de creencias que denotan las coaliciones promotoras del subsistema. En otras palabras, se busca contribuir en la realización de los objetivos específicos 1 y 3 de esta investigación.

En primera instancia se revisa la historia del control de las drogas en el ámbito internacional a través de diferentes tratados y convenciones. En el segundo se revisan los casos de los Estados Unidos de América, Uruguay y Canadá, países en los cuales pueden observarse modelos no-prohibicionistas para el control de la marihuana. También se hace un repaso por las experiencias en el subsistema de la política cannábica de Colombia y Argentina, en donde de manera similar a México, se ha tratado de cambiar el modelo para el control de cannabis, pero sin éxito. Al final, se hace una revisión del contexto y los antecedentes de las acciones que el gobierno mexicano¹² implementó durante el siglo XX para consolidar el modelo para el control de las drogas o narcóticos que al día de hoy se encuentra vigente.

¹² No puede considerarse que las acciones del gobierno que se revisan sean *política (s) pública (s)*, pues carecen de otros atributos como lo son el diseño, seguimiento y la evaluación. Es por este motivo que en este capítulo se opta por no hablar de *política (s) pública (s)* en el sentido que se plantearon el capítulo 1, sino considerarlas solamente como *acciones del gobierno*.

2.1 Convenciones y Tratados Internacionales Enfocados al Control de los Narcóticos

El control —o la intención de controlar— los narcóticos o drogas a nivel internacional tiene una larga historia, y aunque para los fines de la presente investigación no es estrictamente necesario analizar esa parte, es igualmente útil decir que a pesar de que el interés en esta cuestión implica aspectos sociales y políticos, el factor económico tiene mayor peso, pues el mercado de las drogas siempre ha sido muy lucrativo para los actores que se desenvuelven en él.

Además de pasar por un modelo de control exclusivamente basado en el poder de las armas, en tiempos más o menos recientes se ha intentado, a través de mecanismos institucionales de talla internacional promovidos principalmente por los Estados Unidos de América (E.U.A.), crear un marco jurídico común que oriente u obligue a los gobiernos de distintas naciones a actuar de determinada forma ante el fenómeno del consumo de narcóticos. No obstante, la dinámica social de los países volvió complicado que todos utilizaran los mismos instrumentos para aplicarse en sus realidades, puesto que no es igual tratar de regular las drogas en lugares en los que se produce, a regularlas en lugares en los que se consume.

En el caso de México, el gobierno federal siempre ha tenido interés o necesidad por ganar reconocimiento y prestigio en el ámbito institucional global y de mantener estable sus relaciones con los E.U.A., de modo que ha sido un participante frecuente en la firma de distintos tratados y convenciones internacionales. En cuanto al control de los narcóticos, las normas supranacionales que han influenciado la configuración de nuestra política de drogas y la PCM, se encuentran los siguientes acontecimientos:

- Convención del Opio en Shanghái en 1909

- Conferencia de La Haya en 1912¹³
- Convención Única de Estupefacientes de 1961
- Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas en 1971
- Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988

El paradigma prohibicionista comenzó a perder su hegemonía internacional a partir de 1970 y cada vez más países se atrevieron a acercarse a modelos de control alternativos; por ejemplo, “en el plano subnacional, un número significativo de estados dentro de los Estados Unidos [ya habían descriminalizado] la posesión de cannabis para uso personal desde la década de 1970” (Bewley-Taylor, Blickman y Jelsma, 2014, p. 45. Las palabras entre corchetes son una aclaración del autor). Por su parte, en Países Bajos se implementó un esquema similar en 1976 con la promulgación de la “Ley del opio”, con la cual se autorizó y reguló la venta de marihuana en los *Coffee Shops*.

Uruguay fue la primera nación en América Latina en aprovechar el conocimiento y las experiencias adquiridas en otras latitudes y desde 1980 su modelo dejó de basarse únicamente en la abstinencia y comenzó a dar lugar al enfoque del consumo responsable como paradigma de control. En 1990 se tuvo un retroceso, pero en el año 2000 la perspectiva de la no-prohibición recobró protagonismo y consolidó su dominio, como se explicará más adelante.

Otro caso notable es el de Portugal, que en 2001 puso un pie delante de todos los demás ejemplos al instrumentar un modelo de despenalización de la posesión de todas las drogas para consumo personal. Esta acción lejos de ser una invitación abierta para el

¹³ Una suerte de complemento de este evento fue la “Convención Internacional de Ginebra”, pero en la cual México no participó.

consumo de narcóticos en realidad fue una medida con la cual se quiso tener un control más efectivo de esta problemática, lo cual generó valiosos aprendizajes que, no obstante, han tendido a ser ignorados por parte de sus detractores, y exagerados por sus simpatizantes.

Estas excepciones a la política prohibicionista son la muestra de que ciertamente el control de las drogas puede —y debe de— conducirse por modelos alternos, definidos por las cualidades sociales, culturales y demográficas del entorno en el que se aplican.

2.2 Modelos Aplicados en Diferentes Países para el Control de las Drogas o Narcóticos

El control de la marihuana a nivel internacional puede darse a través de tres modelos diferentes: el modelo de la prohibición, el modelo de la regulación, y el modelo de la legalización. Debido a la influencia social, política, económica y hasta cultural ejercida por el gobierno estadounidense, el primer modelo se mantuvo como paradigma dominante, y durante varias décadas distintos países operaron bajo esa regla, dejando resultados cuestionables en materia de seguridad y salud pública, especialmente en términos de combate al narcotráfico y reducción en el consumo de drogas.

2.2.1 Estados Unidos de América

El sistema legislativo federal de los Estados Unidos de América no es estrictamente vinculante con el sistema legislativo de las entidades federativas, por lo que, a diferencia de México (donde las leyes estatales no deben contradecir a las leyes federales), en los E.U.A. no sucede así, de modo que el tratamiento de un mismo asunto puede ser diferente

en cada Estado. Actualmente varios Estados de los E.U.A. han legalizado el uso medicinal¹⁴ o el uso recreativo¹⁵ del cannabis.

La historia detrás de esta situación inició en 1996 cuando California legalizó el uso medicinal del cannabis y en el 2018 legalizó el uso recreativo; pero los pioneros en este ámbito fueron Colorado y Washington, pues la legalización del uso recreativo de la marihuana ocurrió en 2012. A lo largo de las décadas los subsistemas de política cannábica estatales han seguido distintos procesos y razonamientos para promover o retractarse de realizar cambios en sus modelos de control de la marihuana, como se puede apreciar en el Cuadro 2.

Cuadro 2

Subsistemas de control de la marihuana en los Estados Unidos de América

Lugar	Proceso del cambio en el modelo
Washington	El 6 de noviembre de 2021, el electorado en Washington votó para aprobar la iniciativa 502, dirigida hacia la regulación del uso de cannabis por personas adultas. En noviembre del siguiente año, se abrió la primera convocatoria para la expedición de licencias y así, a finales de 2014, iniciaron las actividades comerciales de cannabis.
Colorado	El Estado de Colorado, E.U.A., fue pionero en el tema de la regulación cannábica, pues el 22 de noviembre de 2012, a través de un referéndum, el 53.3% de las y los ciudadanos de este Estado votaron a favor de la Enmienda 64, con la cual se reformó la Constitución política para permitir la venta legal de cannabis.
Oregon	El 4 de noviembre de 2014, en Oregon se puso a votación la Oregon Ballot 91 y, con el 56% de los votos a favor y 44% en contra, la

¹⁴ Los Estados que han aprobado el uso medicinal de la marihuana son: Alabama, Alaska, Arizona, Arkansas, California, Colorado, Hawaii, Indiana, Iowa, Kentucky, Louisiana, Maine, Massachusetts, Michigan, Mississippi, Montana, New Hampshire, New Jersey, New Mexico, North Dakota, Oklahoma, Oregon, Pennsylvania, South Carolina, South Dakota, Tennessee, Texas, Utah, Vermont, Virginia, Washington, Washington D.C., Wisconsin, Wyoming.

¹⁵ Los Estados que han aprobado el uso recreativo de la marihuana son: Alaska, Arizona, California, Colorado, Illinois, Maine, Massachusetts, Michigan, Mississippi, Montana, Nevada, New Jersey, New Mexico, New York, Oregon, South Dakota, Vermont, Washington, además de Washington D.C.

Cuadro 2*Subsistemas de control de la marihuana en los Estados Unidos de América*

	<p>marihuana pasó a ser un producto legal, apegándose a la regulación tributaria determinada por la Comisión de Control de Licores de Oregón.</p>
Alaska	<p>En Alaska la regulación del cannabis con fines medicinales sucedió en 1998 y, por su parte, el uso personal de la planta fue aprobado mediante elecciones el 4 de noviembre de 2014.</p>
Washington D.C.	<p>En Washington D.C. la regulación legal de la marihuana ocurrió el 4 de noviembre de 2014. La ciudadanía de esta entidad había acumulado cerca de 57 mil firmas para que la decisión de la legalización cannábica fuese sometida a votación y, luego de un ejercicio democrático, casi el 70% de las y los votantes se inclinaron por la aprobación de la Iniciativa 71. Sin embargo, antes de que el Consejo de la Ciudad comenzara a operar el mercado del cannabis, el Congreso Federal prohibió la utilización de fondos públicos en lo relativo a la Iniciativa 71.</p>
Maine	<p>En 1999 por medio de un referéndum el Estado de Maine aprobó el uso medicinal de cannabis. Diez años más tarde, en un ejercicio similar al anterior, se estableció el mecanismo para la distribución de la planta y, de esta forma, a partir de 2010 comenzó a operar el Programa de Uso Medicinal de la Marihuana.</p>
Nevada	<p>El 8 de noviembre de 2016, por medio de un referéndum, el electorado de Nevada aprobó la Ley de Regulación y Fiscalización de la Marihuana. El mercado de cannabis en este Estado comenzó a funcionar desde el primer día de enero de 2017.</p>
California	<p>California fue la primera entidad estadounidense en permitir legalmente el uso medicinal de marihuana. Esto sucedió en 1996. El 8 de noviembre de 2016 el electorado californiano decidió (con 57% de los votos a favor y 43% en contra) aprobar la Ley sobre Uso Adulto de la Marihuana para implementar la venta legal de cannabis para uso personal.</p>
Massachussets	<p>Por medio elecciones, el 1 de agosto de 2017, las y los votantes de Massachussets aprobaron la implementación de un modelo de regulación del cannabis similar al que existe para el control del alcohol.</p>

Cuadro 2*Subsistemas de control de la marihuana en los Estados Unidos de América*

Michigan	Parecido a lo que ocurrió en Washington D.C., un grupo de activistas de Michigan presentaron alrededor de 365,000 firmas para que se pusiera a votación la legalización de la marihuana en ese Estado. Así, en abril de 2018 se decidió incluir este tema en las siguientes elecciones. El 6 de noviembre de 2018 (con 56% de votos a favor) se legalizó el mercado de cannabis y, a partir del siguiente año, empezaron las ventas con licencia.
Illinois	A partir del primer día de enero de 2020 comenzó a operar el mercado legal de marihuana en Illinois, luego de que el 31 de mayo de 2019 fuese aprobada por la Asamblea General del Estado la Ley de Regulación e Impuestos sobre el Cannabis. Con esto, Illinois se convirtió en la primera entidad de los E.U.A. en aprobar la legalización de la marihuana mediante una ley en vez de por iniciativa civil.
Vermont	El 22 de enero de 2018 el Congreso estatal de Vermont aprobó la Ley 86, con la cual, a diferencia de todos los Estados anteriores, no creó un modelo específico para la regulación cannábica, sino que se despenalizó la posesión de esa hierba para personas mayores de 21 años.

Fuente: elaboración propia con base en *Modelos de Regulación Legal de Cannabis en Estados Unidos* (pp. 2-24), por C. Reyes, F. Ibarra, G. Álvarez, J. Salazar, T. Ramírez y V. Gutiérrez, 2020, MUCD.

En la mayoría de las entidades federativas, la promoción de un cambio en el modelo de control de la marihuana no procedió desde el gobierno, sino desde los grupos de interés civiles, ya que estos se organizaron para promover las iniciativas de ley que se pusieron a consideración a través de procesos electorales. Cada modelo estatal se ajustó a su contexto y, como se mencionó al inicio, el fenómeno del consumo de marihuana fue atendido de manera distinta en cada Estado, cuestión un tanto similar al caso de Canadá, que se verá más adelante.

2.2.2 Uruguay

En diciembre de 2013 Uruguay aprobó una ley con la cual se estableció la regulación formal del mercado de cannabis, convirtiéndose así en el primer país del continente americano en incursionar en un modelo no-prohibicionista para el control de la marihuana a nivel nacional. La coalición del modelo de reducción de daños,¹⁶ liderada por el Presidente José Mujica, pese a estar en su contra el hecho de tener mayores dificultades para la comunicación entre sus militantes, estar dividida internamente y no contar con información técnica concluyente (Sanjurjo, 2013), fue quien consolidó el dominio de su sistema de creencias.

Para Sanjurjo¹⁷ esto se explica gracias al aprendizaje orientado a las políticas públicas relativas al consumo de drogas en la década de 1990 y al acontecimiento de un shock externo: el ascenso de un gobierno favorable a un cambio de paradigma en el control de la marihuana en el año 2000;¹⁸ la realidad de estos acontecimientos se expone en el Cuadro 3.

Cuadro 3

El cambio en el modelo de control de la marihuana en Uruguay

Fecha	Características del modelo
2000	<ul style="list-style-type: none"> Llega a la presidencia un actor que favoreció al modelo de la reducción de daños. La nueva actitud del Estado no significó el fin de la represión, pero el cambio de rumbo quedó rápidamente en evidencia, a través de la implementación

¹⁶ El modelo de “reducción de daños” es una manera de referirse al modelo de la regulación.

¹⁷ Que en su artículo “La aplicación del enfoque de coaliciones promotoras al cambio en las políticas de drogas en el Uruguay”, reflexionó sobre el planteamiento que el gobierno uruguayo hizo para llegar a la regulación legal del cannabis.

¹⁸ También se encontró que otros eventos no cognitivos, como el surgimiento de una opinión pública favorable a un cambio de paradigma en las acciones de los actores públicos en las áreas de seguridad y salud, y los eventos externos al subsistema, es decir, la dinámica transformadora en el contexto internacional, nutrieron el fortalecimiento de la coalición promotora de la reducción de daños.

Cuadro 3*El cambio en el modelo de control de la marihuana en Uruguay*

Fecha	Características del modelo
	<p>de varios programas. por primera vez se creó y distribuyó material educativo en materia de consumo responsable de drogas.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Entran en discusión tres coaliciones: prohibicionista; de reducción de daños; y de la liberalización del cannabis.
2010	<ul style="list-style-type: none"> • Llega a la presidencia un actor que propuso la iniciativa para legalizar y regular la producción, distribución, tenencia y consumo recreacional y médico del cannabis. • La iniciativa no tuvo apoyo por parte de la opinión pública, ni de la oposición ni de las y los simpatizantes del partido en el poder.
2013	<ul style="list-style-type: none"> • En julio la Comisión de Adicciones avaló y aprobó el proyecto de ley de la iniciativa anterior citada. • En diciembre la ley fue promulgada.
2016	<ul style="list-style-type: none"> • Comienza a operar el modelo de regulación de la marihuana a cargo del Instituto de Regulación y Control del Cannabis.

Fuente: elaboración propia con base en *La aplicación del enfoque de coaliciones promotoras al cambio en las políticas de drogas en el Uruguay* (pp. 1-34), por D. Sanjurjo, 2013.

Los procesos y razonamientos tras el cambio en la política cannábica uruguaya siguieron desde un planteamiento similar al del contexto estadounidense, no obstante, en ambos espacios las particularidades de cada cual influyeron en los modos de proceder. La diferencia inicial está en que, a diferencia de los E.U.A., en donde los cambios en el modelo de control del cannabis han sido en su mayoría el resultado de las iniciativas ciudadanas, en Uruguay los cambios fueron promovidos por el propio gobierno (Murkin, 2016).

2.2.3 Canadá

Desde 2018 y hasta la fecha Canadá es el único país del continente americano que ha implementado en su territorio nacional un modelo de legalización de la marihuana, el cual opera con reglas semejantes a las que este país tiene en cuanto a la venta de bebidas alcohólicas, de modo que cada una de sus diez provincias está encargada de fijar la edad mínima para comprar cannabis, así como los impuestos a las actividades comerciales relacionadas con la hierba.

Este país legalizó la venta y consumo de marihuana con fines recreativos con la creación de la *Cannabis Act (Bill C-45)*. Anterior al año 2018, durante gran parte del siglo XX el cannabis estuvo prohibido en el país y fue hasta el 2001 que se reguló su uso con fines medicinales. En el marco del proceso electoral de 2015 Justin Trudeau, líder del Partido Liberal de Canadá, metió en la agenda el tema de la legalización de la marihuana para su consumo con fines recreativos.

En noviembre de 2017 la Cámara de los Comunes aprobó la *Cannabis Act*, y en marzo del siguiente año la remitió al Senado para su revisión. En junio, con 52 votos a favor, 29 en contra y dos abstenciones, esta instancia también aprobó la nueva ley. A través de su cuenta de Twitter, Trudeau (2018) expresó¹⁹ que en Canadá había sido muy sencillo para las niñas y niños tener acceso a marihuana y, como efecto, los grupos delincuenciales se habían beneficiado, por lo que la aprobación por parte del Senado de la mencionada ley significa una regulación segura a manos de actores legales.

Por su parte, el senador independiente Tony Dean dijo que las nueve décadas de prohibicionismo habían llegado a su fin, como resultado de una política social no

¹⁹ Cita del mensaje original: “*It’s been too easy for our kids to get marijuana - and for criminals to reap the profits. Today, we change that. Our plan to legalize & regulate marijuana just passed the Senate*”.

convencional, que él describe como “un movimiento valiente por parte del Gobierno” (Porras, 2018). Asimismo, Ginette Petitpas, ministra federal de salud, calificó la nueva política como responsable y equilibrada.

La nueva ley entró en vigor el 17 de octubre de 2018, y así este país de América del Norte pasa a ser formalmente el primer Estado del G20 —la organización internacional que reúne a las 20 más sobresalientes potencias en el mundo— que autoriza que la marihuana sea producida y consumida libremente. En lo general el modelo de control de la marihuana canadiense señala que la producción, distribución y venta de la hierba queda en manos de las empresas que obtengan una licencia para estos fines. También se estipuló que la edad legal para que un usuario compre y consuma la hierba son 18 años.

En lo particular se determinó que las provincias tendrían la facultad de determinar el mejor método de distribución y venta de la hierba, así como decidir si querrían elevar la edad mínima para que los individuos accedieran al cannabis. En función de esto, las provincias se quedarían con el 75% de las ganancias del mercado (obtenidas a través del impuesto que cobrarían a las empresas), mientras que el 25% restante iría a las arcas federales.

2.2.4 Colombia

De manera muy similar a la presente investigación, en el trabajo académico²⁰ de Acevedo y Macías (2018) se analizaron los cambios en la política cannábica colombiana en un periodo de tres lustros bajo el enfoque del MCP. En su artículo, los autores buscaron precisar cuáles fueron los sistemas de creencias que habían intervenido en la configuración

²⁰ El artículo al que se hace referencia es “Los sistemas de creencias en la política de drogas de Colombia 2000-2015. Un Análisis desde el marco de Coaliciones Promotoras”.

y operación de la política cannábica desde el año 2000, fecha en la que se comenzó a llevar a cabo el Plan Colombia,²¹ hasta el 2015, año en el que finalizó la tercera fase²²

La hipótesis de trabajo de Acevedo y Macías (2018) afirma que en el subsistema de la política cannábica colombiano ha habido cambios traducidos en un mayor posicionamiento y protagonismo político de la coalición promotora afín al modelo de la regulación —en obvio perjuicio del sistema prohibicionista— lo que ha provocado una mayor tensión entre ambas coaliciones.

Los autores plantearon que los sistemas de creencias son manifestados discursivamente por los miembros más destacados de las coaliciones, a los cuales les reconocen la capacidad de promover o detener los cambios en el subsistema con el apoyo de otros participantes que pueden o no agruparse de manera oficial (como partido político o asociación civil), y los cuales deberán ser sensibles a los procesos de aprendizaje provenientes de los shocks internos y externos al subsistema en el que se encuentran.

Por otro lado, también desde el contexto colombiano, se recupera el trabajo de Restrepo (2013),²³ en el cual este autor analiza las consecuencias políticas de la intervención pública de agrupaciones civiles que se pronuncian a favor de que la marihuana sea legal, estando este fenómeno dentro de la discusión sobre su pertinencia en medio de “la guerra contra las drogas ilegales” (p. 69). Pese a que este artículo no se guía por el enfoque del MCP, se considera que sus aportes también arrojan luz sobre el fenómeno del consumo de drogas, en especial sobre la cuestión del narcotráfico y su combate por medio

²¹ Acuerdo bilateral entre los gobiernos colombianos y estadounidense en el que se pretendía lograr beneficios sociales y económicos así como la implementación de acciones en contra del narcotráfico.

²² Referente al desistimiento del gobierno colombiano por erradicar los cultivos de arbustos de coca a través de la aspersión aérea de glifosato.

²³ El artículo al que se hace referencia es “Guerra contra las drogas, consumidores de marihuana y legalización”.

de las armas, que como se observa, ha sido en diferentes contextos un tema sustancial para la formulación de argumentos en favor de los modelos no prohibicionistas para el control de las drogas.

En cuanto a la intensidad de la prohibición respecto del caso de la marihuana, llegan a impresionar las diferencias entre México y Colombia, pues si bien en ambos países se permite la portación de una cantidad máxima para el consumo personal, en México es de 5 gramos y en Colombia de 20 gramos; Ecuador se encuentra en un punto medio, pues su tolerancia es de 10 gramos. En el orden de las penalidades, contemplando el delito de microtráfico o narcomenudeo, en México puede imponerse una condena de entre 3 y 6 años en prisión, y en Colombia la variación es entre 1 y 12 años. Si el delito es por tráfico de drogas, tanto en México como en Ecuador pueden encontrarse penas de hasta 25 años.

2.2.5 Argentina

En la segunda década del 2000 el subsistema de la política cannábica argentino pasó por un periodo de revisión en su modelo para el control del cannabis. El punto más crítico de la discusión llegó en 2012 cuando se presentaron distintos proyectos de ley orientados a implementar un modelo no-prohibicionista. La existencia de diferentes propuestas, que se enuncian a continuación, permite saber que había distintas coaliciones promotoras que, aunque tuvieran ciertas afinidades en su sistema de creencias, los intereses de sus integrantes les hacía divergir hacia distintos puntos.

Cuadro 4

Iniciativas de ley para cambiar el modelo de control de drogas en Argentina

Fecha	Contenido de la iniciativa	Presentante de la iniciativa
-------	----------------------------	------------------------------

Cuadro 4*Iniciativas de ley para cambiar el modelo de control de drogas en Argentina*

25/09/2009	Reformas a la Ley 23737, respectivas a la posesión de una dosis de estupefacientes para consumo personal	Frente para la Victoria – Partido Justicialista
04/11/2010	Se despenaliza la posesión de estupefacientes en dosis para consumo personal	Partido Socialista
14/03/2009	Reformas a la Ley 23737, para sustituir el quinto artículo, relativo a las penas de prisión para quien produzca estupefacientes. Sustitución del artículo 14, relativo a las penas de prisión para quien posea estupefacientes con fines comerciales	Frente para la Victoria – Partido Justicialista
09/05/2011	Reformas a la Ley 23737, en relación con la posesión de estupefacientes y las penalizaciones consecuentes	Nuevo Encuentro Popular y Solidario
29/06/2011	Reformas a la Ley 23737 para establecer un nuevo modelo de regulación	Peronista
16/03/2012	Reformas a la Ley 23737, en cuanto a la despenalización de la posesión de drogas para consumo personal	Unión Cívica Radical – Córdoba Federal
11/05/2012	Reformas a la Ley 23737, en el quinto artículo, referente a la penalización por razón de posesión, microtráfico, distribución, almacenamiento y transporte de estupefacientes	Generación para un Encuentro Nacional
29/03/2012	Proyecto de ley sobre preparación, producción, suministro y comercialización de estupefacientes	Frente para la Victoria – Partido Justicialista
07/05/2012	Proyecto de reforma para la actualización e integración del Código Penal de la Nación	Corte Suprema de Justicia de la Nación – Unión Cívica Radical – Unión Pro – AABA – PS - FAV

Fuente: elaboración propia con base en *Comparativo de proyectos de ley sobre despenalización de delitos de consumo de drogas en Argentina* (pp. 1-20), por M. Fusero, 2015.

Luego de varios meses de discusión sobre los proyectos de ley dentro de las comisiones legislativas se pudo consensuar un proyecto final que, no obstante, fue vetado de su presentación en pleno por el partido oficialista “Frente para la Victoria”, actor que además era quien lideraba la postura no-prohibicionista. Cunial (2018) sostiene que la decisión contradictoria por parte del Frente para la Victoria se fundamentó en el hecho de que la discusión de este tema provocó la movilización de la iglesia católica; a esta institución se le presenta como un actor protagónico que abanderaba una fuerte “autoridad moral”, que le convierte en el legítimo propietario del problema y, por tanto, quien tiene la última palabra sobre él.

