

UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS
CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA Y GESTIÓN PÚBLICA
MENCIÓN EN GERENCIA POLÍTICA



INSTANCIAS Y MECANISMOS DE COORDINACIÓN DE
POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA AUTORIDAD NACIONAL
DE DROGAS DE BOLIVIA EN EL PERÍODO 2016-2020

Proyecto de Grado presentado para la obtención del título de Licenciatura

POR: DAYANA ÁNGELA RÍOS REQUENA

TUTOR: JORGE ABEL KAFKA ZÚÑIGA

LA PAZ - BOLIVIA

2023

A Dios Todopoderoso, por sus incontables bendiciones.

*A mis padres, Hugo Ríos y Blanca Requena, y hermana,
Leslie Ríos, por su amor y apoyo incondicionales.*

Mi sincero agradecimiento al Ph.D. (c) Jorge Kafka, tutor académico, por su valiosa colaboración; y a los profesionales que contribuyeron con su conocimiento y experiencia al desarrollo de la presente investigación.

ÍNDICE

Índice de cuadros e ilustraciones	vii
Resumen	viii
Introducción.....	1
1 CAPÍTULO I: MARCO METODOLÓGICO Y TEÓRICO	3
1.1 Planteamiento del problema de investigación	3
1.1.1 Identificación y delimitación	3
1.1.2 Formulación interrogativa.....	4
1.2 Objetivos	5
1.2.1 Objetivo general.....	5
1.2.2 Objetivos específicos	5
1.3 Tipo de investigación	5
1.4 Técnicas y fuentes de investigación	6
1.5 Justificación	7
1.6 Estado del arte.....	8
1.6.1 Concepto de instituciones	8
1.6.2 Institucionalismo y neoinstitucionalismo	10
1.6.3 Regímenes internacionales y régimen internacional de control de drogas	15
1.6.4 Autoridad nacional de drogas	21
1.6.5 Análisis de la capacidad institucional	22
1.7 Marco teórico	24
1.7.1 Coordinación de políticas y sus características.....	24
1.7.2 Actores del proceso de coordinación	27
1.7.3 Dimensiones de la coordinación	28
1.7.3.1 Coordinación intersectorial u horizontal entre sectores	28
1.7.3.2 Coordinación intergubernamental o vertical entre niveles de gobierno.....	30
1.7.3.3 Coordinación entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil	32
1.7.4 Instancias y mecanismos de coordinación	33
1.7.4.1 Instancias de coordinación gubernamental	34
1.7.4.1.1 Gabinetes sociales o Consejos de Coordinación	34
1.7.4.2 Instancias de coordinación entre el Estado y la ciudadanía	36
1.7.4.2.1 Modalidades de participación ciudadana	37
1.7.4.3 Gerencia de redes	37
1.7.4.4 Perspectiva estructural y corrientes NGP y pos-NGP	39
1.7.4.5 Niveles y grados de coordinación	41
2 CAPÍTULO II: ANTECEDENTES DE LA PROBLEMÁTICA DE LAS DROGAS A NIVEL INTERNACIONAL Y NACIONAL.....	45
2.1 Ámbito internacional.....	45
2.1.1 Primeras convenciones sobre drogas	45
2.1.2 Trilogía de convenciones sobre drogas.....	46
2.1.3 Declaratoria de "guerra contra las drogas" y amenaza para la seguridad nacional	50
2.1.4 Proceso de descertificación.....	51
2.1.5 "Guerra contras las drogas" en la región andina	52
2.2 Ámbito nacional.....	54
2.2.1 El "boom de la coca"	54

2.2.2	Decreto Supremo N° 21666 de 1987	55
2.2.3	Ley N° 1008 de 1988	56
3	CAPÍTULO III: POLÍTICAS ANTIDROGAS EN BOLIVIA (1986-2020)	59
3.1	Plan Trienal.....	59
3.2	De "Coca por Desarrollo" a la "Opción Cero"	60
3.3	Plan Dignidad.....	61
3.4	Estrategia antidrogas 2004-2008	63
3.5	Estrategia antidrogas 2007-2010	64
3.5.1	Nacionalización de la lucha contra el narcotráfico	66
3.6	Estrategia antidrogas 2011-2015	68
3.7	Estrategia antidrogas 2016-2020	69
3.8	Estrategia antidrogas 2020-2025	70
4	CAPÍTULO IV: CREACIÓN Y EVOLUCIÓN DEL CONALTID COMO AUTORIDAD NACIONAL DE DROGAS	74
4.1	Ley N° 1788 de 1997.....	74
4.2	Reglamento y Resoluciones del CONALTID de 2004	75
4.3	Ley N° 3351 de 2006.....	77
4.4	Constitución Política del Estado y Decreto Supremo N° 29894 de 2009.....	78
4.5	Decreto Supremo N° 0649 de 2010	80
4.6	Programa de Institucionalización de 2011.....	81
4.7	Reglamento de 2011	83
4.8	Cooperación europea.....	85
4.9	Ley N° 913 y Decreto Supremo N° 3434 de 2017.....	86
4.9.1	Secretaría Técnica.....	88
4.9.2	Secretaría de Coordinación.....	95
4.9.3	Observatorio Boliviano de Seguridad Ciudadana y Lucha contra las Drogas.....	101
4.9.4	Red de Prevención Integral, Tratamiento, Rehabilitación y Reintegración de personas con adicciones y su entorno.....	104
4.10	Nueva estructura organizacional de la Secretaría de Coordinación en 2020	106
4.11	Modificación de la Ley N° 913 de 2017.....	115
5	CAPÍTULO V: EVALUACIÓN DE LAS INSTANCIAS Y LOS MECANISMOS DE COORDINACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE DROGAS EN BOLIVIA 2016-2020	119
5.1	Actores oficiales y no oficiales.....	119
5.2	Instancias de coordinación	129
5.2.1	Relación de instancias operativas y no operativas.....	129
5.2.2	Ideas para repensar la principal instancia de coordinación.....	131
5.3	Mecanismos de coordinación	133
5.3.1	Mecanismo de jerarquía.....	133
5.3.2	Mecanismos de red	136
5.3.3	Secretarías y Entidad Operativa.....	137
5.4	Coordinación intersectorial (horizontal)	139
5.4.1	Instituciones y sectores	139
5.4.2	Formulación e implementación de las políticas de drogas	141
5.4.3	Impacto de la estructura organizacional en la coordinación.....	143
5.4.3.1	Superposición de dos secretarías.....	143

5.4.3.2 Duplicación de funciones	145
5.5 Coordinación intergubernamental (vertical)	147
5.5.1 Niveles de gobierno del Estado boliviano y sus competencias	147
5.5.2 Niveles de gobierno alcanzados por las instancias de coordinación.....	151
5.6 Coordinación entre el Estado y la sociedad civil.....	154
6 Conclusiones	157
7 Recomendaciones	162
8 Referencias bibliográficas	163

Índice de cuadros e ilustraciones

Cuadro 1. Niveles de coordinación	42
Cuadro 2. Escala de coordinación.....	42
Cuadro 3. Control de cultivos excedentarios de coca	120
Cuadro 4. Desarrollo integral y sostenible.....	121
Cuadro 5. Interdicción al narcotráfico.....	122
Cuadro 6. Fiscalización de sustancias químicas controladas.....	123
Cuadro 7. Control de medicamentos y nuevas sustancias psicoactivas	124
Cuadro 8. Prevención y combate al lavado de activos.....	125
Cuadro 9. Control y administración de bienes incautados y confiscados.....	126
Cuadro 10. Prevención del consumo de drogas	126
Cuadro 11. Tratamiento, rehabilitación y reintegración de personas con adicciones.....	128
Ilustración 1. Políticas, estrategias y planes de acción de drogas	21
Ilustración 1. Unidad Ejecutora de Lucha Integral contra el Narcotráfico	67
Ilustración 2. Estructura organizacional del CONALTID 2006.....	78
Ilustración 3. Estructura organizacional del CONALTID 2010.....	80
Ilustración 4. Secretaría de Coordinación y Secretaría Técnica 2011	84
Ilustración 5. Viceministerio de Defensa Social y Sustancias Controladas 2019.....	90
Ilustración 6. Dirección General de Defensa Social 2019.....	91
Ilustración 7. Dirección General de Sustancias Controladas 2019	93
Ilustración 8. Dirección General de la FELCN 2019	94
Ilustración 9. Secretaría de Coordinación del CONALTID 2019.....	97
Ilustración 10. Observatorio Boliviano de Seguridad Ciudadana y Lucha contra las Drogas 2019	102
Ilustración 11. Secretaría de Coordinación del CONALTID 2020.....	108
Ilustración 12. Coordinación General 2020.....	109
Ilustración 13. Relaciones Interinstitucionales 2020.....	110
Ilustración 14. Planificación y Desarrollo Institucional 2020	111
Ilustración 15. Gestión de Financiamiento y Responsabilidad Social Compartida 2020.....	111
Ilustración 16. Programas y Proyectos 2020.....	112
Ilustración 17. Monitoreo y Evaluación de Indicadores de Narcotráfico 2020	112
Ilustración 18. Promoción, Prevención y Atención y Articulación Social 2020.....	113
Ilustración 19. Regional Altiplano 2020.....	113
Ilustración 20. Regional Valles 2020.....	114
Ilustración 21. Regional Llanos 2020.....	114

Resumen

El presente trabajo de investigación describe las instancias y los mecanismos de coordinación de políticas públicas de la autoridad nacional de drogas de Bolivia en el período 2016-2020. Al ser la problemática de las drogas compleja y multidimensional debe ser abordada de forma integral con la participación de actores oficiales y no oficiales de todos los sectores relevantes y niveles de organización territorial del Estado. En ese sentido, se necesitan instancias de coordinación como espacios específicos para promover la función de coordinación y mecanismos de coordinación como medios para facilitar el funcionamiento de dichas instancias. En el período 2016-2020, el Consejo Nacional de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Drogas (CONALTID) fue la autoridad nacional de drogas de Bolivia, es decir, la institución del nivel central del Estado responsable de liderar la coordinación de los procesos de formulación, ejecución y evaluación de las políticas de drogas.

Para identificar a las instancias y los mecanismos de coordinación de políticas de drogas existentes en el período 2016-2020 y conocer su desempeño, se recabó información de diversas fuentes documentales y se desarrollaron entrevistas abiertas en profundidad. Se halló que el CONALTID, como principal instancia de coordinación, no cubrió adecuadamente las dimensiones de coordinación intersectorial (horizontal), intergubernamental (vertical) y con la sociedad civil; la Red de Prevención Integral, Tratamiento, Rehabilitación y Reintegración de personas con adicciones y su entorno, concebida con un enfoque amplio, no operó desde su creación; y el CONALTID no instituyó ninguna Comisión Especial, a pesar de estar facultado para hacerlo. En cuanto a los mecanismos de coordinación, se constató que las Secretarías de Coordinación y Técnica operaron con serias limitaciones derivadas de factores como la composición y organización del propio CONALTID, la priorización de funciones administrativas (en el caso de la Secretaría Técnica) y la debilidad institucional propia y de reparticiones clave para el abordaje de la problemática de las drogas.

Abstract

This research describes the coordination bodies and mechanisms of the national drug authority of Bolivia in the period 2016-2020. Being the drug problem as complex and multidimensional as it is, it must be approached comprehensively with the participation of official and unofficial actors from all relevant sectors and levels of territorial organization of the State. In that sense, countries need coordination bodies as specific spaces to promote the coordination function, as well as coordination mechanisms as means to facilitate the functioning of said coordination bodies. In the period 2016-2020, the National Council for the Fight against Illicit Drug Trafficking (CONALTID) was the national drug authority of Bolivia, that is the institution of the central level of the State responsible for leading the coordination of the formulation, implementation and evaluation processes of drug policies.

To identify the coordination bodies and mechanisms that existed in the period 2016-2020 and to understand their performance, information from various documentary sources and open in-depth interviews was collected. Our findings indicate that CONALTID, as the main coordination body, did not adequately cover the dimensions of intersectoral (horizontal), intergovernmental (vertical) and civil society coordination; that the Network for Comprehensive Prevention, Treatment, Rehabilitation and Reintegration of people with addictions and their families, conceived with a broad approach, did not operate since its creation; and CONALTID did not institute any Special Committee, despite being empowered to do so. Regarding the coordination mechanisms, it was found that the Coordination and Technical Secretariats operated with serious limitations derived from factors such as the composition and organization of CONALTID itself, the prioritization of administrative functions (in the case of the Technical Secretariat) and their own institutional weakness and that of other key institutions to address the drug problem.

Palabras claves: autoridad nacional de drogas, coordinación, proceso de políticas, política pública, políticas de drogas, instancias de coordinación, mecanismos de coordinación.

Keywords: national drug authority, coordination, policy process, public policy, drug policies, coordination bodies, coordination mechanisms.

Introducción

La coordinación es una función esencialmente política que debe promoverse con un sentido estratégico para que el conjunto de la acción pública alcance los resultados esperados (Garnier, 2000, p. 15). En los procesos de formulación, ejecución y evaluación de las políticas de drogas que buscan atender una problemática particularmente compleja y multidimensional, la coordinación es indispensable. En ese sentido, se espera que todos los Estados, incluyendo Bolivia, cuenten con una autoridad nacional de drogas capaz de liderar la coordinación de los procesos de políticas mediante instancias de coordinación (espacios específicos para promover la función de coordinación) y mecanismos de coordinación (medios para facilitar el funcionamiento de dichas instancias), diseñados para cubrir las dimensiones de coordinación intersectorial (horizontal), intergubernamental (vertical) y con la sociedad civil.

En Bolivia, el Consejo Nacional contra el Uso Indebido y Tráfico Ilícito de Drogas, establecido en 1987, fue la primera autoridad nacional de drogas. Diez años más tarde, en 1997, se instituyó el Consejo Nacional de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Drogas (CONALTID), como el máximo organismo nacional para el control del uso indebido y el tráfico ilícito de drogas. Desde su creación, el CONALTID atravesó por innumerables cambios en su composición y organización. Sin embargo, los más significativos se registraron a partir del año 2010 cuando el Decreto Supremo N° 0649 redujo el número de sus miembros de ocho a cinco y transfirió la presidencia alterna del Consejo y la Secretaría de Coordinación del Ministerio de Relaciones Exteriores al Ministerio de Gobierno, que a la vez continuaría a cargo de la Secretaría Técnica, a través del Viceministerio de Defensa Social y Sustancias Controladas.

El Decreto Supremo N° 0649 de 2010 fue una de las consecuencias de dos importantes hechos ocurridos previamente: la expulsión de la DEA a fines de 2008 y el inicio de la asignación de recursos del erario público a la lucha contra el narcotráfico para reducir

gradualmente la asistencia financiera que se recibía de los Estados Unidos, con lo cual se inauguró la política de nacionalización de la lucha contra el narcotráfico. Poco tiempo después, a partir de 2011, la Secretaría de Coordinación, dependiente del despacho del Ministro de Gobierno, comenzaría a recibir considerable asistencia financiera de la Unión Europea, lo cual incidiría de forma determinante en su desempeño pues se abocaría casi completamente a administrar dichos recursos económicos, dejando de lado su función primordial de coordinación de los procesos de políticas.

En 2016, el gobierno de Evo Morales aprobó la que sería su última estrategia antidrogas. Al año siguiente, en marzo de 2017, fueron promulgadas la Ley de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Sustancias Controladas (Ley N° 913) y la Ley General de la Coca (Ley N° 906). El Decreto Supremo N° 3434, Reglamento de la Ley N° 913, fue aprobado en diciembre de 2017. La Ley N° 913 y el Decreto Supremo N° 3434 dispusieron la creación de una importante nueva instancia de coordinación, dotaron de nuevas funciones a los mecanismos de coordinación existentes y facultaron al CONALTID a establecer Comisiones Especiales. Por otra parte, en 2020, el gobierno de Jeanine Áñez aprobó su propia estrategia antidrogas. La concurrencia de estos hechos trascendentales en el período 2016-2020 explica la delimitación temporal de la investigación.

Con base en la información recabada de fuentes documentales primarias y secundarias, y las entrevistas abiertas en profundidad realizadas a profesionales que trabajaron para el CONALTID o en relación directa con él, el presente trabajo de investigación académica describirá las instancias y los mecanismos de coordinación que existieron y operaron al interior de la autoridad nacional de drogas en el período 2016-2020. El cuerpo del trabajo comprenderá cinco capítulos: Marco metodológico y teórico; Antecedentes de la problemática de las drogas a nivel internacional y nacional; Políticas antidrogas en Bolivia (1986-2020); Creación y evolución del CONALTID como autoridad nacional de drogas; y Evaluación de las instancias y los mecanismos de coordinación de políticas de drogas en Bolivia 2016-2020.

1 CAPÍTULO I: MARCO METODOLÓGICO Y TEÓRICO

1.1 Planteamiento del problema de investigación

1.1.1 Identificación y delimitación

El problema de las drogas es un fenómeno mundial, complejo, dinámico y multicausal que se presenta con características particulares en continentes, regiones, países, ciudades, poblaciones y hasta vecindarios. En términos generales, Bolivia es un importante país productor y de tránsito de drogas en la región, con una larga tradición de esfuerzos para reducir su producción de drogas. Esta condición no solo implica un serio problema de seguridad para el Estado y sus habitantes sino que impacta directamente en su desarrollo humano, social y económico.

En 1987, se creó el Consejo Nacional contra el Uso Indevido y Tráfico Ilícito de Drogas, primera autoridad nacional de drogas del país (Decreto Supremo N° 21666, 1987). Una década más tarde, en 1997, se instituyó una nueva autoridad nacional de drogas, el Consejo Nacional de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Drogas (CONALTID), con la atribución principal de definir las políticas nacionales en la materia (Ley N° 1788, 1997). Desde entonces, el CONALTID aprobó distintas políticas de drogas que se tradujeron en estrategias que o no pudieron implementarse, o se implementaron sin alcanzar los resultados esperados, o se implementaron y alcanzaron relativo éxito en el corto plazo solo para dar paso a un recrudecimiento de la producción y el tráfico de drogas.

Ahora bien, los defectos y virtudes de dichas políticas de drogas plasmadas en estrategias no pueden explicarse sin examinar su proceso de formulación. Para aproximarnos a él, resulta indispensable conocer en profundidad a la autoridad nacional de drogas responsable de liderar los procesos de políticas de drogas en Bolivia, y descubrir si existieron y operaron a su interior instancias y mecanismos de coordinación

de políticas capaces de propiciar la participación efectiva de actores oficiales y no oficiales de todos los niveles de organización político-administrativa del Estado y los sectores que deben involucrarse en el abordaje de la problemática de las drogas en el país. Considerando que en el período 2016-2020, se aprobó un nuevo marco normativo para la lucha contra el narcotráfico en Bolivia y que se formularon dos estrategias antidrogas bajo distintas administraciones de gobierno, la presente investigación se concentra en dicho período de tiempo.

1.1.2 Formulación interrogativa

Pregunta de investigación principal

- ¿Existieron instancias y mecanismos de coordinación de políticas públicas al interior de la autoridad nacional de drogas de Bolivia en el período 2016-2020?

Preguntas de investigación secundarias

- ¿En qué contexto se estableció el CONALTID como autoridad nacional de drogas de Bolivia?
- ¿Cómo evolucionó el CONALTID como autoridad nacional de drogas desde su establecimiento en 1997?
- ¿Cómo se desarrollaron los procesos de formulación de las políticas de drogas en Bolivia en el período 2016-2020?
- ¿Cuál fue el desempeño de las instancias y los mecanismos de coordinación de políticas de la autoridad nacional de drogas en el período 2016-2020?
- ¿Cómo podrían fortalecerse las instancias y los mecanismos de coordinación de políticas de drogas para garantizar una formulación participativa de las políticas de drogas?

1.2 Objetivos

1.2.1 Objetivo general

Determinar si existieron instancias y mecanismos de coordinación de políticas públicas al interior de la autoridad nacional de drogas de Bolivia en el período 2016-2020.

1.2.2 Objetivos específicos

- Describir el contexto en el que se estableció el CONALTID como autoridad nacional de drogas de Bolivia.
- Explicar la evolución del CONALTID como autoridad nacional de drogas desde su establecimiento en 1997.
- Conocer cómo se desarrollaron los procesos de formulación de las políticas de drogas en Bolivia en el período 2016-2020.
- Evaluar el desempeño de las instancias y los mecanismos de coordinación de políticas de la autoridad nacional de drogas en el período 2016-2020.
- Identificar alternativas para fortalecer las instancias y los mecanismos de coordinación de políticas de drogas para garantizar una formulación participativa de las políticas de drogas.

1.3 Tipo de investigación

La investigación es cualitativa y descriptiva/interpretativa por cuanto se explica, analiza, comprende e interpreta. Para alcanzar el objetivo general y los objetivos específicos establecidos, se llevó a cabo trabajo de gabinete y trabajo de campo.

1.4 Técnicas y fuentes de investigación

Las técnicas de investigación empleadas fueron de tipo cualitativo: la revisión bibliográfica y la entrevista.

Revisión bibliográfica

Se obtuvo información de fuentes documentales primarias y secundarias: publicaciones académicas (libros, tesis, ensayos, artículos); normativa internacional (acuerdos, declaraciones, resoluciones); normativa nacional (leyes, decretos supremos, resoluciones ministeriales, resoluciones multiministeriales, reglamentos, manuales de organización y funciones); informes de instituciones públicas y organismos internacionales.

Con ambos tipos de fuentes documentales, primero se identificó el material, luego se seleccionó, organizó, leyó en profundidad, analizó y sistematizó para su posterior inclusión en la investigación.

Entrevista

Considerando la naturaleza del objeto de investigación, se llevaron a cabo entrevistas abiertas, no estructuradas, en profundidad. Las personas clave entrevistadas fueron:

- Dos funcionarios o exfuncionarios de la autoridad nacional de drogas que desempeñaron funciones de dirección en distintos momentos en el período 2016-2020 y que participaron en procesos de formulación de políticas de drogas.
- Un(a) experto(a) en coordinación de políticas de drogas con amplio conocimiento sobre los antecedentes, atribuciones y trabajo de la autoridad nacional de drogas de Bolivia y los procesos de formulación de políticas de drogas en el período 2016-2020.

Los temas que se abordaron en las entrevistas fueron:

- Marco legal y estructura organizacional de la autoridad nacional de drogas de Bolivia en el período 2016-2020 (atribuciones y funciones, composición ministerial, presidencia alterna, secretarías, dependencias).
- Instancias y mecanismos de coordinación existentes al interior de la autoridad nacional de drogas de Bolivia en el período 2016-2020.
- Procesos de formulación de las políticas de drogas en Bolivia en el período 2016-2020.

Una vez realizadas las entrevistas, se transcribieron y leyeron. Luego, se procedió a un proceso de codificación, por el cual se segmentó la información en temas, patrones y categorías. Finalmente, se interpretó la información e incluyó en la investigación, asignándole a cada uno de los entrevistados una de las tres primeras letras del abecedario de la lengua española para identificarlos.

1.5 Justificación

Bolivia orienta la mayoría de sus esfuerzos a la reducción de la oferta de drogas a través del control de cultivos excedentarios de hoja de coca y la interdicción de la producción y el tráfico de sustancias controladas, aunque éstas acciones se observen casi siempre como inefectivas e insuficientes. Desafortunadamente, la prevención del consumo de drogas, la protección del medio ambiente y el fomento de alternativas económicas lícitas para quienes participan en la cadena de producción de drogas, entre otras acciones, se relegan de manera patente, a pesar de las buenas intenciones plasmadas en las políticas de drogas.

No cabe duda que la producción y el tráfico ilícito de drogas impactan negativamente el desarrollo social, humano y económico de Bolivia y amenazan la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Ahora bien, las políticas de drogas concebidas para controlar dichas actividades ilícitas también pueden generar daños inesperados si no se formulan, implementan y evalúan en un marco de coordinación. Es un hecho que las políticas de drogas que no consideran a otras políticas públicas y que no se encuentran en armonía con ellas pueden afectar seriamente su implementación y efectividad. En ese sentido, la única forma de garantizar que la acción pública se dirija en un mismo sentido y que las políticas de drogas cumplan su cometido de contrarrestar la problemática es promover procesos de políticas participativos e incluyentes.