El citado autor sugiere que el subsistema de la política cannábica argentino, la coalición que pretendía modificar el modelo de control de drogas en favor de la no-prohibición de la marihuana no logró imponer su sistema de creencias como nuevo eje de acción gubernamental dado que los actores de la política son primordialmente sujetos que buscan mantener sus puestos de poder y, con base en ello, pueden desechar sus creencias y/o preferencias en cuanto a las políticas públicas con tal de que no tener riesgos en el plano electoral (Cunial, 2018).

Cunial propone que el cambio en las políticas públicas ocurre después de que el sistema de creencias hegemónico se transforma, mientras tanto, el gobierno continuará promoviendo las creencias vigentes (con o sin respaldo de evidencia), implementando acciones y proponiendo soluciones apegadas a esos principios. Además, se establece que cuando un problema público de carácter sensible o controversial es metido en la agenda pública, la ciudadanía forzosamente tomará una postura —a favor o en contra— en función de la información que reciba al respecto.

Hay que observar que la anterior afirmación supone dos cosas; lo primero es que la ciudadanía es pasiva y no activa en la búsqueda de información, pues espera que esta llegue procesada por los militantes y actores destacados de una u otra coalición promotora. En segundo lugar, se piensa que el gobierno sólo cederá ante un cambio de paradigma sobre el control de drogas si este fenómeno llega a producir una reacción favorable por parte de la población o, en su caso, que no genere respuestas adversas significativas (Cunial, 2018).

La realidad del consumo ha cambiado, y en respuesta a este cambio cada vez son más los casos de transición hacia modelos de control no-prohibicionistas que contemplan la despenalización del consumo, dando así una vista diferente hacia las personas que consumen drogas y del trato público que reciben. Por ejemplo, está el caso de Portugal, que a principios del 2000 optó por la descriminalización hacia los actos de consumo y portación de drogas, con lo cual consiguió disminuir el número de contagios de enfermedades infecciosas, las muertes por sobredosis y la saturación de las cárceles.

2.3 Configuración de la PCM en el Siglo XX

El fenómeno del consumo de marihuana ha estado presente en México desde hace varias décadas —e incluso siglos— atrás. Pero en el espacio temporal que ocupa esta investigación (2000-2020), ha habido más cambios en este fenómeno en comparación con cualquier temporalidad anterior. Uno de los sucesos más relevantes sucedió en el 2007, año en el que el poder ejecutivo federal estableció en el Plan Nacional de Desarrollo que el consumo de drogas era un tema de la agenda de seguridad. De esta forma, el trato que se le dio al control de las drogas se vinculó a las facultades de las fuerzas armadas.

La política para el control de la marihuana en México ha visto en sí misma algunos cambios o intentos de cambio impulsados por diferentes actores y/o coaliciones. Sin embargo, el alcance de esas modificaciones se ha quedado en aspectos secundarios, pero no han permeado hasta lo más profundo de la política. Se considera que un cambio profundo significaría un viraje radical en cuanto a la lógica del control, pasando de la prohibición hacia la regulación o la legalización.

Como se plantea, a lo largo del tiempo distintos actores políticos, especialmente los partidos políticos grandes como el Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido Acción Nacional (PAN), Partido de la Revolución Democrática (PRD) y recientemente el Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA), así como actores de la sociedad civil se han pronunciado a favor o en contra de los distintos usos que la marihuana puede tener. Esta situación de enfrentamiento ideológico no es propia de nuestro país, sino que es una de las distintas realidades que existen alrededor del mundo.

Los usos y el consumo de marihuana no son todos iguales; está el uso medicinal, el uso textil y el uso recreativo. Asimismo, en cada una de estas dimensiones pueden encontrarse distintas prácticas, por ejemplo, en el uso medicinal existe la posibilidad de extraer los elementos esenciales de la marihuana y con ellos elaborar medicamentos con los cuales atender ciertos malestares. Por otro lado, también está la posibilidad de “saltarse” el procedimiento de extracción de los elementos esenciales y en vez de ello consumir directamente la planta. En el aspecto recreativo también hay más de una opción, las cuales pasan desde el consumo directo de cannabis (luego de un procedimiento que lo vuelve apto para tal fin), o utilizarlo para hacer una infusión o como un ingrediente más de un alimento preparado.

Al inicio del siglo XX las acciones institucionales globales y nacionales relativas al control de las drogas tuvieron varios ajustes; fue en esta época en la que se comenzaron a establecer las bases de lo que se pretendía que fuera un marco jurídico común que definiera la orientación de las políticas públicas implicadas en el fenómeno de producción y consumo de narcóticos.

Muy temprano en el siglo XX en México, en medio de la convulsión política, social y económica en la que se encontraba el país, las drogas tuvieron un lugar tanto en las acciones como en el debate que se generaron dentro y en consecuencia del movimiento revolucionario pues además de abrirse espacios de discusión, también se colocaron en ellos temas que ciertos actores promovían para meterlos en la agenda pública y política de la federación. Vargas (2017) también señala que la Revolución mexicana significó un punto de apoyo para la perspectiva prohibicionista de las drogas, ya que al resolverse la fase armada de ese conflicto y, en cuanto tuvo que discutirse el tema de la creación de la nueva Constitución política de México, salió a la luz el tema de los narcóticos, mismo que era visto a través de los prejuicios de ese tiempo, por ejemplo, el que hablaba sobre la degeneración de la raza.²⁴

Aquí se ha argumentado que el control de las drogas ha estado presente en los intereses del gobierno mexicano, pero no se ha puesto en duda si dicho interés es exclusivamente interno o si es impuesto por un ente u organización extranjero. Esta

²⁴ Esta expresión era muy recurrida en aquella época, y se refería básicamente a la degradación física y mental que acaecía sobre las personas que consumían narcóticos y que, en consecuencia, producía problemas que afectaban a la comunidad. Estas mismas palabras (degeneración de la raza) la utilizó el diputado Dr. José María Rodríguez en el Congreso Constituyente de 1916, afirmando que el alcoholismo era la principal causa de crímenes, lesiones y decesos en la ciudad de México y en otras poblaciones grandes del país. Aunque su preocupación orbitaba esencialmente a esa enfermedad, no dejó de lado mencionar que también el “envenenamiento por sustancias medicinales como el opio, la morfina, el éter, la cocaína, la marihuana” (Diario de Debates del Congreso Constituyente) eran un mal que debía ser atendido urgentemente.

cuestión sí tiene lugar en la presente investigación, aunque no como un punto de inflexión o dicotomía, sino como un punto de complementariedad, ¿por qué? Como se estableció en el capítulo 1, el enfoque del MCP señala que tanto los factores internos como los externos son fuentes para los cambios en los sistemas de creencias y en los subsistemas de política pública. Por ende, para los fines analíticos de este estudio ambas fuentes se considerarán complementarias y no excluyentes.

Al respecto de lo aquí planteado, Schievenini (2012) apunta que la perspectiva propia de las autoridades mexicanas con la que enfrentaban el tema de la regulación/prohibición/criminalización de sustancias en la primera mitad del siglo XX había sido determinada por la presión de países extranjeros, principalmente, por los Estados Unidos de América. No obstante, hay una gran cantidad de bibliografía y fuentes históricas adyacentes que muestran que, en realidad, el criterio de las autoridades mexicanas en cuanto al fenómeno de la regulación/prohibición/criminalización de sustancias era una respuesta propia vinculada a la realidad interna de México, al margen del contexto internacional.

El autor antes citado también sostiene que a lo largo del siglo XIX y durante los primeros años del siglo XX varias sustancias que hoy en día están prohibidas y criminalizadas en México eran utilizadas a modo de medicina, sin ninguna restricción legal, pero, aunque en las primeras décadas del siglo XX los usos medicinales se mantenían vigentes, las restricciones iban en aumento. Esas modificaciones en el subsistema de la política de drogas se debieron a las dinámicas sociales, políticas y económicas internas de México (shocks internos), y a los cambios promovidos por agentes extranjeros (shocks externos).

La primera acción destacable del gobierno mexicano que se dio en el siglo XX al respecto del control de las drogas es que en 1908 se reformó el artículo 72 de la Constitución Política de 1857, con la cual se quitó a los Estados la prerrogativa de legislar sobre temas de salubridad, reservando esta facultad al Congreso de la Unión. Este hecho ha permanecido igual desde entonces, pues el tema del control de las drogas es competencia exclusiva del gobierno federal, únicamente dejando en las entidades y los municipios la obligación de participar en las acciones que deriven en el cumplimiento de los objetivos preestablecidos de la política de narcóticos y en consecuencia de la PCM.

Más tarde, en el contexto de los debates del Congreso Constituyente en 1917, se habló acerca de la necesidad de crear un marco normativo en torno a algunos narcóticos, por ejemplo, “el opio y sus derivados, la cocaína, el éter y la marihuana” (Diario de debates del Congreso Constituyente 1916-1917). Para la presente investigación, esa iniciativa debe ser definida como antecedente del sistema de creencias de la prohibición de las drogas, estandarte de la coalición dominante del subsistema de política pública de drogas y eje central de las acciones del gobierno mexicano desde ese entonces hasta la actualidad.

Aquella iniciativa no trascendió de la forma en que fue presentada (pues buscaba designar en un órgano gubernamental directamente dependiente del Presidente de la República el derecho de decidir y actuar en el ámbito del control de las drogas), pero, no obstante, tuvo un desenlace de mucho mayor impacto en cuanto al fenómeno del control del cannabis, pues sin mediar ninguna explicación o razonamiento, el 15 de marzo de 1920 se emitió el decreto titulado “Disposiciones sobre el cultivo y comercio de productos que

degeneren la raza”,²⁵ que fue la norma histórica con la cual se estableció tajantemente la prohibición de la marihuana.²⁶

Ese acontecimiento marcó la historia del control de la marihuana en México. Pese a que este decreto representó una catástrofe para las coaliciones promotoras afines a la no-prohibición del cannabis, y a su vez también constituye una enorme victoria para la coalición promotora afín a la prohibición, paradójicamente no puede decirse que sea un evento contradictorio para la tendencia nacional e internacional de las acciones enfocadas en el control de narcóticos y, sin embargo, tampoco cabe decir que haya sido un paso dado con la clara intención de homologar la normatividad nacional con el marco jurídico internacional.²⁷

Hay que mencionar que ahondar en ese único acontecimiento, (la expedición del Decreto que ilegalizó la marihuana), es materia que escaparía a los objetivos de la presente tesis, pero, sí debe pensarse en ese hecho como la base más sólida del sistema de creencias dominante en los subsistemas de política pública de narcóticos y de la PCM, puesto que desde ese momento en adelante, lógicamente, todas las demás acciones del

²⁵ Se puede obviar que dicha circunstancia marcó el inicio de la ilegalidad de las cuestiones relativas al Cannabis, no obstante, lo más destacable es que la prohibición fue casi por completo una decisión arbitraria e infundada, pues salvo el juicio sobre la “degeneración de la raza” no había pruebas que sugiriesen que su consumo fuese un problema grave en el renglón de la salud y/o seguridad pública del país. Este hecho llama la atención puesto que si el alcoholismo era el fenómeno que generaba mayor preocupación, entonces ¿por qué fue la marihuana la sustancia que entró en el esquema de la prohibición?

²⁶ Dado que la primera prohibición del cannabis (1920) pareció no tener fundamento, no es de extrañar que pese a la normatividad internacional que México suscribía en torno a esta cuestión, se convirtiera más en un problema artificial que en uno real, creando problemas en donde antes no los hubo.

²⁷ Aunque hay quienes afirman lo contrario, pues sostienen que la prohibición de la marihuana fue un paso lógico pensado para estar en armonía con los tratados internacionales que México había suscrito en materia de control de los narcóticos.

gobierno mexicano estuvieron pensadas para ajustarse al modelo de control prohibicionista, vigente todavía al momento en que se escriben estas líneas.²⁸

Al margen de lo que había sucedido con la marihuana y el alcohol, las acciones orientadas al control de las drogas en México comenzaron a ser más rígidas desde la década de los veinte. A partir de este punto las autoridades nacionales establecieron las bases sobre las que se creó el eje argumental que protegía la postura prohibicionista y las sanciones penales respecto de los narcóticos, creándose para este fin diferentes leyes y decretos que normaban el consumo y las actividades comerciales (Schievenini, 2012, pp. 103).

En el periodo 1920-1940 el modelo de control de drogas mexicano enfrentó varios obstáculos en su operación, empezando por una cuestión fundamental. La situación era que el gobierno quería resolver las problemáticas más apremiantes que aquejaban al país: la educación, el reparto agrario, la reactivación económica, la paz social y política (Valdés, 2013); el fenómeno del consumo de drogas, así como el narcotráfico,²⁹ no se consideraban prioritarios. Esta valoración del problema orilló a no destinar suficientes recursos para hacer totalmente operativo el modelo, de modo que las acciones y sus alcances fueron sumamente limitados.

Pese a lo anterior, hubo un grupo dentro de la clase política que sí se encargó de promover el control de las drogas como una necesidad del Estado, argumentando que se tenía que procurar ampliamente la salud pública, de modo que no se debía permitir el aumento en las adicciones; sin embargo, esa postura, adoptada por el sector conservador,

²⁸ Y que no ha cambiado pese a que se han presentado variables internas y externas favorables a una reconfiguración de política. Ver la hipótesis de trabajo de la presente tesis.

²⁹ Hay que aclarar que durante los años 20 el narcotráfico no era parecido, ni de lejos, al fenómeno que es hoy en día. Por lo tanto, puede entenderse que no representara un obstáculo en la vida sociopolítica de ese entonces.

tenía obvios rasgos clasistas pues sostenían que el consumo de narcóticos generaba seres “degenerados, antisociales, criminales, enemigos de la sociedad” (Valdés, 2013, p. 44), características que les atribuían a los miembros de las clases bajas.

El hecho es que los recursos tan limitados con los que contaba el modelo de control de drogas significaron un obstáculo insorteable para el mismo. Una de las dificultades estribaba en que el Departamento de Salubridad (el organismo encargado de este fenómeno) naturalmente carecía de facultades policiales o militares, por lo que estaba virtualmente desarmado para procurar la aplicación de la ley. Asimismo, Valdés (2013) también apunta que, aunque no hay una cantidad oficial registrada del número de burócratas implicados en esta tarea, sin duda debieron ser insuficientes, considerando la cantidad de establecimientos y centros de producción que tenían que vigilar no sólo en la capital, sino en todo el país.

Pese a la contundencia con la que aconteció la prohibición con el ya citado decreto, los efectos que buscaba producir no fueron inmediatos ni alentadores. De hecho, durante las siguientes dos décadas el gobierno mexicano se vio en la necesidad de crear y aplicar nuevas acciones con las cuales remendar un modelo que era incapaz de sostenerse por su propia cuenta y que, por el contrario, dio una enorme oportunidad para el desarrollo del narcotráfico³⁰ (junto con todas las consecuencias que de este derivan), así como permitir que los actores de este fenómeno monopolizaran el mercado de las drogas.

Se estima que en la década de 1940 existían en la Ciudad de México cerca de 10 mil personas que consumían heroína, pero la comunidad consumidora de cannabis era

³⁰ Al hablar del narcotráfico no debe pensarse que este es un ente homogéneo. Al contrario, la masa del narcotráfico —desde ese entonces— estaba formada por muchas bandas, las cuales compartían objetivos y valores, pero que no formaban comunidad; se enfrentaban entre sí con la intención de sacar a los competidores del negocio y dejar en pocas manos las ganancias de sus actividades.

varias veces mayor. Para suministrar esa cantidad de marihuana existió una extensa red de abastecimiento y, de hecho, no fueron pocos los personajes que destacaron en la dinámica del narcotráfico. Fueron muy sonados los nombres de Felisa Velázquez, a quien se le dio el título de “La Reina de la marihuana”, o María Dolores Estévez, conocida como “la más activa traficante de drogas”, sin olvidar a Sixto Vargas, alias “El Tigre del Pedregal”, que se encargaban de llevar la marihuana a los dos centros de consumo más populares, es decir, la cárcel de Lecumberri y los cuarteles militares (pues los soldados eran asiduos consumidores de la hierba).

El modelo prohibicionista no hacía las distinciones necesarias para trabajar adecuadamente con su objeto, ya que no veía con claridad las obvias diferencias entre los sujetos involucrados en él, por ejemplo: productores y distribuidores.³¹ Las personas del primer grupo eran campesinas, cuyo eje rector era el sentimiento de unión; los del segundo grupo, las y los traficantes, se caracterizaban por la rivalidad que tenían. Bajo los términos del enfoque del MCP, esto es difícil de asimilar, dado que dos actores con aparentemente el mismo sistema de creencias, no son necesariamente aliados de una misma coalición.

Hay elementos para afirmar que las bandas de narcotraficantes no podían considerarse —ni en ese entonces, y seguramente tampoco en la actualidad— miembros de una misma coalición promotora; esto es otro factor que complejiza la problemática de la PCM, y que no puede pasarse por alto para su análisis. Así como la discriminación social era el sostén del pensamiento de la “degeneración de la raza”, el racismo era la fuente de la rivalidad entre los carteles mexicanos y extranjeros (principalmente chinos), y que fue un

³¹ En palabras de Valdés (2013), lo único que les hace relacionarse es que los productores necesitaban a los distribuidores, y aunque teóricamente eso también podría ser al revés, ya en los hechos se observaba una relación desigual en la que únicamente los traficantes podían decidir cuestiones tan sustanciales como lo era el precio del producto.

aspecto más que se no se contempló en el momento de querer operar la prohibición del cannabis.

La prohibición derivó en que las bandas criminales monopolizaran el mercado de los narcóticos, (el cual era muy competido y comenzó a generar la violencia que hoy día —con un repunte en el periodo 2006-2012— afectan al país); los carteles mexicanos no querían permitir que las ganancias se quedaran en manos extranjeras, y estas disputas no solamente fueron toleradas, sino que incluso fueron fomentadas por los gobiernos estatales, pues no era raro que algunas autoridades gubernamentales estuvieran inmiscuidas en la dinámica del tráfico de drogas.

Los enfrentamientos por el control del mercado de las drogas cada vez eran más frecuentes y violentos, y aunque no es precisamente un objetivo de esta investigación explicar a fondo el fenómeno del narcotráfico, esta cuestión sí guarda relación con el tema de los modelos de control de las drogas, pues, como se ha insistido, uno de los problemas más graves que genera la prohibición, es dejar en manos de criminales la regulación del mercado.³² Asimismo, el hecho de que esa dinámica de control quede en el plano de la ilegalidad, hace que el gobierno tenga encima que ocuparse no sólo de enfrentar a los criminales, sino de la justicia para las víctimas y la rehabilitación de quienes caen en adicción.

Durante el periodo presidencial de Álvaro Obregón (1920-1924) se expidió un decreto que habilitaba a la población civil para sumarse al combate al consumo de drogas, pues con esa norma se determinó que a quien participara en la denuncia de actos de

³² En un negocio ilegal, las reglas son fijadas por el miedo, y quien tenga más poder (capacidad de intimidar) es quien domina todo. Respecto del narcotráfico, son los actores de este fenómeno quienes se encargan de controlar las dinámicas de consumo y distribución, generando problemas no solamente en el ámbito del consumo de marihuana, sino de la población en general, haciendo que la problemática crezca y se vuelva más difícil atenderla en cualquiera de sus dimensiones.

producción, consumo y comercio de narcóticos, se le recompensaría monetariamente. En la perspectiva del MCP, esto último podría traducirse como una de las creencias instrumentales de la política pública, mismas que pueden ser objeto de discusión y cambio en casos de negociación entre coaliciones.

En la década de 1930, la producción, distribución, venta y consumo de marihuana no representaba, en comparación con el opio o el alcohol (como se había querido hacer ver) un problema ni de seguridad ni de salud pública. En el contexto posrevolucionario mexicano, la solidaridad campesina representaba una red de autogestión en torno al negocio cannábico, en palabras de Valdés (2013) en este periodo no existía una “empresa formal” de marihuana, sino varias unidades productivas, conformadas por familias y comunidades de los municipios, quienes colectivamente se protegían y buscaban la comercialización de la hierba.

En la gestión presidencial de Emilio Portes Gil (1928-1930) se expidió el Código Penal Federal de 1929, en el cual se amplió la categoría de sustancias narcóticas que estaban prohibidas, así como la adición de otras acciones relativas a su consumo. Sin embargo, esta norma fue derogada dos años más tarde, y con la expedición del nuevo Código Penal Federal de 1931, se llenaron los vacíos dejados por su norma predecesora al criminalizar además de la venta y el consumo, también la posesión de narcóticos.

En 1937 un grupo de madres de adictos presentó al presidente Lázaro Cárdenas un pliego petitorio con una doble propuesta; la primera iba en el sentido de establecer a la Procuraduría General de la República (PGR) como la instancia encargada del combate al narcotráfico y, por otro lado, que el Departamento de Salubridad fuese el organismo encargado de la atención y rehabilitación de los toxicómanos. Esta situación reflejaba un análisis más complejo del fenómeno del consumo de narcóticos, pues las encargadas de

realizarlo vieron una dicotomía en él: por un lado estaba la parte de la producción, distribución y venta, y, por el otro, el consumo y sus consecuencias.

La perspectiva de esta agrupación (que podría calificarse como “grupo de interés”)³³ vislumbraba la incongruencia en las acciones gubernamentales determinadas por el modelo prohibicionista, ya que la PGR, poseedora de recursos, estaba de hecho limitada legalmente en sus funciones, mientras que con el Departamento de Salubridad sucedía lo contrario. Una consecuencia negativa fue que varios de los burócratas de esta última dependencia tendían a corromperse y pasarse al bando contrario (narcotraficantes), pues sus bajos salarios se vieron en necesidad de comerciar con las drogas que confiscaban.

El 17 de febrero de 1940, durante el sexenio cardenista, se intentó dar un giro radical en el modelo de control de las drogas y, por conducto de José Siurob, titular del Departamento de Salubridad, se expidió el Reglamento Federal de Toxicomanía, con el cual se determinaba que las personas consumidoras de narcóticos no eran delincuentes, sino enfermas. Esta medida, que bien pudo ayudar a subsanar los fallos en el modelo mexicano, no fue bien vista por el gobierno de los E.U.A., quien en uso de su poderío aplicó severas medidas comerciales con las que obligó a México a retractarse de los cambios.

Ya definida —quizás no por consenso y sí por presión— la relación de los gobiernos estadounidense y mexicano al respecto de sus modelos de control de drogas, sucedió que Gustavo Baz, secretario de salud durante el sexenio de Manuel Ávila Camacho (1940-1946), realizó una gestión diplomática para solicitar a los E.U.A. su apoyo económico para que México pudiera operar la prohibición, especialmente en el tema del narcotráfico, así como para la eliminación de los sembradíos de adormidera que había en el norte del país.

³³ Parte de los triángulos de hierro.

También cabe resaltar que la marihuana seguía muy al margen de las menciones puesto que tal vez, de todos los narcóticos, era el que menos problemas acarrearía.

Con la aplicación de todas aquellas medidas jurídicas y administrativas el criterio para el control de drogas se consolidó, manteniéndose vigente desde entonces. Entre 1940 y 1970 el modelo mexicano no tuvo modificaciones y solamente destacan la suscripción del gobierno nacional a dos normas internacionales en 1961 y 1971. El siguiente hecho significativo tuvo lugar en 1974 con la reforma al Código Penal Federal en la que se despenalizó la posesión de narcóticos en cantidades que supusieran un uso estrictamente personal por aquellos individuos que tuvieran el hábito o la necesidad de consumirlos (Zedillo et al, 2019).

Por otro lado, en 1983 la Constitución política de México se reformó para añadir la cuestión de la salud como un derecho. Como fundamento de este paso tan significativo, una gran parte del Congreso de la Unión sostuvo que el tema de la salud era amplio, englobando desde la etapa preventiva hasta la provisión de servicios, sin olvidar también la rehabilitación de individuos, los avances tecnológicos y la regulación de sustancias para el consumo humano, incluyendo los narcóticos (Zedillo et al, 2019, p. 22).

Esa reforma constitucional tuvo el potencial de impulsar la reflexión sobre el paradigma para la atención del fenómeno del consumo de narcóticos, pero esto no fue así y, en cambio, en 1985 se reforzaron las acciones prohibicionistas al aumentar la severidad de los castigos por la comisión de delitos vinculados a dichas sustancias (Zedillo et al, 2019). En el último trayecto del siglo XX no ocurrieron ajustes en la política de control de drogas y los cambios importantes surgieron hasta poco después de la llegada del nuevo milenio.

En el Cuadro 5 se resumen las acciones que el gobierno mexicano instrumentó a lo largo del siglo XX en torno al fenómeno del consumo de narcóticos.