El enfoque integral, equilibrado y multidisciplinario solo puede ponerse en práctica con la participación de todos los sectores que tienen algo que aportar al abordaje de la problemática de las drogas, los diferentes niveles de organización político-administrativa del Estado y la sociedad civil. Por tanto, la autoridad nacional de drogas de Bolivia debería contar con instancias y mecanismos de coordinación de políticas pues de no hacerlo, con seguridad se adoptan e implementan políticas de drogas débiles y disociadas del resto de las políticas públicas.

1.6 Estado del arte

1.6.1 Concepto de instituciones

Para North (1990), "las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico. La transformación institucional moldea la forma en la que las sociedades evolucionan a través del tiempo y por esta razón es la clave para entender la transformación histórica." (p. 3).

Las instituciones pueden ser formales e informales y pueden haber sido creadas como la Constitución Política de un Estado o haber evolucionado como el *common law* (derecho anglosajón). Las instituciones son el marco en el que las interacciones humanas tienen lugar. Al igual que las instituciones, las organizaciones proveen una estructura para la interacción humana. Cuando se examinan los costos que resultan de un marco institucional vemos que no solo resultan de dicho marco pero también de las organizaciones que se desarrollaron como resultado de ese marco (North, 1990, p. 4).

Vargas (2008) afirma que "los institucionalistas describen a las instituciones como acción de gobierno en los campos organizacionales" (p. 47). Así, los elementos institucionales pueden desempeñar funciones constitutivas, regulativas y procedimentales (Vargas, 2008, p. 50).

Para Scartascini y Tommasi (2012), "las instituciones son estructuras y mecanismos del orden social que regulan la conducta de los individuos." (p. 3). El concepto de instituciones políticas se refiere, por un lado, al conjunto de reglas del juego constitucionales y electorales que definen lo que los actores políticos pueden hacer; por el otro, el concepto se aplica a ciertas organizaciones formales de gobierno, tales como el Poder Legislativo y la Administración Pública, entre otras (Scartascini y Tommasi, 2012, p. 3).

De acuerdo a Lowndes y Roberts (2013), las instituciones políticas dan forma a las oportunidades que todos tenemos como ciudadanos para hacer que nuestras voces sean escuchadas, para participar en la toma de decisiones, y para acceder a los servicios públicos. La forma en la que el gobierno está organizado provee oportunidades para que los ciudadanos tomen contacto con sus representantes y tomadores de decisiones, a través de mecanismos institucionales como consultas, sistemas de reclamos o sesiones de preguntas y respuestas, así como rutas tradicionales como el voto (p. 4).

1.6.2 Institucionalismo y neoinstitucionalismo

Para Birkman (2016), el institucionalismo es el estudio de la política y las políticas desde la perspectiva de la interacción de las instituciones públicas que integran el Estado, como por ejemplo, las que se encuentran adscritas a los poderes ejecutivo, legislativo y judicial (p. 108). Inicialmente, el institucionalismo se concentraba en las leyes; con el tiempo le fue otorgando más atención a las estructuras (De la Hoz, 2016, pp. 109-110).

Los institucionalistas se aproximarían a la comprensión de los asuntos políticos a partir de una revisión histórica, y se preocuparían por el "buen gobierno" (De la Hoz, 2016, p. 110). En cuanto al método, Peters (1999) citado en De la Hoz (2016) afirmó: "la metodología empleada por el viejo institucionalismo es sobre todo la del observador o la observadora inteligente que intenta describir y comprender en términos concretos el mundo político que le rodea" (p. 110).

Según De la Hoz (2016), la principal crítica al institucionalismo la dirigió el conductismo alegando una "incapacidad para proponer explicaciones consistentes sobre las decisiones y comportamientos individuales en política" (p. 112). Para contrarrestar las críticas al institucionalismo surgió el neoinstitucionalismo y otras variantes (De la Hoz, 2016, p. 112).

De acuerdo a Peters (1999) citado en De la Hoz (2016), March y Olsen (1984; 1989; 1996) dieron nacimiento al neoinstitucionalismo con su neoinstitucionalismo normativo que se enfoca en comprender las normas y su influencia en el comportamiento individual (pp. 112-113). La corriente del nuevo institucionalismo se ocupa de 'las instituciones formales e informales que constituyen rasgos estructurales de la sociedad, en cuanto son estables en el tiempo, afectan el comportamiento de las personas y usualmente se fundamentan en cierto sentido de valores compartidos' (p. 114).

Según Birkman (2016), el neoinstitucionalismo estudia a la política y las políticas conservando su enfoque en las instituciones formales pero incorpora elementos de la teoría behaviorista; con este enfoque explica el rol que juega la red de actores, instituciones y reglas en el proceso de formulación de políticas (p. 108).

Según Vargas (2008), el nuevo institucionalismo surgió a principios de la década de los noventa "como un conjunto de reglas que determinan los procesos de reforma institucional a partir de los marcos de incentivos y restricciones impuestos a los comportamientos de los diferentes agentes y actores económicos, sociales y políticos para la formulación e implantación de políticas públicas y que tienen un impacto en los resultados medidos en términos de crecimiento y desarrollo" (p. 49). Los nuevos institucionalistas señalan haber revalorizado el método histórico (De la Hoz, 2016, p. 115).

"Los conceptos y análisis de la corriente teórica del neoinstitucionalismo sirven de fundamento para la política económica y la formulación de las políticas públicas" (Vargas, 2008, p. 50). Además, el neoinstitucionalismo ofrece proponer cursos de acción para resolver problemas de la agenda pública; atiende a los campos organizacionales como unidades de análisis y considera que los procesos institucionales pueden dar cierta estabilidad a los campos organizacionales, aunque estos siempre están evolucionando y no son estáticos (...)." (Vargas, 2008, p. 50).

Para De la Hoz (2016), el análisis de las políticas públicas es un campo de acción del nuevo institucionalismo (p. 115). Política pública es "lo que el Gobierno decide o no hacer" (Dye, 1976, citado por De la Hoz, 2016, p. 116). Similarmente, para Birkman (2016) una política pública es en términos generales lo que un gobierno decide hacer o no hacer en nuestro nombre con respecto a un problema (pp. 8 y 242).

"Una política pública es un proceso de elaboración y puesta en marcha por autoridades públicas o gubernamentales de programas de acción pública" (Roth, 2010, citado en De la Hoz, 2016, p. 115). Una política pública enlaza la normativa emanada de las instituciones públicas y las actividades políticas y administrativas de actores políticos y autoridades públicas en el proceso de la política pública (De la Hoz, 2016, p. 116). En este sentido, una definición reelaborada de política pública es la siguiente:

Un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables, y por medios y acciones, que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de los actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática (De la Hoz, 2016, p. 116).

En esa misma línea, una política, incluida una política de drogas, es "un curso de acción seleccionado entre varias alternativas y, dadas ciertas condiciones, guía y determina decisiones presentes y futuras" (Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas [CICAD], 2012, p. 13). Para Sánchez (2014), una política de drogas (*drug policy*) de un país comprende las leyes y los programas orientados a influir en el consumo de drogas por parte de las personas y a ejercer un impacto sobre las consecuencias que ese consumo tiene en las personas y en sus comunidades (p. 203).

La interdependencia entre el Estado y las políticas públicas es fundamental para estudiar lo político en un marco institucional (Valencia, 2011, citado en De la Hoz, 2016, p. 116). No basta estudiar el rol del Estado en el proceso de la política pública pues se debe analizar a las redes y las interacciones de trabajo entre los funcionarios estatales y los actores sociales (De la Hoz, 2016, p. 117).

Eslava (2010) citado en De la Hoz (2016) considera que "las instituciones entendidas como reglas de juego brindan un adecuado marco de comprensión para abordar el análisis de políticas públicas" (p. 117).

A continuación, nos referiremos a los enfoques de la corriente institucional que Peters (2000) identifica como principales y describe brevemente en su ensayo sobre la teoría institucional y sus problemas y prospectos.

Institucionalismo normativo

March y Olsen (1984; 1989; 1996) plantean que la mejor manera de comprender el comportamiento político, individual y colectivo, es a través de una "lógica de lo apropiado" que los individuos adquieren como resultado de su pertenencia a una o varias instituciones, que son repositorios de valores; en contraste con la "lógica de la consecuencia" que es central en las teorías de la elección racional (Peters, 2000, p. 2).

Vargas (2008) sostiene que de acuerdo al institucionalismo normativo, los actores no toman sus decisiones en base a sus preferencias, sino en base a las normas y las tradiciones de la organización que ellos respetan y que simplifican la realidad en que viven, al limitar los cursos de acción que se pueden tomar. En este sentido, las decisiones públicas se legitiman por cómo se obtienen y no por los resultados que alcanzan (p. 51).

Institucionalismo de la elección racional

La lógica detrás del institucionalismo de la elección racional es que las instituciones son arreglos de reglas e incentivos, y que los miembros de las instituciones se comportan en respuesta a aquellos componentes básicos de la estructura institucional. Los individuos mantienen sus preferencias sin modificarlas por su pertenencia o involucramiento con una institución (Peters, 2000, p. 3). En un escenario así, el abordaje de la negociación e implementación de las políticas públicas, conociendo a todos los actores involucrados, puede constituirse en una estrategia metodológica (Eslava, 2010, citado en De la Hoz, 2016, p. 117).

Institucionalismo histórico

De acuerdo al institucionalismo histórico, la política y las elecciones estructurales que se toman en la inceptión de la institución tendrán una influencia persistente en su comportamiento por el resto de su existencia. Esta idea del "camino de dependencia" es el principio central de explicación para los institucionalistas históricos, aunque están muy interesados en las ideas que ayudan a formar y sostener las direcciones de la política (Peters, 2000, p. 3).

Para Vargas (2008), "en el institucionalismo histórico, la acción pública no es el reflejo de los intereses y las preferencias de los actores. Los arreglos institucionales actuales al igual que las acciones y decisiones se encuentran influenciados necesariamente por los arreglos institucionales del pasado" (p. 51). Así, "el institucionalismo histórico se concentra en la continuidad de los arreglos institucionales a lo largo del tiempo", cuya calidad resulta "del diseño de mecanismos y se expresa en la gobernabilidad de las esferas privadas y públicas, de los intereses individuales y el bien común en la obtención eficiente de resultados por el uso de los recursos disponibles" (p. 50).

La historia institucional es un proceso de selección de un conjunto de prácticas institucionales sobre un conjunto de alternativas en un proceso de toma de decisiones pragmáticas que involucran el descubrimiento a través de la investigación y la negociación de lo que es la mejor práctica en las circunstancias actuales de intereses organizados en conflicto, para imponer su voluntad colectiva entre los grupos y sobre los individuos (Vargas, 2008, p. 51).

En criterio de Pierson y Skocpol (2005) y Steinmo (2001) citados en Vargas (2008), "el institucionalismo histórico analiza las estructuras y procesos políticos de largo plazo en donde las instituciones y las ideas que las sustentan son arenas de lucha y materias de disputa entre los diversos actores" (p. 50).

Institucionalismo empírico

El institucionalismo empírico se pregunta si las instituciones hacen alguna diferencia en las decisiones de política o en la estabilidad política (Peters, 2000, p. 4). Esta subcorriente es considerada como la más próxima al institucionalismo clásico, el cual se ocupa de estudiar empíricamente las diferencias institucionales y sus efectos explicando en qué forma la estructura de gobierno incide en las políticas que asume (De la Hoz, 2016, p. 114).

Para Eslava (2010) citado en De la Hoz (2016), las instituciones entendidas como reglas de juego otorgan un marco adecuado para analizar las políticas públicas. En ese sentido, "el institucionalismo empírico, que observa las estructuras de gobierno y cómo estas promueven o bloquean determinadas acciones, ofrece una interpretación para la ejecución de las políticas públicas (...); por ende, la institución impacta directamente en la formación de políticas" (pp. 117-118).

1.6.3 Regímenes internacionales y régimen internacional de control de drogas

Krasner (1983) define a los regímenes internacionales como "principios, normas, reglas y procedimientos de adopción de decisiones alrededor de los cuales las expectativas de los actores convergen en un área determinada" (p. 1) y explica los componentes de esta definición de la siguiente manera:

Los principios son las creencias de hecho, causa y rectitud. Las normas son estándares de comportamiento definidos en términos de derechos y obligaciones. Las reglas son prescripciones específicas y prohibiciones para la acción. Los procedimientos de toma de decisiones son las prácticas prevalentes para formular e implementar la elección colectiva (p. 2).

Existe una relación jerárquica entre los componentes. Los principios y las normas ocupan el primer lugar pues definen a un régimen internacional; mientras que las reglas y los procedimientos son varios y guardan coherencia con los primeros (Sánchez, 2014,

p. 80). Así, si los principios y las normas cambian, se produce un cambio de régimen; y si las reglas y los procedimientos se modifican sin alterar a los primeros, el cambio ocurre dentro de un régimen (Sánchez, 2014 p. 81).

Para Sánchez (2014), la definición de Krasner es valiosa y útil pero requiere la incorporación de nociones de régimen internacional que permitan analizar "la dimensión social y política de los acuerdos e instituciones internacionales, las prácticas asociadas de los Estados y una dimensión subjetiva, representada por el conjunto de significados compartidos que rodea a la existencia de un régimen internacional." (p. 87). Partiendo de la definición de Krasner y adoptando una noción sociológica, Sánchez (2014) considera que los regímenes internacionales son:

instituciones sociales que coordinan y dirigen las acciones de los actores en un área delimitada de las relaciones internacionales mediante un conjunto de principios, normas, reglas y procesos de adopción de decisiones que generan una serie de patrones de comportamiento alrededor de los cuales convergen las expectativas de los actores que lo conforman, generalmente Estados (p. 88).

Sánchez (2014) diferencia entre la articulación de principios y normas y su aplicación, y al efecto, identifica tres dimensiones de un régimen internacional: sustantiva (principios y normas), formal-procedimental (reglas y procedimientos) y de aplicación o implementación (patrones de comportamiento y prácticas de los Estados asociadas a un régimen) (p. 88). Por medio de la dimensión sustantiva se analizaría la base política que origina el régimen, la estructura de poder debajo del mismo y los conocimientos, creencias e ideas que moldean intereses e identidades de los actores (pp. 88-89).

Según Krasner (1983), una distinción fundamental debe marcarse entre los principios y las normas, por un lado, y las reglas y procedimientos, por el otro. Dado que los principios y las normas proveen las características básicas que definen a un régimen, si se registran cambios en estos principios y normas, el régimen mismo cambia. En cambio, si únicamente se producen cambios en las reglas y los procedimientos de toma

de decisiones, éstos cambios tienen lugar al interior de los regímenes, sin modificarlos (pp. 3-4).

La existencia de los regímenes internacionales se explica primero por el interés individual egoísta que busca maximizar la función de ganancia propia, sin incluir la ganancia de la otra parte. En ese sentido, al egoísta le preocupa el comportamiento de los demás porque puede afectar su ganancia. La segunda variante causal que explica el desarrollo de los regímenes internacionales es el poder político, con respecto al cual se distinguen dos orientaciones. La primera es cosmopolita e instrumental: el poder se usa para asegurar resultados óptimos para el sistema como un todo. La segunda es particularista y consumadora. El poder es usado para intensificar los valores de actores específicos al interior del sistema. Estos valores pueden incluir el incremento de capacidades de poder, así como la promoción de objetivos económicos y de otra índole (Krasner, 1983, pp. 11-13).

Para Young (1982) citado por Sánchez (2014), los regímenes internacionales surgen ante problemas de coordinación o complicaciones generadas por la persecución de intereses individuales. Según su proceso de formación los regímenes internacionales pueden ser de forma interactiva y no excluyente: espontáneos (no suponen coordinación consciente ni consentimiento previo), negociados (suponen acuerdos y consentimiento explícitos) o impuestos (promovidos de forma deliberada por los actores dominantes) (p. 92). Estos regímenes impuestos pueden ser de hegemonía abierta (el actor dominante articula abiertamente acuerdos institucionales e impone su aceptación) o de imposición de facto (el actor dominante impone acuerdos institucionales y cultiva obediencia) (p. 93).

Para Sánchez (2014), la implementación de un régimen internacional implica poner en práctica a lo interno los compromisos asumidos internacionalmente (p. 191). El régimen internacional de control de drogas dispone un sistema de control indirecto de la implementación de la trilogía de convenciones de drogas que depende de las decisiones

y acciones tomadas por las autoridades nacionales de los Estados parte que adoptan enfoques y formulan sus políticas de drogas en el contexto de su propia realidad que en muchos casos es compleja por su heterogeneidad (Sánchez, 2014, pp. 194-195).

Las convenciones de drogas establecen las siguientes obligaciones generales:

- Establecer y mantener una infraestructura institucional destinada a gestionar el control de sustancias a nivel nacional e internacional.
- Clasificar en su legislación interna cada sustancia estupefaciente y psicotrópica y cada precursor químico, asegurando el control mínimo requerido por las convenciones e implementando una regulación para su comercio con fines lícitos.
- Prevenir el consumo de drogas, proporcionando medidas de tratamiento y rehabilitación para los usuarios calificados de problemáticos.
- Tipificar las conductas relacionadas con el tráfico ilícito de drogas como delitos graves en su derecho penal nacional, estableciendo sanciones proporcionales a su gravedad.
- Tipificar como delito, de acuerdo con sus principios constitucionales y de los conceptos fundamentales de su ordenamiento jurídico, la adquisición o cultivo de drogas para el consumo personal, pudiendo ser el tratamiento y la rehabilitación medidas adicionales o alternativas a la condena o castigo.
- Participar de la cooperación internacional en materia penal con el resto de las Partes en casos graves relacionados con el tráfico ilícito y el lavado de dinero (Sánchez, 2014, pp. 196-202).

Sánchez (2014) señala que las seis obligaciones generales precedentes se traducen en políticas nacionales de drogas (p. 202). En el proceso que se lleva a cabo para "acomodar las obligaciones contenidas en los tratados con las características específicas de las problemáticas relacionadas con las drogas en cada país" (pp. 202-203), intervienen distintos factores y variables (p. 202). Como resultado, existe una variedad de formas de cumplir con las obligaciones impuestas por el régimen internacional de control de drogas (p. 203). En gran medida, cada Estado parte honra sus compromisos internacionales a su manera.

Una pregunta central que plantea Sánchez (2014) se refiere al impacto de los regímenes internacionales en las prácticas de los actores y al impacto de éstas en dichos regímenes (pp. 100-101). Según Anthony Arend (1998) citado en Sánchez (2014), la respuesta a esta pregunta dependerá de la posición teórica que se adopte. El realismo estructural sostiene que los regímenes internacionales son utilizados por los Estados a conveniencia y, en consecuencia, no inciden en su comportamiento (p. 104). Para el institucionalismo racional los regímenes internacionales sí inciden en el comportamiento de los Estados siempre que los intereses de éstos no sean amenazados. El constructivismo considera que las estructuras sociales del sistema internacional (conocimiento compartido, recursos materiales y prácticas) influyen en el comportamiento, identidades e intereses de los Estados (p. 105).

Con el propósito de explicar la relación entre los regímenes internacionales y las políticas estatales, Sánchez (2014) recurre a la teoría de los regímenes internacionales pues proporciona herramientas para identificar elementos como principios y normas que los Estados consideran cuando formulan políticas y diseñan instrumentos (p. 106). En criterio de Anaya Muñoz (2011) citado en Sánchez (2014), "los regímenes internacionales desempeñan un papel fundamental en los procesos políticos nacionales e internacionales en los que se moldean los intereses, las identidades y los comportamientos de los gobiernos" (p. 107), al proporcionar lo siguiente:

- 1) estándares de comportamiento apropiado y deseable;
- 2) foros para el intercambio de información, en los que se ejerce la presión, el control, la crítica y la condena internacional;
- 3) órganos de rendición de cuentas, en los que se puede "avergonzar" a los no cumplidores;
- 4) una retórica que se construye en base a los argumentos desarrollados en estos foros y lugares de reunión y que conforma el grueso de normas y reglas de carácter más difuso que las normas formales sobre lo que debe hacerse o no (pp. 107-108).

Para Sánchez (2014), los regímenes internacionales y las prácticas de los Estados se constituyen, retroalimentan y transforman unos a otros, al ser los propios Estados los que establecen los regímenes internacionales y deben ponerlos en práctica tras comprometerse a hacerlo (p. 109). Al ocurrir lo segundo, es decir, la implementación del régimen internacional, los Estados formulan y ejecutan varias políticas públicas e instituyen prácticas estatales que pueden responder al régimen internacional o desviarse de él; esto último podría contribuir a la modificación del régimen mismo (p. 110). La desviación puede presentarse en distintos grados hasta llegar a una ruptura que implica una violación de las disposiciones del acuerdo internacional (p. 115).

La formulación y la implementación de las políticas nacionales de drogas responden a distintos factores como los principios y las normas del régimen internacional de control de drogas, la política interna y la actitud de la sociedad frente a las drogas; siendo estos últimos parte de la realidad nacional y local en la que se desenvuelve el fenómeno de las drogas (Sánchez, 2014, p. 192).

1.6.4 Autoridad nacional de drogas

Una autoridad nacional de drogas "es la institución del gobierno central o nacional a la cual se le asigna la coordinación y el seguimiento de la implementación o ejecución del plan y/o estrategia nacional sobre drogas" (CICAD, 2017, p. 1). Cabe recordar que la política constituye el marco general que se traduce en una estrategia y un plan de acción de apoyo que comprende programas, proyectos y actividades (CICAD, 2012, p. 13). En una política nacional de drogas se distinguen dos categorías principales: reducción de la demanda y reducción de la oferta (CICAD, 2012, p. 14).

Ilustración 1. Políticas, estrategias y planes de acción de drogas



CICAD, 2012, p. 13.

La autoridad nacional de drogas de un país debe estar ubicada en un alto nivel político y debe poseer "las capacidades y competencias necesarias para coordinar las políticas nacionales sobre drogas, en sus etapas de formulación, implementación, monitoreo y evaluación" (CICAD, 2017, p. 1). En otras palabras, debe ser una entidad sólida, con una base legal óptima, apoyo político, cierta medida de poder de decisión y acción, y el presupuesto necesario para funcionar adecuadamente y estar en condiciones de financiar los recursos humanos suficientes (CICAD, 2012, p. 9). En ese marco, debe actuar como el ente rector en materia de drogas, coordinando el trabajo entre distintas instituciones, emitiendo directrices, asesorando a instituciones públicas y privadas, gestionando

procesos y requiriendo de otras entidades del Estado el cumplimiento de los compromisos asumidos (CICAD, 2012, pp. 9-10).

En materia de planificación e implementación de una política de drogas, el desafío principal incluye establecer "una red de información permanente conformada por la totalidad de las áreas competentes en la formulación y la ejecución de la política nacional sobre drogas" (CICAD, 2012, p. 10). Una adecuada gestión de la información pública por parte de las instituciones del Estado, en la que se generen datos oportunos y de calidad, se los haga accesibles y se los use para mejorar la gestión y promover la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones, contribuirá de manera determinante a la transparencia de la gestión pública (Banco Interamericano de Desarrollo [BID], 2015, p. 38).

"La articulación en la implementación de las políticas y de las acciones previstas a través de la coordinación interinstitucional debe permitir la participación de los diferentes niveles de gobierno y los distintos organismos nacionales gubernamentales y no gubernamentales." (CICAD, 2012, p. 10). En ese sentido, la CICAD identifica como necesario que la autoridad nacional de drogas disponga de un mecanismo de coordinación y articulación de carácter permanente entre las instituciones del Estado y los niveles de la administración para implementar la estrategia nacional de drogas o su plan de acción (CICAD, 2017, p. 3).