Cuadro 5

Acciones gubernamentales del siglo XX orientadas a la atención del consumo de narcóticos en México

Fecha	Acción gubernamental
1908	Se quita a las entidades federativas la facultad de legislar sobre temas de salubridad, incluyendo el aspecto del consumo de drogas.
1917	Se presenta en el Congreso Constituyente la necesidad de crear un marco normativo que regule el fenómeno del consumo de opio, cocaína, éter y marihuana.
1920	Expedición del decreto "Disposiciones sobre el cultivo y comercio de productos que degeneren la raza" y con esto inicia la prohibición de la marihuana en México.
1923	Expedición del decreto con el cual se involucraba a la población civil en las tareas de vigilancia sobre la producción, consumo y comercio de narcóticos.
1923	Expedición del decreto en el que se prohíbe la importación de opio, morfina, cocaína y heroína. La marihuana no estaba contemplada.
1925	Expedición del decreto con el cual se establece la prohibición de importar marihuana a México.
1929	Expedición del Código Penal Federal de 1929, con el cual se ampliaron las categorías de sustancias prohibidas, así como la adición de nuevas conductas relacionadas con su consumo.
1931	Expedición del Código Penal de 1931, con el cual se llenan los vacíos dejados por su antecesor, especialmente al ya contemplar la portación de narcóticos como un delito.
1931	Expedición del Reglamento Federal de Toxicomanía, con el cual se establece que son toxicómanas las personas que sin fines terapéuticos consumen narcóticos.
1940	Se modifica el Reglamento Federal de Toxicomanía, para dejar de criminalizar a la población consumidora de narcóticos. Por presión de EUA, este cambio se revirtió.

Cuadro 5

Acciones gubernamentales del siglo XX orientadas a la atención del consumo de narcóticos en México

1974	Reforma al Código Penal Federal para despenalizar la posesión de drogas para uso personal.
1983	Reforma constitucional para añadir la cuestión de la salud como un derecho, incluyéndose aquí el tema del control de los narcóticos.
1985	Se endurecieron las acciones del modelo prohibicionista para el control de las drogas, pues se aumentó la severidad de los castigos por la comisión de delitos relacionados con dichas sustancias.

Fuente: elaboración propia.

Como se ha aclarado, la prohibición en México sólo generó problemas donde antes no los había, destacando la cuestión del narcotráfico. Al mismo tiempo, la prohibición en el territorio estadounidense provocó que el precio de las drogas se elevara, por lo que las bandas criminales tuvieron un incentivo poderoso para continuar con sus actividades. Debe llamar la atención el hecho de que, aunque el gobierno de los E.U.A. era el principal interesado en el control de las drogas, no fue sino hasta 1937 (es decir, 17 años después que México) que declaró la prohibición de la marihuana en su propio territorio.³⁴

Los intereses estadounidenses promovieron una agenda global en cuanto al control de los narcóticos, obligando a los países productores (incluyendo lógicamente a México) a adoptar medidas a modo y, sin embargo, esa relación coercitiva tampoco careció de irregularidades. En el marco de la segunda Guerra mundial, los E.U.A. requerían de insumos para producir morfina para la atención de sus heridos. Dado que esa sustancia necesitaba de la planta de la adormidera para su elaboración, y que los países que la

³⁴ La política cannábica estadounidense tuvo un componente racista, y se acusaba a la comunidad afrodescendiente y a la mexicana de ser la causa de sus males. En sentido económico, la prohibición de la marihuana, particularmente el cannabis sativa, sirvió para sacar el mercado la producción de cáñamo, que comenzaba a rivalizar con la producción de algodón dentro de la industria textil.

producían, y las rutas comerciales estaban comprometidas, no quedó más remedio que solicitar que México la cultivara. Puesto que la prohibición estaba vigente, eso era una clara contradicción legal, pero un arreglo secreto e informal logró reiniciar temporalmente su producción en México.

El fenómeno del consumo de marihuana tuvo un auge a nivel global a partir de los años sesenta. En el occidente del planeta se estaba viviendo una ola revolucionaria en la cultura popular y esto, de la mano con el consumismo, no hicieron más que seguir promoviendo el consumo de drogas. En los E.U.A. el consumo de esta hierba entre las y los jóvenes iba en aumento y, en medio del contexto de las protestas por la guerra contra Vietnam —y en general el rechazo por las conductas de moral rígida de los grupos conservadores— la planta se convirtió en símbolo de rebeldía; esta situación, con sus obvias particularidades, también se vivió en México.

El incremento en el consumo de marihuana en los E.U.A. definitivamente incentivó la producción y, al igual que con el opio en años pasados, la prohibición solamente logró encarecer el producto y generar incentivos para las bandas criminales que incursionaron en este mercado. Este periodo, cuya cúspide se vivió a mediados de los setentas, dio motivos de sobra para la producción nacional. Valdés declara lo siguiente “había que producir mucha marihuana; a nuestros vecinos les gustaba cada día más” (Valdés, 2013, p. 65).

Con las anteriores líneas puede sostenerse que, ya sea por una cuestión de necesidad o de simple gusto por las drogas en el territorio estadounidense, la producción de dichas sustancias en el suelo mexicano tendrá un motivo extra. Y si bien es bastante aventurado hacer esa declaración, puede verse la evidencia que la apoya. Esto contribuye a destacar la influencia que ejercen los E.U.A. en el modelo de control de drogas mexicano,

así como la relevancia que representa este hecho en los términos de los shocks externos como vía para el cambio en la PCM.

2.4 Política de Narcóticos y Política Cannábica Mexicana (PCM)

El sistema político mexicano no hace una distinción entre política de narcóticos y política cannábica, de modo que esta última forma parte de la primera (está anidada). Por esta razón cabe aclarar que, aunque en estricto sentido al hablar de “política de narcóticos” consecuentemente se haría referencia a la “política cannábica mexicana” en esta investigación se hace una diferenciación de ambas, siendo los cambios en la PCM el objeto de estudio.

Apoyada en la Ley General de Salud (LGS) y el Código Penal Federal (CPF) la presente investigación distingue dos tipos de drogas: estupefacientes³⁵ (entre las que se encuentra el cannabis o marihuana)³⁶ y psicotrópicas.³⁷ En conjunto, estas sustancias son definidas como narcóticos.³⁸ De acuerdo con la LGS y el CPF, la federación y las entidades federativas (elementos integrantes del sistema o régimen político y que suelen referirse como “el Estado”)³⁹ deben prohibir todo acto relacionado con el consumo de narcóticos y,

³⁵ Artículo 234 de la LGS.

³⁶ De acuerdo con la taxonomía, dentro de la familia cannabaceae se encuentra el género *Cannabis*. Este, a su vez, se divide en tres especies: *Cannabis sativa*, *Cannabis índica* y *Cannabis ruderalis*. Las tres variedades son a menudo identificadas como marihuana. Dichas especies tienen similitudes y diferencias; una de las más notables es que el *Cannabis sativa* sirve para producir “cáñamo” (fibra con la cual son elaborados distintos productos textiles). El *Cannabis índica* es popular por su uso con fines lúdicos. Pese a esto, es necesario subrayar que las tres especies pueden —y han sido— consumidas con fines recreativos dados sus efectos estupefacientes.

³⁷ Artículo 244 de la LGS y 193 del CPF.

³⁸ Artículo 473 de la LGS.

³⁹ Se toma esta concepción del artículo 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde se determina que estos entes, en conjunto con los municipios, forman al Estado mexicano.

en su caso, castigar a quienes infrinjan esta disposición, todo con la finalidad de prevenir el consumo, atender las adicciones y perseguir los delitos contra la salud.⁴⁰

Con base en el anterior orden de ideas y siguiendo las nociones que esta investigación propone para la conceptualización de las políticas públicas (decisional, operativa y teleológica), puede entenderse que la política de narcóticos mexicana es:

- En el sentido decisional (quien decide y qué se decide), la decisión del Estado mexicano de crear y absorber el fenómeno del consumo de narcóticos
- En el sentido operativo (qué se hace y quién lo hace), la determinación de que sea la federación y las entidades federativas quienes deben prohibir todo acto relacionado con el consumo de narcóticos y, en su caso, castigar a quienes infrinjan esta disposición
- En el sentido teleológico (para qué se hace), lograr la prevención del consumo, la atención de las adicciones y la persecución de los delitos contra la salud

En ese sentido, la PCM es una derivación de la política de narcóticos y su construcción es prácticamente idéntica. Su caracterización es la siguiente: el sistema político mexicano ha determinado que el consumo de marihuana es un problema de su competencia, por ello, se estipula que la prohibición de esa conducta será el eje de la política, de modo que el Estado vigilará que no se infrinja esa determinación (de lo contrario, tendrá que actuar para castigar), con el fin de prevenir el consumo de marihuana, atender los casos de su adicción y contribuir a la persecución de los delitos contra la salud.

No hay que olvidar que la política se refiere a tres aspectos (interacción, estructura e instrumento). Por esto, PCM se refiere tanto a las dinámicas que se dan entre las

⁴⁰ Artículo 13 de la LGS y título séptimo, capítulo 1 del CPF.

coaliciones promotoras involucradas en sus cambios, es decir, el debate de su existencia, y también a sus cualidades operativas o de su implementación. A su vez, el debate que se menciona envuelve otros subelementos, como lo son la razón de porqué se debe debatir sobre el fenómeno del consumo de marihuana en vez de dejar que esta conducta quede fuera del alcance de la acción del sistema político, y/o porqué hay que prestarle atención a este tema y no a otros.

En la dimensión de la interacción, la PCM toma en cuenta tres aspectos contextuales: a) histórico, b) jurídico-normativo y c) socio-político. El primer aspecto remite a los momentos específicos en los que la marihuana entró en la agenda pública, política, gubernamental y mediática. El segundo, se refiere a la evolución de los instrumentos jurídicos integradores de la PCM. El tercero, abarca el tema del consumo recreativo del cannabis, profundizando en las implicaciones que esta actividad conlleva para el Estado y sus habitantes.

La interacción también remite a los encuentros entre actores políticos que se desempeñan dentro de la institucionalidad formal, principalmente miembros de los poderes públicos de cualquier circunscripción jurídico-administrativa y/o ámbito de gobierno, y también por actores opuestos a ese principio como pueden ser ciertas organizaciones civiles (clubes o asociaciones cuya temática se desarrolla en torno al consumo de marihuana). Aquí se observan los enfrentamientos más visibles entre las coaliciones promotoras, utilizando los recursos de los que disponen (siempre de manera inequitativa) y pudiendo o no utilizar evidencia para sostener su postura o para descalificar la postura que les opone.

La parte estructural de la PCM remite a los recintos burocráticos encargados de ejecutar los acuerdos derivados de los encuentros y debates entre actores interesados en

el problema que aquí se aborda, como lo son las instituciones de educación, salud y seguridad pública. Por último, la noción instrumental recae sobre las acciones que el Estado utiliza en todo el proceso de implementación de la PCM (planes, programas y proyectos) conducidas hacia la atención del fenómeno del consumo de marihuana.

CAPÍTULO 3

CAMBIOS EN LA POLÍTICA CANNÁBICA MEXICANA

En el presente capítulo se redacta la nota metodológica de esta investigación, se describe el objeto de estudio y se busca contribuir en la realización de los objetivos específicos 1 y 2, es decir, que se describen los procesos sociopolíticos que promovieron los cambios en la PCM, y se reconoce la integración de las coaliciones promotoras involucradas en esta dinámica.

La organización de los contenidos obedece a un criterio teórico-conceptual, pues estos se ordenan en cuatro conjuntos que corresponden a las cuatro agrupaciones de actores que integran a las tres coaliciones promotoras involucradas en los cambios de la PCM en el periodo 2000-2020 (Triángulos de hierro: legisladoras/es, funcionarias/os, y grupos de interés; Investigadoras/es; Periodistas; y Autoridades judiciales).⁴¹

3.1 Nota Metodológica

En esta investigación se hace un análisis de los cambios en la PCM en el periodo 2000-2020 bajo el enfoque del marco de coaliciones promotoras, guiándose con la reflexión en torno a tres aspectos que, entiéndase, están estrechamente conectados. El primer aspecto se trata del reconocimiento de los actores y grupos que buscan incidir en los cambios de la PCM; el segundo aspecto es el de la identificación de las características de las creencias que denotan estos actores y grupos; el último aspecto se refiere a la precisión de los escenarios de alcance internacional, nacional y subnacional en los que los actores y

⁴¹ Su conformación se muestra en el Cuadro 25 en el siguiente capítulo.

grupos se enfrentan para conseguir la consolidación de sus creencias dentro del subsistema de política que los contiene.

El objeto de estudio de esta investigación son los cambios en la PCM. La definición de cambios en la política que aquí se utiliza se basa en las modificaciones jurídico-normativas e instrumentales de índole sustancial y/o secundaria que tienen bases e implicaciones sociales, políticas, económicas y culturales y que han orientado las acciones gubernamentales para el control de la marihuana en el periodo 2000-2020. El presente documento de investigación se ciñe al paradigma interpretativista, su enfoque es cualitativo y el método por el cual se conduce es el inductivo.

De acuerdo con Batthyány y Cabrera (2011) el paradigma interpretativista busca la comprensión e interpretación de las diferentes formas y aspectos de la realidad social (p. 77). Para estas autoras, las bases ontológicas, epistemológicas y metodológicas de este paradigma son:

Cuadro 6

Bases científicas del paradigma interpretativista en las ciencias sociales

Cuestión de fondo	Interpretativismo
Ontología	<ul style="list-style-type: none"> • Constructivismo: la realidad que puede conocerse es la de los significados creados por los individuos. No hay una, sino múltiples realidades, mismas cuya construcción varía en fondo y forma dependiendo de los distintos sujetos, grupos y culturas
Epistemología	<ul style="list-style-type: none"> • No hay dualidad/objetividad • Los investigadores e investigadoras y su objeto de estudio se encuentran relacionadas entre sí • El objetivo es la comprensión. La ciencia va en busca de significados

Cuadro 6*Bases científicas del paradigma interpretativista en las ciencias sociales*

	<ul style="list-style-type: none"> • Las generalizaciones son enunciados de posibilidad y de tipos ideales
	<hr/> <ul style="list-style-type: none"> • Vinculación y empatía entre investigadores e investigadoras y su objeto de estudio • Interacción entre observadoras/es y observadas/os
Metodología	<ul style="list-style-type: none"> • Interpretación • Inducción (el conocimiento procede de la realidad estudiada) • Técnicas cualitativas • Análisis “por casos”

Fuente: adaptado de *Metodología de la investigación en Ciencias Sociales* (p. 76), por K. Batthyány y M. Cabrera, 2011, Universidad de la República.

Llevar esta investigación al tenor del paradigma interpretativista no solamente amplía el horizonte de búsqueda de los factores que explican los cambios en la política, como lo son el desgaste del actual modelo para el control de la marihuana; la alternancia política en el ámbito federal; la emergencia de una percepción pública favorable a la legalización y/o despenalización de los distintos usos de la marihuana; o la experiencia institucional y de mercado en otros países, sino que también permite tener en cuenta los aspectos subjetivos que subyacen tras esos factores, como lo son los sistemas de creencias que militan los actores de las tres coaliciones promotoras enfrentadas en el subsistema de la PCM.

En este orden de ideas, es turno de hacer notar dos cosas. Lo primero son las categorías y características que, en términos generales, definen a las investigaciones cualitativas. Lo segundo es explicar la forma en que cómo esas características se

desarrollan en el contexto particular del presente estudio. Ambas cuestiones se abordan en el Cuadro 7.

Cuadro 7

Características de las investigaciones con enfoque cualitativo y su vinculación y desarrollo con el análisis de la PCM

Categoría	Característica	Vinculación y desarrollo en el análisis de la política cannábica mexicana
Contexto natural	Los datos importantes para la investigación se recogen directo de su entorno natural y no desde un ambiente controlado	Los datos relevantes para el análisis de la PCM no pasaron por ningún filtro entre su fuente y el investigador, pues, por ejemplo: los datos jurídicos se obtuvieron directamente de los documentos que los contienen (como las leyes, los proyectos de decreto o los Planes Nacionales de Desarrollo)
El investigador como instrumento clave	El investigador es quien se encarga de recoger los datos relevantes para el estudio	El investigador fijó los criterios de selección de los datos que aportaron elementos valiosos para el análisis de la PCM
Fuentes múltiples	Se utilizan diversas fuentes que ofrecen múltiples tipos de datos	Los datos se obtuvieron de fuentes jurídico-normativas, científicas, académicas y mediáticas
Análisis inductivo	Se construyen patrones, categorías y temas	Se utilizó como base teórico-conceptual el enfoque del marco de coaliciones promotoras, pero se construyeron nuevos conceptos que ayudaron a definir el objeto de estudio, como lo son la “política de narcóticos” y la “política cannábica”
Significaciones de los participantes	Se focaliza en aprender el significado que las y los	Se puso atención en la autodefinición, las palabras clave o las declaraciones significativas que las y los integrantes de las

Cuadro 7

Características de las investigaciones con enfoque cualitativo y su vinculación y desarrollo con el análisis de la PCM

	participantes otorgan coaliciones promotoras sostienen al hablar del al problema o fenómeno del consumo de marihuana con fenómeno en cuestión fines recreativos y sus implicaciones
Diseño emergente	El plan inicial de investigación no puede ser prescrito rígidamente y las fases del proceso pueden cambiar El proceso de elaboración de la presente investigación no fue lineal y tuvo diversos cambios en cuanto a su paradigma, enfoque, método, preguntas y objetivos de investigación
Perspectiva interpretativa	La interpretación del estudio es diferente tanto para el investigador, como para los individuos involucrados y para las y los lectores de la misma La composición y resultados del presente estudio tienen una estructura compleja y sólida, pero no pretenden ser definitivos; es decir, que cada parte del estudio puede ser retomada y reinterpretada por otros sujetos de los ámbitos científico, académico, político o gubernamental para ampliar el conocimiento de la política de narcóticos y de la PCM

Fuente: elaboración propia con base en *Metodología de la investigación en Ciencias Sociales* (pp. 78-79), por K. Batthyány y M. Cabrera, 2011, Universidad de la República.

De manera paralela a la información proporcionada en las líneas anteriores, es necesario hacer saber que el proceso de elaboración de la presente investigación enfrentó distintos obstáculos que dificultaron el desarrollo de las categorías de investigación ya señaladas, especialmente en cuanto al rol del investigador como instrumento clave en la recolección de datos ya que, además del reto que supuso la realización de este estudio en poco más de dos años, no debe omitirse la mención de la brusca adaptación de las actividades sociales y, por su puesto, académicas obligadas por la pandemia por el virus SARS-CoV-2.

En esta investigación ha sido predominante la aplicación de la técnica de análisis de contenido cualitativo. La búsqueda de datos en fuentes documentales fue amplia y, de hecho, no sólo se abarca el periodo 2000-2020, sino también una temporalidad anterior. Se revisaron los tratados y convenciones internacionales en materia de control de drogas de los que México es parte, leyes federales, sentencias de juicios de amparo, proyectos de decreto de ley para cambiar el enfoque de la PCM, Planes Nacionales de Desarrollo, documentos que versan sobre la política cannábica en otros Estados americanos, libros y artículos sobre políticas públicas, el marco de coaliciones promotoras e información referente a la marihuana, y sitios en internet con contenido textual y/o audiovisual.

La revisión de las múltiples fuentes de consulta permitió comprender ampliamente la manera en cómo las coaliciones promotoras describen el fenómeno del consumo de cannabis, las propuestas de acción gubernamental y los responsables directos de ponerlas en marcha, así como la identificación de la población afectada (tanto la que es usuaria como la no-usuaria de la marihuana), y también la manera de dimensionar estos efectos, pues para algunos actores el consumo de cannabis —y las actividades relativas a esta práctica— representan un alto riesgo para la seguridad y la salud pública, mientras que para otros actores la supuesta solución que ofrece el modelo prohibicionista es de hecho más problemática y peligrosa que el fenómeno mismo al que se enfrenta.

Otra labor cumplida en este trabajo académico es el análisis del discurso de los actores involucrados en la PCM, pues con la atención que se puso a sus palabras clave se logró conocer la información e incluso los prejuicios que utilizan para defender su postura o para atacar la postura rival. En cuanto a la obtención de información con base en entrevistas a informantes clave, se optó por recuperar material de fuentes secundarias; se revisaron las entrevistas que diferentes medios de comunicación hicieron a actores destacados del subsistema de la PCM en distintos momentos entre los años 2000 y 2020.

Los sujetos entrevistados son militantes de alguno de los tres sistemas de creencias para el control de la marihuana; por parte del modelo prohibicionista está Manuel Mondragón y Kalb, quien se desempeñaba como comisionado de la Comisión Nacional Contra las Adicciones. Como militante del modelo de la regulación estuvo Olga Sánchez Cordero, que era la titular de la Secretaría de Gobernación. El militante del modelo de la legalización es Leopoldo Rivera, que ha sido un destacado activista en este ámbito. Estos actores se caracterizan, además de por su militancia en alguno de los sistemas de creencias para el control de la marihuana, por los recursos que aportan a sus coaliciones promotoras para consolidar sus objetivos.

3.2 El Trabajo Legislativo en el Subsistema de la PCM

El trabajo de los tres poderes públicos está siempre vinculado tanto en las veces que coinciden como en las que divergen en algún asunto. Ejemplo de ambos escenarios es cuando la creación de una ley no amerita la oposición por parte de alguno de ellos o, en caso contrario, si se ven en la necesidad de utilizar sus facultades para no poner en marcha esa hipotética norma.⁴² El enfoque del marco de coaliciones promotoras asume estas dinámicas como algo normal dentro de los subsistemas de políticas, reconociendo que cada uno de los actores de las coaliciones hará aportaciones *ad hoc* a su naturaleza de acuerdo con el sistema de creencias que militen y valiéndose de los recursos de los que disponen.

El trabajo legislativo de la Cámara de Diputados y de Senadores es una pieza fundamental en el subsistema de la PCM, puesto que de ahí parte la legalidad —más no

⁴² En ejercicio del derecho de veto, por parte del poder ejecutivo. Con la declaración de inconstitucionalidad, por parte del poder judicial. O con la no aprobación de la norma, por parte del poder legislativo.

siempre la legitimidad— de las directrices y las acciones que las funcionarias y funcionarios del poder ejecutivo llevarán a cabo en atención del fenómeno del consumo de drogas.

En este apartado se revisan dos casos de iniciativa de decreto para la expedición de una nueva ley enfocada específicamente en el control de la marihuana; la primera fue presentada en diciembre de 2017 por el diputado Mario Delgado Carrillo, y la segunda tuvo lugar en diciembre de 2018 por parte de la senadora Olga Sánchez Cordero, miembros del grupo parlamentario de MORENA.⁴³

Como una forma de comprender la configuración del problema que se realizó en ambas iniciativas, se generaron cuatro interrogantes adjetivas:

1. ¿Cómo se describe el fenómeno del consumo de cannabis? (La descripción del fenómeno establece su condición esencial en cuanto a su pertenencia al ámbito público o privado y la postura que el Estado debe tomar al respecto, así como el enfoque que se tiene que dar, ya sea como problema de seguridad, salud o educación, y el trato que hay que dar a la población consumidora de cannabis: criminalizarla, verla como enferma, o no darle ningún trato en especial)
2. ¿A quién se dice que afecta y de qué forma lo hace? (Donde se menciona a qué grupos de la población son mayormente afectados por el consumo de cannabis y cuáles las dimensiones y la gravedad de esas afectaciones)
3. ¿Qué se propone hacer al respecto? (Se señala la condición jurídica del fenómeno en cuestión y el momento clave de la intervención del Estado en alguna de las partes de la cadena de consumo [producción, distribución y venta], o los actores que

⁴³ MORENA es un partido que se presenta a sí mismo como el extremo opuesto al PRI. Es por esto que sería coherente suponer que sus acciones en cuanto al control de las drogas tomen un camino muy diferente al que se había fijado con anterioridad. Véase la configuración de la política cannábica mexicana en el siglo XX (Capítulo 2).

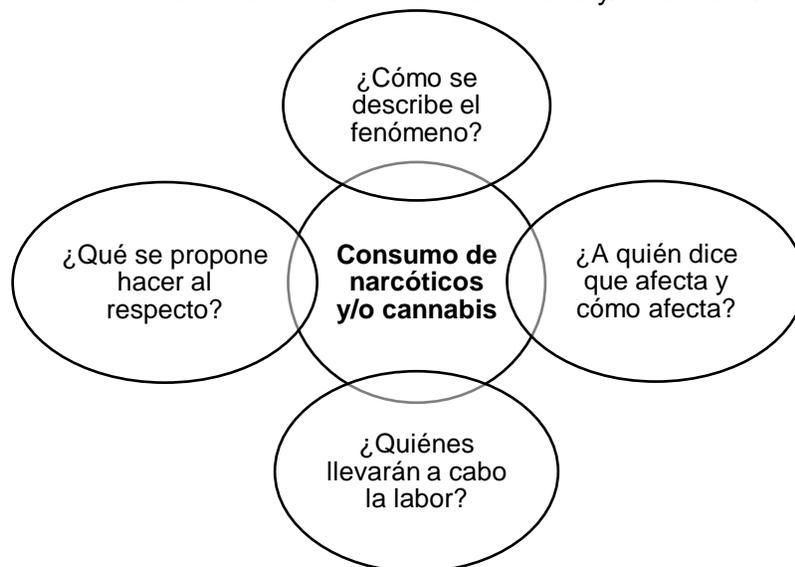
pertenecen a esas actividades [productores, narcotraficantes, narcomenudistas, consumidoras/es])

4. ¿Quiénes llevarán a cabo la labor? (Se indica cuáles serán las autoridades públicas que se encargarán de poner en marcha las acciones de atención al fenómeno del consumo de cannabis)

Estas preguntas también se retomarán en el análisis del trabajo de funcionarias/os públicos, pero para ese caso se volverá a utilizar el término general de “narcóticos” y no se hablará específicamente de la marihuana, puesto que en los documentos que se revisan no existe ninguna diferenciación. En la Figura 4 se representa la idea expresada en estas líneas.