1.6.5 Análisis de la capacidad institucional

Para Scartascini y Tommasi (2012) "las capacidades de las instituciones determinan los resultados de las políticas" (p. 2). En su criterio, se debe analizar el problema de la política en cuestión con un mapeo de los posibles vectores de políticas; las instituciones políticas formales que determinan cómo se lleva a cabo la toma de decisión colectiva; y

las formas de interacción entre las arenas formales e informales (Scartascini y Tommasi, 2012, p. 8).

La CICAD plantea como un paso previo a la elaboración de políticas de drogas, el análisis de la capacidad institucional de un país para abordar el problema de las drogas, la cual comprende "la capacidad del gobierno para centralizar y coordinar todos los esfuerzos en el tema, a partir de los datos relacionados con el problema de las drogas y los sistemas de información disponibles, (...) capacidad para proporcionar los servicios necesarios de tratamiento, prevención y educación sobre las consecuencias de las drogas, la capacidad de las fuerzas encargadas de hacer cumplir la ley para enfrentar los delitos relacionados con las drogas y la capacidad de las organizaciones no gubernamentales (ONG) para complementar cada uno de estos esfuerzos" (CICAD, 2012, p.19).

La CICAD sugiere la metodología de investigación RSA que comprende técnicas cualitativas de recopilación de datos como entrevistas a informantes claves para llevar a cabo un proceso de evaluación de la situación de las drogas en un país, dentro del cual se encuentra el análisis de la capacidad institucional que debería formular preguntas como las siguientes: ¿Están constituidos y funcionando la autoridad nacional de drogas y otros organismos? ¿Qué sucede con la secretaría ejecutiva de la autoridad nacional de drogas y otros organismos? ¿Cuáles son las cosas que tienen que ocurrir a fin de mejorar la función de la autoridad nacional de drogas y la secretaría? (CICAD, 2012, p. 60). Estas preguntas son cruciales pues fueron concebidas para plantearse antes de que inicie el proceso de formulación de una política de drogas y se centran en la realidad institucional de la autoridad nacional de drogas.

En el mismo sentido, el BID (2015) considera que realizar un diagnóstico de la capacidad institucional de un país en una determinada área es un paso indispensable para gestionar reformas institucionales, con miras a implementar la gestión para resultados en el desarrollo (GpRD) (p. 40). Scartascini y Tommasi (2012) estudiaron la noción de institucionalización en el contexto de las instituciones políticas y sostienen que "la

institucionalización es algo que sucede en el tiempo como consecuencia de *inversiones* que realizan los actores políticos, y está asociada a conjuntos particulares de creencias (*beliefs*). La noción de inversión supone sacrificar recursos en el presente para obtener beneficios en el futuro. "La inversión en instituciones políticas implica dedicar distintos recursos como tiempo y dinero a incrementar la capacidad futura de alcanzar objetivos en el contexto de dichas instituciones." (p. 4).

1.7 Marco teórico

1.7.1 Coordinación de políticas y sus características

Las políticas sociales y las políticas con un importante componente social en América Latina se caracterizan "por su desarticulación y fragmentación institucional, lo que conduce a la descoordinación de sus acciones, a la duplicación de funciones y servicios, y al ineficiente uso de recursos." (Repetto y Fernández, 2012, p. 38).

Desde hace varios años, se ha ganado conciencia respecto a que muchos problemas sociales y públicos son multidimensionales y multicausales (Repetto y Fernández, 2012, p. 37), y, por tanto, deben ser abordados empleando un enfoque multidimensional, haciendo partícipes a todas las instituciones públicas responsables del diseño de las políticas y a todos los actores que se encuentran distribuidos en los niveles de gobierno; abriendo así paso a intervenciones intergubernamentales e intersectoriales para atender dichos problemas públicos (Repetto y Fernández, 2012, pp. 38-39 y 43).

Al ser el problema de las drogas "un fenómeno multisectorial que afecta a numerosos y diferentes sectores, desde comunidades locales hasta la seguridad nacional" (CICAD, 2012, p. 13), su abordaje es un desafío para cualquier gobierno y debe asumirse con la mayor responsabilidad, cierto grado de apertura y cautela. Para Laserna (1998), la política antidrogas debe ser negociada y concertada de forma realista y pragmática;

buscando satisfacer las aspiraciones y necesidades legítimas de los diversos grupos sociales (pp. 117-118). Determinar lo que es legítimo constituye un desafío mayúsculo aparte que debería afrontarse de la misma manera que el problema principal.

Cuando se trabaja sobre una misma realidad, la especialización resultante de la división del trabajo, por la que cada institución, grupo o actor tiene su espacio de acción propio, genera interdependencias que deben ser dilucidadas mediante la coordinación que puede entenderse como un "mecanismo para integrar los aportes especializados" (Repetto y Fernández, 2012, p. 43), o como "el grado en que las organizaciones intentan asegurar que sus actividades tomen en cuenta las de otras organizaciones" (Hall et al., 1977, citado en Læg Reid et al., 2017, p. 14). Se trata de coordinar con un sentido estratégico para avanzar en determinada dirección y promover la acción pública en su conjunto y no solo la de determinados sectores o instituciones (Garnier, 2000, p. 15). "La coordinación es un camino ineludible para lograr la integralidad" (Repetto y Fernández, 2012, p. 39).

La coordinación es "un constructo organizacional que debe ser sostenido a través de instrumentos concretos" (Repetto y Fernández, 2012, p. 75) para ponerse en práctica. De hacerse así, la coordinación puede alcanzar los siguientes objetivos:

- Evitar o minimizar la duplicación y la superposición de políticas.
- Reducir las inconsistencias de las políticas.
- Asegurar las prioridades de las políticas y apuntar a la cohesión y coherencia entre ellas.
- Atenuar el conflicto político y burocrático.
- Promover una perspectiva holística que supere la mirada sectorialista y estrecha de las políticas (Peters, 1998, citado en Licha y Molina, 2006, p. 1).

Además, la coordinación crea sinergias (asociación y colaboración) de distintos tipos para alcanzar objetivos específicos:

- Cognitivas: promueven el intercambio de información y conocimiento entre las partes.
- De procesos y actividades: necesarias para implementar acciones estratégicas concertadas entre los distintos actores y sectores participantes.
- De recursos: para establecer articulaciones y complementariedades entre los participantes a nivel de presupuesto y de competencias.
- De autoridad: la coordinación exige decisión y fuerza política para crear convergencias y articulaciones entre los mandatos ministeriales.
- De carácter cultural: en la acción concertada entre actores y sectores, se sintonizan diversas culturas y promueve el intercambio de conocimientos (Licha y Molina, 2006, p. 1).

Las principales características de la coordinación de políticas son las siguientes:

Es un proceso político: Participan el gobierno y los actores claves de la política para alcanzar acuerdos en los niveles políticos más altos en el ámbito de la implementación de las políticas (Licha y Molina, 2006, p. 3). La coordinación es una función esencialmente política con la que se trata de integrar las decisiones y acciones del gobierno en una sola visión de conjunto y con una perspectiva de largo plazo (Garnier, 2000, p. 15).

Es un proceso técnico: Requiere del conocimiento, experiencia y pericia especializadas para diagnosticar problemas, hallar opciones y tomar decisiones (Licha y Molina, 2006, p. 3). Se trata de hacer compatibles a las acciones gubernamentales y evitar duplicidades, conflictos, traslapes y espacios vacíos (Garnier, 2000, p. 15).

Es un proceso participativo y concertado: La participación de los actores relevantes de cada sector, nacionales y locales, gubernamentales y de la sociedad civil, es

indispensable para articular las acciones intersectoriales e intergubernamentales (Licha y Molina, 2006, p. 3).

1.7.2 Actores del proceso de coordinación

Birkman (2016) categoriza a los actores que participan en los procesos de formulación de políticas en dos tipos: actores oficiales y actores no oficiales. Esta categorización no implica que unos son más legítimos que los otros. Un actor oficial es aquel que participa en el proceso de políticas en cumplimiento de una responsabilidad emanada de la ley o la Constitución de un Estado que le faculta a formular y hacer cumplir una política, como por ejemplo, el Congreso o Poder Ejecutivo. Un actor no oficial es un participante en el proceso de políticas que no posee mandatos o incentivos legales para ser parte del proceso pero que tiene el derecho de hacerlo, así como intereses que promover y proteger, como por ejemplo, expertos, investigadores, grupos de interés y medios de comunicación (pp. 55 y 108-109).

Los *inputs* del sistema son las actividades de actores no oficiales que por lo general se encuentran por fuera del gobierno (Birkman, 2016, p. 54). La opinión pública es un *input* crucial (Birkman, 2016, p. 55), que puede expresarse por medio de resultados electorales, peticiones ciudadanas y los medios de comunicación (Birkman, 2016, pp. 55-58). Los actores oficiales procesan estos *inputs*. Sin embargo, los individuos que integran las instituciones públicas que son dichos actores oficiales también proporcionan *inputs* al proceso (Birkman, 2016, pp. 54-55). Los *outputs* del sistema político resultan de la interacción entre el ambiente y los *inputs* y son la declaración de lo que el gobierno intenta hacer o dejar de hacer (Birkman, 2016, p. 58).

En palabras de Licha y Molina (2006), "los actores de los procesos de coordinación son actores públicos gubernamentales y no gubernamentales, interesados en el logro de objetivos que no podrían asegurar actuando por sí mismos" (p. 7). Entre ellos están los

actores clave que se movilizan por sus propios intereses y poseen la mayor representatividad e influencia en los procesos de toma de decisiones. La coordinación debe entonces hacer frente a los conflictos de poder que surjan, procurando reducirlos, nivelando las diferencias de poder existentes y articulando los intereses para facilitar acuerdos entre los participantes (p. 7).

1.7.3 Dimensiones de la coordinación

1.7.3.1 Coordinación intersectorial u horizontal entre sectores

La coordinación intersectorial u horizontal es la coordinación entre distintos sectores. En otras palabras, se refiere a la coordinación entre organizaciones gubernamentales del mismo nivel (Verhoest et al., 2005, citado en Læg Reid et al., 2017, p. 15). Es importante tener presente que la coordinación intersectorial no equivale a la coordinación interinstitucional pues ésta última implica la coordinación entre distintas instituciones que bien podrían pertenecer a un mismo sector.

Cuando varios sectores del Estado poseen responsabilidad y conocimiento sobre una cuestión o cuando se busca que más sectores se involucren con una problemática social para alcanzar un abordaje integral, la acción intersectorial es necesaria (Repetto y Fernández, 2012, pp. 56-57) y el gobierno central debería hacerla efectiva. Los gobiernos subnacionales también pueden poner en práctica la coordinación intersectorial al implementar las políticas, articulando la acción de las diferentes agencias sectoriales (Serrano, 2003, citado en Licha y Molina, 2006, p. 4).

Los sectores llamados a actuar conjuntamente en la planificación y ejecución de una política pública deben lograr una sinergia entre ellos, a fin de evitar intervenciones por medio de políticas públicas fragmentadas, como resultado de visiones sectoriales aisladas (Martínez Nogueira, 2007, citado en Repetto y Fernández, 2012, pp. 55-56). Es

posible construir un arreglo de naturaleza intersectorial en tres ámbitos: de la decisión política (para hacer frente a la sectorialización de la estructura administrativa mediante consensos), de las organizaciones (donde en efecto se alteran las estructuras, mecanismos y procesos) y operativo de las políticas (donde se modifican los procesos de trabajo) (Repetto y Fernández, 2012, p. 59).

La intersectorialidad es la "articulación de saberes y experiencias en el planeamiento, realización y evaluación de acciones, con el objetivo de alcanzar resultados integrados en situaciones complejas, buscando un efecto sinérgico en el desarrollo social" (Junqueira et al., 1998, citados en Repetto y Fernández, 2012, p. 38). Lograrla no es tarea sencilla pues su implementación interpela a la estructura misma de la administración pública, caracterizada por la especialización sectorial de los ministerios, así como a la asignación presupuestaria sectorial (Rufián Lizana y Palma Carvajal, 1990, citados en Repetto y Fernández, 2012, p. 56).

Para asegurar la viabilidad técnica de la intersectorialidad, se debe asegurar su financiamiento. Por tanto, los presupuestos de los entes participantes deben prever la asignación de recursos necesarios. Además, se debe promover miradas integrales por medio de la integración conceptual de objetivos, la integración administrativa de algunos procesos y la remoción de "feudos" (Repetto y Fernández, 2012, p. 58).

En la práctica, el alcance de la intersectorialidad se expresaría de tres formas:

- Diseño, ejecución, acompañamiento y evaluación intersectorial de la política.
- Formulación intersectorial de la política y ejecución sectorial de la política, dependiendo del nivel de coordinación.
- Establecimiento de objetivos y metas consistentes entre sectores, junto con una formulación y una ejecución sectorial de la política (Veiga y Bronzo, 2005, citados en Repetto y Fernández, 2012, p. 59).

De no optarse por el esfuerzo intersectorial, se prolonga la vida de problemas como: unidades administrativas de diferentes sectores que cumplen la misma función; duplicación de esfuerzos dentro de un mismo sector; competencia entre unidades administrativas a las que se les asignó la misma función; e ignorancia recíproca entre los diferentes subsistemas respecto a los servicios que cada uno provee (Franco y Székely, 2010, citados en Repetto y Fernández, 2012, p. 56).

1.7.3.2 Coordinación intergubernamental o vertical entre niveles de gobierno

La coordinación intergubernamental o vertical se refiere a la coordinación hacia arriba y hacia abajo entre los distintos niveles de gobierno de la organización político-administrativa de un Estado.

Para Serrano (2003) citado en Licha y Molina (2006), los gobiernos centrales ejercen una coordinación vertical o intergubernamental, al definir las políticas y desempeñar un papel normativo, de financiamiento y monitoreo (p. 4). El abordaje adecuado del problema de las drogas, dadas sus características y complejidad, requiere el accionar coordinado de todos los niveles de gobierno existentes puesto que es imposible que un gobierno -sin importar su nivel- sea capaz de cumplir con sus funciones eficaz y eficientemente actuando en solitario (Repetto y Fernández, 2012, p. 62).

Si se gestiona una política pública de carácter social como el problema de las drogas en un marco de descentralización es importante determinar: si la capacidad de tomar decisiones está distribuida entre autoridades de distintas jurisdicciones territoriales; cuáles son las atribuciones de las autoridades involucradas; cuáles son los mecanismos existentes para coordinar las actividades llevadas a cabo por las diferentes jurisdicciones; si las diferencias entre jurisdicciones coinciden con las diferencias del

entorno social y si existen mecanismos para compensarlas (Acuña y Repetto, 2009, citados en Repetto y Fernández, 2012, p. 64).

De acuerdo a Repetto y Fernández (2012), las relaciones intergubernamentales se complejizan con la descentralización y la existencia de autoridades electas en los tres niveles de organización político-administrativa que generalmente se presentan en un Estado y que en el caso de la Argentina, país de origen de los autores, producen de forma simultánea tres ejes de relación: gobierno nacional - provincia, gobierno nacional - municipio y provincia - municipio (pp. 62-63).

Según Jordana (2003) citado en Repetto y Fernández (2012), en la mayoría de los países se presenta una combinación de tres modalidades de acción gubernamental, de acuerdo a su organización político-administrativa y la cuestión que se trate:

- Monopolio institucional: cuando el gobierno nacional es el único que se ocupa de un asunto.
- Monopolio institucional distribuido: cuando los gobiernos subnacionales se ocupan de forma exclusiva de un asunto.
- Pluralismo institucional: cuando distintos niveles de gobierno comparten responsabilidades en un asunto (p. 64).

Retomando a Repetto y Fernández (2012), el resultado de la coordinación intergubernamental puede ser positivo o negativo, dependiendo de cómo se encare:

- Coordinación jerárquica: No existe una aproximación al problema. Su costo es alto y resulta poco eficaz, sin beneficios claros.
- Dispersión: Se dispersa por conveniencia pero falta sinergia, se diluyen los esfuerzos y se fragmentan los beneficios (p. 66).

- Coordinación donante-receptor: El gobierno nacional se adapta a las condiciones locales y transfiere recursos.
- Gobierno multinivel: Las instancias de coordinación intergubernamental son permanentes; las divisiones entre los distintos niveles de gobierno son invisibles. Los beneficios llegan a todos los participantes (p. 64, con base en Cabrero Mendoza, 2006).

1.7.3.3 Coordinación entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil

Para abordar una problemática de forma integral e intersectorial debe tener lugar una adecuada coordinación con los ciudadanos y actores relevantes de la sociedad civil. Debe aprovecharse la creciente activación de la sociedad civil como demandante y actor en procesos de formulación, ejecución y control de programas y proyectos, sea por iniciativa propia, por delegación o como resultado de un convenio con entes públicos (Martínez Nogueira, 2007, citado en Repetto y Fernández, 2012, p. 68).

Las organizaciones de base y las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) pueden aportar a las acciones estatales de alcance territorial, el conocimiento y la experiencia recogidos en su trabajo social, su cercanía con las familias y comunidades, y las metodologías para realizar diagnósticos e identificación de prioridades, entre otros (Repetto y Fernández, 2012, p. 70).

Repetto y Fernández (2012) con base en Polanco Valenzuela (2010) exponen razones para fomentar la participación de actores sociales en la formulación y gestión de las políticas sociales orientadas a la niñez y la adolescencia que bien pueden aplicarse al problema de las drogas:

- *Axiológicas*: la participación constituye un valor social y un derecho humano. Puede promover relaciones más democráticas e igualitarias en la sociedad. Todas

las personas tiene el derecho de participar en los procesos de toma de decisiones que puedan afectar su vida actual o futura. La participación debe ser voluntaria.

- *Epistemológicas*: la participación de todos los que están involucrados en una problemática permite intercambiar y adquirir mayor y mejor conocimiento sobre ella para encontrar alternativas de intervención.
- *Pragmáticas*: Las intervenciones sociales son más viables y efectivas si las personas están involucradas en todas sus etapas y si se analiza la situación en su propio contexto (p. 70).

Al mismo tiempo, Repetto y Fernández (2012) enfatizan que una efectiva participación social en las instancias de coordinación de las políticas públicas puede alterar las relaciones de poder existentes, por lo que los actores estatales deben tomar en consideración los aspectos políticos (p. 71). Tal vez el temor a esta posibilidad frene a los gobiernos en distintos niveles a abrir más espacios para una real participación ciudadana y de organizaciones de la sociedad civil en la toma de decisiones sobre políticas públicas.

1.7.4 Instancias y mecanismos de coordinación

Las instancias de coordinación son los espacios específicos establecidos para promover la función de coordinación y los mecanismos de coordinación son los medios empleados para coordinar las diferentes partes de la instancia de coordinación. Para que los actores en efecto coordinen, las instancias requerirán "recursos, vínculos entre sus miembros, habilidades logísticas y experiencia", pues no basta con la mera existencia de estructuras formales (Repetto y Fernández, 2012, pp. 76-77).

Para Bouckaert et al. (2010) citado en Lægreid et al. (2017), los mecanismos de coordinación son de dos tipos: mecanismos de jerarquía y mecanismos de red (p. 14). Normalmente, la dimensión vertical de la coordinación está más basada en la jerarquía,

mientras que la dimensión horizontal se basa más en las redes (Verhoest et al., 2005, citado en Lægreid et al., 2017, p. 15).

1.7.4.1 Instancias de coordinación gubernamental

1.7.4.1.1 Gabinetes sociales o Consejos de Coordinación

Repetto y Fernández (2012) se refieren en primer lugar a los gabinetes sociales, considerados como la instancia por antonomasia para la coordinación de políticas sociales al interior del aparato gubernamental de la República Argentina, país de origen de los autores, y los definen como "un diseño institucional concebido para garantizar la coordinación intersectorial y lograr, así, avances en la integralidad de las políticas sociales" (p. 76).

Los gabinetes sociales pueden conformarse en cualquier nivel de gobierno y constituyen un espacio político estratégico en cual se formulan, en forma intersectorial, las estrategias fundamentales de las políticas sociales. Es decir, tienen lugar las primeras fases del ciclo de la política: definición del problema, planteamiento de alternativas de acción y diseño de intervenciones seleccionadas (Repetto y Fernández, 2012, p. 76).

Dos de los objetivos principales de los gabinetes sociales son "asegurar la articulación interinstitucional y asignar recursos de acuerdo con prioridades claras, asociadas a los principales problemas sociales que se desea enfrentar" (Repetto y Fernández, 2012, p.76). Los gabinetes sociales bien pueden equivaler a los consejos de coordinación del Órgano Ejecutivo en Bolivia que están conformados por carteras ministeriales.

Repetto y Fernández (2012) anotan que "si los integrantes del gabinete no tienen voluntad para coordinar sus acciones y carecen de un líder técnico político, es muy probable que el ámbito pierda su potencial y que se releguen a un segundo plano tanto el

debate político como las acciones que promueven la integralidad" (p. 76). Por tanto, es indispensable que exista una autoridad política con solidez técnica. Si bien los gabinetes sociales se encuentran por lo general en los niveles nacional y provincial en la Argentina, bien podrían establecerse a nivel local cuando existen diversas vinculadas a una problemática (Repetto y Fernández, 2012, pp. 76-77).

Las tareas esenciales de los gabinetes sociales o consejos de coordinación del Órgano Ejecutivo en el caso de Bolivia son:

- Generar información necesaria para la toma de decisiones estratégicas.
- Elaborar y hacer seguimiento del sistema de metas e indicadores (en conjunto con las áreas técnicas de los ministerios).
- Elaborar el orden del día y relatoría de las reuniones (estas deberían tener lugar con una frecuencia óptima para institucionalizar la instancia).
- Confeccionar la memoria de las intervenciones.
- Garantizar mecanismos de comunicación entre los diversos involucrados (Repetto y Fernández, 2012, pp. 77-78).

Licha (2006) considera a los comités sectoriales como instancias de coordinación en las que se apoyan los gabinetes sociales, es decir, que se encuentran por debajo de ellos. En criterio de la autora, las principales debilidades de estos comités sectoriales son: preponderancia de una visión de corto plazo en la formación de políticas; demanda desigual de insumos para la formación de políticas (información, investigación, consulta externa, evaluación); capacidad departamental desigual (liderazgo, compromiso, altos estándares de calidad, alta calidad de insumos, trabajo en equipo); alta y persistente complejidad de las políticas (dificultades para priorizar, concatenar y coordinar una masa importante de actividades); y déficit de expertos en gestión de políticas (los gerentes públicos aprenden junto con sus asesores en el desarrollo del trabajo mismo). (Licha, 2006, p. 1).

1.7.4.2 Instancias de coordinación entre el Estado y la ciudadanía

De acuerdo a Fleury (2002) y Bernardo (2004) citados en Repetto y Fernández (2012), "la búsqueda de soluciones a la falta de coordinación de políticas y recursos que se presentan en la gestión pública descentralizada y las crecientes exigencias de participación social ameritan la constitución de espacios de concertación entre actores públicos y actores no gubernamentales." (pp. 85-86).

Las instancias de coordinación entre el Estado y la ciudadanía son espacios para incluir a los diferentes actores sociales en cualquiera de las fases del proceso de las políticas públicas que les conciernen. Son por lo menos cinco momentos críticos en los que los gobiernos pueden abrir los espacios de participación ciudadana:

- Diagnóstico o línea de base: los destinatarios de una política, programa o proyecto pueden contribuir dando a conocer sus condiciones de vida o necesidades.
- Diseño de la intervención: los destinatarios pueden compartir sus prioridades y puntos de vista sobre las alternativas de políticas, programas o proyectos, y el uso de recursos.
- Gestión o ejecución del programa: los destinatarios pueden ser co-gestores de la implementación de actividades, por ejemplo, haciéndose cargo de la administración del proyecto o la producción de un bien o servicio.
- Seguimiento y monitoreo: los destinatarios pueden participar aportando información sobre su experiencia para medir los indicadores de control de gestión.
- Evaluación y resultados: los destinatarios pueden enriquecer las evaluaciones con su perspectiva y deben ser informados sobre los resultados y el impacto de las políticas, programas o proyectos (Irrarrazával, 2005, citado en Repetto y Fernández, 2012, pp. 80-81).