Figura 4

Configuración del fenómeno del consumo de narcóticos y/o cannabis como problema público



Fuente: elaboración propia.

Cuadro 8

Trabajo del poder legislativo para crear una nueva ley enfocada específicamente en el control de la marihuana (2017)

Denominación	
Iniciativa con proyecto de decreto que expide la Ley General para el Control del Cannabis y sus Derivados; y reforma diversas disposiciones de la Ley General de Salud; el Código Penal Federal; y la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios	
¿Cómo se describe el fenómeno del consumo de cannabis?	<ul style="list-style-type: none"> • Como una práctica en la que el Estado ha dado un enfoque prohibicionista y sin enfoque de prevención, además que criminaliza a consumidores. • Como práctica sujeta a la libertad de criterio de las personas y no dependiente de la autorización del Estado. • “se reconoce como el espacio de actuación de los individuos determinado por el libre ejercicio de la personalidad” (p. 21).
¿A quién se dice que afecta y de qué forma lo hace?	<ul style="list-style-type: none"> • No se enfatiza en ningún grupo vulnerable o de riesgo. • Consumidores criminalizados y estrategia prohibicionista que genera inseguridad
¿Qué se propone hacer al respecto?	<ul style="list-style-type: none"> • “una legislación integral sobre el control del cannabis y sus derivados. Es integral en dos sentidos; primero, incluye su uso para fines médicos, científicos, recreacionales e industriales; por otra parte, regula toda la cadena de valor del cannabis y sus derivados desde la producción hasta la venta o suministro, y garantiza el derecho de las personas para emplear, usar y consumir esta sustancia” (p. 21) • Reformas a la Ley General de Salud y al Código Penal Federal
¿Quiénes llevarán a cabo la labor?	<ul style="list-style-type: none"> • Secretaría de Salud y Comisión Nacional Contra las Adicciones

Fuente: elaboración propia con base en la iniciativa con proyecto de decreto (...).

Cuadro 9

Trabajo del poder legislativo para crear una nueva ley enfocada específicamente en el control de la marihuana (2018)

Denominación	
Iniciativa con proyecto de decreto que expide la Ley General para la Regulación y el Control del Cannabis	
¿Cómo se describe el fenómeno del consumo de cannabis?	<ul style="list-style-type: none"> • Como una práctica en la que el Estado ha dado un enfoque prohibicionista y que criminaliza a las y los consumidores. • Se reconoce como el espacio de actuación de los individuos determinado por el libre ejercicio de la personalidad.
¿A quién se dice que afecta y de qué forma lo hace?	<ul style="list-style-type: none"> • A la población consumidora de cannabis, ya que se le criminaliza. • A la población en general, dado que el modelo prohibicionista genera inseguridad y violencia.
¿Qué se propone hacer al respecto?	<ul style="list-style-type: none"> • “un enfoque de salud pública, que anteponga el derecho a la autodeterminación y la salud del consumidor como principales ejes rectores de intervención” (p. 3). • “modelo de regulación legal estricta; es decir, el punto medio entre prohibición absoluta y el libre mercado” (p. 5) • Reformas a la Ley General de Salud y al Código Penal Federal
¿Quiénes llevarán a cabo la labor?	<ul style="list-style-type: none"> • Secretaría de Salud • Instituto Mexicano de Regulación y Control del Cannabis

Fuente: elaboración propia con base en la iniciativa con proyecto de decreto (...).

De ambas iniciativas se observa el empuje que hicieron los miembros del poder legislativo del grupo parlamentario del partido MORENA para configurar un modelo no-prohibicionista para el control del cannabis, el cual sería congruente con lo que se expone en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 (explicado en el siguiente apartado). Además, es destacable que:

- Se declara que la prohibición ha generado problemas de violencia e inseguridad en el país (que es una conclusión compartida con la comunidad científica y con algunos grupos de interés);
- No se criminaliza a la población consumidora de marihuana, siendo este un estatus legal inmerecido (como se declara en los sistemas de control de la regulación y de la legalización);
- Se defiende el derecho al libre desarrollo de la personalidad (eje fundamental de los sistemas de creencias afines al no-prohibicionismo)

3.3 El Trabajo de las y los Servidores Públicos en el Subsistema de la PCM

Aquí se analiza el trabajo de las funcionarias y funcionarios públicos en el subsistema de la PCM en el periodo 2000-2020. Para lograrlo, se hace una revisión de los documentos que la administración pública orientó hacia la atención del fenómeno del consumo de narcóticos, para dar cumplimiento a los objetivos de política pública en esta materia.⁴⁴ Estos documentos son: el Plan Nacional de Desarrollo (PND) (2001-2006, 2007-2012 y 2013-2018, 2019-2024), la Encuesta Nacional de Adicciones (ENA) (2002, 2008 y 2011), la Encuesta Nacional de Consumo de Drogas, Alcohol y Tabaco (2016), y las iniciativas de reforma de ley promovidas por el poder ejecutivo federal relativas a la PCM.

Otro de los aportes cognitivos que devienen del análisis de los mencionados documentos —y que apoyan en la comprensión de cómo el MCP puede explicar el problema que aquí se expone— está en que en ellos:

⁴⁴ Prevención del consumo de narcóticos, atención a las adicciones y persecución de los delitos contra la salud.

- Se deja saber la forma en que el sistema de creencias de la coalición dominante en el subsistema de la PCM se convirtió en políticas reales para su posterior operación a manos de las funcionarias y funcionarios públicos.
- Se ven reflejadas las características con las cuales en esta investigación se busca conceptualizar a las políticas públicas, en función de los aspectos i) decisonal: quién decide y qué se decide; ii) operativo: qué se hace y quién lo hace; y iii) teleológico: para qué se hace, es decir:
 - a. El Estado reconoce que el consumo de cannabis con fines recreativos es un problema público que se encargará de atender,
 - b. Se define la postura ante el fenómeno y las medidas a tomar, y
 - c. Se establece lo que se quiere lograr

Cuadro 10

Configuración del fenómeno del consumo de narcóticos como problema público en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2007

¿Cómo se describe el fenómeno del consumo de drogas?	<ul style="list-style-type: none"> • Como un tema prioritario para atender en la población joven. • Sin embargo, más que de consumo de drogas, se habla sobre el tráfico de estas.
¿A quién se dice que afecta y de qué forma lo hace?	<ul style="list-style-type: none"> • Principalmente a jóvenes, afectando su salud e inserción social. • Por su parte, el tráfico de esas sustancias se concibe como un problema sobre la soberanía y seguridad nacional.
¿Qué se propone hacer al respecto?	<ul style="list-style-type: none"> • Frenar el tráfico ilegal de drogas a través de la fuerza del Estado, asumiendo un rol importante las fuerzas armadas y diversas Secretarías de Estado (entre las que no se encuentra la Secretaría de Salud). • Además, se considera al tráfico de drogas como una de las principales fuentes de violencia e inseguridad.

Cuadro 10

Configuración del fenómeno del consumo de narcóticos como problema público en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2007

	<ul style="list-style-type: none"> • Implementación del Programa Nacional para el Control de las Drogas (estrategia para hacer frente al narcotráfico).
<p>¿Quiénes llevarán a cabo la labor?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Comisión de Orden y Respeto; integrada por las secretarías de Estado (Gobernación, Relaciones Internacionales, Hacienda) para tener un enfoque multidisciplinario en temas de seguridad nacional, soberanía, seguridad pública y tráfico de drogas.

Fuente: elaboración propia con base en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2007.

Cuadro 11

Configuración del fenómeno del consumo de narcóticos como problema público en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012

<p>¿Cómo se describe el fenómeno del consumo de drogas?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Como un problema para el Estado de Derecho, la Seguridad Nacional y la Seguridad Pública.
<p>¿A quién se dice que afecta y de qué forma lo hace?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • A jóvenes de 28 a 30 años de edad, en lo individual afecta a su salud, en lo colectivo a la seguridad nacional y salud pública.
<p>¿Qué se propone hacer al respecto?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • En Materia de Salud: “Fortalecer las políticas de combate contra las adicciones causadas por el consumo de alcohol, tabaco y drogas” (p. 45). • En materia de Seguridad Nacional: “Promover la colaboración e intercambio de información con otros países para combatir al tráfico y consumo de drogas” (p. 30). • En materia de Seguridad Pública: “Reforzar la seguridad y la cultura de prevención en las escuelas, con la participación de

maestros, padres de familia y la comunidad, para lograr escuelas seguras sin drogas, priorizando aquellas ubicadas en las zonas de mayor índice delictivo” (p. 31).

¿Quiénes llevarán a cabo la labor?

- Secretaría de Salud y Cuerpos policíacos.

Fuente: elaboración propia con base en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.

Cuadro 12

Configuración del fenómeno del consumo de narcóticos como problema público en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018

¿Cómo se describe el fenómeno del consumo de drogas?

- Como una situación que “atentan contra la salud, como la pobreza y los estilos de vida poco saludables y de riesgo” (p. 49).

¿A quién se dice que afecta y de qué forma lo hace?

- En lo colectivo a la seguridad nacional y salud pública.
- No se enfatiza en ningún grupo vulnerable o de riesgo.

¿Qué se propone hacer al respecto?

- En Salud: “Reducir la prevalencia en el consumo de alcohol, tabaco y drogas ilícitas” (p. 117).
- En el ámbito internacional: “Participar en los procesos de deliberación de la comunidad global dirigidos a codificar los regímenes jurídicos internacionales en temas como la seguridad alimentaria, la migración, las drogas, el cambio climático y la delincuencia organizada transnacional” (p. 149)

¿Quiénes llevarán a cabo la labor?

- Secretarías de Salud, y Relaciones Exteriores y Cuerpos policíacos

Fuente: elaboración propia con base en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

Cuadro 13

Configuración del fenómeno del consumo de narcóticos como problema público en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2024

¿Cómo se describe el fenómeno del consumo de drogas?	<ul style="list-style-type: none"> • Como una situación a la que no se le debe dar enfoque prohibicionista y como una crisis de seguridad pública debido al trato que se le ha dado.
¿A quién se dice que afecta y de qué forma lo hace?	<ul style="list-style-type: none"> • No se enfatiza en ningún grupo vulnerable o de riesgo.
¿Qué se propone hacer al respecto?	<ul style="list-style-type: none"> • “Mantener bajo control las adicciones de quienes ya las padecen mediante un seguimiento clínico y el suministro de dosis con prescripción para, en un segundo paso, ofrecerles tratamientos de desintoxicación personalizados y bajo supervisión médica” (p. 20) • “La única posibilidad real de reducir los niveles de consumo de drogas residen en levantar la prohibición de las que actualmente son ilícitas y reorientar los recursos actualmente destinados a combatir su trasiego y aplicarlos en programas —masivos, pero personalizados— de reinserción y desintoxicación” (p. 20).
¿Quiénes llevarán a cabo la labor?	<ul style="list-style-type: none"> • Secretaría de Salud y Guardia Nacional

Fuente: elaboración propia con base en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024.

Llama fuertemente la atención el PND 2019-2024 pues en él, a diferencia de sus tres antecesores, se aprecia un giro en la manera de configurar el fenómeno del consumo de narcóticos ya que se declara que su atención no debe proceder a través del modelo prohibicionista. Esta situación permite pensar que efectivamente habrá un cambio profundo en la PCM, en función quizás del seguimiento de las vías para el cambio en las políticas

públicas que se establecen en el enfoque del MCP,⁴⁵ y que adicionalmente, apoyaría en la reflexión de la hipótesis de trabajo del presente estudio.

En los siguientes cuadros se continúa con el ejercicio analítico, pero enfocándose ahora en las iniciativas de reforma a la Ley General de Salud, Código Penal Federal, y Código Federal de Procedimientos Penales, que fueron enviadas por el jefe del poder ejecutivo hacia el poder legislativo para su revisión y aprobación. De estos conjuntos de iniciativas solamente prosperó la del año 2008.

Cuadro 14

Intervención del poder ejecutivo para proponer un cambio en la PCM desde el ámbito legal (año 2004)

¿Cómo se describe el fenómeno del consumo de drogas?	<ul style="list-style-type: none"> • La más grave amenaza de las nuevas generaciones, como sociedad y como Nación.
¿A quién se dice que afecta y de qué forma lo hace?	<ul style="list-style-type: none"> • A las nuevas generaciones: niños, niñas y jóvenes.
¿Qué se propone hacer al respecto?	<ul style="list-style-type: none"> • “Privilegiarse las acciones preventivas, así como el tratamiento para los farmacodependientes, y no la reclusión, que sólo aplica cuando cometan conductas delictivas diversas a la posesión de narcóticos para su inmediato y estricto consumo personal”. • Operación del Programa Nacional para el Control de Drogas 2001-2006*
¿Quiénes llevarán a cabo la labor?	<ul style="list-style-type: none"> • En lo referente al narcotráfico: Secretaría y de Hacienda y Crédito Público, y la Procuraduría General de la República • En lo referente al consumo de drogas: Secretaría de Salud

*En este programa se orienta al narcotráfico y no al consumo de drogas.

Fuente: elaboración propia con base en la iniciativa de Decreto.

⁴⁵ Aprendizaje orientado a la política pública; Shocks externos; Shocks internos; Un pacto.

Cuadro 15

Intervención del poder ejecutivo para proponer un cambio en la PCM desde el ámbito legal (año 2008)

¿Cómo se describe el fenómeno del consumo de drogas?	<ul style="list-style-type: none"> • Como una actividad que se ha incrementado en México y que debe prevenirse y atenderse.
¿A quién se dice que afecta y de qué forma lo hace?	<ul style="list-style-type: none"> • “Jóvenes que aún no alcanzan incluso la mayoría de edad”.
¿Qué se propone hacer al respecto?	<ul style="list-style-type: none"> • “Otorgándole prioridad a los medios de prevención y atención a las adicciones, sin descuidar la organización de la estructura punitiva contra las organizaciones criminales que promueven el consumo de drogas entre nuestra juventud”. • “Cerrarle el paso a la delincuencia”
¿Quiénes llevarán a cabo la labor?	<ul style="list-style-type: none"> • En lo referente al narcotráfico: Secretaría y de Hacienda y Crédito Público, y la Procuraduría General de la República • En lo referente al consumo de drogas: Secretaría de Salud

Fuente: elaboración propia con base en la iniciativa de Decreto.

Cuadro 16

Intervención del poder ejecutivo para proponer un cambio en la PCM desde el ámbito legal (año 2016)

¿Cómo se describe el fenómeno del consumo de drogas?	<ul style="list-style-type: none"> • Problema de salud pública, en el cual, el autoconsumo de marihuana no debe ser considerado una actividad delictiva siempre y cuando no se sobrepase la dosis máxima legalmente permitida. • En el caso de los fármacos que contengan cannabis, el acceso y uso debe considerarse como un derecho
--	---

Cuadro 16

Intervención del poder ejecutivo para proponer un cambio en la PCM desde el ámbito legal (año 2016)

	<ul style="list-style-type: none"> • una actividad no delictiva cuando se trata del autoconsumo y no sobrepase la dosis máxima de consumo personal.
<p>¿A quién se dice que afecta y de qué forma lo hace?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • En cuanto al fenómeno del consumo de marihuana con fines recreativos, se expuso que no se debería criminalizar a la población que tiene este hábito, pues las medidas de esa naturaleza dañan su personalidad, lo cual va en contra de los derechos humanos. • Misma cuestión en el caso del consumo de cannabis con fines médicos y terapéuticos.
<p>¿Qué se propone hacer al respecto?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Permitir la siembra, cosecha, cultivo, preparación, acondicionamiento, adquisición, posesión, comercio, transporte, prescripción médica, suministro, empleo, uso, consumo y, en general, todo acto relacionado con la marihuana, en apego a lo estipulado por la Ley General de Salud, y las normas que emanen de ella.
<p>¿Quiénes llevarán a cabo la labor?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Secretaría de Salud

Fuente: elaboración propia con base en la iniciativa de Decreto.

La parte final de la revisión documental de este apartado se enfoca en la Encuesta Nacional de Adicciones (años 2002, 2008 y 2011) y la Encuesta Nacional de Consumo de Drogas, Alcohol y Tabaco (2016). Para el análisis de estos textos, a diferencia de los PND y las iniciativas de reforma, se omite la búsqueda de la respuesta a las preguntas “¿Qué se propone hacer al respecto?” y “¿Quiénes llevarán a cabo la labor?”, pues se entiende que la naturaleza de las encuestas está en la realización de diagnósticos sobre un fenómeno y no en el establecimiento de directrices para la acción de las funcionarias y funcionarios públicos.

Sin embargo, de manera subjetiva puede pensarse que la propia realización de las encuestas ya forma parte de la labor de dichos actores dentro de la PCM. Puesto en otros términos, no solamente importa lo que dicen las encuestas, sino el hecho de pensar en los motivos por los cuales se llevó a cabo su aplicación, especialmente al coincidir dos de sus ediciones (2008 y 2011) durante el periodo de mayor rigidez del modelo de control de drogas prohibicionista con la llamada “Guerra contra el narcotráfico” en el sexenio 2006-2012.

Cuadro 17

Diagnóstico del fenómeno del consumo de narcóticos en la Encuesta Nacional de Adicciones (2002, 2008 y 2011) y la Encuesta Nacional de Consumo de Drogas, Alcohol y Tabaco (2016)

	ENA 2002	ENA 2008	ENA 2011	ENCODAT
¿Cómo se describe el fenómeno del consumo de drogas?	<ul style="list-style-type: none"> • “Un problema de salud pública de atención prioritaria” (ENA, 2002, p. 3). 	<ul style="list-style-type: none"> • Actividades que “perturban la vida de las comunidades y alteran tanto la dinámica de los núcleos familiares [...] Este es un problema de salud pública que ha crecido en los últimos veinte años de manera 	<ul style="list-style-type: none"> • No se ofrece ninguna descripción del problema. 	<ul style="list-style-type: none"> • Problemas de salud pública de mayor relevancia, debido a las consecuencias sanitarias y sociales que experimentan quienes las consumen. • Un desafío para los gobiernos.

Cuadro 17

Diagnóstico del fenómeno del consumo de narcóticos en la Encuesta Nacional de Adicciones (2002, 2008 y 2011) y la Encuesta Nacional de Consumo de Drogas, Alcohol y Tabaco (2016)

	<p>exponencial y que además de confrontar los valores familiares y la efectividad de la educación familiar, sacudiendo a las sociedades y a los gobiernos” (ENA, 2011, p. 11).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El consumo es complejo y de naturaleza crónica, que debe ser prevenido e intervenido.
<p>¿A quién se dice que afecta y de qué forma lo hace?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • No se especifica. • Familia y sociedad mexicana. • Familia y sociedad mexicana. 	<ul style="list-style-type: none"> • La salud de la población mexicana. • El futuro de la Nación. • Amenaza a la gobernabilidad.

Fuente: elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Adicciones (2002, 2008 y 2011), y la Encuesta Nacional de Consumo de Drogas, Alcohol y Tabaco (2016).

Los sistemas de creencias abarcan tres niveles.⁴⁶ En lo más profundo están las creencias fundamentales, donde se encuentran aquellos valores e ideas más arraigadas para las coaliciones promotoras. Después están las creencias sobre políticas públicas, que constituyen la transformación de las ideas fundamentales en aspectos reales para su aplicación. Por último, se encuentran las creencias instrumentales, que son las herramientas que se ponen en contacto directo con el fenómeno o problemática de interés. En el siguiente cuadro se presenta la manera en que el sistema de creencias dominante transmite sus creencias de los tres niveles para la configuración del problema del consumo de marihuana con fines recreativos y las hace empatarse con las preguntas adjetivas a este.

Cuadro 18

Reflejo del sistema de creencias prohibicionista en la configuración del problema del consumo de marihuana con fines recreativos

Nivel de las creencias	Cuestionamiento al que corresponden
Fundamentales	¿Cómo se describe el fenómeno del consumo de drogas?
	¿A quién se dice que afecta y de qué forma lo hace?
Sobre políticas públicas	¿Qué se propone hacer al respecto?
Instrumentales	¿Quiénes llevarán a cabo la labor?

Fuente: elaboración propia.

3.4 El Trabajo de los Grupos de Interés en el Subsistema de la PCM

Los grupos de interés son todos los grupos que se componen por individuos y/u organizaciones que tienen el objetivo de incidir en las decisiones públicas de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial con el fin de atender sus necesidades e intereses, además de integrar “sus demandas en las políticas públicas y/o leyes” (Sistema de Información Legislativa, 2021). Dentro del subsistema de la PCM hay dos grandes corrientes de interés:

⁴⁶ Ver el apartado “1.6. Sistemas de Creencias”, en el primer capítulo de esta investigación.

la del sistema de creencias afín al prohibicionismo y la que promueve la no-prohibición, dividiéndose esta postura en la vertiente de la regulación, y la de la legalización.

Hay que señalar que la preferencia que tienen los integrantes de los grupos de interés por alguno de los sistemas de creencias es independiente a su personal condición como consumidor/a de marihuana, de modo que puede haber individuos con el hábito del consumo, pero que no estén a favor de la no-prohibición de esta actividad y, aunque esto puede parecer contradictorio, es algo que sí encuentra evidencia para su comprobación.⁴⁷

También es común ver el caso opuesto, es decir, el de personas que no consumen marihuana, pero que sí están a favor de la instauración de un modelo no-prohibicionista para el control del cannabis. El valor teórico que se recupera de estas precisiones radica en observar que para la determinación de la orientación o preferencias políticas de las personas los sistemas de creencias pueden ser más fuertes que sus propias experiencias de vida.

Otro aspecto en el que se debe pensar al respecto de los grupos de interés es el del tipo de consumo que defienden, ya que si bien el consumo recreativo es lo que se discute en esta investigación, el uso de cannabis con fines médicos y terapéuticos, así como su aplicación en las áreas industrial y de investigación, igualmente han aportado elementos prácticos y discursivos que se suman a la crítica del prohibicionismo.

En este apartado se aborda como caso de estudio las protestas por la no-prohibición de la marihuana en México. Se entiende como protestas a los actos de expresión de “inconformidad por” o “en apoyo a” que los grupos de interés muestran como respuesta a

⁴⁷ En la tesis de licenciatura del autor se encontraron cuatro perfiles de personas con una postura al respecto del estatus legal de la marihuana, la cual no deriva del hecho de que sean o no usuarias/os de la hierba. Con base en eso se realizó la selección de informantes clave para conocer el razonamiento tras su postura.

los sucesos llamativos que acontecen dentro del rango de su temática ideológica o de acción. Las protestas que ocurrieron dentro del subsistema de la PCM en el periodo 2000-2020 estuvieron naturalmente ligadas a la denuncia o cuestionamiento de los efectos que generó el modelo prohibicionista para el control de las drogas.

Cuadro 19

Protestas de los grupos de interés en el subsistema de la PCM

Temática de la protesta	Acciones vinculadas
Denuncia por la ola de violencia generada por la lucha contra el narcotráfico	<ul style="list-style-type: none"> • Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad: iniciado en 2011 por el activista y poeta Javier Sicilia, este movimiento se realizó para denunciar el alza en la violencia que se dio por la implementación de la “Guerra contra el narcotráfico”, como medida para alcanzar los objetivos de la política de narcóticos mexicana. • Caravana por la Paz: derivada del suceso anterior, esta marcha pasó por distintas ubicaciones en el país y se creó con el objetivo de ser un espacio colectivo, abierto, plural y diverso en el cual converjan distintas perspectivas que nazcan de señalar la urgencia por acabar un conflicto que sólo crea víctimas y no permite la convivencia pacífica (Comisión Nacional de los Derechos Humanos, s/f).
Apoyo a la no-prohibición de la marihuana	<ul style="list-style-type: none"> • Marcha por el día Mundial por la Liberación de la Marihuana: celebrada por primera vez en New York en 1999, su símil en México ha ocurrido desde el 2001, con la intención de exigir “información responsable de drogas, libre aprovechamiento de los usos medicinales de la planta, y respeto a los derechos de los usuarios” (Tovar, 2018). • Manifestaciones frente a los recintos de los poderes públicos: estos actos han ocurrido en diversas ocasiones, todas con el propósito de promover la no-prohibición de la marihuana. Pueden recuperarse dos ejemplos; 1. Con la concentración que se hizo frente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en 2015, en el marco de la discusión sobre el amparo 237/2014. 2. En el 2020, cuando las y los activistas se

reunieron frente al Senado para exigir que no se desechara la discusión sobre la legalización de la marihuana a finales de ese año.

Fuente: elaboración propia.

3.5 Las Investigaciones en el Subsistema de la PCM

La relevancia del conocimiento científico y técnico dentro de los subsistemas de políticas públicas radica en que este es utilizado por las coaliciones para sostener o modificar sus creencias o para descalificar las creencias de las coaliciones rivales. Sabatier y Weible (2010) argumentan que por la importancia de esta clase de información las y los investigadores “(científicos universitarios, analistas de políticas, consultores, etc.) están entre los jugadores principales de un proceso de las políticas” (p. 206).

Cabe aclarar que “las creencias fundamentales y las creencias sobre las políticas —siendo estas más normativas— son muy resistentes al cambio en respuesta a nueva información” (Sabatier y Weible, 2010, p. 213), y que es más fácil que un cambio sea aplicado en los aspectos instrumentales, los cuales son más susceptibles a modificarse ante menos evidencias. De esto deriva la tercera hipótesis relativa a las coaliciones promotoras,⁴⁸ que afirma que un actor o coalición, antes de reconocer los puntos débiles de sus creencias sobre políticas, preferirá abandonar los aspectos instrumentales (Sabatier y Weible, 2010, p. 238).