1.7.4.2.1 Modalidades de participación ciudadana

Las modalidades de participación son instrumentos de movilización social y compensación, y canales de comunicación entre el Estado y la sociedad (Irrarrazával, 2005, citado en Repetto y Fernández, 2012, p. 81). A continuación se explican algunos tipos:

- Espacios para difundir información: Flujos unidireccionales de información hacia el público para difundir materiales escritos y otros datos relevantes mediante medios de comunicación, audiencias públicas o cabildos abiertos (Repetto y Fernández, 2012, pp. 81-82).
- Espacios de opinión-consulta: Flujos bidireccionales de información en los que los administradores de los programas o proyectos dialogan con los destinatarios bajo dinámicas formales o informales como por ejemplo: consulta popular, juntas consultivas, visitas en terreno, entrevistas (Repetto y Fernández, 2012, p. 82).
- Espacios de colaboración-involucramiento: Grupos de trabajo en los que los destinatarios de los programas y proyectos se involucran activamente en los procesos dando lugar a un control compartido en la toma de decisiones (Repetto y Fernández, 2012, p. 82).
- Espacios de decisión-empoderamiento: Se transfiere el control de la toma de decisiones y los recursos a los destinatarios. Éstos se convierten en gestores de los programas y proyectos (Repetto y Fernández, 2012, p. 82).

1.7.4.3 Gerencia de redes

Un mecanismo para coordinar la participación de diferentes organizaciones es la gerencia de redes, frecuentemente utilizada en la administración pública. Para

comprenderla recordemos que: "Las redes son estructuras interdependientes que involucran a múltiples organizaciones o a partes de ellas. Cada unidad no está subordinada formalmente a las otras, sino que cuenta con algún grado de estabilidad estructural y se extiende más allá de los vínculos formales o de los lazos legítimos de las políticas." (Sulbrandt et al., 2001, citados en Repetto y Fernández, 2012, p. 84).

Las redes poseen cinco elementos:

- Nodos: núcleos centrales y periféricos que integran la red. Personas, grupos u organizaciones con la capacidad de transformarse a sí mismos y a su entorno.
- Vínculos: conexiones de intercambio o de comunicación que las personas u organizaciones establecen entre sí.
- Sistema de vínculos: conjunto de relaciones entre las personas, grupos u organizaciones.
- Intercambio: flujos de recursos de naturaleza afectiva, social o financiera que se intercambian en la red.
- Apoyo social: soporte que los flujos de intercambio brindan a los miembros de la red y a la red en su conjunto (Repetto y Fernández, 2012, p. 85).

Para Bernardo (2004), las redes de políticas se caracterizan por la interacción entre los participantes, la no existencia de una relación jerárquica, la horizontalidad de las relaciones, la apelación permanente a la reciprocidad, la relación de confianza entre los participantes, su adaptabilidad a cada situación y necesidad, y la promoción del acceso a la información (Repetto y Fernández, 2012, pp. 86-87).

La organización de las redes se consolida en etapas. Primero, se generan los espacios de diálogo e intercambio de información. En segundo lugar, en los espacios creados se comienza a procesar información, con base en la confianza que se comienza a construir.

Tercero, en los espacios se administran proyectos y actividades de manera conjunta (Repetto y Fernández, 2012, p. 87).

Se pueden constituir redes intergubernamentales empleando los criterios apuntados por Isuani (2005) citado en Repetto y Fernández (2012): Incluir a los actores relevantes, generar incentivos para dichos actores, incorporar aliados para fortalecer la red, evaluar las capacidades operativas de los actores involucrados, avanzar en la articulación gradualmente, desarrollar la identidad y afirmación institucional de la red, y establecer un esquema de gestión del conjunto para que las partes no prevalezcan sobre el colectivo (pp. 88-89).

1.7.4.4 Perspectiva estructural y corrientes NGP y pos-NGP

Como enfoque teórico, la perspectiva estructural analiza a la coordinación como resultado de la arquitectura de la organización formal. En ese sentido, la coordinación puede materializarse si la arquitectura organizacional cuenta con los procedimientos y líneas de control adecuados (Lægreid et al., 2017, p. 16). La perspectiva estructural puede concentrarse en el diseño de las estructuras organizacionales formales y en cómo estas afectan al comportamiento organizacional (Verhoest et al., 2010, citado en Lægreid et al., 2017, p. 17).

Bajo la perspectiva estructural se entiende que la toma de decisiones en las organizaciones públicas resulta de la relación jerárquica entre las autoridades políticas y los jefes administrativos (March y Olsen, 1983, citados en Lægreid et al., 2017, p. 16). "La estructura formal de las organizaciones públicas se canalizará e influirá en los modelos de pensamiento y en el comportamiento real de toma de decisiones" (Egeberg, 2012; Simon, 1957, citados en Lægreid et al., 2017, p. 16).

De acuerdo a Gulick (1937) citado en Lægreid et al. (2017), "cuanto más especialización haya en una organización pública, más presión habrá para una mayor coordinación y viceversa" (p. 17). El reto principal para la coordinación en una administración pública que se organiza en base al principio del propósito será lograr que varias administraciones sectoriales trabajen juntas en políticas intersectoriales; si la administración pública se organiza geográficamente, el reto principal será la coordinación entre los distintos niveles administrativos (Lægreid et al., 2017, p. 17).

La coordinación en estructuras organizacionales formales tiene una versión jerárquica y una colegiada. La coordinación jerárquica indica que cuanto más alto sea el nivel de liderazgo, mayor será la autoridad de coordinación. La coordinación colegiada se enfoca en los actores de un mismo nivel y en cómo trabajan juntos. La coordinación jerárquica se puede fortalecer con coordinación colegiada, pero también puede verse mermada por ella, pues esta última reta el control y la autoridad jerárquica (Gulick, 1937, citado en Lægreid et al., 2017, p. 17).

En términos generales, la administración pública presenta formas organizacionales que coexisten, traslapan, complementan y oponen entre sí (Olsen, 2008, citado en Lægreid et al., 2017, p. 18). En ese contexto, Lægreid et al. (2017) distingue tres tipos de herramientas de coordinación estructurales:

- Coordinación a través de jerarquía: La jerarquía es el mecanismo tradicional de coordinación en la administración pública. Se basa en un mandato de gobierno y funciona con instrucciones impartidas de arriba hacia abajo. La estructura organizacional se funda en una relación jerárquica entre ejecutivos políticos y administrativos (Lægreid et al., 2017, p. 18).
- Coordinación a través de la gestión del desempeño: La corriente Nueva Gestión Pública (NGP) abogaba por transitar de la gestión por reglas a la gestión por

desempeño, que según Lægreid (2006) citado en Lægreid et al. (2017) tiene tres componentes: liderazgo para formular metas y objetivos, y otorgar discrecionalidad a los órganos subordinados en su trabajo cotidiano; sistema de indicadores de desempeño para que los órganos subordinados reporten sus resultados; y utilización de los resultados reportados para mejorar el desempeño (pp. 18-20).

- Coordinación a través de acuerdos de red: Las reformas pos-NGP se asociaron al establecimiento de acuerdos de red como mecanismo alternativo o suplementario de coordinación pues generalmente son horizontales, se basan más en la confianza, se caracterizan por la negociación y la cooperación mutua entre actores involucrados, y pueden contrarrestar la fragmentación del sector público que generó la NGP (Bouckaert et al., 2010; Peters, 2006; Christensen y Lægreid, 2007, citados en Lægreid et al., 2017, pp. 20-21). La formulación de políticas públicas más allá de los límites organizacionales dio paso a los conceptos de gobierno articulado y gobierno integral que en la práctica se usan casi como sinónimos para denotar una coordinación horizontal y vertical con miras a evitar que las políticas se perjudiquen entre sí, se haga un buen uso de los recursos y se creen sinergias entre participantes públicos y privados, involucrando a los niveles de gobierno y grupos fuera del gobierno que se desee. (Lægreid et al., 2017, pp. 21-22).

1.7.4.5 Niveles y grados de coordinación

Un proceso de coordinación comprende niveles que pueden recorrerse secuencialmente o no. Es decir, se puede empezar en el primer nivel compartiendo información o se puede empezar en el tercer nivel diseñando estrategias conjuntas sin haber pasado por los niveles previos. En cualquier caso, las actividades a desarrollarse en cada nivel pueden resumirse de la siguiente manera:

Cuadro 1. Niveles de coordinación

Compartir información	Colaboración	Diseño y programación estratégica conjunta
Se comparten: Objetivos, intereses, puntos de vista, roles, responsabilidades, fortalezas, debilidades, necesidades, recursos.	Se evalúa conjuntamente la situación y las posibles intervenciones. Como resultado, se puede acordar normas, movilizar recursos o capacitar conjuntamente.	Se desarrollan enfoques comunes, diseñan objetivos y compatibilizan metas interinstitucionales, para alcanzar resultados integrales.

Repetto y Fernández, 2012, p. 49.

Según Echebarría (1998) citado por Repetto y Fernández (2012):

la necesidad de coordinación surge de la interdependencia, del hecho de que dos unidades de la misma o diferentes organizaciones compartan un entorno de trabajo. Esto ocurre por el hecho de actuar sobre la misma realidad externa (un sector de la población), porque intercambian recursos (coordinación con proveedores o clientes) o porque comparten objetivos generales (de la organización o del sistema de organizaciones al que pertenecen (p. 50).

De acuerdo a Peters (1998) citado en Repetto y Fernández (2012), no puede simplemente decirse que existe o no coordinación de políticas públicas pues existen gradientes. Una escala de coordinación lo ejemplifica a continuación:

Cuadro 2. Escala de coordinación

Nivel	Tipo de acción	Resultados
I Básico	Comunicación entre actores y entes.	Delimitación y clarificación de roles y funciones.
	Consulta a actores y entes.	
II Intermedio básico	Negociaciones para evitar divergencias entre actores y entes.	Negociación
III Intermedio avanzado	Construcción de consensos a nivel interorganizacional.	Concertación entre actores y sectores.
	Arbitraje del gobierno central para resolver diferencias interorganizacionales.	
IV Avanzado	Establecimiento de parámetros organizacionales.	Alineación estratégica.
	Definición de prioridades gubernamentales.	
	Estrategia general de gobierno.	

Repetto y Fernández, 2012, p. 51

En el primer escalón la coordinación es negativa; el trabajo es especializado y diferenciado, sin yuxtaposiciones. Se invierte poco tiempo, recursos y capital político para el relacionamiento con otros actores. No se avanza hacia el abordaje integral de la problemática objeto de la política pública (Repetto y Fernández, 2012, p. 52).

En el segundo escalón comienza la coordinación de la política pública con el reconocimiento mutuo entre los actores. Sin embargo, ninguno se compromete aún a trabajar con otros. Entonces, las redes de coordinación que surgen son en realidad "pseudo redes" específicas y promovidas por funcionarios técnicos (Repetto y Fernández, 2012, p. 52).

En el tercer escalón se integran las políticas pues se articulan las acciones de implementación por medio de acuerdos, lo cual implica una negociación política, previa consideración de la compatibilidad de los objetivos. Si no se alcanzan acuerdos entre los actores de una misma jerarquía, pueden intervenir otros actores. En un primer caso, las máximas autoridades jerárquicas que por lo general son parte del poder ejecutivo pueden garantizar la integración de las políticas mediante acuerdos voluntarios o a través de órdenes superiores. En un segundo caso, las organizaciones de trabajo de frontera (estructuras de interdependencia y colaboración responsables de transversalizar las políticas entre instituciones públicas) pueden propiciar los acuerdos (Repetto y Fernández, 2012, p. 53).

En el cuarto escalón tienen lugar procesos conjuntos de elaboración de políticas en un marco más general y estratégico de desarrollo social y económico, que Peters (1998) citado en Repetto y Fernández (2012) denomina "gobernanza estratégica" o "Estado estratégico".

Para que se produzca la coordinación debe existir un entorno político institucional adecuado, así como un equipo técnico solvente que traduzca la intención de coordinar en

coordinación efectiva con resultados (Repetto y Fernández, 2012, p. 75). Licha y Molina (2006) consideran que existen diez condiciones básicas para la coordinación:

1. Voluntad y cohesión política.
2. Definición de objetivos estratégicos.
3. Estructuras y mecanismos de coordinación con objetivos y funciones concretas y claramente definidos.
4. Participación de los actores claves.
5. Institucionalidad legítima.
6. Capacidad de gestión.
7. Espacios de diálogo y deliberación.
8. Sinergias.
9. Cultura de cooperación e incentivos.
10. Sistemas de información, comunicación, monitoreo y evaluación (pp. 13-16).

En una mancomunidad se comparten recursos, responsabilidades y acciones en los tres planos descritos anteriormente: Plano horizontal intersectorial, plano vertical interjurisdiccional y plano del vínculo con actores no estatales (Mendes y Fernández, 2004, citados en Repetto y Fernández, 2012, p. 55). Una coordinación prointegralidad será tal cuando resulte en la identificación de prioridades, la asignación de responsabilidades, la definición de los recursos a ser empleados y la implementación de acuerdo a lo planificado por los responsables (Repetto, 2005, citado en Repetto y Fernández, 2012, p. 55).

2 CAPÍTULO II: ANTECEDENTES DE LA PROBLEMÁTICA DE LAS DROGAS A NIVEL INTERNACIONAL Y NACIONAL

2.1 Ámbito internacional

2.1.1 Primeras convenciones sobre drogas

El impacto producido por las drogas ilícitas y las políticas de drogas en la vida de las personas y en la sociedad ha hecho que el fenómeno de las drogas se inscriba y mantenga en la agenda internacional (Sánchez, 2014, p. 75). Los esfuerzos para constituir un régimen internacional de fiscalización de drogas comenzaron desde los primeros años del siglo XX (Donnelly et al., 1992, citados en Sánchez, 2014, p. 75).

En aquellos años, una proporción importante de la población china -sobre todo masculina- se había hecho adicta al opio como consecuencia del tráfico de esa droga a la China desde el Imperio Británico que buscaba contrarrestar de cualquier forma el déficit comercial que tenía con China. Con el tiempo, la China incrementaría su propia producción de opio ante la creciente demanda (Smart Drug Policy, 2018).

El consumo masivo del opio y sus nefastas consecuencias convirtieron al control de drogas en un asunto prioritario de la agenda internacional. En 1909, las potencias mundiales de entonces conformaron la Comisión Internacional del Opio para abordar los problemas que había generado el libre comercio del opio y otras drogas. El resultado fue la adopción de la Convención Internacional del Opio de 23 de enero de 1912 (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [ONUDD], 2008), germen del régimen internacional de control de drogas hoy vigente.

La Convención Internacional del Opio tuvo cuatro implicaciones principales: 1) hizo que el consumo de estupefacientes dejara de ser un asunto interno de los Estados para

convertirse en un asunto internacional; 2) consagró los principios básicos del control de drogas (limitación del consumo, fabricación y venta de estupefacientes a fines médicos y científicos; control de la producción y distribución de estupefacientes; eliminación del abuso de drogas); 3) estableció una obligación jurídica y vinculante para que los Estados cooperasen a nivel internacional; y 4) adoptó un enfoque global y un alcance mayor al buscar controlar drogas derivadas como la morfina, la cocaína y la heroína (Sánchez, 2014, p. 138).

Entre 1925 y 1953, la comunidad internacional aprobaría una serie de instrumentos internacionales para controlar y limitar la producción, la comercialización y el consumo de drogas (Organización de las Naciones Unidas [ONU], 1961). Sin embargo, no resultarían eficaces y generarían efectos no deseados como el surgimiento de un mercado ilegal de drogas (Sánchez, 2014, pp. 142 y 144).

2.1.2 Trilogía de convenciones sobre drogas

Ante la existencia de numerosos tratados internacionales, la comunidad internacional optó por unificar y simplificar lo acordado hasta entonces (Sánchez, 2014, p. 151). Así, "el proceso de consolidación de los tratados de control internacional de drogas existentes hasta ese entonces en un solo instrumento comenzó en 1948." (Senate of Canada, 2001). Doce años después, "un tercer borrador trabajable estaba listo para ser presentado para la discusión en una conferencia plenipotenciaria" (Senate of Canada, 2001).

La ONU celebró una Conferencia del 24 de enero al 25 de marzo de 1961. Unos días después, el 30 de marzo de 1961, la Conferencia adoptó la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961, que al entrar en vigor el 13 de diciembre de 1964 (United Nations Treaty Collection, 2021) abrogó los acuerdos previos y se convirtió en la piedra angular del sistema internacional de control de drogas que sigue en pie hasta hoy.

La Convención Única de 1961, con un enfoque claramente prohibicionista, se orientaría a eliminar la producción y el consumo de la materia prima y las drogas de origen vegetal como la coca y la cocaína, el opio y la heroína, y el cannabis (Sánchez, 2014, p. 160). Al efecto, introdujo por primera vez obligaciones de carácter penal para que los Estados parte tipificasen como delitos a las actividades relacionadas a los estupefacientes que fueran contrarias a sus disposiciones. Asimismo, el acuerdo estableció cuatro subregímenes de fiscalización; sujetando a las mencionadas materias primas orgánicas y sus derivados a uno de los dos más rígidos (Sánchez, 2014, pp. 158-159).

Por otra parte, la Convención Única de 1961 preservó varios mecanismos de control dispuestos en instrumentos previos y estableció otros nuevos. Los Estados parte continuarían reportando estimaciones de sus requerimientos de drogas y estadísticas sobre producción, uso, consumo, importación, exportación y almacenamiento de drogas en sus territorios. De igual forma, se mantuvo el sistema de certificación de importaciones creado por la Convención de Ginebra de 1925, en cuyo marco los estados parte seguirían otorgando licencias a productores, comercializadores y distribuidores, y documentarían las transacciones que involucren a drogas (Senate of Canada, 2001).

La Convención Única de 1961 definió que los órganos internacionales de fiscalización de drogas, es decir, los encargados de supervisar la aplicación de la trilogía de Convenciones en el mundo, serían:

- la Comisión de Estupefacientes, órgano deliberante compuesto por 53 Estados miembros de las Naciones Unidas elegidos por el Consejo Económico y Social (ECOSOC), por un período de cuatro años (ONUDD, 2013);
- la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE), órgano independiente y cuasi judicial integrado por 13 expertos elegidos por el ECOSOC por un período de cinco años (JIFE, 2019);
- la Organización Mundial de la Salud (OMS).

La Comisión de Estupefacientes se reúne dos veces al año, en un período sustantivo en el que considera y aprueba resoluciones que pueden por ejemplo modificar el grado de fiscalización de las sustancias incluidas en las listas anexas a las tres Convenciones sobre drogas previa recomendación de la OMS, y en un período no sustantivo en el que trata asuntos administrativos y presupuestarios propios del Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (ONUDD, 2013), en gran parte ejecutado por la ONUDD, "organismo ejecutivo del régimen internacional de control de drogas" (Sánchez, 2014, p. 183), que se ocupa de prestar cooperación técnica a los Estados, investigar y analizar el fenómeno de las drogas, y asistir a los Estados en la ratificación e implementación de los tratados internacionales sobre drogas, corrupción, delincuencia organizada y terrorismo (Sánchez, 2014, pp. 183-184).

La JIFE emite un informe anual sobre la situación mundial de las sustancias sujetas a fiscalización internacional que contiene recomendaciones para los gobiernos, algunas generales y otras específicas, que son objeto de seguimiento en los informes siguientes. Además, publica información sobre el movimiento lícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas que se registra anualmente, en base a las previsiones reportadas por los Estados parte y no parte de las Convenciones, y examina la aplicación de las medidas de control de precursores establecidas en la Convención de 1988. También envía misiones a países seleccionados cada año para fundamentar el análisis que realiza de la aplicación de las Convenciones sobre drogas (JIFE, 2019).

En la década de los 60, el uso y abuso de drogas sintéticas en el mundo se incrementó, especialmente en los países desarrollados occidentales. Como la mayoría de las sustancias sicotrópicas no se encontraban sujetas a control internacional, la Comisión de Estupefacientes y la OMS propiciaron el debate del control de dichas sustancias y emitieron recomendaciones a los países. En 1970, la Comisión de Estupefacientes acordó un borrador que sería la base para las negociaciones en una conferencia plenipotenciaria que tendría lugar en Viena en julio de 1971 (Senate of Canada, 2001).

El resultado de dicha conferencia fue la adopción del Convenio de las Naciones Unidas sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971 que siguió el modelo de fiscalización de la Convención Única de 1961 (Senate of Canada, 2001), con una diferencia fundamental en la forma de introducir una sustancia en el sistema de listas de fiscalización. La Convención Única de 1961 presume que todos los estupefacientes pueden ser nocivos hasta que se compruebe lo contrario y, por tanto, pueden ser sujetos a fiscalización internacional. El Convenio de 1971 requiere que la OMS presente evidencia científica concluyente sobre la peligrosidad de una sustancia psicotrópica antes de sujetarla a fiscalización internacional (Sánchez, 2014, p. 164).

En las décadas de los años 70 y 80, varias iniciativas nacionales y regionales de control de drogas comenzaron a desarrollarse. Sin embargo, su puesta en marcha se vio dificultada porque muchos países no eran parte de las Convenciones de drogas o no tenían sistemas de cumplimiento de la ley adecuados para el control de drogas a nivel doméstico. En respuesta a esta situación, la Asamblea General de la ONU le solicitó al ECOSOC instruirle a la Comisión de Estupefacientes, "como un asunto prioritario", la preparación de un borrador de convención que abordara "los varios aspectos del problema del tráfico ilícito de drogas como un todo y, en particular, aquellos no contemplados en los instrumentos internacionales existentes." (Senate of Canada, 2001).

La redacción del borrador de convención concluyó durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Abuso de Drogas y Tráfico Ilícito de 1987 (Senate of Canada, 2001). En junio de 1988, se llevó a cabo el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de la ONU sobre drogas, a cuyo término se aprobó la Declaración Política (Principios rectores de la reducción de la demanda de drogas y medidas de fomento de la cooperación internacional en la lucha contra el problema mundial de las drogas). Del 25 de noviembre al 20 de diciembre de 1988, se celebró la conferencia multilateral que aprobó la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas que "es esencialmente un instrumento de

derecho penal internacional" (Senate of Canada, 2001), por cuanto reconoce que el tráfico ilícito de drogas es "una actividad delictiva internacional cuya supresión exige urgente atención y la más alta prioridad" (Sánchez, 2014, p. 168), al estar en juego la seguridad de los Estados y de la sociedad internacional en su conjunto. Con la Convención de 1988 se completó la trilogía de las convenciones sobre drogas que constituyen el actual sistema internacional o régimen internacional de control de drogas que se fue haciendo cada vez más punitivo (Sánchez, 2014, p. 168).

2.1.3 Declaratoria de "guerra contra las drogas" y amenaza para la seguridad nacional

En junio de 1971, el entonces presidente de los Estados Unidos, Richard Nixon, declaró la "guerra contra las drogas" (Drug Policy, 2019), "como respuesta al abuso masivo de drogas en los Estados Unidos y el daño social que estaba causando" (Senate of Canada, 2001). Como parte de los esfuerzos antinarcóticos de la administración de Nixon, se promovió la modificación de la Convención Única de 1961 para ampliar las atribuciones de la JIFE y las exigencias sobre los Estados parte (Senate of Canada, 2001). El Protocolo de enmienda a la Convención Única de 1961 fue adoptado el 25 de marzo de 1972, en Ginebra (ONUDD, 1976).

Nixon también creó la *Drug Enforcement Administration* (DEA) en 1973, con la misión de hacer cumplir las leyes y regulaciones de los Estados Unidos para las sustancias controladas (DEA, 2020). Tras afirmar que "el enemigo público número uno de los Estados Unidos es el abuso de drogas" (Richard Nixon Foundation, 2016), Nixon implementó una política antidrogas caracterizada por la expansión del tamaño y la presencia de los agentes federales antidrogas, el arresto de personas en sus domicilios sin notificación previa y la imposición obligatoria de sentencias a los detenidos por portar, distribuir o consumir drogas, sin hacer distinción (Drug Policy, 2019).

Tras asumir la presidencia de los Estados Unidos en 1981, Ronald Reagan adoptó una política antidrogas de línea dura. Ante la agudización del consumo del crack-cocaína en los Estados Unidos a mediados de la década de los 80, Reagan declaró por primera vez en 1986 a las drogas ilegales como una amenaza para la seguridad nacional de su país (Youngers y Rosin, 2005, p. 15).

2.1.4 Proceso de descertificación

En octubre de 1986, el Congreso de los Estados Unidos aprobó la Ley No. 99-570 contra el Abuso de Drogas (Anti-Drug Abuse Act, 1986), concebida con un evidente enfoque punitivo en cuyo marco se asignarían severas penas para la posesión de drogas incluso en pequeñas cantidades (Sánchez, 2014, p. 218).

La Ley contra el Abuso de Drogas, en su Título II sobre Control Internacional de Narcóticos, consignó como obligación presidencial la presentación al Congreso de un informe anual “sobre la estrategia internacional para prevenir el cultivo y tráfico de narcóticos de forma de incluir una argumentación sobre el alcance con el que cada país productor ha cooperado con los esfuerzos de control narcóticos de los Estados Unidos (...).” (Anti-Drug Abuse Act, 1986).

Es así que desde 1987, los Presidentes de los Estados Unidos emiten un memorandum anual para cumplir con la referida obligación legal conocida comunmente como “certificación” que se produce de dos formas: a) cuando el país en cuestión es aprobado por los Estados Unidos en sus esfuerzos contra las drogas y, por ende, continúa recibiendo asistencia financiera de ese país; b) cuando el país en cuestión es reprobado en sus esfuerzos contra las drogas pero es “dispensado” de ser reprendido con la suspensión de asistencia financiera por existir un “interés nacional vital” para los Estados Unidos. La “descertificación” se produce entonces cuando el país es reprobado en sus esfuerzos contra las drogas y además es sancionado con la no asignación de asistencia

financiera para el año fiscal por iniciar. El Transnational Institute (2010) sostiene que la “descertificación” puede implicar incluso la oposición de los Estados Unidos a que el país reciba créditos de bancos multilaterales (p. 233).

Entre 1980 y 1987, el presupuesto de los Estados Unidos para control antinarcoóticos en el exterior se incrementó de 40 a 200 millones de dólares americanos por año (Bagley, 1989, citado en Westhoff, 2013, p. 23). Reagan comenzó a condicionar la cooperación financiera que se otorgaría a otros países a su desempeño antidrogas e impuso sanciones cuando consideraba que los países no hacían lo suficiente. Bolivia fue sancionada por los Estados Unidos en 1986 y 1987 por no impedir el cultivo de hoja de coca (Westhoff, 2013, p. 23).

2.1.5 "Guerra contras las drogas" en la región andina

En 1989, el presidente de los Estados Unidos, George W. Bush, lanzó la Iniciativa Andina, que tenía como objetivo principal “fortalecer las facultades de las fuerzas militares y policiales de América Latina en cuanto a la puesta en práctica de sus medidas en materia antidrogas” (Youngers y Rosin, 2005, pp. 15-16). En poco tiempo, por el papel preponderante que jugaban las fuerzas militares en las actividades antidrogas lideradas por los Estados Unidos y la priorización de la asistencia militar y policial por encima de otro tipo de asistencia provista por ese país, se emplearía frecuentemente el término "militarización". En ese marco, la región andina se convirtió rápidamente en la principal región beneficiaria de la asistencia financiera de los Estados Unidos para asuntos de seguridad (Youngers y Rosin, 2005, p. 16).

El gobierno de los Estados Unidos, explican Youngers y Rosin (2005), orientaba sus esfuerzos a la reducción de la oferta de drogas como la cocaína y la heroína en los países de origen; sin embargo, se concentraba especialmente en la erradicación de los cultivos de hoja de coca en los Andes (la erradicación de la marihuana y la amapola opiácea

usada para producir heroína no recibía igual atención). Dicho gobierno también trabajaba para decomisar droga en tránsito en el resto de América Latina y el Caribe. Su fijación en disminuir la oferta de drogas en los países de origen respondía a una presunción: si se reducía la oferta de drogas, los riesgos y costos para traficarlas se incrementarían, provocando una menor producción que subiría los precios de las drogas en el mercado y, en consecuencia, se disuadiría a los estadounidenses de adquirir y consumir drogas (p. 15).

Según razonaba los Estados Unidos, el tráfico de drogas debía detenerse en los países de origen. Como el costo de prohibir y erradicar los cultivos de coca en la región andina era considerablemente menor que el costo de emprender otras acciones, esta opción parecía ser la más conveniente. Una vez que se le encomendó al Departamento de Defensa de los Estados Unidos la tarea de detectar e interceptar los cargamentos de drogas que se dirigían a ese país, el Congreso le asignó fondos que se financiarían las tropas estadounidenses y las fuerzas de seguridad de los países en los que operaba. Bajo esta política de reducción de la oferta aplicada con rigor en los países andinos, a saber, Bolivia, Colombia y Perú, “la metáfora de la 'guerra contra las drogas' se convirtió en un conflicto armado real” (Youngers y Rosin, 2005, p. 16).

Para ilustrar el abordaje del problema de las drogas bajo el enfoque de seguridad nacional y comprobar su vigencia prologanda, Youngers y Rosin (2005), citan un fragmento del Informe sobre la estrategia internacional de control de narcóticos (*International Narcotics Control Strategy Report*, INCSR) para 2003 de los Estados Unidos, que por su contundencia reproducimos a continuación:

Nuestros programas internacionales de lucha contra el narcotráfico se dirigen a los primeros tres eslabones de la cadena de producción y consumo: el cultivo, el procesamiento y el tránsito. Cuanto más certero sea nuestro ataque a la fuente, mayor será la posibilidad de detener el flujo del narcotráfico en general. El control de los cultivos es, con mucho, el mecanismo menos costoso para reducir la demanda. No se producirá el ingreso de drogas al sistema si se destruyen los cultivos o no se permite su cosecha (p. 16).

En relación a políticas unidimensionales como la que promovía los Estados Unidos en la región, Thoumi (2003) señala: “Estas políticas no lidian con las razones institucionales por las que un país produce o trafica drogas y frecuentemente contrarrestan unos a otros. La mayoría de las políticas no toman en cuenta factores económicos, sociales, culturales, políticos y medio ambientales, entonces no es una sorpresa que su historial de éxito sea muy pobre.” (p. 10).

2.2 Ámbito nacional

2.2.1 El "boom de la coca"

La creciente demanda de cocaína en los Estados Unidos en la década de los 80 ocasionó la expansión descontrolada de la superficie de cultivos de hoja de coca en Bolivia, conocida comunmente como el "boom de la coca". Estos cultivos eran ya fundamentales para los campesinos colonizadores de las zonas tropicales de Bolivia desde los años 70 cuando consolidaban su asentamiento con una primera cosecha de coca. La coca representaba entonces una gran oportunidad pues su cultivo no demandaba una importante inversión de dinero y, una vez cosechada y secada, se podía almacenar y transportar con la facilidad que otros productos no permitían (Laserna, 1998, pp. 108-109).

Cuando se disparó la demanda de coca miles de familias ya se encontraban asentadas en el Chapare como resultado de los esfuerzos gubernamentales y de organismos internacionales para fomentar la colonización a fin de expandir la frontera agrícola que desafortunadamente no se habían acompañado de asistencia técnica, financiera y comercial (Laserna, 1998, pp. 108-109). Alvarado (2020) explica que el "boom de la coca" fue el fenómeno que incentivó una migración masiva desde diferentes lugares del departamento de Cochabamba y del resto del país hacia los principales focos de colonización del Trópico de Cochabamba. Con el incremento exponencial de los

cultivos de coca, la región se convirtió en unas de las principales regiones productoras de hoja de coca en Bolivia.

Según Alvarado (2020), durante el inicio de la expansión de los cultivos de coca en el Trópico de Cochabamba, a fines de los años setenta e inicios de los años ochenta, la comercialización de la coca estaba en manos de los denominados "cocanis"; ellos transportaban la coca hacia el Mercado de Lanza que se ubicaba en la ciudad de Cochabamba. Durante el gobierno de facto de Luis García Meza, el Estado asumió el control de la comercialización de la coca a través de agentes estatales llamados "narcóticos" que le compraban la coca a los productores al precio establecido por el gobierno, lo cual generó violentas protestas en 1982.

Tiempo después, se establecerían los mercados primarios o galpones de la coca, donde hasta el día de hoy se comercializa la coca sin control del Estado. En esos espacios, las *chhakas* (mujeres migrantes de origen campesino, algunas de ellas esposas de productores de coca) esperan sentadas todo el día a que lleguen los productores de coca para comprarles su producción y luego venderla al por mayor y menor. A partir de fines de los años 80, los gobiernos de turno intervinieron los mercados primarios con el objetivo de cerrarlos pero fracasaron (Alvarado, 2020).

2.2.2 Decreto Supremo N° 21666 de 1987

Durante el cuarto gobierno del presidente Víctor Paz Estenssoro, el 24 de julio de 1987, se creó el Consejo Nacional contra el Uso Indevido y Tráfico Ilícito de Drogas, como una instancia de coordinación y concertación ministerial, con el objeto de "definir, diseñar, formular y establecer las políticas de desarrollo, interdicción, represión, prevención y rehabilitación comprendidas en el Plan Integral de Desarrollo y Substitución de Cultivos de Coca (PIDYS), así como otros instrumentos complementarios" (Decreto Supremo N° 21666, 1987, artículo 14).

El Decreto Supremo N° 21666 (1987) estipuló que el Consejo Nacional sería presidido por el Ministro de Relaciones Exteriores y Culto, y estaría integrado por los Ministros del Interior, Migración y Justicia; Defensa Nacional; Planeamiento y Coordinación; Asuntos Campesinos y Agropecuarios; y el Secretario Ejecutivo que sería el Subsecretario de Desarrollo Alternativo y Sustitución de Cultivos de Coca.

Asimismo, dicha norma jurídica creó la Subsecretaría de Desarrollo Alternativo y Sustitución de Cultivos de Coca, como dependencia del Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios, y la Subsecretaría de Defensa Social y la Fuerza Especial de Lucha contra el Narcotráfico (FELCN), como dependencias del Ministerio del Interior, Migración y Justicia.

En virtud del Decreto Supremo N° 21666 (1987), los programas y proyectos del PIDYS financiados en su mayor parte por los Estados Unidos y agencias de la ONU se distribuyeron entre las recién creadas Subsecretaría de Desarrollo Alternativo y Subsecretaría de Defensa Social. Entre 1987 y 1989, la cooperación estadounidense se concentró en la ejecución del PIDYS mediante los subprogramas de Transición Agrícola, Reactivación Económica y Desarrollo Regional (Quiroga, 1989). El 23 de diciembre de 1988, los anexos I y II del referido Acuerdo de Cooperación entre Bolivia y Estados Unidos fueron actualizados. Además, de los recursos económicos se necesitaría "una legislación adecuada" para ejecutar el PIDYS (Quiroga, 1989).

2.2.3 Ley N° 1008 de 1988

En 1987, el gobierno de Paz Estenssoro presentó al Congreso un proyecto de ley que discutieron ampliamente los partidos políticos, los organismos de desarrollo y los campesinos productores de coca hasta mediados de 1988 (Quiroga, 1989). Estos últimos se reunieron en varios Encuentros Nacionales, bloquearon caminos y llevaron a cabo manifestaciones en ocasiones violentas sin finalmente lograr que su demanda principal

de separar el régimen de la coca del régimen de sustancias controladas fuera atendida (Laserna, 2011, p. 71).

El 19 de julio de 1988, la Ley N° 1008 del Régimen de la Coca y Sustancias Controladas fue promulgada. Su artículo 132 confirmó al Consejo Nacional contra el Uso Indebido y Tráfico Ilícito de Drogas como el “máximo organismo nacional para el control del uso indebido y el tráfico ilícito de drogas”, asignándole la atribución principal de “definir y normar las políticas nacionales que enmarquen la planificación, organización, ejecución, dirección, supervisión, fiscalización, control y coordinación de los planes, programas y proyectos de desarrollo alternativo y sustitución de cultivos de coca; la lucha contra el tráfico ilícito de drogas; la prevención integral, el tratamiento, la rehabilitación y reinserción social.” (Ley N° 1008, 1988).

El artículo 133 de la Ley N° 1008 (1998) dispuso que el Consejo Nacional contra el Uso Indebido y Tráfico Ilícito de Drogas estaría conformado por los Ministros de Relaciones Exteriores y Culto; Interior, Migración y Justicia; Planeamiento y Coordinación; Asuntos Campesinos y Agropecuarios; Previsión Social y Salud Pública; Educación y Cultura; Defensa Nacional; Finanzas y Aeronáutica. En virtud del artículo 134, el Poder Ejecutivo definiría el marco institucional adecuado. Además, por mandato del artículo 135, las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional pondrían a su disposición las unidades, el equipo y el personal especializado de su dependencia, necesarios para la lucha contra el uso indebido y el tráfico de drogas, incluyendo tareas operativas y de investigación e información (Ley N° 1008, 1998).

El artículo 8 definió y delimitó tres zonas de producción de hoja de coca en Bolivia: la zona de producción tradicional (donde histórica, social y agroecológicamente se cultivaba la coca para usos tradicionales: provincias Nor y Sud Yungas, Murillo, Muñecas, Franz Tamayo e Inquisivi del Departamento de La Paz y los Yungas de Vandíola que comprendía parte de las provincias de Tiraque y Carrasco del

Departamento de Cochabamba); la zona de producción excedentaria en transición (donde el cultivo de coca resultaba de un proceso de colonización espontánea o dirigida) y la zona de producción ilícita (donde está prohibido el cultivo de coca, es decir, todo el territorio nacional, a excepción de las zonas antes mencionadas) (Ley N° 1008, 1988).

La Ley N° 1008 fijó el límite de 12,000 ha de cultivos de hoja de coca para cubrir la demanda del consumo tradicional y estableció que la política de sustitución de cultivos de coca se llevaría a cabo bajo el marco institucional del PIDYS que establecería las condiciones y plazos de la reducción voluntaria, los montos de una compensación y las acciones de políticas que aseguren respuestas a las nuevas opciones de desarrollo que se generen para las zonas de producción tradicional y excedentaria en transición (Ley N° 1008, 1988).

Por otra parte, la Ley N° 1008 estableció tipos penales con duras penas privativas de libertad y un procedimiento penal especial que limitaba los derechos de defensa de los acusados, impidiendo que gocen de libertad condicional o libertad bajo fianza durante su enjuiciamiento, hasta la confirmación o modificación de la sentencia por parte de la Corte Suprema de Justicia (Laserna, 2011, p. 72). Un juez de uno de los tribunales especiales creados por la Ley N° 1008 señaló al respecto de esta normativa: "Esta Ley es un instrumento de castigo, no una norma para prevenir el crimen" (Laserna, 2011, p. 74). Once años después de la entrada en vigor de la draconiana Ley N° 1008, la Ley del Código de Procedimiento Penal N° 1970 (1999) derogó el procedimiento penal especial dispuesto en los artículos 80 al 131 (Disposición final sexta).

3 CAPÍTULO III: POLÍTICAS ANTIDROGAS EN BOLIVIA (1986-2020)

3.1 Plan Trienal

A finales de 1986, el gobierno del presidente Víctor Paz Estenssoro elaboró el "Plan Trienal de Lucha contra el Narcotráfico", con el objetivo principal de "desplazar a la producción de coca y cocaína de su situación de eje principal en la generación de excedentes mediante el desarrollo de otras actividades, especialmente agropecuarias, forestales y agroindustriales, dotando a las zonas involucradas de sistemas de apoyo productivo y social" (Presidencia de la República, 1990), y el objetivo práctico de "erradicar 50.000 ha de cultivos de coca, combinando la interdicción con el desarrollo" (Quiroga, 1989).

El Plan Trienal comprendía tres medidas fundamentales: un control eficaz de la producción de hoja de coca para que su coste esté por debajo del precio final, la declaratoria legal de áreas tradicionales como las únicas autorizadas para el cultivo de hoja de coca y la reconversión agrícola voluntaria por la que los campesinos podrían cultivar otros productos con el apoyo del Estado. La implementación del plan demandaría 300 millones de dólares en tres años, de los cuales 60 serían cubiertos por Bolivia, a pesar de la crisis económica que atravesaba (Abecia, 1987).

El 24 de febrero de 1987, Bolivia y Estados Unidos suscribieron el Acuerdo de Cooperación para la ejecución del Plan Trienal. Sus anexos I y II fueron suscritos el 13 de agosto de 1987. Ese mismo año, el Plan Trienal se modificó y convirtió en el Plan Integral de Desarrollo y Sustitución (PIDYS). Según Quiroga (1989), desde el inicio de la ejecución del PIDYS en 1987 hasta fines de 1988, se erradicaron de forma voluntaria 2,517 ha de hoja de coca, a cambio del pago de una indemnización de USD 2,000 por

hectárea erradicada. Sin embargo, se produjo un efecto bumerang pues los cultivos de hoja de coca se incrementaron en 6,817 ha en ese mismo período de tiempo (párrafo 9).

3.2 De "Coca por Desarrollo" a la "Opción Cero"

Durante el gobierno de Jaime Paz Zamora entre 1989 y 1993, se emprendió una campaña internacional bajo el eslogan "coca no es cocaína". En ese marco, se aprobó la "Estrategia Nacional de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Drogas" y la "Estrategia Nacional del Desarrollo Alternativo", esta última se conocería comunmente como la estrategia "Coca por Desarrollo" (Laserna, 2011, p. 106) y planteaba reemplazar la economía de la coca y sus derivados -que a finales de la década de los ochenta representaba alrededor de USD 939 millones para la economía boliviana- por empleo, ingresos y divisas legítimos a generarse por un stock de capital de USD 3,500 millones aproximadamente, con el que se constituirían un programa de inversiones y un Fondo de Compensación Social (Presidencia de la República, 1990, Resumen Ejecutivo). Desafortunadamente, al cabo de unos años, en 1992, uno de los principales impulsores de la política "Coca por Desarrollo", Samuel Doria Medina, Ministro de Planeamiento, dijo que la reducción de los cultivos de hoja de coca se cumplía pero que la compensación directa a los productores campesinos se cumplía parcialmente y no compensaba a la economía en términos macroeconómicos (Laserna, 2011, p. 124).

Gonzalo Sánchez de Lozada inició su mandato en agosto de 1993, sin haber definido cómo abordaría la problemática coca-cocaína. El Plan de Todos plasmaba la intención (que no se materializaría) de continuar con la iniciativa del gobierno predecesor de legalizar el comercio internacional de la hoja de coca como parte de la estrategia de lucha contra el narcotráfico pues la utilización legal de la coca podría impedir su desvío al narcotráfico. Asimismo, prometía de manera general "promover un modelo desregulado y participativo que sustituya la llamada política de coca por desarrollo del Gobierno de Paz Zamora" (MNR, 1993, citado en Laserna, 2011, pp.144-145).

Como el Plan de Todos no había contemplado qué hacer con la droga, a decir del propio Sánchez de Lozada, y no resultaba fácil tomar una decisión, el gobierno convocó a un diálogo nacional que se desarrollaría entre 1993 y 1994 (Laserna, 2011, pp. 148 y 192-196). Después de meses de rumores, en noviembre de 2004, los Ministros de Relaciones Exteriores, de Gobierno y de Desarrollo Sostenible presentaron ante el Congreso como una simple propuesta una versión casi final del plan denominado "Opción Cero", en virtud del cual "el Estado compraría las tierras de los campesinos a precio de mercado, incluyendo los cacaos, convirtiendo luego al Chapare en una zona industrial" (Laserna, 2011, p. 176). Políticos, productores y empresarios rechazaron rotundamente el plan que tendría un costo de USD 2,000 millones (Inter Press Service, 1994), y el gobierno acabó desechándolo.

A mediados de 1992, representantes de organizaciones campesinas del Trópico de Cochabamba, instituciones de los distintos niveles del Estado y organismos internacionales habían dado inicio a un proceso de formulación de un plan de desarrollo que respaldaría financiera y técnicamente la cooperación alemana e inicialmente se dividiría en dos fases. El Plan Maestro del Trópico de Cochabamba, diagnóstico conteniendo estrategias sectoriales, resultó de la primera fase en noviembre de 1994. La segunda fase inició en diciembre de ese año y concluyó a fines de 1996 con el Plan de Desarrollo Sostenible del Trópico de Cochabamba, instrumento de implementación del primer plan (Plan de Desarrollo del Trópico de Cochabamba, 1999). Para Laserna (2011), el Plan Maestro "aunque más elaborado y detallado, no tuvo mejor suerte" que el Plan "Opción Cero" pues el financiamiento nunca llegó (pp. 176-178).

3.3 Plan Dignidad

El 18 de septiembre de 1997, el gobierno de Banzer Suárez convocó al Diálogo Nacional: "Bolivia hacia el siglo XXI" para acordar las políticas de Estado con las cuales el país encararía el nuevo milenio. Entre el 6 de octubre y el 18 de octubre de 1997,

representantes de la la sociedad civil y el sistema político se reunieron en Mesas de Diálogo para abordar cuatro áreas: oportunidad (desarrollo económico), dignidad (lucha contra el narcotráfico), justicia e institucionalidad (Estado, Sociedad) y equidad (Desarrollo Humano). (Fundación Boliviana para la Capacitación Democrática y la Investigación [FUNDEMOS], 1998, pp. 7 y 9).

La Mesa de Diálogo sobre Dignidad concluyó: "Bolivia debe salir del circuito ilegal de las drogas (...), durante el próximo quinquenio" con el objetivo de "reafirmar la dignidad del país, fortalecer la capacidad de decisión nacional, eliminar la dependencia campesina de la producción de hoja de coca y proteger a la sociedad de los daños que ocasiona el narcotráfico." (FUNDEMOS, 1998, pp. 289-290). En base a esas conclusiones, se elaboró la "Estrategia Boliviana de la Lucha contra el Narcotráfico 1998-2002", que fue aprobada mediante Decreto Supremo N° 24963 de 20 de febrero de 1998, y se daría a conocer al mundo como Plan Dignidad, Un Llamado a la Cooperación Internacional (República de Bolivia, 1999).

El Plan Dignidad apuntaba a "sacar al país de la dependencia de la economía de la coca", actuando en los cuatro sectores de la lucha antidrogas: erradicación, interdicción, desarrollo alternativo, y prevención y rehabilitación (República de Bolivia, 1999, pp. 5 y 10-11). El costo del plan sería de USD 952 millones; 73% se destinaría al desarrollo alternativo y 27% a interdicción, erradicación, y prevención y rehabilitación. El gobierno boliviano contribuiría con un 15% del monto total y la comunidad internacional con el restante 85% (Secretaría Ejecutiva de la CICAD, 2003, p. 9).

A cinco años de la puesta en marcha del Plan Dignidad, el gobierno boliviano le solicitó a la CICAD/OEA llevar a cabo una evaluación de su ejecución y resultados. El estudio resumió los logros del plan resaltando una "reducción en más de un 90% de la coca ilegal, la disminución en más de un 80% de la oferta de cocaína y el cultivo de aproximadamente 120,000 ha de productos de Desarrollo Alternativo". Asimismo,

reconoció que los campesinos todavía se inclinaban a producir coca debido a que los ingresos percibidos por los productos alternativos oscilaban, no estaban garantizados y muchas veces resultaban insuficientes para cubrir los costos de producción (Secretaría Ejecutiva de la CICAD, 2003, pp. 7 y 41).