Hay que subrayar que Meltzer (1976), Jenkins-Smith (1982), Nelson (1987) y Martín (2013) sostienen que si las investigadoras e investigadores tienen interés en influir en las políticas públicas su postura no será neutral ante la información que presentan y adoptarán el rol de promotores. Esta dinámica del manejo de la información puede incluso

⁴⁸ Que Sabatier y Jenkins-Smith formularon en el enfoque del MCP.

ser más drástica, pues como afirmaron Mazur (1981) y Jenkins-Smith (1990) “las partes interesadas a menudo tergiversan o distorsionan la información para reforzar su argumento” (citados por Sabatier y Weible, 2010, p. 219).

El manejo discrecional de información a conveniencia política —por cualquiera de las coaliciones promotoras— sin duda es un problema, pero también es un hecho que la coalición del modelo prohibicionista es quien más explotó esta estrategia ya que su propia legitimidad y existencia⁴⁹ dependen de este recurso para seguir dominando el subsistema de la PCM. Otro aspecto que obstruye la obtención de información favorecedora al no-prohibicionismo está en que el gobierno se resistió en probar políticas alternativas para el control de la marihuana, con lo que se vuelve difícil “obtener datos de experiencias distintas” (Sanjurjo, 2013, p. 25).

La información es un recurso esencial que se usa para influir en la opinión pública, ganar batallas políticas, además de ser el elemento con el que se alcanza a entender las causas de un problema, dimensionar sus consecuencias, conocer los costos y los beneficios de las políticas públicas que se orientan hacia su tratamiento (Sabatier y Weible, 2010). Dentro del subsistema de la PCM este recurso se aplica en dos áreas, una que es relativa a los efectos que el consumo de cannabis provoca sobre los individuos, y otra que observa las consecuencias sociales que derivan de esta práctica.

Cuadro 20

La información científica y técnica sobre el consumo de marihuana

Efectos en los individuos	Consecuencias sociales
---------------------------	------------------------

⁴⁹ Las críticas hacia el modelo de control prohibicionista en el contexto latinoamericano coinciden en que se impuso tomándose como base aspectos históricos, morales y políticos, pero careciendo de evidencias técnicas y científicas en la toma de decisiones gubernamental (Sanjurjo [2013] y Acevedo y Macías [2018]).

Cuadro 20*La información científica y técnica sobre el consumo de marihuana*

-
- | | |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Afectaciones a la memoria a corto plazo y el juicio • Genera dificultad para mantener la atención • Distorsión en las percepciones • Disminución del rendimiento académico y/o laboral • Si se consume por adolescentes, puede tener efectos negativos en su desarrollo cognitivo • Desventaja competitiva • Merma en el bienestar general • Probabilidad de generar adicción • Probabilidad de transitar al consumo de otras drogas | <ul style="list-style-type: none"> • Violencia ligada al narcotráfico, víctimas directas (asesinatos, secuestro, extorción); víctimas indirectas (familiares de las primeras) • Violencia ligada al narcomenudeo (conflictos en los vecindarios entre sus habitantes, las autoridades y dealers) • Desplazamiento interno forzado • Saturación del sistema penal • Afectaciones en las relaciones sociales y rupturas familiares |
|--|---|
-

Fuente: elaboración propia con base en *La marihuana en México. Descriminalización, despenalización o legalización* (s/p), por X. Garmendia, 2016; y *Jóvenes en el narcomenudeo: el caso Ciudad de México*, (pp. 111-123), por C. Zamudio, 2013.

En México fue común que la coalición prohibicionista citara gran cantidad de datos científicos alusivos a los perjuicios del consumo de cannabis, pero la mayor parte de esas afirmaciones o señalamientos respecto de los efectos biológicos graves no tienen fundamento (Garmendia, 2016, p. 39. Las palabras entre corchetes son una aclaración del autor); de igual forma con su discurso exacerbó todas las problemáticas arriba citadas y las utilizó como elementos de desacreditación de los sistemas de creencias afines al no-prohibicionismo.

En cuanto a las coaliciones afines a la no-prohibición parece que estas procuraron proceder —discursiva y activamente— con un poco más de cautela, pues, por ejemplo, no

negaron ni minimizaron los riesgos del consumo de marihuana y su argumentación se enfocó en hacer entender que un modelo de control no-prohibicionista puede convertir ese tipo de problemáticas en algo manejable y con menores consecuencias no deseadas.

En tiempos recientes las investigaciones en México sobre la política de narcóticos y la política cannábica han sido multidisciplinarias y han abordado estos temas desde los horizontes social, político, jurídico, económico e histórico —como evidencia están las propias fuentes de consulta del presente trabajo académico— abarcando las mayores áreas posibles para comprender sus causas, consecuencias, realizar críticas y proponer alternativas.

Cuadro 21

Investigaciones vinculadas al subsistema de la política de narcóticos y política cannábica

Ámbito de estudio	Título de la investigación
Social	<ul style="list-style-type: none"> • Cannabis: imágenes, sujetos, discursos y contextos. Análisis discursivo • Marihuana DF. El mercado y sus dimensiones: una propuesta para usuarios y autoridades • Jóvenes en el narcomenudeo: el caso Ciudad de México
Político	<ul style="list-style-type: none"> • México y el narcoanálisis: una genealogía de las políticas de drogas en los gobiernos Calderón y Peña Nieto • La política de drogas en México: causa de una tragedia nacional. Una propuesta radical para remediarla • El Estado frente al consumo y los consumidores de drogas ilícitas en México • La política de drogas en México: prevención, reducción de daños y reasignación presupuestal
jurídico	<ul style="list-style-type: none"> • La legalización de la marihuana en México

Cuadro 21*Investigaciones vinculadas al subsistema de la política de narcóticos y política cannábica*

	<ul style="list-style-type: none"> • La penalización de drogas en América Latina desde el marco legal y constitucional
Económico	<ul style="list-style-type: none"> • Elementos microeconómicos para gravar el consumo de marihuana en México
Histórico	<ul style="list-style-type: none"> • Antes de los acuerdos internacionales. Las leyes del Cannabis en México: 1545-1925 • Bosquejo histórico y uso social de la marihuana • El Cannabis en la historia: pasado y presente • La prohibición de la marihuana en México, 1920-1940
Mixto	<ul style="list-style-type: none"> • Argumentos para el debate sobre la legalización de la marihuana en México • Auge y caída de la prohibición del cannabis • Después de la guerra contra las drogas: una propuesta para la regulación • Regulación y consumo de drogas en México: una primera mirada al caso del tabaco y la marihuana

Notas: este cuadro es de carácter enunciativo y no limitativo, es decir, que su objetivo es el de ilustrar la idea del párrafo que lo precede, más no declarar que solamente existen dichas publicaciones.

Fuente: elaboración propia.

La existencia de investigaciones como las anteriores es un acierto de la comunidad científica y la crítica que puede hacerse de esta cuestión dentro del subsistema de la PCM es quizás el hecho de que, aunque la información fluyó, infortunadamente no hizo eco para que efectivamente la toma de decisiones gubernamental se hiciera con el respaldo en la evidencia y no en apego a prejuicios al respecto del consumo de cannabis. Queda por decir

que, aún con las marcas que estos hechos dejaron en la PCM en el periodo 2000-2020, por supuesto que hay una gran oportunidad para que en un posible cambio en el modelo de control de la marihuana en un futuro cercano las cosas se hagan de manera distinta.

3.6 El Trabajo de los Medios de Comunicación en el Subsistema de la PCM

La labor de las y los periodistas en los subsistemas de la política de narcóticos y la PCM estuvo ligada al seguimiento y presentación de la información más relevante al respecto de nuestro modelo de control de las drogas. Cada noticia en estos subsistemas, según el tema específico que abordó y el formato con el que se transmitió, conllevó distintos desafíos para su obtención, variando además la rigurosidad de sus análisis por razones políticas o económicas, entre otras.

El trabajo de las y los periodistas como integrantes de las coaliciones promotoras en el subsistema de la PCM estuvo estrechamente vinculado con el desempeño de los otros actores integrantes de las coaliciones (triángulos de hierro, investigadoras/es, y autoridades judiciales), que protagonizaron los hechos que en este estudio se consideran cambios en la PCM.

En el periodo 2000-2020 fue producido un sinnúmero de noticias relacionadas con el fenómeno del consumo de narcóticos, destacándose ciertos acontecimientos especialmente significativos como lo son la Guerra contra el narcotráfico y sus efectos, la ocurrencia del amparo 237/2014 (que fue la brecha jurídica en la discusión sobre la despenalización del consumo de marihuana con fines recreativos) y, por su puesto, las propuestas de ley para crear una nueva normatividad para el control no-prohibicionista de la marihuana.

Puesto en otros términos, los grupos de periodistas trabajaron para dar seguimiento y difusión a los acontecimientos significativos en el subsistema de la PCM; en este sentido, puede afirmarse con casi total seguridad que los actores-periodistas produjeron al menos una noticia al respecto de cada uno de dichos eventos, como se ilustra en el Cuadro 22.

Cuadro 22

Noticias relacionadas con los integrantes de las coaliciones promotoras involucradas en el subsistema de la PCM

1. Triángulos de hierro		
Legisladoras/es	Funcionarias/os	
 <p>Sin acuerdo en el Senado y a la espera de la Corte: el frenazo a la legalización de la marihuana en México</p> <p>Publicado: 20 Apr 2021 16:24 GMT</p> <p>El plazo para aprobar la nueva legislación vence el 30 de abril, pero todavía no hay garantías de que se cumpla.</p>	 <p>DEBATE NACIONAL SOBRE EL USO DE LA MARIHUANA</p> <p>Ver en vivo</p>	
Grupos de interés		
<p>Caso de Graciela Elizalde Benavides</p>  <p>La niña de 8 años que tiene permiso para usar marihuana en México</p>	<p>Caso de Diego y Melina Álvarez</p>  <p>Portada / Nacional / Madre cultiva marihuana por amor a su hijo y desafía las leyes</p> <p>REDACCIÓN / 23 MARZO, 2017</p> <p>Madre cultiva marihuana por amor a su hijo y desafía las leyes</p>	<p>Marcha cannábica Toluca</p>  <p>REALIZAN RODADA CANNÁBICA EN TOLUCA; PIDEN LEGALIZACIÓN DE LA MARIHUANA</p> <p>Los asistentes llevaron dulces, chocolates, mayonesas y hasta guacamole con extracto de la planta, además de forjar "churros" o "gallos"</p>
<p>Marcha cannábica CDMX</p>	<p>Marcha cannábica Xapala</p>	

Cuadro 22

Noticias relacionadas con los integrantes de las coaliciones promotoras involucradas en el subsistema de la PCM

2. Investigadoras/es	3. Periodistas	4. Autoridades judiciales
 <p>Realizan marcha en Reforma para exigir la liberación de la marihuana</p> <p>El Movimiento Cannábico Mexicano realizó una movilización desde la SCJN hacia el Ángel de la Independencia para eliminar la penalización por uso lúdico de la marihuana.</p>	 <p>¡Échate un gallo! Convocan a marcha cannábica en Xalapa y Orizaba</p> <p>Este sábado 8 de mayo Xalapa se une con protesta pacífica por el Día Mundial por la Liberación de la Marihuana</p> <p>Por Fernanda Maipica Miércoles, Mayo 5, 2021 </p>	<p>Caso del amparo 237/2014</p>  <p>El juego de la Suprema Corte</p> <p>Marihuana: ¿cuáles son los matices de la decisión de la Corte?</p> <p>NOVIEMBRE 4, 2015</p> <p>Hace unas horas, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia aprobó, en votación de cuatro votos a favor y uno en contra,¹ el proyecto de sentencia del ministro Arturo Zaldívar que resuelve el amparo en revisión 237/2014. El cual fue interpuesto por</p>

Fuente: elaboración propia con base en los portales web de los medios de los que se obtuvieron las imágenes.

También debe decirse que al igual que con el apartado anterior, los datos que se presentan en esta parte se seleccionaron para ejemplificar y sostener los argumentos, en este caso, acerca del rol que en el periodo 2000-2020 las y los periodistas tomaron como miembros de las coaliciones promotoras para promover cambios en el subsistema de la PCM. Esta es una cualidad que comparten con las investigadoras e investigadores, puesto que para influir en los procesos de las políticas públicas tuvieron que tomar un papel activo

para poner la información a modo de que sirviese para atacar o defender un sistema de creencias.

Otra característica interesante del trabajo del periodismo es que para este actor fue sencillo sacar a la arena el “recurso del diablo”, que son aquellas situaciones que aportan notables evidencias para la demostración de un punto en el discurso de las coaliciones promotoras. Y puesto que “los actores valoran las pérdidas más que las ganancias” (Sabatier y Weible, 2010, p. 208), la utilización del recurso del diablo por cualquiera de las coaliciones motivará a que se profundicen sus desacuerdos.

En la PCM dos hechos a los que puede dárseles la denominación de “recurso del diablo” son los casos de Graciela Elizalde Benavides y de Diego y Melina Álvarez, ocurridos respectivamente en los años 2015 y 2017. La historia de cada familia demostró con total claridad cómo la prohibición del cannabis les afectaba de tal manera que ponía en riesgo la vida de Graciela y de Diego (la niña y niño que padecían una enfermedad que sólo era tratable con medicamentos elaborados con marihuana), proporcionando elementos irrefutables para que las coaliciones afines a la no-prohibición nutrieran sus argumentos de la necesidad de un cambio radical en el modelo de control de drogas mexicano.

3.7 El Trabajo de las Autoridades Judiciales en el Subsistema de la PCM

El poder legislativo actúa para crear, modificar o suprimir la normatividad vigente en los subsistemas de la política de narcóticos y la PCM; el poder ejecutivo, con base en ese marco legal, se encarga de operar para cumplir con los objetivos de política pública. El poder judicial no hace leyes ni trabaja con ellas en campo; su función es dirimir las controversias que surjan entre las personas y los otros dos poderes (en el supuesto de que

las acciones de estos generen afectaciones a aquellas), para proteger a los individuos y procurar la protección de sus derechos.

En el periodo 2000-2020 los episodios específicos de acción de las autoridades judiciales estuvieron en los momentos en los que discutieron para dar una respuesta a los juicios de amparo promovidos por: 1. La familia de Graciela Elizalde Benavides; 2. La Sociedad Mexicana de Autoconsumo Responsable y Tolerante A.C.; 3. Los demás actores que continuaron con la línea del amparo 237/2014 para generar jurisprudencia para modificar definitivamente los artículos de la LGS que estipulaban la prohibición absoluta del cannabis.

En el 2015 se dio a conocer la historia Graciela Elizalde Benavides (Grace), una niña de entonces 8 años de edad que padece del Síndrome de Lennox-Gastaut, que le hace tener varios ataques de epilepsia al día. Las opciones médicas para su atención eran pocas, desalentadoras y desfavorables, y el único tratamiento que podía darle mejores resultados es ilegal en México. El padre y madre de Grace emprendieron una jornada legal para conseguir la autorización para importar desde los E.U.A. un medicamento elaborado con *cannabidiol* (CBD), componente que se obtiene de la marihuana.

Hay que recordar que el cannabis y todos sus derivados y las acciones relativas a su consumo están estrictamente prohibidas en nuestro país, por lo que la importación de dicho medicamento constituía una violación al marco legal de la PCM. En esto radicó la controversia, es decir, en que la operación de la Ley General de Salud y el Código Penal Federal daban como resultado la afectación al derecho a la salud de Grace. El juicio de amparo promovido por su familia fue resuelto a su favor por parte del Juez Martín Adolfo Santos Pérez, concediéndoles la autorización para la importación portación y suministro de CBD a Grace.

En la exposición de su sentencia⁵⁰ el Juez declaró que la concesión de esta medida cautelar no afecta al orden social ni al interés público, que el interés social apoyaba el dar a las niñas y niños los satisfactores, cuidados y asistencia necesarios para lograr su sano crecimiento y desarrollo pleno, que es interés superior de la Nación, como lo ha sostenido en su legislación y la normatividad internacional que ha suscrito en pro del bienestar y mejor desarrollo familiar y social de la niñez.

Turno de revisar el caso de la Sociedad Mexicana de Autoconsumo Responsable y Tolerante (SMART).⁵¹ Similar a lo ocurrido con Grace, la situación con la SMART trata sobre los pasos que este colectivo siguió para promover un juicio de amparo con el cual conseguir la autorización legal para el consumo de marihuana con fines recreativos, con el argumento de que la normatividad de la PCM afectaba su derecho a la libertad en cuanto al libre desarrollo de la personalidad refiere.

La resolución del amparo 237/2014⁵² por parte de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación favoreció a los miembros de la SMART, revelando además que “la prohibición absoluta de la marihuana”, como la establece la LGS y el CPF, constituyen una medida que no corresponde al fin que buscan y que de hecho son de carácter inconstitucional. Este acontecimiento es bastante importante en la PCM, puesto que significó la apertura de una brecha para el resurgimiento del debate sobre la necesidad de cambiar el modelo de control de la marihuana en México.

⁵⁰ Que puede consultarse en el Expediente 1482/2015-II, disponible en: http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/1882/CEI-1_Doc8.pdf?sequence=11&isAllowed=y

⁵¹ Integrada por: Josefina Ricaño Bandala, Armando Santacruz González, José Pablo Girault Ruíz, y Juan Francisco Torres Landa Ruffo

⁵² En la tesis de licenciatura del autor se desarrolló con mayor amplitud la exposición de este acontecimiento y sus implicaciones jurídicas y sociales. El expediente de 237/2014 está disponible para su consulta en: <https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/sentencias-embematicas/sentencia/2020-01/AR%20237-2014%20v.%20p%C3%BAblica%20PDF.pdf>

Por último, se resaltan también los demás casos que continuaron con la reflexión que se obtuvo del amparo 237/2014 para lograr jurisprudencia (cinco sentencias en el mismo sentido) que respaldara definitivamente la declaración de inconstitucionalidad de la prohibición absoluta de la marihuana, y que con esto se diera soporte jurídico para el cambio en la lógica de la PCM.

Cuadro 23

Acciones de las autoridades judiciales de la SCJN en el subsistema de la PCM

Secuencia de los casos	Expediente	Ministro ponente	Sentido de la sentencia
Primero	237/2014	Arturo Zaldívar Lelo de Larrea	Favorable para los quejosos.
Segundo	1115/2017	Jorge Mario Pardo Rebolledo	Favorable para los quejosos.
Tercero	623/2017	José Ramón Cossío Díaz	Favorable para los quejosos.
Cuarto	547/2018	Norma Lucía Piña Hernández	Favorable para los quejosos.
Quinto	548/2018	Arturo Zaldívar Lelo de Larrea	Favorable para los quejosos.

Resultado: jurisprudencia. La SCJN deberá notificar al Poder Legislativo que este tiene que modificar los artículos de la Ley General de Salud que establecen la prohibición absoluta de la marihuana porque son inconstitucionales.

Fuente: elaboración propia con base en los expedientes de los juicios de amparo.

Las acciones de las autoridades jurídicas aquí trabajadas fueron una clara oposición al modelo de control de la marihuana de nuestro país y, por ende, el cuestionamiento directo al sistema de creencias de la hoy todavía dominante coalición prohibicionista. El sentido de las sentencias de los tribunales puso en tela de juicio el significado de los valores primarios en los que se sostiene la PCM, estableciendo además una reflexión en torno a las medidas

que a su razón deberían implementarse para guardar coherencia entre las normas superiores que rigen en el país, y los objetivos de la PCM.

En el Cuadro 24 se muestra una síntesis del trabajo que realizaron las cuatro agrupaciones de actores que integran a las coaliciones promotoras para impulsar los cambios en la PCM durante el periodo 2000-2020.

Cuadro 24*Cambios en la PCM en el periodo 2000-2020*

1. Triángulos de hierro	Legisladoras/es	<ul style="list-style-type: none"> • Iniciativa para expedir la Ley General para el Control del Cannabis y sus Derivados • Iniciativa para expedir la Ley General para la Regulación y Control de Cannabis
	Funcionarias/os	<ul style="list-style-type: none"> • Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006; 2007-2012; 2013-2018; 2019-2024 • Encuesta Nacional de Adicciones 2002; 2008 y 2011 • Encuesta Nacional de Consumo de Drogas, Alcohol y Tabaco (2016) • Iniciativas para reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones de la Ley General de Salud y del Código Penal Federal. • Debate Nacional Sobre el uso de la Marihuana
	Grupos de interés	<ul style="list-style-type: none"> • Protestas dirigidas al subsistema de la PCM
2. Investigadoras/es	<ul style="list-style-type: none"> • Participación en el “aprendizaje orientado a la política pública” a través de la realización de estudios relacionados con el modelo de control de drogas 	
3. Periodistas	<ul style="list-style-type: none"> • Seguimiento a los acontecimientos vinculados con la política de narcóticos y PCM 	
4. Autoridades judiciales	<ul style="list-style-type: none"> • Caso del juicio de amparo de “La niña Grace” • Caso del juicio de amparo 237/2014 • Otros casos similares al 237/2014 para lograr jurisprudencia 	

Nota: Cabe señalar que, aunque los hechos aquí presentados están separados y ordenados, esta forma de ofrecerlos solamente se logra al colocarlos en el papel, pues ya en la realidad del devenir social y político las cosas siempre son más complejas que

Cuadro 24*Cambios en la PCM en el periodo 2000-2020*

lo que aparentan y, de hecho, pueden estar estrechamente vinculadas de maneras no tan evidentes. Debe asimilarse entonces que los cambios en la PCM quizás no fueron excluyentes entre sí y, por el contrario, que el acontecimiento de uno pudo tener implicaciones sobre otro u otros.

Fuente: elaboración propia.

CAPÍTULO 4

COALICIONES PROMOTORAS Y SISTEMAS DE CREENCIAS EN EL SUBSISTEMA DE LA POLÍTICA CANNÁBICA MEXICANA

El desarrollo del presente capítulo busca contribuir en la realización de los objetivos específicos 2 y 3 de esta investigación. Para esto, en el primer apartado se realiza el reconocimiento de las tres coaliciones promotoras involucradas en los cambios de la PCM y, en segundo lugar, se hace la identificación de los sistemas de creencias en la PCM, explicando las ideas y valores ubicados en los tres niveles de su estructura. Enseguida se hace el trabajo de análisis de entrevistas a militantes de los sistemas de creencias del prohibicionismo, la regulación, y la legalización de la marihuana. Por último, se revisa cuál es la situación actual de la PCM, en función del proceso legislativo que derivará en la creación de una nueva normatividad para el control del cannabis en México.

4.1 Coaliciones Promotoras en el Subsistema de la PCM

De acuerdo con el enfoque del MCP en los subsistemas de políticas siempre existen al menos dos coaliciones promotoras; una de ellas es la coalición mayoritaria o dominante, que es quien impone los siguientes cuatro ejes de política pública: 1. la descripción del fenómeno que las ocupa; 2. señala a quién se dice que afecta y de qué forma lo hace (el fenómeno en cuestión); 3. ordena qué se tiene que hacer al respecto; y 4. quiénes llevarán a cabo la labor. Las demás son las coaliciones minoritarias, cuya principal facultad es la negociación de los aspectos instrumentales de dichos ejes de política pública, pero cuyo objetivo superior es convertirse en la coalición dominante.

En el subsistema de la PCM la coalición mayoritaria, militante del sistema de creencias del prohibicionismo, se ha encargado de:

- Describir el consumo de drogas como un problema para el Estado de Derecho, la Seguridad Nacional y la Seguridad Pública (PND 2007-2012), o como la más grave amenaza de las nuevas generaciones, de la sociedad y de la Nación, como lo señaló el titular del Ejecutivo federal en el 2004;
- Argumentar que el consumo de drogas afecta principalmente a la población joven, pues daña su salud y ponen en riesgo su inserción social (PND 2001-2006);
- Ordenar el alto al tráfico ilegal de drogas a través de la fuerza del Estado (como se estableció en el PND 2001-2006); y de
- Disponer de los cuerpos policiacos, entre otras dependencias federales, como los encargados de cumplir con dicha labor (PND 2013-2018)

Por su parte, las coaliciones minoritarias, afines a un modelo no-prohibicionista para el control de la marihuana (es decir, de regulación o de legalización), han sostenido⁵³ que:

- En el consumo de cannabis el Estado no ha sido efectivo en cuestión de prevención;
- Que ha criminalizado a la población consumidora;
- Que sería preferible tener “una legislación integral sobre el control del cannabis y sus derivados”; en donde
- Tendrían que ser nuevas autoridades federales (no de índole policial, salvo en el caso del enfrentamiento a las actividades del mercado negro) las encargadas de verificar el cumplimiento de las normas

Hágase notar que en el caso de la coalición dominante sí puede hablarse de un hecho, algo que fue plasmado y puesto en marcha en el periodo 2000-2020. En cuanto a

⁵³ Estos fragmentos se volvieron a recuperar desde las iniciativas de proyecto de ley y reformas propuestas por el Poder Legislativo en los años 2017 y 2018, que se explicaron en el tercer capítulo.

las coaliciones minoritarias, solamente puede conocerse el diagnóstico que hacen ahora de la situación en sí y no de algo que hayan podido hacer antes (al menos no de una forma equiparable a las acciones de la coalición prohibicionista), puesto que las capacidades inherentes a su condición las mantuvo lejos de un contacto directo con el fenómeno del consumo de marihuana. En el momento en que estas coaliciones minoritarias se conviertan en las dominantes, la dinámica aquí expresada se revertirá.

En el siguiente cuadro se explica el modo en el que están integradas las coaliciones presentes en el subsistema de la PCM, la coalición mayoritaria (militante de la postura prohibicionista), y las coaliciones minoritarias (afines al modelo de la regulación, y de la legalización). Las tres coaliciones cuentan con miembros en las cuatro agrupaciones de actores especificadas por el enfoque del MCP, es decir: triángulos de hierro (compuestos por legisladoras/res, funcionarias/os y grupos de interés), investigadoras/es, y autoridades judiciales.

Cuadro 25*Integración de las coaliciones promotoras en el subsistema de la PCM*

	Agrupaciones de actores	Coaliciones minoritarias	
		Coalicción mayoritaria Prohibicionista	Regulación Legalización
1. Triángulos de hierro	Legisladoras/es	Diputadas/os y Senadoras/es de los partidos políticos que se han posicionado en contra de la no-prohibición del cannabis	Diputadas/os y Senadoras/es del partido político MORENA
	Funcionarias/os	Secretaría de Hacienda y Crédito Público Secretaría de Relaciones Exteriores Secretaría de Salud Comisión Nacional Contra las Adicciones Fuerzas militares y policiales	Secretaría de Gobernación (durante el periodo 2018-2021)
	Grupos de interés	Grupos religiosos de tendencias conservadoras, p. ej.: la iglesia católica	Organizaciones no gubernamentales que promueven modelos no-prohibicionistas para el control del cannabis, p. ej.: México Unido Contra la Delincuencia A.C. Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad Movimiento Cannábico Mexicano

Cuadro 25*Integración de las coaliciones promotoras en el subsistema de la PCM*

2. Investigadoras/es	Investigadoras/es que sostienen que la mejor forma de controlar las drogas es prohibiéndolas	que Investigadoras/es que promueven estudios críticos sobre los modelos de control de las drogas
3. Periodistas	Periodistas que promueven una perspectiva negativa sobre el consumo de cannabis	Periodistas que promueven una perspectiva objetiva sobre el consumo de cannabis
4. Autoridades judiciales	Jueces que fallaron en contra de los juicios de amparo promovidos por diferentes personas para obtener el permiso legal del uso de cannabis	Jueces que fallaron a favor de los juicios de amparo promovidos por diferentes personas para obtener el permiso legal del uso de cannabis

Fuente: elaboración propia.

En el cuadro anterior no se especificó el nombre de ningún sujeto en particular, tanto porque resultaría inviable escribir el nombre de cada participante de cada una de las agrupaciones que se enunciaron y, además, porque en el desarrollo de esta investigación, especialmente en el capítulo 3, ya se hicieron algunas de esas precisiones, por ejemplo, en los casos de las iniciativas de ley para crear una nueva normatividad para el control de la marihuana, o los de las autoridades del poder judicial que se involucraron en los juicios de amparo para dar a sus promoventes el permiso legal para el uso personal de cannabis.

4.2 Sistemas de Creencias en el Subsistema de la PCM

Como se explicó en los capítulos 1 y 3, los sistemas de creencias se estructuran en tres niveles; en cada nivel hay distintos valores y/o ideas que las coaliciones promotoras buscarán transmitir hacia la formulación y los cambios de la PCM. Las ideas y los valores

del nivel más profundo y del nivel medio suelen ser muy resistentes al cambio, mientras que los factores superficiales sí pueden ser modificados con relativa facilidad. Al retomar:

1. La explicación de las características de las creencias de acuerdo con su nivel
 - Creencias fundamentales: contemplan los valores y las ideas básicas e inapelables de las coaliciones promotoras
 - Creencias sobre políticas: representan la manifestación empírica de esos valores e ideas
 - Aspectos instrumentales: son los elementos que se ponen en contacto directo con los objetos o sujetos de los que se ocupa una política pública
2. La manera en cómo estas responden a los cuestionamientos básicos para la formulación de las políticas públicas
 - ¿Cómo se describe el fenómeno que atienden?
 - ¿A quién se dice que afecta y de qué forma lo hace?
 - ¿Qué se propone hacer al respecto?
 - ¿Quiénes llevarán a cabo la labor?
3. Su adecuación con los atributos de la conceptualización que en esta investigación se propuso de las políticas públicas
 - Decisional: quién decide y qué se decide
 - Operativo: qué se hace y quién lo hace
 - Teleológico: para qué se hace

Se comprende que la manera en que se han transferido y manifestado las creencias de las coaliciones promotoras en el subsistema de la PCM en el periodo 2000-2020 es, por cada postura, como se aclara en los próximos tres cuadros.

El sistema de creencias afín al prohibicionismo ha dominado en el subsistema de la PCM por más de un siglo y, aunque es el modelo de control más rígido y los resultados de su operación han sido muy criticados, continúa siendo la postura hegemónica no sólo en México sino también en la mayoría de los países latinoamericanos. Su creencia fundamental se basa en decir que el consumo de todas las drogas es sumamente perjudicial y por eso la fuerza pública tiene que avocarse en la eliminación de esta actividad.

Cuadro 26

Sistema de creencias de la coalición mayoritaria en el subsistema de la PCM

Prohibición del cannabis	
Creencias fundamentales	<ul style="list-style-type: none"> • El consumo de cannabis no debe permitirse, pues es un problema, una conducta negativa, inmoral e insana. • A nivel social, el consumo de cannabis necesariamente provoca daños en los ámbitos de salud y seguridad pública.
Creencias sobre políticas públicas	<ul style="list-style-type: none"> • El control del cannabis se dará a través de un modelo prohibicionista operado por el Estado. • Los individuos que consumen cannabis están enfermos (y deben rehabilitarse) o son criminales (y deben encarcelarse).
Creencias instrumentales	<ul style="list-style-type: none"> • La prevención de las adicciones se basa en presentar y exagerar los riesgos que derivan el consumo de cannabis. • La atención de las adicciones se dará por medio de un sistema de abstinencia. • La persecución de los delitos contra la salud estará a cargo de las fuerzas militares y policiales.

Fuente: elaboración propia.

La dominación del prohibicionismo ha podido mantenerse pese a los no pocos, pero sí diversos, esfuerzos de las coaliciones afines a la no-prohibición por realizar un cambio de paradigma, más aún en las últimas dos décadas.

En cuanto al sistema de creencias afín a la regulación, su creencia fundamental es reconocer que el consumo de narcóticos no es una práctica libre de riesgos, pero prohibirla no es una manera eficiente para que el Estado ejerza control sobre esta actividad. Este modelo se relaciona con el actual gobierno federal mexicano, destacándose los años 2018 a 2021, que fue el periodo en el cual una de las actoras más importantes de este sistema de creencias, Olga Sánchez Cordero, fungió como titular de la Secretaría de Gobernación (y que incluso parecía dispuesta a seguir tutelando su iniciativa de ley para crear un nuevo marco normativo para el control de la marihuana).

Cuadro 27

Sistema de creencias de la primera coalición minoritaria en el subsistema de la PCM

Regulación del cannabis	
Creencias fundamentales	<ul style="list-style-type: none"> • El consumo de cannabis no debe prohibirse, pues esta conducta es una forma de ejercer el derecho al libre desarrollo de la personalidad, la cual está tutelada por la normatividad mexicana. • El fenómeno del consumo de cannabis no necesariamente provoca daños severos en los ámbitos de salud y/o seguridad pública.
Creencias sobre políticas públicas	<ul style="list-style-type: none"> • El control del cannabis se dará a través de un modelo no-prohibicionista operado por el Estado. • Los individuos que consumen cannabis no son enfermos ni criminales, por lo que no ameritan rehabilitación ni encarcelamiento.

Cuadro 27*Sistema de creencias de la primera coalición minoritaria en el subsistema de la PCM*

Creencias instrumentales	<ul style="list-style-type: none"> • La prevención de las adicciones se basa proveer información objetiva y clara sobre las consecuencias del consumo de cannabis. • La atención de las adicciones se dará por medio de un sistema de asistencia a las personas que presenten este problema. • La persecución de los delitos contra la salud estará a cargo de las fuerzas militares y policiales.
--------------------------	---

Fuente: elaboración propia.

Las características de la postura de la regulación también se han visto reflejadas en el Plan Nacional de Desarrollo (2019-2024). Sin embargo, la referencia más importante de un modelo de esta naturaleza proviene de Uruguay, que es donde la regulación se encuentra vigente desde 2013.

El sistema de creencias de la legalización ha sido el paradigma dominante en aquellos lugares en los que ya se implementó un modelo de control de la marihuana no-prohibicionista, es decir, en varias entidades federativas de los Estados Unidos de América, y también en Canadá. De la misma manera que la postura de la regulación, el modelo de la legalización acepta como principios que el consumo de narcóticos no es una práctica libre de riesgos y que esta actividad no puede eliminarse, sin embargo, en lugar de dejar la responsabilidad de su control en manos del Estado, se piensa que el actor óptimo para hacerlo es el mercado.

Cuadro 28*Sistema de creencias de la segunda coalición minoritaria en el subsistema de la PCM*

Legalización del cannabis

Cuadro 28*Sistema de creencias de la segunda coalición minoritaria en el subsistema de la PCM*

Creencias fundamentales	<ul style="list-style-type: none"> • El consumo de cannabis no debe prohibirse, pues esta conducta es una forma de ejercer el derecho al libre desarrollo de la personalidad, la cual está tutelada por la normatividad mexicana. • El fenómeno del consumo de cannabis no necesariamente provoca daños severos en los ámbitos de salud y/o seguridad pública.
Creencias sobre políticas públicas	<ul style="list-style-type: none"> • El control del cannabis se dará a través de un modelo no-prohibicionista operado por empresas privadas. • Los individuos que consumen cannabis no son enfermos ni criminales, por lo que no ameritan rehabilitación ni encarcelamiento.
Creencias instrumentales	<ul style="list-style-type: none"> • La prevención de las adicciones se basa proveer información objetiva y clara sobre las consecuencias del consumo de cannabis. • La atención de las adicciones se dará por medio de un sistema de orientación a las personas que presenten este problema. • La persecución de los delitos contra la salud estará a cargo de las fuerzas militares y policiales.

Fuente: elaboración propia.

En México hay distintos actores que prefieren esta postura en lugar de la de la regulación, como puede notarse en, por ejemplo, las declaraciones que ha realizado Leopoldo Rivera en varias oportunidades.

Las diferencias entre los tres sistemas de creencias se observan en toda su estructura, pero también hay similitudes. La diferencia más importante radica en las creencias fundamentales, que es donde se marca la dicotomía entre prohibición y no-prohibición. En cuanto a las similitudes, la primera está en las creencias fundamentales de los sistemas de regulación y legalización, pues son idénticas; la siguiente similitud también la comparten estos dos sistemas en una de las creencias sobre políticas públicas, ya que

en los dos casos la concepción de los sujetos que consumen cannabis es la misma. Lo mismo ocurre en una de sus creencias instrumentales, pues comparten el mecanismo para la atención de las adicciones.

La última y más importante similitud la comparten los tres sistemas en una de sus creencias instrumentales, pues en el aspecto de la persecución de los delitos contra la salud coinciden en que esta labor debe seguir siendo ejecutada por los cuerpos militares y policiales. Esto posiblemente sea porque se acepta que, en cualquier escenario de control de las drogas, el mercado negro seguirá operando en los ámbitos internacional y nacional, por lo que el combate a este fenómeno tiene que continuar.

Lo expuesto en estas líneas da oportunidad para pensar que la hipótesis de la presente investigación puede aplicarse en investigaciones similares en otros países de América Latina, tomándose en cuenta las semejanzas de sus circunstancias históricas, situación actual, composición social, sistema político y, claro, subsistemas de política cannábica.

4.3 Postura de los Actores Involucrados en el Subsistema de la PCM y Tipología de los Recursos de las Coaliciones Promotoras

Los recursos son las herramientas que cada coalición promotora tiene a su disposición para transferir sus ideas y valores al subsistema de política que es de su interés, es decir, que los recursos son el puente que conecta los sistemas de creencias con la formulación y cambios en las políticas públicas. Los recursos pueden ser de condición cuantitativa, como el dinero o los bienes materiales; o cualitativa, como lo es la información o el tipo de autoridad ostentada por algún actor.

En los subsistemas de políticas es entendido que la distribución y acceso a los recursos es desigual, por lo que siempre una de las coaliciones (generalmente la de condición dominante), tendrá ventaja ante sus rivales para mantener la hegemonía de su postura. De acuerdo con Sabatier y Weible (2010, pp. 217, 219), las coaliciones promotoras poseen al menos seis tipos de recursos para enfrentarse en la arena política; dichos recursos son los que a continuación se enlistan y describen.

- A. Autoridad legal formal para tomar decisiones sobre políticas. En enfoque del MCP señala que existen actores con posiciones de autoridad legal que cuentan con posibilidad de militar en alguna coalición. Estos sujetos son empleados de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial. Uno de los aspectos más relevantes es que las coaliciones mayoritarias tienen más militantes en posiciones de autoridad formal que las coaliciones minoritarias
- B. Opinión pública. Los ejercicios que sondan la opinión pública sirven como un reflejo del apoyo que hay hacia una acción gubernamental. La opinión pública es un recurso simbólico de gran importancia para cualquier coalición promotora. El enfoque del MCP apunta que hay más probabilidad de que un conjunto de civiles (principalmente electoras y electores) afín a cierta perspectiva de acción gubernamental elija democráticamente a representantes con los que sientan compatibilidad para que estos ocupen puestos de autoridad formal
- C. Información. La información relacionada con las causas, consecuencias y gravedad de un problema público (p. ej., en cuestión de costos y los posibles beneficios de acciones alternativas) son otro recurso privilegiado de las coaliciones. La información se emplea estratégicamente para influenciar la opinión pública, para reforzar las posiciones de los militantes de las coaliciones y también para debatir los puntos de vista contrarios a fin de convencer a más personas de inclinarse por una

u otra perspectiva para la acción gubernamental. Para Mazur (1981) y Jenkins-Smith (1990) el recurso de la información puede ser tergiversado o distorsionado conscientemente por los actores que lo emplean con el fin de sostener sus argumentos. Las partes interesadas a menudo tergiversan o distorsionan la información para reforzar su argumento.

- D. Grupos movilizables. Los actores de las élites políticas frecuentemente utilizan a agrupaciones civiles (grupos de interés) para involucrarlos en actividades de su agenda, por ejemplo, para la realización de manifestaciones, en procesos electorales e incluso en actividades para la recaudación de fondos; todo orientado en favorecer a la coalición de que son parte.
- E. Recursos financieros. Lo más importante de los recursos financieros, es decir, del dinero, es que este puede emplearse para adquirir otros tipos de recursos. Las coaliciones promotoras que cuentan con una cantidad significativa de dinero pueden fácilmente financiar investigaciones que produzcan la información que se empleará en la dinámica de la configuración y operación de las políticas públicas. El dinero también sirve para pagar campañas electorales o para movilizar a las agrupaciones civiles.
- F. Liderazgo hábil. La bibliografía de las políticas públicas suele destacar a ciertos actores que promueven con especial efectividad las decisiones públicas. Estos actores se convierten en un recurso atractivo para las coaliciones promotoras ya que pueden agilizar, retrasar o cambiar la perspectiva civil sobre un tema o problema, además de que pueden volver más convincente la postura de una coalición e incluso atraer más militantes. Las fuentes de información también hacen saber que varios antecedentes de cambios en políticas públicas pueden predisponer la transformación de un sistema político.

Puede afirmarse que los dos factores que diferencian a las tres coaliciones promotoras en el subsistema de la PCM son, por una parte, los sistemas de creencias que militan y, por la otra, los recursos con los que cuentan para transmitir esas creencias y convertirlas en elementos reales de la política cannábica.

En el subsistema de la PCM dicha inequidad es coherente entre su fundamento teórico y su situación en la realidad, pues en el contexto mexicano efectivamente existe una disparidad tanto en el número de participantes como en los recursos que cada uno de ellos aporta a la coalición de la que son parte, por lo que la influencia de las coaliciones se ve limitada en función de los puestos de poder formales y simbólicos que tienen de su lado.

En el siguiente apartado se presentará un análisis de entrevistas realizadas a tres actores destacados. Como se indicó en la nota metodológica en el inicio del capítulo 3, las entrevistas se retomaron de fuentes secundarias y ocurrieron en diferentes momentos entre los años 2000 y 2020. Los actores seleccionados son militantes de uno de los tres de los modelos para el control del cannabis que han sido contemplados en esta investigación: prohibición, regulación, y legalización.

El análisis se orienta a conocer la forma en que los sistemas de creencias del prohibicionismo, de la regulación y de la legalización de la marihuana se reflejaron en los discursos y las acciones que los actores de cada modelo vertieron en la promoción de los cambios en la PCM. Asimismo, para conocer los recursos de los que dispuso cada coalición,⁵⁴ además de tomarse en cuenta los perfiles de las personas entrevistadas,

⁵⁴ Cabe señalar que este ejercicio también significa un aporte hacia el propio enfoque del MCP, pues a al contrario de la siguiente observación que hicieron Sabatier y Weible (2020: 217) “Muchas investigaciones posteriores se han centrado en el contenido de los sistemas de creencias, pero prácticamente ninguna lo ha hecho en los recursos de las coaliciones”, esta investigación sí hace un acercamiento a este último aspecto.

también se prestó importancia al perfil de las entrevistadoras y el entorno en donde tuvo lugar la entrevista.

4.4. Actores Afines a la Prohibición del Cannabis en México

El sistema de creencias de las coaliciones promotoras afines al control de la marihuana por medio de un modelo prohibicionista apunta a establecer sanciones penales para las personas que produzcan, distribuyan y posean ciertos narcóticos para usos no medicinales ni científicos. El prohibicionismo se utiliza como referencia de la postura internacional mayoritaria para el control de drogas que se guía por las convenciones y tratados de la ONU de 1961, 1971 y 1988. En cada país las sanciones aplicables varían ampliamente (Comisión Global de Política de Drogas, 2014, p. 45).

En el periodo 2000-2020 —y durante todo el siglo precedente a estos años— el prohibicionismo fue el paradigma de control oficialista en México, por ello esta postura contó con una cifra más elevada de miembros y tuvo acceso a mayores recursos cuantitativos y cualitativos que las dos coaliciones afines al no-prohibicionismo.

En el subsistema de la PCM la prohibición encuentra su fundamento legal en la LGS y el CPF, que son las fuentes jurídicas en las que se establece al cannabis como sustancia prohibida, las actividades relativas a su consumo cuya comisión es un delito y las sanciones que deben imponerse a quien las cometa; paralelamente, los Planes Nacionales de Desarrollo (2001-2006; 2007-2012 y 2013-2018) constituyeron el elemento empírico de la PCM.

Durante el periodo 2000-2020 el mayor número de miembros de la coalición afín al prohibicionismo estuvo en las filas de la burocracia de los tres ámbitos de gobierno; gracias al principio de legalidad de la administración pública, las acciones de las funcionarias y

funcionarios de varias dependencias, así como de las fuerzas armadas y policiales estuvieron naturalmente obligadas a ceñirse a las normas y los documentos que se orientaron hacia la atención del consumo de drogas y las actividades relacionadas con esta práctica.

Uno de los actores cuyas acciones muestran bien las características del sistema de creencias afín al prohibicionismo es Manuel Mondragón y Kalb, ex comisionado de la Comisión Nacional Contra las Adicciones (CONADIC); este actor aportó a su coalición el recurso de autoridad legal, pues su trayectoria como funcionario público,⁵⁵ valores e ideología frente al fenómeno del consumo de drogas⁵⁶ y su entonces posición destacada en el subsistema de la PCM le aportaban legitimidad a las acciones del modelo para el control de las drogas con el que él simpatiza.

En una entrevista,⁵⁷ Mondragón y Kalb declaró que la CONADIC observó que la población mexicana tiene un sentimiento de bajo riesgo ante el consumo de drogas, cuestión que él consideró que se había acentuado en tiempos recientes y que “todo es proclive a que se utilicen” (Mondragón, 2017). No aclaró el significado de esa expresión, pero puede deducirse que es una manera de decir que tanto la oferta como la demanda de

⁵⁵ Fue secretario de Salud del Distrito Federal (2006-2008), secretario de Seguridad Pública del Distrito Federal (2008-2012), comisionado Nacional de Seguridad del Gobierno de México entre 2013 y 2014. En octubre de 2014 presidió la CONADIC. Dentro de su experiencia en política de drogas resalta la puesta en marcha del “Alcoholímetro”.

⁵⁶ Su actuar en materia de drogas ha sido señalado como conservador, ya que sus acciones se orientan al prohibicionismo, a la estigmatización de la población consumidora de drogas, y a la militarización del combate a esta práctica. En eventos públicos ha reiterado su oposición a la legalización del consumo lúdico y recreativo de marihuana y señala que el consumo de esta planta es una práctica “que nos contamina”. Ha escrito columnas de opinión sobre seguridad Pública en México en diversos medios y asesorado al gobierno de Enrique Peña Nieto y Andrés Manuel López Obrador para diseñar estrategias de seguridad.

⁵⁷ La entrevista se publicó el 27 de octubre de 2017 en el canal de YouTube del noticiero “Imagen Noticias” con el título “Por estas razones no debe legalizarse la marihuana”. Se puede consultar en: <https://www.youtube.com/watch?v=zqEDInvSZZs>

narcóticos se ha incrementado en el país y que los medios de distribución y venta se han diversificado en comparación de años anteriores.

En cuanto a su posición como detractor de la no-prohibición como modelo de control de la marihuana comentó que en los momentos en los que esa discusión se puso en la agenda pública hubo voces importantes que decían que el consumo de cannabis no conllevaba ningún riesgo.

Inclusive cuando se discutió por ejemplo lo de la marihuana, hubo voces, y voces importantes, que decían “la marihuana no tiene ninguna importancia, no causa ningún daño, el alcohol es mucho más grave”, esta era una tendencia... “la marihuana no mata”. (Mondragón, 2017)

Como se ha expuesto en otra parte de esta investigación, es falso que el consumo de marihuana sea una práctica libre de riesgos. De ser verdad que hubo miembros de los sistemas de creencias afines al no-prohibicionismo que afirmaron lo contrario, además de estar en un error, también estarían dando evidencia de que ciertamente las coaliciones promotoras tienden tergiversar la información para sostener su postura y/o para atacar los argumentos de actores rivales.

Mondragón y Kalb desacreditó la argumentación y la evidencia de sus rivales e hizo comparaciones entre la práctica de fumar tabaco y la de fumar marihuana: “Entonces vamos a fumar en lugar de equis marca de cigarros, vamos a fumar marihuana y nos vamos a sentir a todo dar. Y eso no es cierto, como tú apuntas, es una total mentira” (Mondragón, 2017). También indicó que la regulación o la legalización del cannabis sería el equivalente a abrir la puerta para que se comience a consumir otros narcóticos, generando así situaciones de mayor peligro.

Y si además vamos a otras drogas, pues vamos cayendo en situaciones más graves, más serias, de mayores consecuencias adictivas y de mayores consecuencias a daño a la salud, a la salud social, a la salud laboral, a la salud educativa, a toda esa parte que rodea al individuo y hacia a la que el individuo y la droga lastima necesariamente. (Mondragón, 2017)

El entrevistado comentó que es mentira que la regulación o la legalización de la marihuana resulte en la disminución del fenómeno del narcotráfico y que de hecho gracias a la apertura del mercado para la marihuana en varias entidades federativas de los E.U.A., algunas bandas de narcotraficantes mexicanas se están trasladando a operar a ese país, por lo que la no-prohibición de los narcóticos no equivale a erradicar los problemas que derivan de su consumo, sino el traslado de estos a otro lugar.

Quiero comentarte hoy que los carteles se están yendo a Estados Unidos, la DEA está preocupada porque se fueron a instalar los carteles mexicanos a Estados Unidos ahora que la legalización de las drogas se está dando, porque el mercado negro sigue funcionando, porque sigue produciéndose, y ahora más, la marihuana en Estados Unidos y ahí están ahora los cárteles. (Mondragón, 2017)

El comisionado enfatizó su postura afín al modelo prohibicionista para el control del cannabis y continuó acusando a las coaliciones opuestas de tratar de minimizar o de ignorar los riesgos que devienen del uso de la planta. Además, matizó su opinión para marcar dos situaciones; lo primero es que él está en contra del consumo de cannabis con fines recreativos, pero en cuanto a fines medicinales, la cuestión es diferente. Otra de sus puntualizaciones estuvo en separar a la población de menores de edad y personas adultas, pues es el primer grupo quien corre el peligro más grande si llevan a cabo el consumo de marihuana.