Además, como el Plan Dignidad tenía previsto reducir gradualmente la compensación económica individual de USD 2,500 a USD 800 por hectárea de coca erradicada en un período de siete meses (Decreto Supremo N° 24963, 1998), los campesinos se apresuraron a erradicar sus cultivos antes de que ese beneficio desapareciera. Esto ocasionó que la superficie total de coca cultivada disminuyera rápidamente, llevando al gobierno a pensar que se alcanzaría el objetivo de "coca cero". Sin embargo, el impacto social y económico de la erradicación masiva de cocales devino en violentos conflictos sociales y la eventual expansión de la superficie de cultivos de coca (Laserna, 2011, pp. 241-243).

3.4 Estrategia antidrogas 2004-2008

En septiembre de 2004, se aprobó y puso en vigencia la "Estrategia Integral de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Drogas 2004-2008", que contemplaba las áreas de desarrollo alternativo, prevención, tratamiento y reintegración social, erradicación e interdicción (CICAD, 2007). En cierta forma, "daba continuidad a lo que se había venido haciendo en Bolivia. El núcleo de la política antidrogas seguiría siendo la reducción de la oferta de coca, lo que implicaba continuar la erradicación (...), el Gobierno anunció desde el principio que no haría uso de la fuerza, por lo que no tenía otra alternativa que insistir en que la erradicación fuera voluntaria, confiando en que el desarrollo integral alternativo la haría posible" (Laserna, 2011, p. 245).

La estrategia antidrogas del gobierno de Mesa no se ejecutó plenamente debido a la oposición de los campesinos productores de coca del Chapare. Para evitar más

conflictos, el gobierno les otorgó el derecho de cultivar un cato (40x40 m) de coca por familia hasta la realización de un estudio del mercado legal. Alrededor de 20,000 familias integraban el movimiento sindical cocalero. El gobierno permitió que los propios dirigentes sindicales elaboraran las listas de los campesinos autorizados a cultivar coca. Así, "el Estado no solamente renunció a continuar aplicando su estrategia sino que transfirió la responsabilidad de hacerlo -y por tanto la autoridad política- a los sindicatos cocaleros" (Laserna, 2011, pp. 246-247).

Tras la renuncia de Carlos Mesa a la presidencia en junio de 2005, el presidente de la Corte Suprema de Justicia, Eduardo Rodríguez Veltzé, asumió la presidencia por sucesión constitucional y al cabo de siete meses le transmitió el mando a Evo Morales Ayma, ex diputado y presidente de las Seis Federaciones del Trópico de Cochabamba, quien había resultado victorioso en las elecciones generales por mayoría absoluta de votos.

3.5 Estrategia antidrogas 2007-2010

El gobierno de Morales se tomó un año para formular su primera estrategia antidrogas. En diciembre de 2006, presentó de forma preliminar la "Estrategia de Lucha contra el Narcotráfico y Revalorización de la Hoja de Coca 2007-2010" ante la CICAD, durante su cuadragésimo período ordinario de sesiones, celebrado en Santa Cruz de la Sierra. Formalmente, la estrategia fue aprobada por el CONALTID tres meses después, mediante la Resolución Multiministerial No. 001/2007 de 20 de marzo de 2007.

Para el momento en que la Estrategia 2007-2010 era presentada por primera vez, la superficie total de cultivos de coca había pasado de 25,400 ha en 2005 a 27,500 ha en 2006, registrándose con ello un incremento del 8%; y el potencial de producción de cocaína había subido de 80 tm en 2005 a 94 tm en 2006, lo cual representaba un crecimiento del 17% (ONUDD, 2007, pp. 9 y 35).

Para disminuir progresivamente el potencial de producción de cocaína y la participación de la cocaína boliviana en el mercado internacional, la estrategia planteaba aumentar la interdicción en toda la cadena de producción de cocaína y estabilizar la superficie cultivada en un rango de 20,000 ha hasta el año 2010, meta que de acuerdo al gobierno permitiría la supervivencia digna de los productores cocaleros, al tiempo de cumplir los compromisos del Estado boliviano en el marco de la responsabilidad compartida (CONALTID, 2007, pp. 3 y 25-26).

El excedente a las 20,000 ha se racionalizaría con base en el "cato" de coca, de forma concertada con los productores de coca, mediante la delimitación de zonas de no expansión y el control social (autocontrol de la producción de coca ejercido por los propios productores, a través de reglamentos acordados por las organizaciones sociales). Como todavía se encontraba vigente la Ley N° 1008 y el límite de 12,000 ha para la superficie total de cultivos de coca, la estrategia previó que las 8,000 ha de cultivos de coca producidas por encima del límite legal se incorporarían en el proceso de transformación productiva de la hoja de coca para la elaboración de productos nutricionales y medicinales (CONALTID, 2007, pp. 25-27).

La estrategia también anunció el inicio de una reforma integral del marco legal existente que se traduciría en dos cuerpos legales: Régimen de la Coca y Régimen de Sustancias Controladas (CONALTID, 2007, p. 19), y formuló los siguientes objetivos:

- Fortalecer los mecanismos de control e interdicción de drogas, sustancias químicas, lavado de dinero y delitos conexos, a través de la concertación y el control social.
- Fortalecer las políticas públicas en prevención del consumo de drogas y tratamiento de drogodependientes.

- Consolidar el control social en la producción de la hoja de coca mediante la racionalización y el desarrollo integral sostenible con participación comunitaria y social.
- Impulsar la transformación productiva y la comercialización de los productos derivados de la hoja de coca (CONALTID, 2007, pp. 31-42).

En 2010, último año del período de vigencia de la estrategia, la superficie total de cultivos de hoja de coca alcanzó 31,000 ha (ONUDD, 2011, p. 9). Entonces, la superficie total de cultivos de coca entre 2006 y 2010, se incrementó en 12.72%. El potencial de producción de cocaína calculado en 2006 fue de 94 tm. Desafortunadamente, el dato dejó de reportarse a partir de 2010, debido a la revisión de los factores de conversión de la hoja de coca en clorhidrato de cocaína 100% puro, por parte del Programa de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (PMCI) de la ONUDD (ONUDD, 2011, p. 54). Sin embargo, se conoce que el secuestro de droga pasó de 14 tm en 2006 a 29 tm en 2010 (CONALTID, 2011, p. 14).

3.5.1 Nacionalización de la lucha contra el narcotráfico

A fines de 2008, el gobierno de Evo Morales expulsó a la DEA y declaró el inicio de la nacionalización de la lucha contra el narcotráfico. Años después afirmaría: "Con esta determinación, se desterró la política de intervención imperialista en los asuntos internos de nuestro país a título de lucha contra el narcotráfico (...)." (CONALTID, 2016, p. 4). Para hacer efectiva la política de nacionalización, el gobierno nacional asignaría a partir de 2009 recursos económicos del Tesoro General de la Nación (TGN) a la ejecución de los planes operativos de interdicción del narcotráfico y erradicación de cultivos de hoja de coca, en sustitución progresiva de la asistencia financiera de los Estados Unidos (CONALTID, 2016, p. 9); el incremento gradual de dicha asignación permitiría pasar de 20 a 50 millones de dólares americanos en menos de una década (CICAD, 2019, p. 5).

Tras el cese de operaciones de la Sección de Asuntos Antinarcóticos y Aplicación de la Ley (NAS) de la Embajada de los Estados Unidos en Bolivia que administraba la asistencia financiera que ese país otorgaba a Bolivia, el CONALTID creó la Unidad Ejecutora de Lucha Integral contra el Narcotráfico (UELICN), mediante Resolución Multiministerial N° 035/2009 de 13 de abril de 2009, como una unidad desconcentrada del Ministerio de Gobierno que se encargaría de administrar la asistencia financiera que los Estados Unidos otorgaría por un tiempo más y los recursos provenientes del TGN que se integrarían anualmente al Programa de Administración Integral de Lucha contra el Narcotráfico (Ministerio de Gobierno, 2016).

La UELICN se creó con base en el artículo 119 (Excepciones para la organización) del Decreto Supremo N° 29894 de 7 de febrero de 2009 que señala "Excepcionalmente, cuando un Ministerio tenga bajo su dependencia programas o proyectos específicos, para fines administrativos éstos serán considerados como una Unidad Ejecutora y estarán a cargo de un Coordinador General con nivel equivalente a Jefe de Unidad del Ministerio correspondiente."

Con el tiempo la UELICN se ubicaría en el nivel desconcentrado, bajo dependencia del Despacho del Ministro(a) de Gobierno, y contaría con tres unidades: Unidad Jurídica, Unidad de Apoyo Logístico Administrativo y Unidad de Apoyo Logístico Financiero (Ministerio de Gobierno, 2019, pp. 19-20), como se observa en la ilustración 2.

Ilustración 2. Unidad Ejecutora de Lucha Integral contra el Narcotráfico



Ministerio de Gobierno, 2019, p. 20.

3.6 Estrategia antidrogas 2011-2015

Durante el segundo mandato presidencial de Evo Morales, el CONALTID aprobó la "Estrategia de Lucha contra el Narcotráfico y Reducción de Cultivos Excedentarios de Coca 2011-2015", que se hizo pública recién en abril de 2012 (Página Siete, 2012). En la introducción del documento se refiere que se tomó como base la implementación y la evaluación de la Estrategia 2007-2010. Sin embargo, no se incluye mayor información al respecto. Lo cierto es que en 2011, la superficie total de cultivos de coca fue cuantificada en 27,200 ha, lo cual representaba un decremento del 12.26% respecto del año 2010 cuando se registraron 31,000 ha (ONUDD, 2012, p. 10).

La nueva estrategia planteó el objetivo estratégico de "reducir el potencial de producción de cocaína en el país, a través de medidas efectivas de reducción de la oferta y acciones de prevención del consumo de drogas, con pleno respeto a los Derechos Humanos" (CONALTID, 2011b, p. 24). En ese marco, se dividió entre tres pilares y sus respectivos programas:

- Pilar 1 - Reducción de la oferta: 1) interdicción, 2) control y fiscalización de las sustancias químicas, 3) control de la legitimación de ganancias ilícitos y delitos conexos y 4) bienes incautados.
- Pilar 2 - Reducción de la demanda: 1) sistema de prevención, 2) sistema de tratamiento, rehabilitación y reintegración y 3) sistema de investigaciones y estudios.
- Pila 3 - Reducción de cultivos excedentarios de coca: 1) reducción de cultivos de coca, 2) mitigación de impactos y 3) control social (CONALTID, 2011, p. 9).

La Estrategia 2011-2015 apuntó nuevamente la necesidad de reformar el marco legal entonces vigente, revisando la Ley N° 1008 e incorporando al ordenamiento jurídico

boliviano dos cuerpos legales independientes: una Ley General de la Coca y una Ley General de Sustancias Controladas (CONALTID, 2011, p. 21). Este objetivo de larga data se cumpliría años más tarde, en 2017, durante la vigencia de la próxima estrategia antidrogas. La superficie total de cultivos de coca cuantificada en 2015 fue de 20,200 ha (ONUDD, 2016, p. 22), con lo cual la superficie total de cultivos de coca entre 2011 y 2015 disminuyó un 25.73%.

3.7 Estrategia antidrogas 2016-2020

El tercer mandato presidencial de Evo Morales comenzó en enero de 2015. Su gobierno aprobó la "Estrategia de Lucha contra el Narcotráfico y Control de Cultivos Excedentarios de Coca 2016-2020", mediante Resolución del CONALTID N° 02/2016 de 22 de junio de 2016. En el documento, el gobierno resaltó que el control social ejercido por los productores de coca contribuyó a la consolidación de la política de reducción de cultivos excedentarios de coca (CONALTID, 2016, p. 10). El Programa de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (ICMP) calculó que la superficie total de cultivos de coca se redujo en 35% entre 2010 y 2015 (ONUDD, 2016, p. 23).

Con base en los resultados de interdicción registrados, el objetivo estratégico de la Estrategia 2016-2020 se definió así: "Fortalecer la lucha contra el narcotráfico y delitos conexos en todo el territorio nacional de manera integral en reducción de la oferta, reducción de la demanda y control de cultivos excedentarios de coca (...)." (CONALTID, 2016, p. 18).

Los pilares y programas de la nueva estrategia fueron los siguientes:

- Pilar 1 - Reducción de la oferta: 1) Control e interdicción, 2) Fiscalización y control a las sustancias controladas, 3) Lucha contra la legitimación de ganancias ilícitas y delitos conexos y 4) Bienes incautados y confiscados.

- Pilar 2 - Reducción de la demanda: 1) Prevención y 2) Tratamiento, rehabilitación y reintegración.
- Pilar 3 - Control de cultivos excedentarios de coca: 1) Control de cultivos excedentarios de coca, 2) Control Social a la producción de la hoja de coca y 3) Mitigación de impactos.
- Pilar 4 - Responsabilidad internacional compartida: 1) Relaciones bilaterales, 2) Relaciones estratégicas regionales y 3) Relaciones multilaterales (Ibid, p. 22).

El entrevistado A mencionó que el área de Planificación y Desarrollo Institucional de la Secretaría de Coordinación, sin coordinar su trabajo con el VDSSC como Secretaría Técnica, elaboró un Plan de Acción para implementar la Estrategia 2016-2020, que resultó ser un documento paralelo que generaba una duplicación de funciones, en lugar de apropiarse de la estrategia que había sido aprobada por el CONALTID y las instituciones competentes.

La Estrategia 2016-2020 debía ejecutarse hasta fines de 2020. Sin embargo, su ejecución concluyó prematuramente en noviembre de 2019. Cabe mencionar que la superficie total de cultivos de coca cuantificada entre enero y diciembre de 2019 alcanzó las 25,500 ha (ONUDD, 2020, p. 20). La asunción de la senadora Jeanine Áñez Chávez como presidenta de Bolivia y la llegada de los miembros de la alianza política Unidad Demócrata al gobierno daría paso a una política de drogas distinta.

3.8 Estrategia antidrogas 2020-2025

El 28 de febrero de 2020, el gobierno encabezado por la presidenta Jeanine Áñez Chávez presentó la "Estrategia Nacional contra el Narcotráfico y la Economía Ilegal de las Drogas 2020-2025, Bolivia, Libre de Drogas", aprobada mediante Resolución del

CONALTID N° 01/2020, como "un modelo de gestión integral y equilibrado que expresa la nueva política de drogas del Estado Plurinacional de Bolivia" para alcanzar el objetivo principal de "afectar las estructuras orgánicas y económicas de las agrupaciones criminales de narcotraficantes, a través de instituciones del Estado fortalecidas con capacidad operativa y tecnológica" (CONALTID, 2020, p. iv).

La estrategia sostenía que "detrás de las actividades del narcotráfico opera un sistema económico ilegal que afecta a toda la estructura de la sociedad boliviana" (CONALTID, 2020, p. iv). En ese sentido, afirmaba que es necesario adoptar políticas y acciones a partir de dos dimensiones: a) una primera basada en la inclusión social y el desarrollo humano, promoviendo una vida saludable y con capacidad de desarrollo integral y b) una segunda con políticas y acciones para fortalecer la seguridad pública, la inteligencia táctica y financiera, y la erradicación e interdicción (CONALTID, 2020, p. iv).

Las dos dimensiones comprendieron los ejes temáticos y objetivos siguientes:

I. Dimensión de inclusión social y desarrollo humano

– Eje temático 1. Cohesión social, salud y cultura

Objetivo: Reducir los impactos negativos asociados al uso de drogas y el tráfico ilícito de sustancias controladas en salud, seguridad ciudadana y desarrollo humano.

– Eje temático 2. Justicia e inclusión social y económica

Objetivo: Adecuación del marco legal e institucional del sistema penal y penitenciario que permita mejorar los procedimientos y la administración de justicia y sistema penal, para que los criterios de proporcionalidad se constituyan

en principios de justicia en materia de narcotráfico y consumo de sustancias controladas.

- Eje temático 3. Recuperación de regiones y poblaciones vulnerables

Objetivo: Implementar mecanismos y dispositivos de reintegración, restitución, restauración y mitigación de ecosistemas y poblaciones en las regiones y territorios afectados por las actividades del narcotráfico.

II. Dimensión de seguridad, inteligencia y la fuerza pública

- Eje temático 4. Interacción global y regional de la Estrategia Nacional

Objetivo: Fortalecer la agenda diplomática e interacción sectorial con los países de la región y de otros continentes, para el cumplimiento de los compromisos internacionales en materia de drogas, desarrollo y derechos.

- Eje temático 5. Afectación de dominio al sistema económico del narcotráfico

Objetivo: Afectar las estructuras del narcotráfico en sus componentes productivos, mercados y sistemas de legitimación de activos a través de la pérdida de dominio de los bienes ilegalmente adquiridos.

- Eje temático 6. Gobernabilidad y presencia del Estado

Objetivo: Fortalecer la capacidad de las instituciones del Estado que luchan contra el narcotráfico para mejorar los sistemas de control y fiscalización de las actividades vinculadas al tráfico de sustancias controladas en todo el territorio nacional, así como del control de fronteras, a través de la actualización

tecnológica y capacitación técnica y eficacia operativa (CONALTID, 2020, pp. v-vi).

El entrevistado B afirmó que la Estrategia 2020-2025 no fue implementada porque no se adoptó oportunamente un Plan de Acción que definiera instituciones responsables y acciones a ejecutar, como la Unión Europea exigía para el desembolso de recursos. Cuando finalmente se contó con un Plan de Acción, este no fue ejecutado porque al igual que la estrategia había sido elaborado por un grupo reducido de personas de confianza del Coordinador General de la Secretaría de Coordinación y no había sido socializado con las entidades involucradas en el abordaje de la problemática de drogas. Cuando se quiso poner en marcha el Plan de Acción, dos semanas antes de las elecciones generales de octubre de 2020, las entidades no lo aceptaron.

A un mes de haberse instalado el gobierno de Luis Arce Catacora, el 10 de diciembre de 2020, el Ministerio de Gobierno publicó una nota de prensa informando el inicio de la socialización de una nueva estrategia antidrogas (Ministerio de Gobierno, 2020b). Sin embargo, por la información brindada en la denominada "reunión de socialización de lineamientos y metodología de la Estrategia contra el Tráfico Ilícito de Sustancias Controladas y Control de la Expansión de Cultivos de Coca 2021-2025", llevada a cabo el 11 de diciembre de 2020, se supo que la nueva estrategia antidrogas estaba en proceso de formulación por aquellos días. En esa oportunidad, el VDSSC expresó que pronto contaría con un borrador de estrategia y lo socializaría con las organizaciones productoras de coca para luego presentarlo ante el CONALTID hasta fin de ese año (Ministerio de Gobierno, 2020c). El proceso demoraría más de lo esperado pues la autoridad nacional de drogas redenominada como Consejo de Política Integral para la Eliminación del Tráfico Ilícito de Sustancias Controladas, Coca Excedentaria y Prevención del Consumo de Drogas (CPI) aprobó la nueva estrategia antidrogas el 30 de abril de 2021 (CPI, 2021).

4 CAPÍTULO IV: CREACIÓN Y EVOLUCIÓN DEL CONALTID COMO AUTORIDAD NACIONAL DE DROGAS

4.1 Ley N° 1788 de 1997

El 6 de agosto de 1997, el Gral. Hugo Banzer Suárez asumió la presidencia del país. El 16 de septiembre de 1997, promulgó la Ley N° 1788 de Organización del Poder Ejecutivo que creó el Consejo Nacional de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Drogas (CONALTID), como el máximo organismo nacional para el control del uso indebido y el tráfico ilícito de drogas, y dispuso que “los Ministros de Relaciones Exteriores y Culto, Gobierno, Hacienda, Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, Defensa Nacional y Salud y Previsión Social” lo conformarían (Ley N° 1788, 1997, artículo 14, párrafo I).

La misma ley estableció que en “el marco de la coordinación de poderes el CONALTID” podría “ser convocado periódicamente por el Vicepresidente de la República” (Ley N° 1788, 1997, artículo 14, párrafo III) y se podrían “crear otras instancias de coordinación y concertación Ministerial, mediante Decreto Supremo, con carácter temporal y fines específicos” (Ley N° 1788, 1997, artículo 15).

El Decreto Supremo N° 24855 de 22 de septiembre de 1997, Reglamento de la Ley N° 1788, en su Título IV, Consejos de Coordinación, definió a los Consejos Nacionales y Supremo como “las instancias superiores de coordinación del Poder Ejecutivo (...) presididos por el Presidente de la República (...) [con] la facultad de formular políticas, normas y concertar acciones”. En ese marco, el artículo 51 del Decreto Supremo dispuso que el CONALTID sería “presidido por el Ministro de Relaciones Exteriores y Culto” y que su Secretaría Técnica estaría a cargo del Viceministerio de Defensa Social (Decreto Supremo N° 24855, 1997).

Posteriormente, el Decreto Supremo N° 25055 de 23 de mayo de 1998 estableció entre las funciones específicas del Viceministerio de Defensa Social, dependiente del Ministerio de Gobierno, la proposición de “políticas y normas al CONALTID (...) para la prevención, interdicción y represión de la producción y tráfico ilícito de sustancias controladas”, así como la entrega de información y apoyo técnico al Consejo. Por otra parte, el Viceministerio de Prevención y Rehabilitación, también dependiente del Ministerio de Gobierno, propondría “políticas y normas (...) para la prevención del consumo de drogas ilegales” (Decreto Supremo N° 25055, 1998, artículo 7).

4.2 Reglamento y Resoluciones del CONALTID de 2004

Gonzalo Sánchez de Lozada comenzó su segundo mandato presidencial el 6 de agosto de 2002 y promulgó la Ley N° 2446 de Organización del Poder Ejecutivo el 19 de marzo de 2003, abrogando así la Ley N° 1788 de 1997 y dejando un vacío jurídico respecto al CONALTID. Tras la renuncia de Sánchez de Lozada a la presidencia el 17 de octubre de 2003 y la consiguiente asunción de Carlos Mesa Gisbert como presidente, el Decreto Supremo N° 27230 de 31 de octubre de 2003, Adecuaciones y complementaciones a la estructura del Poder Ejecutivo, repuso la existencia del CONALTID a través de su artículo 17, sumando como integrantes a los Ministerios de la Presidencia, Educación y Servicios y Obras Públicas, y removiendo a los Ministerios de Gobierno y Hacienda.

El mismo artículo rescató texto de la Ley N° 1008 que consagraba al CONALTID como “el máximo organismo nacional para el control del uso indebido y el tráfico ilícito de drogas” e introdujo una modificación pequeña pero significativa a su atribución principal, reemplazando “cultivos de la coca” por “economía de la coca”. También especificó que el CONALTID estaría presidido por el Presidente de la República y en su ausencia por el Ministro de Relaciones Exteriores y Culto. El Viceministro de Relaciones Exteriores y Culto estaría a cargo de la Secretaría de Coordinación y el Viceministro de Defensa Social estaría a cargo de la Secretaría Técnica. El

funcionamiento del CONALTID se reglamentaría en un plazo no mayor a 30 días (Decreto Supremo N° 27230, 2003).

El Reglamento del CONALTID, aprobado a través de la Resolución Multimministerial del CONALTID N° 001/2004 de 8 de enero de 2004, estableció las atribuciones y competencias del Consejo, así como las de las Secretarías de Coordinación y Técnica, mencionadas en el Decreto Supremo N° 27230, y las nuevas Secretarías Técnicas a cargo de los Viceministerios de Desarrollo Alternativo y de Salud, creadas por la propia Resolución Multimministerial N° 001/2004. Asimismo, dispuso que el Sistema de Información Nacional de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Drogas (SINALTID) organizaría, recopilaría y analizaría estadísticas e información sobre drogas para la formulación de políticas, y además proveería apoyo técnico a los Ministerios miembros de CONALTID (Secretaría de Coordinación del CONALTID, 2005).

Mediante la Resolución Multimministerial N° 022/2004 de 26 de noviembre de 2004, el CONALTID creó el Observatorio Boliviano de Drogas (OBD), bajo la dependencia funcional de la Secretaría de Coordinación del CONALTID, como referente oficial del Estado boliviano en materia de información cuantitativa y cualitativa de las diferentes manifestaciones relacionadas con la oferta y la demanda de drogas lícitas e ilícitas y otros delitos conexos (Secretaría de Coordinación del CONALTID, 2005). El SINALTID fue la base para poner en marcha el OBD en 2005, con el apoyo técnico y financiero del Programa de Fortalecimiento Institucional de la CICAD/OEA (CICAD, 2004, p. 3). Por falta de financiamiento, el OBD dejaría de operar por varios años hasta ser relanzado con una visión distinta (Programa de Cooperación entre América Latina, el Caribe y la Unión Europea en Políticas de drogas [COPOLAD], 2017).

Con la Resolución Multimministerial N° 019/2004 de 26 de noviembre de 2004, se creó un Comité de Coordinación Interministerial de Reducción de la Demanda de Drogas, responsable de definir e implementar las políticas y estrategias de prevención,

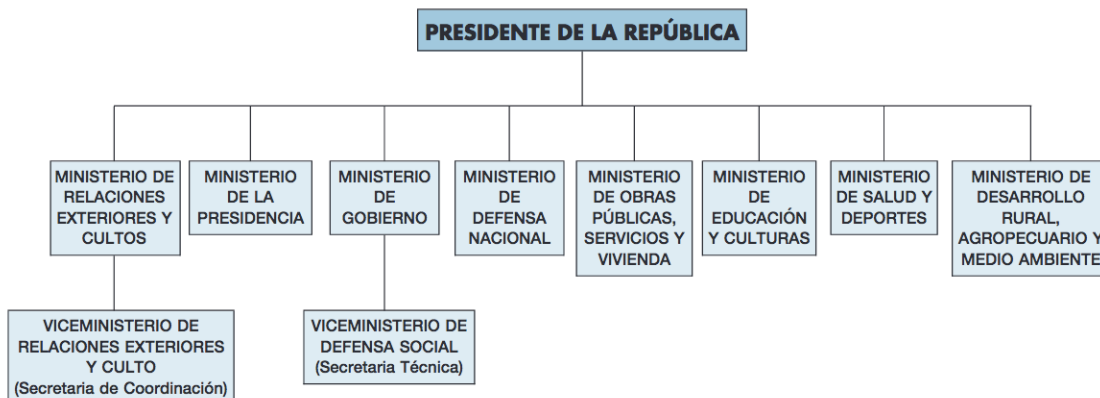
tratamiento, rehabilitación y reinserción social, a conformarse por los Viceministerios de Salud, Educación Escolarizada y Alternativa, Defensa Social, y Relaciones Exteriores y Culto. La Resolución Multimministerial N° 023/2004 de 26 de noviembre de 2004 aprobó la creación de la Unidad de Coordinación Comunicacional del CONALTID, bajo la dependencia funcional de la Secretaría de Coordinación del CONALTID, que contaría con la participación de las Unidades de Comunicación de las oficinas que trabajan en la lucha contra el narcotráfico.

4.3 Ley N° 3351 de 2006

La Ley N° 3351 de Organización del Poder Ejecutivo de 21 de febrero de 2006, primera norma jurídica de esa naturaleza en la era Morales, incluyó entre las atribuciones del Ministerio de Gobierno, “diseñar y desarrollar políticas integrales de lucha contra el narcotráfico”. El Decreto Supremo N° 28631 de 8 de marzo de 2006, Reglamento de la Ley N° 3351, reprodujo en su artículo 93 el texto del artículo 17 (CONALTID) del Decreto Supremo N° 27230, incluso preservando los cuestionados conceptos de “sustitución de la economía de la coca” y “desarrollo alternativo”. Al parecer, la urgencia de contar con un Reglamento de la Ley N° 3351 lo antes posible hizo que el gobierno reprodujera el texto del Decreto Supremo N° 27230 sin introducir cambios.

La composición del CONALTID solamente consignó el cambio de denominación de uno de los ocho Ministerios miembros (Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente). El Consejo continuaría siendo presidido por el Presidente de la República y en su ausencia por el Ministro de Relaciones Exteriores y Cultos (se pluralizó la palabra "Culto"). Las Secretarías de Coordinación y Técnica del CONALTID se mantendrían a cargo del Viceministerio de Relaciones Exteriores y Cultos y el VDSSC, respectivamente (Ley N° 3351, 2006).

Ilustración 3. Estructura organizacional del CONALTID 2006



CICAD, 2007, p. 4.

4.4 Constitución Política del Estado y Decreto Supremo N° 29894 de 2009

Tras un turbulento y cuestionado proceso constituyente, la intervención del Congreso Nacional y un referéndum, una nueva Constitución Política del Estado fue promulgada el 7 de febrero de 2009. Su artículo 384 establece: “El Estado protege a la coca originaria y ancestral como patrimonio cultural, recurso natural renovable de la biodiversidad de Bolivia, y como factor de cohesión social; en su estado natural no es estupefaciente. La revalorización, producción, comercialización e industrialización se regirá mediante la ley”.

El mismo 7 de febrero de 2009, el Decreto Supremo N° 29894 de Organización del Órgano Ejecutivo fue aprobado. Esta norma jurídica creó indirectamente el Consejo Nacional de Revalorización, Producción, Comercialización e Industrialización de la Hoja de Coca (CONCOCA), a través del artículo 18, inciso t), al asignarle al Viceministerio de Relaciones Exteriores la atribución de ejercer su Secretaría de Coordinación. La institución del CONCOCA marcaría el primer paso hacia la separación legal de la política de lucha contra el narcotráfico de la política de revalorización de la hoja de coca que se produciría ocho años más tarde.

El Decreto Supremo N° 29894 (2009) tuvo una única referencia expresa al CONALTID en su artículo 36, inciso d), estableciendo como atribución del VDSSC, “proporcionar información y apoyo técnico al CONALTID”. De acuerdo a su disposición transitoria sexta, los Consejos de Coordinación del Órgano Ejecutivo como el CONALTID deberían readecuar sus políticas y objetivos, y definirían sus estructuras y funciones en el marco de la Constitución Política del Estado, en el plazo de 30 días.

Como el Decreto Supremo N° 29894 (2009) no dispuso una nueva estructura organizacional para el CONALTID y no se efectuó la readecuación a que hace referencia la disposición transitoria sexta, se consideró como vigente el artículo 93 sobre el CONALTID del Decreto Supremo N° 28631 de 8 de marzo de 2006, Reglamento de la Ley N° 3351, al no ser contrario al Decreto Supremo N° 29894. Así, el CONALTID se mantuvo con ocho integrantes (Ministerios de Relaciones Exteriores y Cultos, Presidencia, Gobierno, Defensa, Obras Públicas, Servicios y Vivienda, Educación, Salud y Deportes y Desarrollo Rural y Tierras), un presidente titular (Presidente de la República) y uno alterno (Ministro de Relaciones Exteriores y Cultos) y sus Secretarías de Coordinación (Viceministerio de Relaciones Exteriores) y Técnica (VDSSC). Por los siguientes tres años no contaría con dependencias adicionales para su funcionamiento.

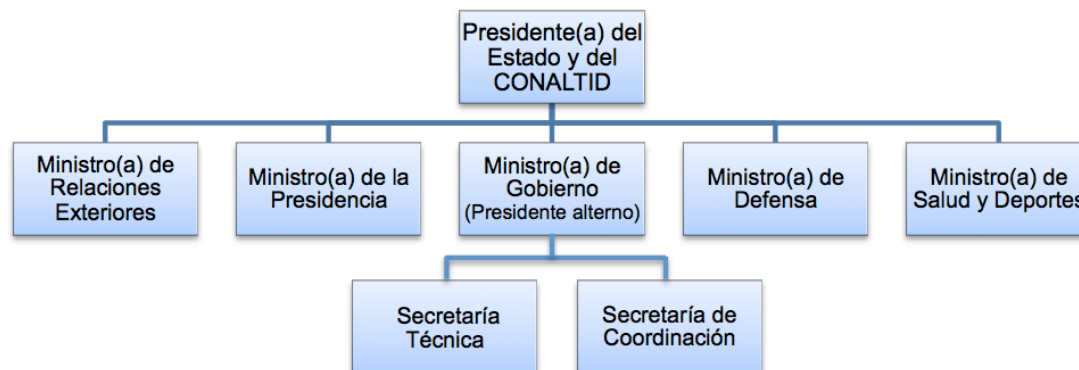
El Decreto Supremo N° 0304 de 16 de septiembre de 2009 sobre las unidades desconcentradas e instituciones descentralizadas dispuso en su artículo 17 que el Ministro o la Ministra de Gobierno, por delegación del Presidente del Estado, presidiría el CONALTID. Por otra parte, de acuerdo al artículo transitorio tercero, el Ministerio de Relaciones Exteriores transferiría al Ministerio de Gobierno toda la documentación del CONALTID, en un plazo de 30 días calendario computables a partir de la publicación de la norma jurídica. El Decreto Supremo N° 0304 también abrogó el Decreto Supremo N° 28631, por lo que solo quedó en pie el nombre del CONALTID pues su atribución principal, composición y estructura fueron dejadas sin efecto de inmediato.

A menos de un mes de vigencia del Decreto Supremo N° 0304, el gobierno de Morales dispuso su abrogación mediante el Decreto Supremo N° 0323 de 7 de octubre de 2009, por los problemas que habían ocasionado las disposiciones relativas a las unidades descentralizadas (Hoy Bolivia, 2009).

4.5 Decreto Supremo N° 0649 de 2010

El Decreto Supremo N° 0649 de 29 de septiembre de 2010 dispuso que el CONALTID sería “el máximo organismo para la definición y ejecución de las políticas de lucha contra el tráfico ilícito de drogas y sustancias controladas”; estaría conformado por los Ministros de Relaciones Exteriores, Presidencia, Gobierno, Defensa, y Salud y Deportes; sería presidido por el Presidente del Estado y en su ausencia por el Ministro de Gobierno; y contaría con dos Secretarías (Técnica y de Coordinación) dependientes del Ministerio de Gobierno (artículo 2, párrafos I-IV). Con esta configuración, el Ministerio de Gobierno concentraría total poder de decisión y acción.

Ilustración 4. Estructura organizacional del CONALTID 2010



Elaboración propia

El Decreto Supremo N° 0649 (2010) también determinó que los Ministros podrían delegar su participación en las reuniones del CONALTID a un Viceministro, en caso de ausencia. El artículo adicional primero dispuso que el Ministerio de Relaciones

Exteriores, a través del Viceministerio de Relaciones Exteriores, transferiría al Ministerio de Gobierno toda la documentación que custodiaba como Secretaría de Coordinación del CONALTID, en un plazo máximo de treinta días calendario computables a partir del 29 de septiembre de 2010. En virtud del artículo adicional segundo, el CONALTID reglamentaría su organización y funcionamiento en un plazo de sesenta días computables desde la misma fecha.

El entrevistado A recordó que cuando se produjo el traspaso de la Secretaría de Coordinación del CONALTID del Ministerio de Relaciones Exteriores al Ministerio de Gobierno, no se tenía claro si el CONALTID sería únicamente un Consejo de Ministros o si podría constituirse en una entidad con capacidad para tomar decisiones y ejecutar la política antidroga.

4.6 Programa de Institucionalización de 2011

El 25 de agosto de 2011, el gobierno de Bolivia y la Unión Europea suscribieron el Programa de Institucionalización del CONALTID (PIC) (Secretaría de Coordinación del CONALTID, 2013), para fortalecer institucionalmente al CONALTID mediante la transformación de la Secretaría de Coordinación en "una secretaría permanente y operativa", capaz de coordinar a las diferentes entidades públicas involucradas y asegurar la formación del personal y la participación de las organizaciones sociales y otros actores no estatales en la implementación de la Estrategia 2007-2010, con miras a la formulación de la siguiente estrategia (Delegación de la Unión Europea en Bolivia, 2011, p. 10).

El PIC también establecería un fondo de subvenciones, a ser tramitadas vía la Secretaría de Coordinación, para promover la incorporación transversal de la Estrategia 2007-2010 en los planes subsectoriales de las entidades públicas; apoyaría la consolidación de un sistema de información y procuraría fortalecer las plataformas sub-sectoriales existentes,

promoviendo espacios departamentales o locales de concertación e integrándolos en un sistema de coordinación útil, transparente y eficiente (Delegación de la Unión Europea en Bolivia, 2011, p. 10).

El entrevistado A recordó que el PIC se originó cuando el entonces Oficial de Proyectos de la Delegación de la Unión Europea en Bolivia percibió que no existía un interlocutor para los cooperantes extranjeros, con quien pudieran reunirse constantemente e intercambiar ideas. El VDSSC como Secretaría Técnica no deseaba ejercer ese rol, por lo cual la Unión Europea se aproximó al despacho del Ministerio de Gobierno, del cual dependía directamente la Secretaría de Coordinación, que aún no figuraba oficialmente en su estructura organizacional y carecía de conocimiento y experiencia en el abordaje del problema de las drogas. Con el transcurso del tiempo y la recepción de decenas de millones de euros por concepto del PIC y otros programas, la Secretaría de Coordinación cobraría poder y buscaría ejercer autoridad sobre la Secretaría Técnica, lo cual ocasionaría desavenencias entre ambas secretarías.

Mirando en retrospectiva, el entrevistado A considera que la debilidad institucional de la Secretaría de Coordinación permitió que su organización interna fuera moldeada de acuerdo a las expectativas de la Unión Europea para ejecutar la política antidroga boliviana a través de esa dependencia y no de otra. Sin embargo, en virtud del Decreto Supremo N° 0649 existían dos Secretarías y era necesario aprobar un Reglamento. El entrevistado A afirma que el VDSSC planteó se le asignara un rol ejecutivo a la Secretaría de Coordinación y un rol operativo a la Secretaría Técnica pero la Delegación de la Unión Europea influyó para que la Secretaría de Coordinación se involucrara en el trabajo operativo de diferentes áreas (interdicción, prevención, control de cultivos, relacionamiento internacional) y se convirtiera de cierta forma en otro VDSSC.

El entrevistado A considera que el objetivo del PIC era convertir al CONALTID en una entidad propiamente dicha, similar a la existente en otros países. Con este afán, se

construyó un edificio sede del CONALTID en la ciudad de Santa Cruz de la Sierra, aunque la normativa no permitía que un Consejo de Ministros se instituyera físicamente en un lugar. El PIC también preveía que la institucionalización del CONALTID se concretaría con la asignación gradual de ítems por parte del Estado. Sin embargo, aquello no ocurriría pues se contrataría al personal de la Secretaría de Coordinación con recursos de la cooperación europea. La intención de institucionalizar al CONALTID y desarrollar una memoria institucional con personal de planta no se materializaría.

4.7 Reglamento de 2011

Mediante Resolución No. 001/2011 de 18 de mayo de 2011, el CONALTID aprobó su segundo Reglamento compuesto por veinte artículos divididos en dos títulos y siete capítulos. Este documento quedó sin efecto en 2017 al aprobarse la Ley N° 913 de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Sustancias Controladas y el Decreto Supremo N° 3434. Sin embargo, presentamos una relación breve de algunos aspectos salientes.

El Reglamento determinó las atribuciones del CONALTID, la Secretaría de Coordinación y la Secretaría Técnica; reglamentó la participación de los Ministros y sus Viceministros como representantes en casos excepcionales; y estipuló que las resoluciones del Consejo se adoptarían por mayoría simple de los miembros presentes (CONALTID, 2011a, artículos 6, 18, 20, 12 y 13).

El CONALTID se encargaría de "definir y ejecutar políticas públicas nacionales contra el tráfico ilícito de drogas y sustancias controladas y aprobar sus respectivas estrategias en el marco de la soberanía y dignidad nacional, la concertación social y la interculturalidad." (CONALTID, 2011a, artículo 6, inciso a).

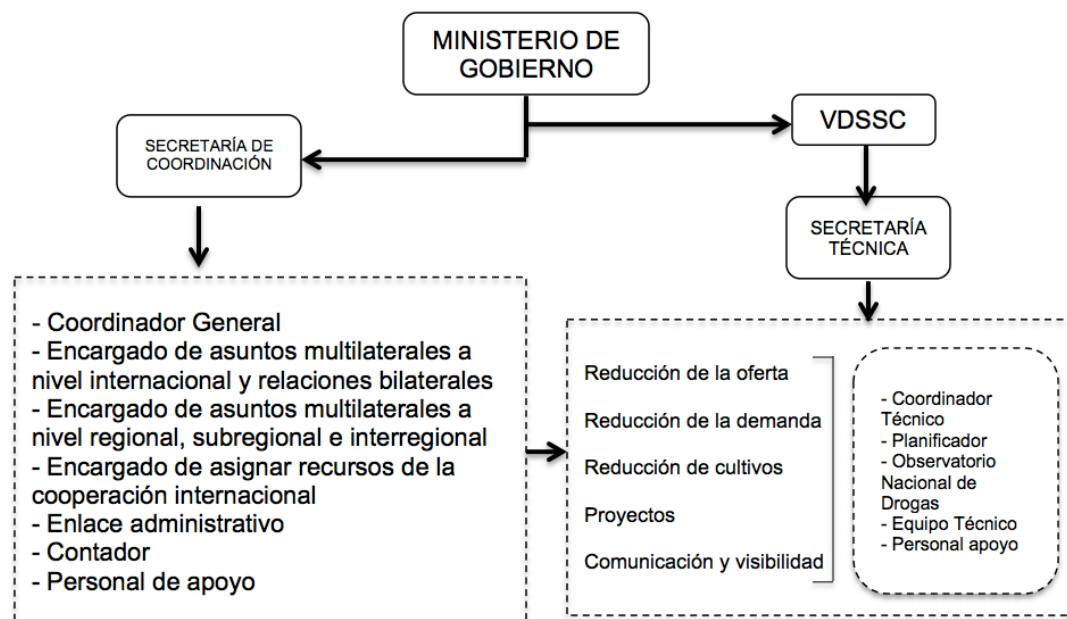
La Secretaría de Coordinación sería responsable de "coordinar, conjuntamente con la Secretaría Técnica y otras instancias del CONALTID, la implementación de políticas,

planes, programas y proyectos nacionales en la lucha contra el tráfico ilícito de drogas y sustancias controladas" y "administrar los recursos del CONALTID" (CONALTID, 2011a, artículo 18, incisos a y e).

La Secretaría Técnica, unidad técnica especializada en la lucha contra el tráfico ilícito de drogas y sustancias controladas, tendría entre sus atribuciones: "diseñar, planificar, elaborar, coordinar, gestionar, gestionar, supervisar, reformular y evaluar políticas, planes, programas y proyectos referidos a la lucha contra el tráfico ilícito de drogas y sustancias controladas en el ámbito nacional y elevarlas a consideración del CONALTID" e "implementar el funcionamiento del Observatorio Nacional de Drogas (...)." (CONALTID, 2011a, artículo 18, incisos a y e).

El 20 de julio de 2011, el Ministerio de Gobierno aprobó la estructura organizacional de las Secretarías de Coordinación y Técnica del CONALTID mediante la Resolución Ministerial N° 070/2011 con el siguiente organigrama:

Ilustración 5. Secretaría de Coordinación y Secretaría Técnica 2011



4.8 Cooperación europea

Bolivia y la Unión Europea acordaron el Programa de Apoyo al Plan de Acción para implementar la Estrategia de Lucha contra el Narcotráfico y Control de Cultivos Excedentarios de Coca 2016-2020, parte del portafolio de Apoyos Presupuestarios Sectoriales (APS), en cuyo marco el bloque europeo transferiría 60 millones de euros al TGN en un período de cuatro años (2016-2019), previo cumplimiento de los criterios de desembolso pactados, bajo seguimiento de los indicadores de resultados y de la mano de un diálogo sectorial entre ambas partes (Delegación de la Unión Europea en Bolivia, 2017, pp. 3-6).

El programa comprendió tres componentes: "i) apoyo presupuestario a la estrategia (50 millones de euros), ii) apoyo a la ONUDD para la realización del monitoreo de cultivos e incautaciones y iii) contrato con la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP) para la provisión de asistencia técnica y capacitación a agencias bolivianas en materia de lucha contra el narcotráfico" (Delegación de la Unión Europea en Bolivia, 2017, p. 6).

La negociación de un nuevo programa de Apoyo Presupuestario Sectorial para el período 2020-2023 comenzó en 2019 (Delegación de la Unión Europea en Bolivia, 2019, p. 6) pero fue interrumpida por los acontecimientos políticos sucedidos a fines de 2019. Según el entrevistado B, el gobierno de Jeanine Áñez quiso retomar la negociación en 2020 pero la Delegación de la Unión Europea en Bolivia prefirió posponerla hasta la posesión de las autoridades que resultarían electas en las elecciones generales de octubre de 2020.

Según el entrevistado A, la considerable asistencia financiera que la Unión Europea le otorgó a Bolivia le valió su reconocimiento como nuevo socio estratégico del gobierno boliviano en la lucha contra el narcotráfico, en reemplazo de los Estados Unidos. También conllevó la asignación de nuevas funciones administrativas a la Secretaría de

Coordinación del CONALTID que si bien le dieron importancia y visibilidad, también le hicieron dejar de lado su posición ejecutiva para convertirse en una unidad ejecutora de recursos de la cooperación internacional. El entrevistado A refirió que quienes estaban a cargo de la Secretaría de Coordinación se aseguraron que los proyectos de ley y reglamento de sustancias controladas que se trabajaban entonces le otorgarían a esa dependencia y no al VDSSC la condición de administrador de recursos de la cooperación internacional, alegando que el VDSSC no podía encargarse de ese trabajo y convertirse en juez y parte.

4.9 Ley N° 913 y Decreto Supremo N° 3434 de 2017

La Ley N° 906, mejor conocida como Ley General de la Coca, y la Ley N° 913 de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Sustancias Controladas fueron promulgadas el 8 y 16 de marzo de 2017, respectivamente. De esta forma, se separó legalmente a la política de lucha contra el narcotráfico de la política de revalorización de la hoja de coca.

La Ley N° 906 (2017) rezonificó las áreas de producción de coca en zonas autorizadas (parte de las Provincias Nor Yungas, Sud Yungas, Inquisivi, Murillo, Muñecas, Franz Tamayo, Caranavi, Saavedra y Larecaja del Departamento de La Paz y parte de las Provincias Chapare, Carrasco y Tiraque del Departamento de Cochabamba) y zonas no autorizadas (aquellas fuera de la delimitación de las zonas autorizadas, incluyendo áreas protegidas y reservas forestales). La superficie total de cultivos de coca permitida se incrementó a 22,000 ha, de las cuales 14,300 corresponderían a La Paz y 7,700 a Cochabamba.

La Ley N° 913 (2017) estableció que "El CONALTID es el máximo organismo para el diseño, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas de lucha contra el tráfico ilícito de drogas y sustancias controladas." (artículo 38, párrafo I). El párrafo II del mismo artículo dispuso que el CONALTID contaría con cinco

miembros (Relaciones Exteriores, Presidencia, Gobierno, Defensa y Salud), los mismos que había estipulado el Decreto Supremo N° 0649 de 2010, con una importante diferencia: por primera vez se hacía referencia a los Ministerios y no a los Ministros.

La Ley N° 913 (2017) también definió a la nacionalización de la lucha contra el tráfico ilícito de sustancias controladas como “un modelo de gestión propio que recupera la soberanía y dignidad en la lucha contra el tráfico ilícito de drogas, sin injerencia extranjera, establece la participación social, la regionalización, el respeto a los Derechos Humanos y de la Madre Tierra, el fortalecimiento de las medidas de salud pública y bienestar social con un enfoque amplio, integrado y equilibrado así como la responsabilidad común y compartida, como parte de una estrategia integral” (artículo 6).