Quien supone que la marihuana es inocua está equivocado, cuando vino la discusión si se legalizaba para aspectos lúdicos o no, sí di la cara y hablé muy claramente en ese sentido diciendo “la marihuana no es inocua”, pero vamos a suponer que los adultos, se expongan, finalmente la adicción para el adulto, de cada diez, vamos a hablar, de cada cien personas, de cada cien personas adultas que fuman marihuana, nueve van a ser adictos, el 9%, pero de cada 100 menores de edad que fuman marihuana entre 16 y 20, necesariamente, fatalmente van a ser adictos. Me fui a los menores de edad, y los menores de edad, 20% entre 16 y 20 de capacidad adictiva hacen lesiones, alteraciones, físicas, fisiológicas fisiopatológicas muy severas, en el área psicológica, psicoemocional, neurológica, pulmonar, en muchos lugares, y muchos de esos daños irreversibles. (Mondragón, 2017)

Por último, Mondragón y Kalb afirmó que el combate a las problemáticas que genera el consumo de drogas debe darse de manera colaborativa e informada: “tenemos que acelerar todos los mecanismos de información, de prevención, y tenemos que pedirles a las familias, tenemos que pedirles a los maestros, tenemos que pedirle a todo mundo que actúe en consecuencia” (Mondragón, 2017).

A propósito de esta misma entrevista, resulta importante destacar también la presentación que el entrevistador, Francisco Zea,⁵⁸ hizo al respecto, pues este no tomó una postura neutral sino más bien participativa al posicionar el consumo de marihuana como algo no necesariamente deseable. Sus palabras introductorias sirvieron para hacer un

⁵⁸ Abogado ambiental, conductor del noticiario matutino en Imagen Televisión, tiene una columna en el diario Excélsior. Generalmente, en el noticiario que dirige se ha dado el espacio para informar sobre las novedades en cuanto a la política cannábica en México.

reconocimiento al trabajo del comisionado Mondragón y para preparar a la audiencia a escuchar los aspectos nocivos del consumo de narcóticos.

Zea apuntó que

con esta falsa modernidad en la que nos movemos, en la cual ya vemos normal, algunos, el consumo de drogas... porque antes era un escándalo, de verdad antes era un escándalo total, y ahora como ya somos modernos, y como eso está bien visto en algunos círculos ya no nos horrorizamos y no nos escandalizamos, porque finalmente no vemos más allá de una postura social ridícula, porque no estamos viendo las consecuencias después. (Zea, 2017)

Lo anterior permite evidenciar que, justamente como se señala en el enfoque del MCP, si las y los periodistas pretenden influir en el subsistema de la PCM tienen que adoptar un rol participativo y no neutral, pues esta es la forma en que logran promover los recursos de la opinión pública e incluso de información. Esta conducta no se limitó a este personaje, pues como se verá más adelante algo similar se observó en las entrevistas a actores afines a los modelos afines a la no-prohibición del cannabis.

4.5 Actores Afines a la Regulación del Cannabis en México

Los actores afines al control de la marihuana por medio del modelo de la regulación comparten la visión de que este sistema engloba normas aplicadas legalmente para controlar las actividades comerciales relacionadas con narcóticos, incluyendo la aplicación de diferentes controles de consumo en relación con el riesgo inherente de cada sustancia, así como también en función de los contextos locales de cada país. La regulación incluye las actividades productivas “(productores autorizados), de los productos (precio, potencia, embalaje), de la disponibilidad (proveedores autorizados, ubicación de puntos de venta,

controles de edad) y del marketing (publicidad y marca)” (Comisión Global de Política de Drogas, 2014, p. 45).

El modelo de la regulación comenzó a ganar terreno en el subsistema de la PCM con la llegada del partido político MORENA a la presidencia nacional mexicana en 2018. Olga Sánchez Cordero, ex titular de la Secretaría de Gobernación, es una de las figuras más representativas del sistema de creencias afín a la regulación de la marihuana y, de la misma forma que Mondragón y Kalb, ella aportó a la coalición a la que pertenece el recurso de autoridad legal. Sánchez Cordero cuenta con una notable trayectoria en el servicio público⁵⁹ y sus valores e ideas se han inclinado por la protección de los derechos humanos.⁶⁰

La ex secretaria de Gobernación protagonizó una entrevista⁶¹ dirigida por John Ackerman⁶² y Sabina Berman,⁶³ personas aliadas de su coalición y, además, ocurrió en un espacio poco propicio para recibir cuestionamientos importantes a su sistema de

⁵⁹ Jurista y funcionaria pública mexicana, ha desempeñado el cargo de ministra en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es ex titular de la Secretaría de Gobernación y actualmente funge como senadora por MORENA.

⁶⁰ En noviembre de 2018 presentó ante el Senado de la República la Iniciativa con Proyecto de Decreto que expide la Ley General para la Regulación y el Control del Cannabis, que es de corte liberal, ya que considera que los usuarios no deben ser estigmatizados ni criminalizados, y que el uso de cannabis responde al ejercicio de la libre personalidad. Su postura se inclina a la regulación, la no-prohibición y a un enfoque de salud pública y no de seguridad. Ha dejado clara su postura en columnas, programas y en la iniciativa de Ley que impulsó.

⁶¹ La entrevista se publicó el 14 de mayo de 2019 en el canal de YouTube de “Canal Once” con el título “¿Fumar la mota de la paz?”. Se puede consultar en: <https://www.youtube.com/watch?v=6jkAuFFOXKg>

⁶² John Ackerman: Académico investigador de la Universidad Nacional Autónoma de México, su especialidad es la materia jurídica-administrativa. En los últimos años se ha destacado por su activismo político a través de diversas plataformas en favor de Andrés Manuel López Obrador y el partido político MORENA, mismo del que es consejero. En una columna de opinión en el medio RT, Ackerman asegura que es necesario abrir la discusión sobre el uso de la marihuana, dejar de abordarlo como un problema de seguridad y comience a abordarse desde la perspectiva de salud y de regulación, no de prohibicionismo.

⁶³ Sabina Berman: periodista y escritora, tiene una columna de opinión en el periódico El Universal. Abiertamente ha compartido su opinión sobre el tema de consumo de marihuana, en medios, considera que los esfuerzos legislativos son insuficientes y que debe considerarse el consumo legal e informado que no sea dañino y que no beneficie únicamente a grandes empresas. A favor de la despenalización, regulación, uso medicinal y en contra de la guerra contra las drogas.

creencias.⁶⁴ Aunque Ackerman (2019) expresó a través de su página web que su audiencia iba a encontrarse con una discusión apasionante e informada relativa al tema de la regulación del cannabis para su consumo con fines recreativos y comerciales en México, y que su programa tiene por objetivo mostrar los argumentos a favor y en contra a este fenómeno sin ninguna censura ni prejuicios, lo cierto es que hubo una disparidad entre los objetivos y los resultados pues no hubo como tal una discusión (en la que tomaran la palabra personas con posturas diferentes), ni tampoco se presentaron argumentos opuestos al respecto de la no-prohibición de la marihuana, es decir, que el desarrollo de la entrevista tuvo una tendencia para favorecer la perspectiva de la regulación del cannabis.

Sabina Berman puso en contexto los resultados del modelo prohibicionista para el control de las drogas, declarando que “la Guerra contra el narco, la perdimos, o más bien, no la ganamos. Diez años después, ahí sigue la guerra. Legalizar la marihuana ¿va a traer la paz?” (Berman, 2019).

Sánchez Cordero respondió la pregunta diciendo que la implementación del modelo de la regulación del cannabis no será una medida con la que forzosamente se genere paz en el país, pero, no obstante, sí abre un camino en el sentido correcto para que eso tenga lugar. Berman preguntó en qué medida se disminuirá la violencia y la entrevistada contestó que “va a disminuir mucho” (Sánchez, 2019).

Ackerman intervino para exponer los aspectos cuestionables de un modelo de legalización de las drogas, por ejemplo, la supuesta disponibilidad para el libre acceso a esas sustancias: “¿La marihuana también será regulada o simplemente liberalizada para

⁶⁴ Programa John y Sabina: fue un programa de opinión sobre temas políticos y socioeconómicos que se transmitió de mayo de 2019 a noviembre de 2020 en Canal Once. Contaba con invitadas/os cada episodio, que solían ser personajes que apoyaban o formaban parte del gobierno de Andrés Manuel López Obrador; por este motivo el programa fue acusado de ser oficialista y tendencioso.

que cualquiera pueda comprar su churro en cualquier esquina?” (Ackerman, 2019). La secretaria de Gobernación aprovechó la pregunta para sentenciar que ella no promueve la legalización del cannabis, sino la regulación.

En la entrevista la secretaria de Gobernación enfatizó que, durante su trabajo como senadora, la promoción de la Iniciativa con Proyecto de Decreto que expide la Ley General para la Regulación y el Control del Cannabis, fue vigilada y avalada por el Presidente de la República, Andrés Manuel López Obrador, lo cual esboza un trabajo en equipo guiado por la intención de convertir en políticas reales las creencias compartidas. Textualmente dijo lo siguiente: “Yo presenté la iniciativa, como sabes, antes de dejar el Senado de la República, y la presenté con el conocimiento y consentimiento del Presidente” (Sánchez, 2019).

Para exponer los beneficios que se generarán con la regulación de la marihuana, Sánchez Cordero utilizó el argumento de la retroactividad de la ley en beneficio de las personas. Dijo que al día de hoy las cárceles de nuestro país cuentan con un importante número de personas jóvenes que han sido privadas de su libertad por haber cometido el delito de posesión simple de drogas (es decir, tener en su poder una cantidad mínima para uso personal). De acuerdo con la secretaria, esto cambiará con la nueva ley para el control del cannabis, por lo que “muchos de estos jóvenes... que en este momento se encuentran privados de su libertad, van a obtener su libertad” (Sánchez, 2019).

La entrevistada hizo hincapié en la ardua labor de elaboración de la Ley General para la Regulación y el Control del Cannabis, señalando que los actores involucrados en el proceso realizaron un esfuerzo significativo para poder incluir en ella un capítulo de reconocimiento por los derechos humanos, así como los principios rectores de dicha norma, especialmente el principio de solidaridad social, gracias al cual se permitirá que las comunidades que históricamente han sido criminalizadas por la venta, comercialización y

producción de cannabis serán ahora las primeras en beneficiarse por el cambio de paradigma.

La secretaria especificó que en su propuesta el Instituto Mexicano de Regulación y Control del Cannabis (organismo que se creará específicamente para tal fin) será la instancia gubernamental encargada del control de la planta y que este modelo de control del cannabis no simboliza una puerta abierta para que las y los menores de edad accedan a la droga y que, de hecho, ella personalmente piensa que la acción de venderle la planta a esos sujetos debería “ser inclusive una conducta criminalizable” (Sánchez, 2019).

Apuntó que en cuestión de producción para uso personal se propuso la creación de cooperativas, que de acuerdo con lo señalado en el artículo 15 de la Ley General para la Regulación y el Control del Cannabis, deberán:

- I. Dedicarse únicamente a la producción de Cannabis, derivados del Cannabis y accesorios del Cannabis;
- II. Contar con un mínimo de dos y un máximo de 150 socios;
- III. Contar con un Código de Ética;
- IV. Acreditar haber tomado al menos un curso de generación de capacidades para el autoconsumo, y
- V. Ofrecer servicios de información y asesoramiento profesionalizado en reducción de riesgos y daños dirigidos a los socios. Así como de detección temprana y seguimiento de consumo problemático, el cual deberá tomar en cuenta el principio de autodeterminación de las personas establecido en esta Ley.

Sin embargo, y pese a que Sánchez Cordero subrayó el esfuerzo por elaborar la nueva ley para el control de la marihuana, también declaró que ella ya no tenía la capacidad

de determinar la forma o el contenido final de la misma, textualmente dijo: “Cómo salga del Congreso, no lo sé” (Sánchez, 2019). Esto indica que dejó en manos de las y los legisladores de su grupo parlamentario y partidos políticos aliados el deber de transmitir las ideas y valores de su sistema de creencias a la nueva norma, pero aceptando que puede existir influencia del sistema de creencias de otra coalición, aunque solamente para negociar aspectos a nivel instrumental.

4.6 Actores Afines a la Legalización del Cannabis en México

Los actores afines al control de la marihuana por medio del modelo de la legalización sostienen que este sistema representa los pasos que se siguen para dar fin al modelo de control de las drogas que prohíbe su producción, distribución y uso con fines no medicinales o científicos. En el contexto de las políticas públicas relativas al control de los narcóticos la legalización se refiere a la postura en la cual se protege una regulación legal por medio del mercado (Comisión Global de Política de Drogas, 2014, p. 45).

El sistema de creencias de la legalización es el extremo contrario a la prohibición y ha adquirido presencia en el subsistema de la PCM principalmente desde los años 2000 y 2001. Para comprender las cualidades de este modelo para el control del cannabis se recupera la experiencia de Leopoldo Rivera,⁶⁵ quien es un destacado activista de la no-prohibición de la marihuana en favor del modelo de la legalización y que aporta a su coalición los recursos de información, grupos movilizables y liderazgo hábil, por las razones siguientes.

⁶⁵ Leopoldo Rivera: es activista de los derechos y a la libertad individual de la comunidad consumidora de cannabis. Ciudadano mexicano que coordina el Movimiento Cannábico Mexicano y forma parte de la Asociación Mexicana sobre el Estudio de la Cannabis. Ambos movimientos están formados por ciudadanía que busca que el consumo personal no sea considerado un delito y se comprenda desde enfoques médicos, sociales, terapéuticos, de esparcimiento, todo desde una postura informada, sin estereotipos y ni estigmas. Tiene una columna de opinión en MILENIO.

Rivera provee a su coalición el recurso de información gracias a su rol como editor y director de diversos medios que abordan el fenómeno del consumo de marihuana, por ejemplo, los cuadernos de divulgación del Colectivo por una Política Integral hacia las Drogas (CUPIDH) o la revista Cáñamo. El recurso de grupos movilizables viene de su labor para convocar eventos como la Marcha por el día Mundial por la Liberación de la Marihuana, la Caravana Cannábica, la Expoweed, o las manifestaciones de activistas frente a los recintos legislativos. El liderazgo hábil deriva de su habilidad para usar los insumos de su coalición de manera estratégica y eficiente para influir en el subsistema de la PCM.

En una entrevista⁶⁶ Rivera declaró que en el año 2001 él y sus aliados de coalición recién se habían enterado de la existencia de la Marcha por el día Mundial por la Liberación de la Marihuana y, en el entorno democrático que se sentía en el país luego de la alternancia política en el poder ejecutivo federal del año 2000 (que quitó del gobierno nacional al PRI, el partido político encargado de establecer y operar el modelo prohibicionista para el control del cannabis), creyeron que era oportuno efectuar una marcha así en la capital mexicana y con ello abrir espacios de cuestionamiento del paradigma dominante del consumo de cannabis.

Para convocar la participación de la ciudadanía en la primera marcha de ese tipo en suelo mexicano, Rivera envió miles de correos electrónicos e imprimió varios centenares de volantes con los que se realizó la invitación; en este punto es útil recordar que las coaliciones tienen un acceso desigual a los recursos, especialmente a recursos financieros si se trata de las coaliciones minoritarias. A pesar del esfuerzo, la desconfianza resultó ser un obstáculo difícil de superar y pocas personas asistieron al evento.

⁶⁶ La entrevista se publicó el 14 de mayo de 2013 en la plataforma Vimeo con el título "Entrevista con Leopoldo Rivera sobre la marihuana". Se puede consultar en: <https://vimeo.com/66198538>

Rivera comentó que “no fue una marcha, fue una reunión de 15 ciudadanos asustados. En realidad, estábamos asustados porque no sabíamos lo que iba a pasar. Por suerte pasó inadvertida para... pues no sabemos si pasó inadvertida para la autoridad...” (Rivera, 2013). El entrevistado también dijo que en aquellos años era difícil hablar del fenómeno del consumo de marihuana y más para los grupos civiles comunes, de modo que la discusión apenas y era abordada por ciertas personas del mundo intelectual, como Carlos Monsiváis o Elena Poniatowska.

Previo a que ocurriera la marcha, Rivera solicitó la asistencia de un observador de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, para que verificase que el grupo de manifestantes únicamente estaban ejerciendo su derecho de libertad de expresión y de reunión, sin embargo, la Comisión se negó a brindar el apoyo solicitado bajo el argumento de que ese evento no era objeto de derechos humanos. Años más tarde, la situación se revirtió pues ya en la treceava edición de la marcha, la Comisión ya prestaba asesoría legal al respecto, sin olvidar también que el número de asistentes ya era considerablemente mayor que una década atrás.

Ahora en una de nuestras guías legales ya tenemos el teléfono de la Comisión de Derechos Humanos del D.F... Gradualmente ha ido cambiando la perspectiva legal, jurídica y social del usuario del cannabis... Y bueno, el hecho de que hayan ido 5,000 personas a diferencia de 15 hace 13 años, pues algo dice. (Rivera, 2013)

Leopoldo Rivera conoce la historia de la prohibición del cannabis y él declara que antes de que la marihuana fuese ilegalizada, esta no había causado ningún problema social y no fue sino a partir del siglo XX que el modelo de control de tipo prohibicionista exacerbó los males del narcotráfico; de igual forma, la ilegalización de la marihuana dejó caer sobre la población consumidora el estigma de ser la culpable de ese fenómeno; esa inmerecida

imagen empezó a “reflejarse en el cine, en los periódicos, en todos los productos de comunicación oficialistas, en donde hay una estereotipación de los consumidores de cannabis” (Rivera, 2013).

Cuando se le cuestionó sobre los beneficios que generaría la legalización de la marihuana, Rivera respondió que

En primer lugar, se dejaría de criminalizar a un sector de la población que no tiene otro delito que... adquirir marihuana... De esa manera los cuerpos que ahora se dedican a perseguir esos delitos podrían dedicarse a perseguir delitos realmente peligrosos como el homicidio, la extorsión, la trata de personas, es decir, se dejaría de dedicar recursos a perseguir a pequeños poseedores de cannabis... El hecho de que sea algo legal permitiría que la gente que pudiera tener algún problema con su uso, que sí hay gente también que puede tener problemas con su uso, eso no lo vamos a negar, pudiera acercarse con más confianza a los servicios de salud... (Rivera, 2013)

Esa declaración guarda similitud con lo que explicó Olga Sánchez en su entrevista y es algo que tiene sentido, debido a que los modelos de regulación y legalización tienen varias afinidades en los tres niveles de sus sistemas de creencias. A diferencia de lo que se mostró en la entrevista a Manuel Mondragón y Kalb, cuyo eje discursivo se basó en la descalificación de la postura no-prohibicionista, en esta entrevista Leopoldo Rivera no desacreditó a nadie (persona o grupo) para defender su postura. Al hablar de los beneficios potenciales de la legalización de la marihuana efectivamente hubo un desarrollo en su respuesta, más allá de criticar las consecuencias de la prohibición.

En otro momento Leopoldo Rivera fue invitado al noticiero Milenio⁶⁷ para explicar las cuestiones de organización y contenido de la Expoweed de 2018.⁶⁸ En contraste con lo que se observó en las entrevistas a Mondragón y Kalb y a Sánchez Cordero, en esta ocasión la entrevistadora no se pronunció a favor o en contra del tema que abordaron y se limitó a hacer una breve descripción del evento para enseguida dar la palabra a Rivera, que comenzó diciendo que

intentamos mostrar que el cannabis es una planta que puede ser parte de una sociedad de manera pacífica. [La marihuana] no sólo se limita al uso personal, (preferimos decir nosotros en lugar de recreativo), y que también deja una ganancia millonaria en impuestos y en otros ingresos para las ciudades. (Rivera, 2018. Las palabras entre corchetes son una aclaración del autor)

La entrevistadora interrogó a Rivera para conocer la opinión que este tenía de la posibilidad de que el siguiente gobierno federal, en el que Olga Sánchez Cordero sería la titular de la Secretaría de Gobernación, abriera la posibilidad de discutir la despenalización de las drogas. El activista dijo que es importante que un funcionario público de esa talla toque un tema así, pues él considera que el pueblo mexicano se ha privado de una industria cannábica y también de generar paz social.

Al margen de las similitudes entre las posturas de Rivera y Sánchez Cordero, no debe perderse de vista que los modelos que ambas partes proponen tienen diferencias importantes. La secretaria de Gobernación indicó que su propuesta implica la responsabilidad del gobierno por controlar la marihuana, mientras que Rivera representa la

⁶⁷ La entrevista se publicó el 2 de agosto de 2018 en la página web del noticiero “Milenio” con el título “Entrevista a Leopoldo Rivera. Expo weed 2018”. Se puede consultar en: <https://www.milenio.com/mileniotv/estados/entrevista-leopoldo-rivera-expo-weed-2018>

⁶⁸ Expoweed es “un evento educativo dedicado a divulgar la amplia cultura del cannabis” (MXCITY, 2019).

oportunidad de que sean empresas privadas (nacionales y extranjeras) quienes realicen esa labor. Esto muestra que las coaliciones minoritarias pueden compartir algunos rasgos en sus sistemas de creencias, pero sus diferencias son lo suficientemente amplias para evitar formar una alianza más grande, cohesionada y fortalecida.

Durante la Caravana Cannábica de 2020 Leopoldo Rivera participó en una entrevista⁶⁹ para un medio afín a un modelo no-prohibicionista para el control del cannabis.⁷⁰ Desde el inicio el entrevistador mostró su postura como promotor de la no-prohibición (conducta semejante a la de Zea, Berman y Ackerman en sus respectivos ejercicios); se expresó para hacer notar que la caravana simboliza un esfuerzo colectivo de varios grupos de interés que buscan difundir sus valores e ideas del consumo de marihuana. Después, cuestionó a Rivera para saber cuánto tiempo tenía como participante de la revista Cáñamo.

El entrevistado dio detalles sobre la forma en que ese proyecto había evolucionado desde su origen en España, su paso por Chile y su llegada final a México en 2015. Lo más destacado es que Rivera apuntó que él cree que el proyecto es necesario “porque la información tiene que fluir” (Rivera, 2020). Esta afirmación es casi idéntica a la que hizo Mondragón y Kalb, pero puede obviarse que en ambos casos la difusión de la información que proponen tiene que estar definida por las creencias de sus sistemas, de modo que puede suceder que un mismo dato sea interpretado de manera diferenciada a conveniencia de cada postura.

⁶⁹ La entrevista se publicó el 15 de octubre de 2020 en la página de Facebook “La Hora del Gallo Verde México” con el título “ENTREVISTA A LEOPOLDO RIVERA EDITOR DE LA REVISTA CAÑAMO EN #caravanacannabica2020 EN SU PASO POR OAXAQUITA LA BELLA”. Se puede consultar en: <https://www.facebook.com/watch/?v=353007642477382>

⁷⁰ La Hora del Gallo Verde México es un programa de radio en línea, dedicado a la difusión de información sobre el uso y consumo de la marihuana, desde perspectivas médicas, sociales, gastronómicas, artísticas y políticas. Su tendencia es informar sin prejuicios, estigmas y haciendo alusión a las libertades individuales.

En contraste de lo que Rivera comentó al respecto de la celebración de la primera marcha cannábica en la Ciudad de México en 2001, señaló que en tiempos recientes las coaliciones afines a la no-prohibición de la marihuana han logrado expandirse geográficamente y, además, han engrosado las filas de sus miembros; declaró que

gracias a que el movimiento se va expandiendo por todo el país. Pudimos ver que teníamos amigos en todas esas ciudades, quizá un poco menos en algunas que otras, pero que había forma de que nos dieran la mano y de que tenían las mismas preocupaciones, de que lo que hace falta es información. Más que la legalización, lo que hace falta es información para quitar los prejuicios, para quitar las malas prácticas... (Rivera, 2020)

Por último, el activista remarcó que la comunidad consumidora de cannabis no representa un problema grave para la sociedad “somos la gente que es pacheca, no somos el problema nosotros, nosotros no somos los de la violencia” (Rivera, 2020), cuestión que marca la mayor diferencia con lo que se señala desde el sistema de creencias afín a la prohibición del cannabis. Los grupos de interés en el subsistema de la PCM han logrado, poco a poco, ganar espacio físico y simbólico en espacios públicos, lo cual les da fuerza política para posicionar sus intereses en las agendas política y gubernamental.

El análisis de las entrevistas dejó ver los contrastes entre las perspectivas que hay en torno al fenómeno del consumo de marihuana, sin embargo, lo que es cierto es que al modelo prohibicionista sí puede criticársele por sus consecuencias con base en evidencias, puesto que el país las ha vivido por más de un siglo, pero en el caso de los modelos de la regulación y de la legalización no es posible hablar desde las experiencias, puesto que no las hay —al menos no de suelo mexicano—, sino desde las expectativas de sus promotores, las cuales, aunque no son irreales, sí son bastante optimistas.

4.7 Situación Actual en el Subsistema de la PCM

El último acontecimiento significativo —pero no el más importante— en el subsistema de la PCM tuvo lugar en diciembre de 2020 (que es precisamente el año en el que se fijó el cierre del periodo de análisis de la presente investigación). Sin embargo, los cambios que muy probablemente derivarán en la reconfiguración normativa de la PCM han continuado su curso aún en 2021; en este apartado se revisa la evolución de la nueva ley para el control del cannabis en México de acuerdo con las fases del proceso legislativo.⁷¹

- En noviembre de 2018 la Senadora Olga Sánchez Cordero presentó la “Iniciativa con proyecto de decreto que expide la Ley General para la Regulación y el Control del Cannabis”.⁷²
- La iniciativa fue enviada para su análisis a las Comisiones Unidas de Justicia, de Salud y de Estudios Legislativos Segunda; con opinión de la Comisión de Seguridad Pública.
- El 19 de noviembre de 2020 el Senado en pleno votó a favor de la aprobación del dictamen de la “Iniciativa para expedir la Ley Federal para la Regulación del Cannabis”, y fue enviado a la Cámara de Diputados para su revisión.
- El 10 de marzo de 2021 la Cámara de Diputados aprobó en lo general el dictamen que expide la “Ley Federal para la Regulación del Cannabis”,⁷³ pero **aún falta que se discutan las reservas hechas por varias legisladoras y legisladores.**

⁷¹ El proceso legislativo es “el conjunto de actos y procedimientos que se realizan para la formación de leyes, reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los ordenamientos jurídicos secundarios” (Senado de la República, 2021).

⁷² “Ley General para la Regulación y el Control del Cannabis” fue el título original con el que se presentó la iniciativa. Más adelante cambiaría a “Ley Federal para la Regulación del Cannabis”.

⁷³ Votaron a favor del dictamen los grupos parlamentarios de MORENA, PT, PVEM, MC y PRD. Votaron en contra del dictamen los grupos parlamentarios del PAN, PRI y PES.

A partir de esta última instancia (arriba resaltada con negritas), se abrirá lugar para una nueva discusión en la Cámara de Diputados, hasta resolverse las reservas; luego de esto se procederá a integrar el expediente final que se enviará al Presidente de la República, quien podrá optar por dos acciones: remitir nuevamente el decreto a la Cámara de Senadores para un nuevo estudio, o, promulgarlo y ordenar su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Ante todo lo anterior expuesto, todavía queda recordar que, aún y con la quizás inminente aprobación de la Ley Federal para la Regulación del Cannabis por parte del Congreso de la Unión,⁷⁴ a esta todavía le faltaría superar la posible barrera de ser vetada por el Presidente de la República. La presente investigación otorga mucha importancia a la facultad de veto⁷⁵ porque, tanto si sí acontece, como si no lo hace, esto generará evidencia para afirmar que para promover los cambios más importantes en el subsistema de la PCM en favor de un modelo no-prohibicionista para el control de la marihuana, es indispensable que la persona que ocupe la jefatura del poder ejecutivo federal⁷⁶ sea un militante del sistema de creencias afín a la regulación o a la legalización.

⁷⁴ La información más reciente disponible al respecto de este hecho es del día 14 de abril de 2022. El medio MILENIO publicó una nota (disponible en: <https://www.milenio.com/politica/confian-quitentanton-420-descongelen-regulacion-cannabis>), en la cual citan a la senadora Olga Sánchez Cordero, quien ante la pregunta “¿Sale en este periodo, senadora?” (en referencia al segundo periodo ordinario de sesiones del Senado, que se desarrollará entre el 1 de febrero y el 30 de abril de 2022), Sánchez Cordero respondió que “no te puedo afirmar, pero lo que yo desearía es que sí saliera”.

⁷⁵ Sobre la facultad de veto que tiene el Presidente de la República puede consultarse la siguiente información: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=241>

⁷⁶ Cuestión que además estaría en sintonía con la hipótesis de trabajo de esta tesis.

CONCLUSIONES

Esta investigación mostró la forma y la medida en que el enfoque del MCP puede explicar los cambios acontecidos en la PCM entre el 2000 y el 2020 a raíz de la interacción y disputa que los militantes de los sistemas de creencias de la prohibición, la regulación y la legalización de la marihuana sostuvieron en el subsistema.

La pregunta de investigación fundamental de este estudio cuestiona dos aspectos estrechamente relacionados, lo primero es ¿por qué el modelo prohibicionista para el control del cannabis se mantuvo vigente en el país entre el año 2000 y 2020? y, en segundo lugar, ¿qué explica el hecho de que ningún sistema de creencias afín a un modelo no-prohibicionista haya podido consolidar su dominio en el subsistema de la PCM?

Ciertamente hubo cambios en la PCM, pero ninguno trascendió a lo más profundo de su estructura, es decir, que hasta este momento no ha tenido lugar ninguna modificación en las creencias fundamentales sobre las que se sostiene nuestro modelo para el control del cannabis.

La hipótesis de trabajo de este estudio afirmó que el prohibicionismo prevaleció como paradigma de control de la marihuana porque las coaliciones promotoras afines a sistemas de creencias no-prohibicionistas no lograron conseguir los puestos de toma de decisiones estratégicos para consolidar su dominio en el subsistema de la PCM a pesar de haberse presentado los siguientes factores: a) el desgaste del modelo actual; b) la alternancia política en el ámbito federal; c) la emergencia de una percepción pública favorable a la regulación y/o legalización de los distintos usos de la marihuana; d) la experiencia institucional y de mercado en otros países.

El *desgaste del modelo prohibicionista* se explica por los resultados poco alentadores que ha generado en sus tres objetivos: prevención de las adicciones, tratamiento de las adicciones y combate al narcotráfico.

- En materia de prevención de las adicciones los resultados han sido inversos a lo esperado, pues con el paso del tiempo la cifra de consumo de narcóticos (en especial de marihuana) no ha disminuido, sino aumentado, aspecto que se corrobora en la Encuesta Nacional de Adicciones (2002, 2008 y 2011) y la Encuesta Nacional de Consumo de Drogas, Alcohol y Tabaco (2016).
- En cuanto al tratamiento de las adicciones, el modelo prohibicionista procura un tipo de atención basada en la abstinencia, sin embargo, esta forma de atención ha sido criticada desde la perspectiva de los derechos humanos, pues desde este ámbito se argumenta que las personas deben gozar de su derecho al libre desarrollo de la personalidad, de modo que los individuos que consumen narcóticos no deben ser considerados criminales ni tampoco enfermos.
Ejemplo de esta perspectiva está en los amparos que algunas personas han conseguido para lograr para sí mismas la despenalización de las actividades que derivan en el uso personal de cannabis, siendo el caso 237/2014 el que abrió la brecha en esta discusión.
- A propósito del combate al narcotráfico debe mencionarse el aumento constante en la violencia ligada a la lucha armada, donde las víctimas mortales y las víctimas secundarias dan evidencia de que no se optó por la mejor estrategia para resolver la problemática. Si bien el narcotráfico ha estado presente en el país desde el siglo pasado, no debe perderse de vista que el modelo prohibicionista (aplicado a nivel internacional) dio paso a que este fenómeno creciera en alcance e impacto.

La *alternancia política* en el poder ejecutivo federal del año 2000 dio motivos para suponer que se cambiarían muchos de los aspectos establecidos por el PRI durante los 70 años anteriores a esa fecha, incluyendo la forma de atender el fenómeno del consumo de drogas, no obstante, el gobierno del PAN no solamente no cambió el paradigma del modelo, sino que aplicó más medidas en el mismo sentido, por ejemplo, con la estrategia de combate a la delincuencia organizada conocida como “Guerra contra el narcotráfico”.

Este cambio en la PCM (sujeto a una reforma legislativa y en apego al Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012) representó uno de los episodios de mayor violencia que el país vivió en relación con las drogas. En el año 2016, el jefe del poder ejecutivo federal (nuevamente de adscripción priista) quiso realizar una reforma legislativa para tratar de distender la problemática del consumo de marihuana, pero no tuvo éxito.

Con la nueva *alternancia política* del año 2018, en la que tomó el poder el partido político MORENA, que se presenta a sí mismo como el extremo opuesto del PRI y del PAN, se planteó un cambio fundamental en la manera de enfrentarse al fenómeno del consumo de marihuana, pero, aunque ese cambio parece un paso lógico (pues guardará coherencia con lo que se definió en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024) y seguro (pues MORENA tenía mayoría legislativa en ambas cámaras del Congreso de la Unión), a tres años de que fue propuesto todavía no ha podido consolidarse.

La *emergencia de una percepción pública favorable a la no-prohibición del cannabis* ha ganado espacio en la sociedad mexicana. A pesar de que esta percepción muy probablemente sigue siendo minoritaria, es imposible negar que existe y que poco a poco se manifiesta en más lugares y con mayor impacto. Basta con recordar el testimonio de Leopoldo Rivera en el que narró el crecimiento del movimiento cannábico en México, dando lugar a la celebración de distintos eventos de esta índole en varios Estados de la República,

por ejemplo: la caravana cannábica, las marchas cannábicas, la Expoweed. Antes del año 2000 hubiese sido inviable poner este tema en la agenda pública, política y gubernamental, pero actualmente la situación es al revés.

El último elemento que favorece un cambio fundamental en la PCM es la *experiencia institucional y de mercado en otros países*. Hoy en día siguen siendo pocos los ejemplos de países que ya transitaron a modelos no-prohibicionistas para el control de la marihuana, sin embargo, el hecho de que la mayoría de estos casos provengan del continente americano, es un incentivo para que nuestro país se sume a la tendencia.

En esta investigación se abordaron los casos de Uruguay, la primera nación del continente que implementó el modelo de la regulación; Canadá, el primer país norteamericano que implementó un modelo de legalización; y los Estados Unidos de América, nación en la cual distintas entidades federativas han tomado en sus manos la tarea de controlar la marihuana por medios no-prohibicionistas. Todos estos ejemplos pueden darle a nuestro país elementos de conocimiento para saber de qué forma se podría proceder para implementar reformas que lleven a México a un escenario deseable en cuanto al fenómeno del consumo de cannabis como objeto de política pública.

Entonces, pese a todo lo anterior ¿por qué no se ha consolidado un modelo no-prohibicionista para el control de la marihuana en México? En la hipótesis se señaló que esto se debe a que los militantes de los sistemas de creencias de la regulación o de la legalización no han logrado conseguir los puestos de toma de decisiones estratégicos para consolidar su dominio en el subsistema de la PCM; al momento de escribir estas líneas dicha afirmación parece ser correcta, pero entonces se genera una nueva interrogante ¿cuáles son esos puestos de toma de decisión desde los que se puede promover un cambio fundamental en la PCM?

La respuesta a este cuestionamiento podrá saberse en caso de que la nueva normatividad para el control de la marihuana vea la luz y su instrumentación sea un hecho, debido a que de ese escenario ya se conocerá el contexto y los actores implicados en él.

En caso de que la nueva normatividad para el control de la marihuana no encuentre cabida en el subsistema de la PCM, seguirá siendo materia de discusión saber cuáles son los factores necesarios y suficientes para dar lugar a un cambio de paradigma hacia un modelo no-prohibicionista.

La labor de desarrollo de esta investigación condujo al aprendizaje en la elaboración de estudios científicos, sobre políticas públicas y el enfoque del MCP, y la PCM. Además de eso, también se abrieron ventanas de oportunidad para nuevas investigaciones en esta área.

El conocimiento también ha revelado que las realidades de la vida en la sociedad son más complejas de lo que puede observarse a simple vista, lo cual también muestra la necesidad de ampliar horizontes para la comprensión y la atención de las problemáticas que allí surgen.

En razón de que esta investigación no se trató de un ejercicio de evaluación de la PCM se prescindió de recuperar datos sobre los efectos que el modelo prohibicionista generó en los ámbitos de prevención y atención de las adicciones, y del combate al narcotráfico, por lo que no se presentó información sobre los delitos relacionados con el narcotráfico, víctimas secundarias, desplazamiento interno forzado, etcétera.

No obstante, desde esta instancia puede hacerse una observación sobre las evaluaciones que se hacen de la PCM desde el paradigma cuantitativo, el cual, en el peor

de los escenarios, tiende a reducir a números toda la complejidad del fenómeno del consumo de cannabis, olvidándose de la información que yace tras las cifras.

Cabe mencionar que las conclusiones que en un primer momento se habían formulado terminaron por excluirse de esta versión del documento ya que, precisamente, tenían una clara inclinación hacia una postura no necesariamente objetiva.

Por otro lado, se concluye que el sesgo en la información tiene que ver con la propia naturaleza del modelo prohibicionista, debido a que este no permite ver más allá de las barreras que impone, es decir, que la prohibición lo único que ha frenado es el avance científico.

Esta investigación tomó la oportunidad de ser un estudio riguroso de la PCM, escapando a la condena de ser un catálogo de las propiedades, usos y aplicaciones del cannabis (para uso recreativo y otros más), y retomando esos aspectos para saber cómo se reflejan en los sistemas de creencias de las coaliciones promotoras para convertirlos en ejes discursivos y bases de acción gubernamental.

Este trabajo académico generó una deuda en términos del aporte a la sociedad —que, a consideración de su autor, es algo sumamente importante, pero al mismo tiempo es también lo más difícil de conseguir—, ya que una investigación realizada con el apoyo de recursos públicos debe de tener un retorno al ámbito público, lo cual no sólo representa un asunto pendiente sino también un motivo de continuar el trabajo científico.

Este aspecto se desahogó en contadas ocasiones al momento de compartir los frutos del estudio con algunas personas y colegas que se acercaron a conocerlos para discutirlos, valorarlos, analizarlos y, en ciertos casos, incluso para orientar sus propias investigaciones.

Ciertamente esta investigación no fue capaz de agotar todas las fuentes de conocimiento del fenómeno que abordó, pero se logró mostrar que una atención integral al consumo de marihuana con fines recreativos, debe contemplar los aspectos: jurídico, para reflexionar sobre la adecuación de las normas; económico, para pensar en las posibilidades para la generación de ingresos; médico, para saber las consecuencias reales que derivan del consumo de marihuana; servicios públicos, para pensar en los mecanismos de atención (actuales y futuros).

Se subraya que este trabajo académico representa un preámbulo para subsiguientes investigaciones, las cuales seguramente ya podrán estar más allá de la crítica al modelo prohibicionista para el control del cannabis cuyo fin en nuestro país se vislumbra muy cerca.

Pero, en el entendido de que la no-prohibición de la marihuana no significa la desaparición de los conflictos que suceden alrededor de esta planta, seguirá siendo necesario pensar en los mejores medios para la creación de soluciones para la prevención del consumo, la atención de las adicciones y el combate al narcotráfico.

Finalmente, de llegarse a un esquema no-prohibicionista, ahora faltará pensar en las formas de evaluar sus efectos aparte de las ganancias económicas que se espera lleguen a las empresas y a las arcas del Estado, pues de consolidarse un paradigma en el que el éxito de la PCM únicamente depende del dinero que produzca, más que de la paz que genere, la inconformidad del gobierno y de la sociedad ante el consumo de cannabis con fines recreativos seguirá existiendo y dando elementos que alimenten las inconformidades.

REFERENCIAS

Libros y capítulos de libro

Amparo, M. y Maldonado, C. (2010). Formación de agenda y procesos de toma de decisiones. En M. Merino, et al., *Problemas, decisiones y soluciones* (pp. 207-235). CIDE.

Batthyány, K. y Cabrera, M. (Coords.). (2011). *Metodología de la investigación en Ciencias Sociales*. Universidad de la República.

Bewley-Taylor, D. et al. (2014). *Auge y caída de la prohibición del cannabis. La historia del cannabis en el sistema de control de drogas de la ONU y opciones de reforma*. Global Drug Policy Observatory.

Bobbio, N., Matteucci, N. y Pasquino, G. (2002). *Diccionario de política*. (13ª ed.). Siglo XXI.

Garmendia, X. (2016). *La marihuana en México. Descriminalización, despenalización o legalización*. Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.

Gómez Díaz, C. (2015). Sistema político y formas de gobierno. En Arango, X. y Hernández, A. (Coords). *Ciencia política. Perspectiva multidisciplinaria* (pp. 29-48) Tirant Lo Blanch.

Harguindéguy, J. (2015). *Análisis de políticas públicas*. Tecnos.

Klijn, E. (1998). Policy Networks: An Overview. En W. Kickert y J. Koppenjan (eds.), *Managing Complex Networks*. Sage.

Merino, M. et al. (2010). *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública*. FCE.

Murkin, G. (2016). *Legalización del Cannabis en Uruguay: Priorizando la salud y seguridad públicas sobre el lucro privado*. Transform. Getting drugs under control.

Nohlen, D. y Thibaut, B. (2014). El sistema político. en H. Sánchez de la Barquera, (ed.), *Fundamentos, teoría e ideas políticas* (pp. 183-191). UNAM.

Rolles, S. (2012). *Después de la Guerra contra las Drogas: Una Propuesta para la Regulación*. Transform Drug Policy.

Roth, A-N. (2010). *Enfoques para el análisis de políticas públicas*. Universidad Nacional de Colombia.

Rubio, R. y Rosero, A. (2010). El Advocacy Coalition Framework, de Paul A. Sabatier: un marco de Análisis de Política Pública basado en coaliciones promotoras. En A-N. Roth (ed.), *Enfoques para el análisis de políticas públicas* (pp. 183-212). Universidad Nacional de Colombia.

Sabatier, P. y Weible, C. (2010). El marco de las coaliciones promotoras. Innovaciones y aclaraciones. En P. Sabatier, (ed.), *Teorías del proceso de las políticas públicas* (pp. 203-282). Proyecto de Modernización del Estado.

Valdés, G. (2013). *Historia del narcotráfico en México*. Penguin Random House Grupo Editorial.

Vargas, A. (1999). *Notas sobre el Estado y las políticas públicas*. Almudena.

Revistas científicas

Acevedo, D. y Macías, A. (2018). Los sistemas de creencias en la política de drogas de Colombia 2000-2015. Un Análisis desde el marco de Coaliciones Promotoras. *Estudios de Derecho*. 79 (167), 11-40.

Cejudo, G. y Michel, C. (2016). Coherencia y políticas públicas: metas instrumentos y poblaciones objetivo. *Gestión y Política Pública*. XXV (1), 3-31.

Cunial, S. (2018). Políticas públicas sobre cuestiones morales conflictivas: el caso de la despenalización del consumo de drogas en Argentina. *Revista Española de Ciencia Política*. (47), 123-149.

Fusero, M. (2016). Comparativo de proyectos de ley sobre despenalización de delitos de consumo de drogas en Argentina. *Revista Pensamiento Penal*. 1-20.

Martinón, R. (2007). La incorporación de las ideas al análisis de políticas públicas en el marco de las coaliciones promotoras. *Gestión y Política Pública*. XVI (2), 281-318.

Moreno, C. (2018). La línea 12 del Metro. Crisis, aprendizaje y cambio institucional. *Gestión y Política Pública*. 27 (3), 307-326.

Restrepo, A. (2013). Guerra contra las drogas, consumidores de marihuana y legalización. *URVIO*. (13) 69-80.

Stein, E. y Tommasi, M. (2006). La política de las políticas públicas. *Política y Gobierno*. XIII (2) 393-416.

Thoenig, J. (1997). Política pública y acción pública. *Gestión y Política Pública*. VI (1), 19-37.

Zamudio, C. (2013). Jóvenes en el narcomenudeo: el caso Ciudad de México. *URVIO*. (13) 111-123.

Cuadernos de trabajo

Arellano, D. y Blanco, F. (2016). Políticas públicas y democracia. *Cuadernos de divulgación de la cultura democrática*. (30), 7-81.

Espinosa, S. (2014). Regulación y consumo de drogas en México: una primera mirada al caso del tabaco y la marihuana. *Cuadernos de trabajo del Monitor del Programa de Política de Drogas*. (10), 7-26.

Estévez, A. y Esper, S. (2008). Las políticas públicas cognitivas: el enfoque de las coaliciones defensoras. *Documento de trabajo del Centro de Investigaciones en Administración Pública*, 1-15.

Zedillo, E. et al. (2019). La política de drogas en México: causa de una tragedia nacional. Una propuesta radical e indispensable para remediarla. *Cuadernos de trabajo del Monitor del Programa de Política de Drogas*. (29) pp. 13-71.

Tesis

Atilano Rodríguez, I. P. (2017). *Reconfiguración de la ciudadanía en el Estado de México: estudio de los procesos políticos y sociales relativos al consumo recreativo de la marihuana* [Tesis de Licenciatura, Universidad Autónoma del Estado de México].

<https://ri.uaemex.mx/handle/20.500.11799/67768>

Couto Ruiz, V. (2014). *La legalización de la marihuana en México* [Tesis de Maestría, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey]. <https://repositorio.tec.mx/handle/11285/630109>

Schievenini Stefanoni, J. D. (2012). *La prohibición de la marihuana en México, 1920-1940* [Tesis de Maestría, Universidad Autónoma de Querétaro]. <http://ri-ng.uaq.mx/handle/123456789/289>

Congresos

Sanjurjo, D. (23 y 24 de septiembre de 2013). *La aplicación del enfoque de coaliciones promotoras al cambio en las políticas de drogas en el Uruguay* [Ponencia]. IV Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP-IUOG., Madrid, España.

Normatividad

Código Penal Federal [CPF]. Nuevo Código Publicado en el Diario Oficial de la Federación. Art. 193. 14 de agosto de 1931 (México).

Iniciativa con Proyecto de Decreto (2017). Ley General para el Control del Cannabis y sus Derivados; y reforma diversas disposiciones de la Ley General de Salud; el Código Penal Federal; y la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios. 5 de diciembre de 2017.

Iniciativa con Proyecto de Decreto (2018). Ley General para la Regulación y del Control de Cannabis. 6 de noviembre de 2018.

Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación, 1984. Ley General de Salud. 7 de febrero de 1984.

Documentos oficiales del gobierno federal de México

Encuesta Nacional de Adicciones 2002 [ENA 2002] diciembre de 2004 (México).

Encuesta Nacional de Adicciones 2002 [ENA 2008] junio de 2009 (México).

Encuesta Nacional de Adicciones 2002 [ENA 2011] 2012 (México).

Encuesta Nacional de consumo de Drogas, Alcohol y Tabaco 2016-2017 [ENCODAT 2016] septiembre de 2017 (México).

Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 [PND 2001-2006]. 30 de mayo de 2001 (México).

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 [PND 2001-2006] 31 de mayo de 2007 (México).

Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 [PND 2001-2006] 20 de mayo de 2013 (México).

Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 [PND 2001-2006] 12 de julio de 2019 (México).

Sitios web

Ackerman, J. (15 de mayo de 2019). *¿Fumar la mota de la paz? Entrevista con Olga Sánchez Cordero*. John M. Ackerman. <https://johnackerman.mx/fumar-la-mota-de-la-paz-entrevista-con-olga-sanchez-cordero/>

Canal Once. (18 de mayo de 2021). *John y Sabina - ¿Fumar la mota de la paz?* (Olga Sánchez Cordero) [archivo de video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=6jkAuFFOXKg>

Comisión Global de Política de Drogas. (2014). *Asumiendo el control: caminos hacia políticas de drogas eficaces*. https://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2016/03/GCDP_2014_taking-control_ES.pdf

Comisión Nacional de Derechos Humanos. (25 de mayo de 2021). *Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad - Inicia Caravana por la Paz*. CNDH México. <https://www.cndh.org.mx/index.php/noticia/movimiento-por-la-paz-con-justicia-y-dignidad-inicia-caravana-por-la-paz>

Imagen Noticias. (18 de mayo de 2021). *Por estas razones no debe legalizarse la marihuana | Noticias con Francisco Zea* [archivo de video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=zqEDInvSZZs>

La hora del Gallo México. (15 de octubre de 2020). *ENTREVISTA A LEOPOLDO RIVERA EDITOR DE LA REVISTA CAÑAMO EN #caravanacannabica2020 EN SU PASO POR OAXAQUITA LA BELLA*. [archivo de video]. Facebook. <https://www.facebook.com/watch/?v=353007642477382>

Martínez, A. (16 de abril de 2022). *El marco de las coaliciones promotoras como un enfoque emergente de política pública: Entrevista con Christopher Weible de la Universidad de Colorado*. Perfiles Latinoamericanos. <https://perfilesla.flacso.edu.mx/index.php/perfilesla/article/view/1406>

México Unido Contra la Delincuencia. (2020). *Modelos de Regulación Legal de Cannabis en Estados Unidos*. <https://cutt.ly/Sny1SNS>

Milenio (18 de mayo de 2021). *Entrevista a Leopoldo Rivera. Expoweed 2018*. Milenio. <https://www.milenio.com/mileniotv/estados/entrevista-leopoldo-rivera-expo-weed-2018>

Porras, J. (24 de mayo de 2021). *Canadá se convierte en el primer país del G20 en legalizar la marihuana con fines recreativos*. El País. https://elpais.com/internacional/2018/06/20/america/1529454874_873290.html

Senado de la República (16 de abril de 2022). *Proceso legislativo*. Senado. https://www.senado.gob.mx/64/sobre_el_senado/proceso_legislativo

Sistema de Información Legislativa (16 de abril de 2022). *Grupo de interés*. Sistema de información Legislativa. <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=117>

Sistema de Información Legislativa (16 de abril de 2022). *Sistema político*. Sistema de Información Legislativa. <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=226>

Sistema de Información Legislativa (16 de abril de 2022). *Veto*. Sistema de Información Legislativa. <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=241>

The Holographic Canvas (18 de mayo de 2021). *Entrevista con Leopoldo Rivera sobre la marihuana* [archivo de video]. Vimeo. <https://vimeo.com/66198538>

Tovar, A. (26 de abril de 2018). *La Marcha Cannábica a través del tiempo*. La dosis. <https://ladosis.org/articulos/la-marcha-cannabica-a-traves-del-tiempo/>

Trudeau, J. [@JustinTrudeau]. (19 de junio de 2018). *It's been too easy for our kids to get marijuana - and for criminals to reap the profits. Today, we change that. Our plan to legalize & regulate marijuana just passed the Senate*. Twitter. <https://cutt.ly/FnyMSR4>

Vargas, H. (26 de mayo de 2021). *De cómo se prohibieron las drogas en México*. Confabulario. <https://confabulario.eluniversal.com.mx/de-como-se-prohibieron-las-drogas-en-mexico/>