El 13 de diciembre de 2017, el gobierno nacional emitió el Decreto Supremo N° 3434, Reglamento de la Ley N° 913 de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Sustancias Controladas. El artículo 104 de este Reglamento actualizó las atribuciones del CONALTID. A continuación, se resumen las más importantes:

- Aprobar, diseñar y normar las políticas públicas que enmarquen planificación, organización, ejecución, evaluación y coordinación de los planes, programas y proyectos de la lucha contra el tráfico ilícito de drogas; y, la prevención integral, el tratamiento, la rehabilitación y reintegración de personas y su entorno.
- Aprobar la Estrategia de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Sustancias Controladas.
- Verificar la ejecución y el cumplimiento de las decisiones asumidas en el CONALTID, a través de los informes remitidos por la Secretaría Técnica y la Secretaría de Coordinación.
- Promover y aprobar las propuestas de acuerdos y convenios de financiamiento de carácter internacional, intergubernamental, interinstitucional, públicos y/o privados.
- Emitir resoluciones, en el marco de sus atribuciones (Decreto Supremo N° 3434, 2017).

El párrafo III del mismo artículo 104 estipuló la obligación de los miembros del CONALTID de participar y votar en las reuniones plenarias a celebrarse por lo menos una vez al año en forma ordinaria y extraordinaria cuando fuesen convocadas. Para normar el funcionamiento y la votación en las reuniones plenarias, quedó establecido que el CONALTID aprobaría reglamentos (Decreto Supremo N° 3434, 2017).

De acuerdo al párrafo IV, los miembros del CONALTID podrían constituir Comisiones Especiales bajo la coordinación de la Secretaría Técnica y de la Secretaría de Coordinación (Decreto Supremo N° 3434, 2017). Esta facultad de crear nuevas instancias de coordinación podría haber resultado positiva de haberse materializado.

Las funciones que el Ministro(a) de Gobierno debería cumplir en representación del CONALTID fueron especificadas en el artículo 105. A continuación se ofrece un resumen:

- Promover, negociar y suscribir acuerdos y convenios de carácter intergubernativo e interinstitucional, públicos y/o privados en el marco de la lucha contra el tráfico ilícito de sustancias controladas;
- Promover y rubricar acuerdos y convenios de financiamiento externo para la lucha contra el tráfico ilícito de sustancias controladas, a ser negociados y suscritos por el Ministerio de Planificación del Desarrollo;
- Suscribir acuerdos y convenios internacionales de carácter técnico relativos al tráfico ilícito de sustancias controladas (Decreto Supremo N° 3434, 2017).

4.9.1 Secretaría Técnica

El Viceministerio de Defensa Social y Sustancias Controladas, uno de los tres Viceministerios dependientes del Ministerio de Gobierno, es la Secretaría Técnica de carácter operativo, especializada en la lucha contra el tráfico ilícito de sustancias

controladas, que debe desarrollar las tareas encomendadas por el CONALTID (Ley N° 913, 2017, artículo 40).

El artículo 107 del Decreto Supremo N° 3434 (2017) determinó las funciones del VDSSC como Secretaría Técnica del CONALTID que se resumen a continuación:

- Estructurar las propuestas de planificación, organización, ejecución y evaluación de la lucha contra el tráfico ilícito de sustancias controladas, presentadas por los miembros del CONALTID.
- Aplicar las políticas públicas en materia de tráfico ilícito de sustancias controladas.
- Dirigir técnicamente los planes, programas y proyectos de control y fiscalización de tráfico ilícito de sustancias controladas.
- Elevar al CONALTID informes sobre la implementación de políticas públicas, planes, programas, proyectos y actividades, anualmente y cuando se lo requiera.

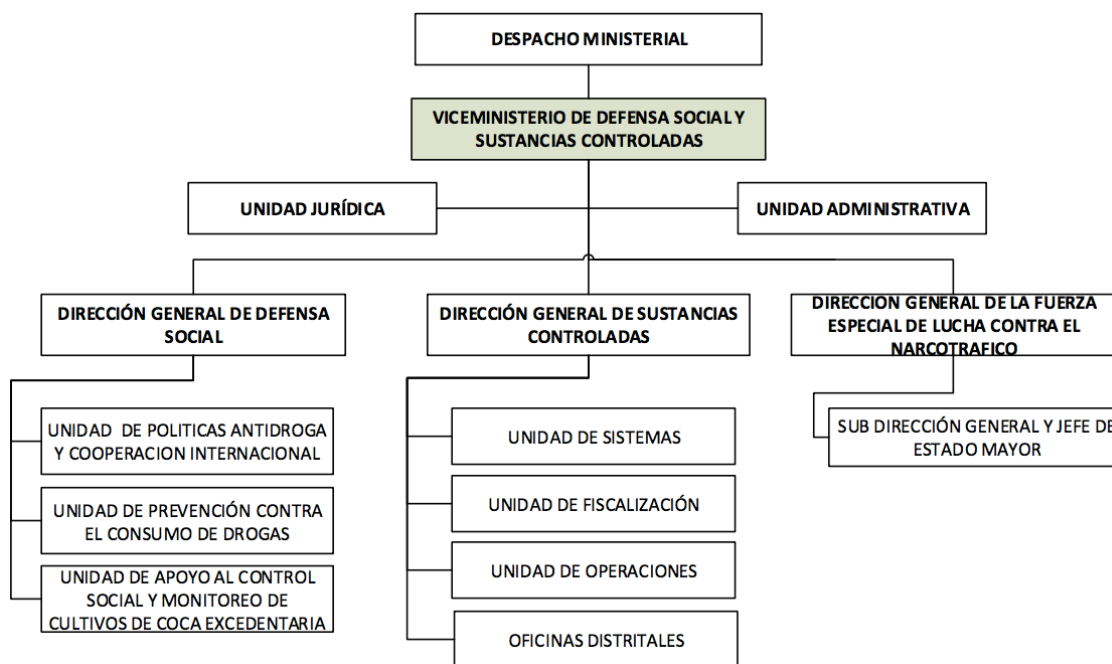
De acuerdo al entrevistado A, la Secretaría Técnica, al igual que el CONALTID, es una entidad abstracta sin una estructura, cuyas funciones son las mismas que las del VDSSC. En la práctica, el VDSSC asume como Secretaría Técnica cuando se reúne el CONALTID y deja de serlo cuando termina la reunión. No obstante, desde que el Ministerio de Gobierno asumió la responsabilidad principal sobre el CONALTID, el VDSSC cumplió con la función de hacer seguimiento a las decisiones del CONALTID, ante la falta de acción por parte de la Secretaría de Coordinación que dependía directamente del despacho del Ministro de Gobierno.

En criterio del entrevistado B, conforme a la normativa, a la Secretaría Técnica le correspondía operativizar las decisiones del CONALTID pero como esta labor recaía en el VDSSC que tenía funciones propias asignadas por el Decreto Supremo N° 29894, se generaba un choque de funciones porque el VDSSC operaba de una manera y como Secretaría Técnica debía asumir otro tipo de responsabilidades.

Para el entrevistado C, la Secretaría Técnica no debiera estar en el Ministerio de Gobierno, debiera estar en un nivel más alto pero se interpone el afán de centralidad del Ministerio de Gobierno y la impronta que le da a todos los trabajos desde una mirada policial, de seguridad, haciendo que los temas sociales o sanitarios sean accesorios. Entonces, la Secretaría Técnica por sobre todo debería ser un gran actor de articulación en la parte técnica.

Conforme al Manual de Organización y Funciones (MOF) del Ministerio de Gobierno (2019), y según se observa en el organigrama que se encuentra debajo, el VDSSC cuenta con dos Unidades que dependen directamente del despacho del Viceministro(a) y tres Direcciones Generales: Unidad Jurídica, Unidad Administrativa, Dirección General de Defensa Social (DGDS), Dirección General de Sustancias Controladas (DGSC) y Dirección General de la Fuerza Especial de Lucha contra el Narcotráfico (DGFELCN) (pp. 18 y 19).

Ilustración 6. Viceministerio de Defensa Social y Sustancias Controladas 2019



La DGDS debe "proponer, desarrollar, aplicar y evaluar políticas, estrategias, programas y proyectos para la lucha contra el tráfico ilícito de sustancias controladas de manera coordinada con las instituciones involucradas en la temática" y "diseñar, coordinar y ejecutar la implementación de políticas públicas, planes, programas y proyectos nacionales y subnacionales de lucha contra el narcotráfico y de prevención del consumo de drogas lícitas e ilícitas" (Ministerio de Gobierno, 2019, p. 100).

De la DGDS dependen la Unidad de Políticas Antidroga y Cooperación Internacional (UPACI), la Unidad de Prevención contra el Consumo de Drogas (UPCCD) y la Unidad de Apoyo al Control Social y Monitoreo de Cultivos de Coca Excedentaria (UACSMCC) (Ministerio de Gobierno, 2019, pp. 18-19). El entrevistado A explicó que desde 2010 el peso del CONALTID recayó sobre el VDSSC y la DGDS asumió la responsabilidad principal, en vista que ni la DGFELCN ni la DGSC podían hacerse cargo pues la primera es operativa y la segunda es administrativa. Acotó que como las unidades de la DGDS cubren todas las áreas de la problemática de las drogas, es posible cumplir con el trabajo. Además, la estabilidad laboral en el VDSSC y la DGDS permitió construir una memoria institucional y desarrollar las capacidades necesarias.

Ilustración 7. Dirección General de Defensa Social 2019



Ministerio de Gobierno, 2019.

La UPACI tiene como función "coordinar la implementación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas antidroga establecidas en la estrategia de lucha contra el narcotráfico, planes, programas, proyectos y acciones operativas" (Ministerio de Gobierno, 2019, p. 103).

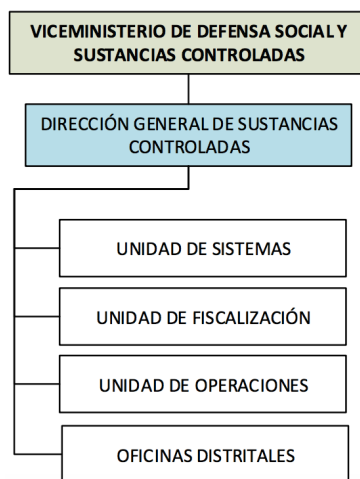
La UPCCD tiene entre sus funciones: "diseñar, formular, coordinar y ejecutar la implementación de planes y acciones de prevención integral del consumo de drogas lícitas e ilícitas en el ámbito educativo, familiar y comunitario", "coordinar, monitorear, evaluar y apoyar con asistencia técnica, la elaboración e implementación de planes de reducción de la demanda de drogas con gobiernos subnacionales" y "promover y apoyar la conformación de comités locales de prevención, tratamiento e integración de drogodependientes en las Entidades Territoriales Autónomas (ETA)". (Ministerio de Gobierno, 2019, p. 106).

La UACSMCC tiene entre sus funciones: "coordinar planes de erradicación/racionalización con el Comando Estratégico Operacional (CEO), Viceministerio de Coca y Desarrollo Integral (VCDI) para el control de cultivos excedentarios de coca", "realizar el control, seguimiento y monitoreo a la erradicación/racionalización de cultivos excedentarios de coca" y "analizar, verificar y realizar el seguimiento técnico al informe de monitoreo de cultivos de coca de la ONUDD de manera coordinada con las instituciones involucradas en la temática (DIGPROCOCA, DIGCOIN, CEO, FELCN, SERNAP, INRA)" (Ministerio de Gobierno, 2019, p. 109).

La DGSC tiene la responsabilidad de "controlar y fiscalizar la producción, importación, exportación, comercialización, transporte, utilización y/o cualquier otra actividad con sustancias químicas controladas" que realicen "personas naturales y/o jurídicas en el territorio nacional, evitando su desvío para fines ilícitos" (Ministerio de Gobierno, 2019,

p. 113). Dependen de la DGSC, la Unidad de Sistemas, la Unidad de Fiscalización, la Unidad de Operaciones y las Oficinas Distritales (Ministerio de Gobierno, 2019, p. 19).

Ilustración 8. Dirección General de Sustancias Controladas 2019



Ministerio de Gobierno, 2019.

La Unidad de Sistemas debe "implementar, desarrollar y mantener los sistemas informáticos actualizados a nivel nacional" para "registrar, verificar, controlar y fiscalizar las actividades lícitas con sustancias químicas controladas." (Ministerio de Gobierno, 2019, p. 116).

La Unidad de Fiscalización tiene como responsabilidad "coordinar, dirigir y ejecutar las operaciones de control y fiscalización sobre el manejo y manipulación de las sustancias químicas controladas para evitar el desvío a actividades ilícitas (...)" (Ministerio de Gobierno, 2019, p. 118).

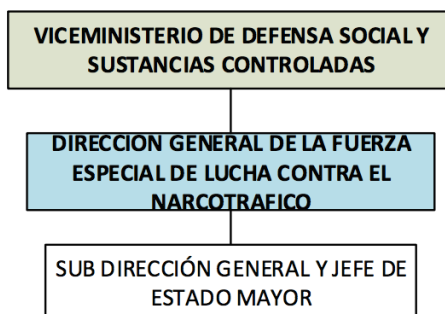
La Unidad de Operaciones debe "atender, valorar, analizar, procesar, coordinar, proponer requisitos y brindar información a personas naturales y/o jurídicas de todos los trámites de autorizaciones previas para la importación, exportación o producción de las

sustancias químicas controladas dentro del marco vigente, así como la actualización de los procesos y procedimientos de la Dirección." (Ministerio de Gobierno, 2019, p. 120).

A las Oficinas Distritales - Regionales les corresponde "coordinar y ejecutar acciones de registro, control y fiscalización a las actividades de producción, importación, exportación, comercialización, transporte, utilización y cualquier actividad con sustancias químicas controladas" que realicen "personas naturales y/o jurídicas a nivel departamental o regional, con el fin de evitar su desvío para fines ilícitos." (Ministerio de Gobierno, 2019, p. 122).

"La DGFELCN, como organismo técnico, científico, operativo y especializado de la Policía Boliviana, es el titular en las funciones de interdicción al narcotráfico y delitos conexos en el Estado Plurinacional de Bolivia." (Ministerio de Gobierno, 2019, p. 125). En ese marco, debe "planificar, organizar, dirigir, coordinar, supervisar y evaluar acciones de interdicción en la lucha contra el narcotráfico y delitos conexos; previniendo, interviniendo e investigando estos delitos (...), cumpliendo el marco normativo con participación social, respeto a los derechos humanos y protección al medio ambiente." (Ministerio de Gobierno, 2019, p. 125). De la DGFELCN depende la Sub Dirección General y Jefe de Estado Mayor (Ministerio de Gobierno, 2019, p.19).

Ilustración 9. Dirección General de la FELCN 2019



Ministerio de Gobierno, 2019.

La Subdirección General y Jefe de Estado Mayor que tiene el objetivo de "realizar acciones que contribuyan a organizar, planificar, ejecutar, controlar y supervisar las actividades operativas y de asesoramiento en la interdicción contra el narcotráfico y delitos conexos; asimismo, coadyuvar en la definición de criterios y prioridades asignadas." (Ministerio de Gobierno, 2019, p. 128).

Aunque no se menciona en el MOF, el Centro de Investigaciones Técnico Científico en Toxicología y Sustancias Controladas (CITESC), creado mediante el artículo 43 de la Ley N° 913 de 2017, forma parte integral de la DG-FELCN y debería ejercer, a través de sus Centros Regionales, funciones técnicas y académicas a nivel nacional, en estudios, investigaciones científicas y análisis pericial e instrumental en temas relacionados a sustancias controladas, psicotrópicos, estupefacientes y las Nuevas Drogas Psicoactivas (NPS) (Decreto Supremo N° 3434, artículo 51).

En criterio del entrevistado B, es contradictorio que el país continúe operando con un sistema que la DEA dejó establecido pues la dependencia directa de la FELCN del VDSSC obedece a un sistema concebido por esa agencia estadounidense que se contrapone a los principios de soberanía e independencia que guían la lucha contra el narcotráfico desde que el primer período de gobierno del MAS. Según el entrevistado B, este aspecto no se analizó cuando se configuró la estructura organizacional del CONALTID.

4.9.2 Secretaría de Coordinación

La Secretaría de Coordinación era la unidad organizacional por medio de la cual el CONALTID desarrollaba sus funciones y tenía por objetivo coordinar y gestionar el funcionamiento interno del CONALTID, así como coordinar con otras instancias involucradas en la lucha contra el tráfico ilícito de sustancias controladas (Ley N° 913, 2017, artículo 39). El Decreto Supremo N° 3434 (2017) mencionaba a la figura del

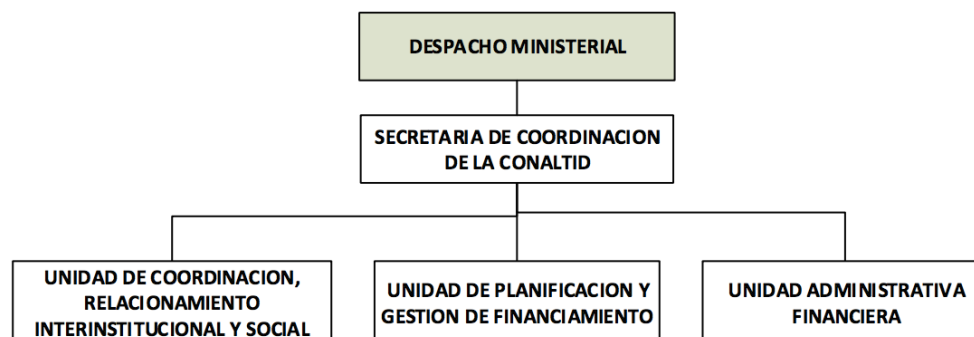
Coordinador General de la Secretaría de Coordinación y disponía que sus funciones fueran determinadas mediante Resolución Ministerial (artículo 106, párrafo II).

Las funciones que tenía la Secretaría de Coordinación del CONALTID, según el párrafo I del artículo 106 del Decreto Supremo N° 3434 (2017), se resumen a continuación:

- Proponer al CONALTID la ejecución de planes, programas, proyectos y acciones en materia de lucha contra el tráfico ilícito de sustancias controladas, emergentes del financiamiento de la cooperación internacional.
- Coordinar con la Secretaría Técnica, las instancias del CONALTID y otras entidades públicas la ejecución de dichos planes, programas y proyectos destinados al sector público.
- Coordinar con Estados y organismos internacionales financiamiento para la lucha contra el tráfico ilícito de sustancias controladas.
- Gestionar, administrar y asignar recursos de la cooperación internacional bilateral y/o multilateral a las instituciones involucradas para la ejecución de las políticas públicas en materia de lucha contra el tráfico ilícito de sustancias controladas, en el marco de la Estrategia de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Sustancias Controladas.
- Realizar el seguimiento al cumplimiento de las decisiones adoptadas y resoluciones del CONALTID.
- Convocar a reuniones ordinarias y extraordinarias, por instrucciones del Presidente(a) de Bolivia, el Ministro de Gobierno, que ejerce la presidencia en ausencia del Presidente(a), o a solicitud de otros Ministros que forman parte del CONALTID.
- Elaborar los proyectos de resolución del CONALTID para su consideración y aprobación.

En la estructura organizacional del Ministerio de Gobierno de 2019, la Secretaría de Coordinación del CONALTID se encontraba en el nivel desconcentrado y bajo dependencia directa del despacho del Ministro de Gobierno (Ministerio de Gobierno, 2019, pp. 19-20). Como se observa en la Ilustración 9, la Secretaría de Coordinación contaba con tres unidades principales: Unidad de Coordinación, Relacionamento Interinstitucional y Social; Unidad de Planificación y Gestión de Financiamiento; y Unidad Administrativa Financiera (Ministerio de Gobierno, 2019, p. 21).

Ilustración 10. Secretaría de Coordinación del CONALTID 2019



Ministerio de Gobierno, 2019.

La Secretaría de Coordinación, al ser una unidad desconcentrada con financiamiento propio, elaboró su propio MOF. No obstante, recordó el entrevistado A, por mucho tiempo no pudo aprobarse dicho MOF y la estructura organizacional de la Secretaría de Coordinación debido a que su funcionamiento y contratación de personal dependían completamente de los recursos provenientes de la cooperación internacional. Pese a ello, el MOF fue finalmente aprobado mediante Resolución Ministerial N° 006/2019 de 9 de enero de 2019 (Ministerio de Gobierno, 2019, p. 193).

El MOF de la Secretaría de Coordinación aprobado en enero de 2019 recogió la estructura organizacional aprobada en 2018, que contemplaba las áreas Jurídica y de Comunicación, el Enlace Departamental Santa Cruz y otras tres unidades:

- Unidad de Coordinación, Relacionamento Interinstitucional y Social; de cual dependían las áreas de Coordinación y Articulación Interinstitucional; y de Coordinación y Articulación Social.
- Unidad de Planificación y Gestión de Financiamiento; de la cual dependían las áreas de Gestión de Programas, Proyectos y Acciones; Planificación, Evaluación y Seguimiento; y Gestión de Financiamiento.
- Unidad Administrativa Financiera; de la cual dependían las áreas Administrativa y Financiera (Secretaría de Coordinación del CONALTID, 2018, p. 4).

Según la información proporcionada por el entrevistado B, en 2019, la Secretaría de Coordinación contaba con 62 puestos para el funcionamiento de sus unidades y áreas. De esos puestos únicamente el cargo de Coordinador General tenía un ítem asignado. Los puestos restantes se asignaban con contratos financiados con recursos de cooperación de la Unión Europea. Durante el gobierno de Jeanine Áñez, se evaluó el trabajo que cumplía el personal y se concluyó que no se justificaba la cantidad de contratos existentes. Por tanto, solo se llenaron 45 de los 62 puestos disponibles. El entrevistado B explicó que la Secretaría de Coordinación debía articular el trabajo del CONALTID, los Ministerios -con base en las competencias que tienen- debían generar las políticas necesarias y las entidades asumir su responsabilidad y elaborar proyectos sustantivos, no requerimientos de compra de bienes y servicios. Para cumplir con estas funciones, un equipo de veinte personas resultaría suficiente, afirmó el entrevistado B.

El entrevistado A coincidió con el entrevistado B en cuanto al excesivo número de puestos en la Secretaría de Coordinación, y señaló que una estructura óptima de dicha Secretaría pudo haber contemplado un Coordinador y un equipo reducido conformado por un Responsable de Relacionamento Internacional, un Responsable del Área Legal, un Responsable Técnico y un Responsable Administrativo. No más de cuatro personas hacían falta para llevar a cabo el trabajo de coordinación.

Por otra parte, el entrevistado A aseveró que nadie cumplió el rol de coordinación en la generación de la política antidroga durante el gobierno de Jeanine Áñez pues las funciones de gestión, administración y asignación de los recursos de la cooperación internacional que la Secretaría de Coordinación del CONALTID cumplía, la consagraron como una UELICN para los recursos internacionales y desconfiguraron la estructura organizacional del CONALTID. La Secretaría de Coordinación no debiera haber ejecutado recursos de la cooperación internacional pues si bien llevar a cabo esa tarea es necesario, no puede hacerse desde una dependencia ejecutiva. En la práctica, la Secretaría de Coordinación se dedicó a hacer seguimiento a los procesos administrativos de adquisiciones y contrataciones, y al hacerlo perdió de vista su rol principal.

En criterio del entrevistado A, la ejecución de recursos interfiere en el trabajo que debe llevar a cabo una unidad técnica pues le hace perder la perspectiva de lo que hace. Por ello, VDSSC se abstuvo de tomar parte en la administración de recursos de la cooperación internacional como Secretaría Técnica y optó por no frenar la asignación de esas funciones a la Secretaría de Coordinación pues era consciente de que cultivar la relación con los cooperantes, tarea asignada a la Secretaría de Coordinación, era importante para mantenerlos como socios estratégicos.

El entrevistado A considera que la administración de recursos de la cooperación internacional pudo haberse asumido de dos formas:

- Con una unidad dedicada exclusivamente a la administración de recursos de la cooperación internacional, similar al Fondo Nacional de Desarrollo Integral (FONADIN), institución pública desconcentrada bajo tuición del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, que financia y ejecuta programas y proyectos de desarrollo integral y sostenible en las zonas de producción de coca y zonas de migración hacia áreas de producción de coca (FONADIN, 2020). Esta unidad gestora debiera haber gestionado gastos de inversión como sistemas de control aéreo,

monitoreo de cultivos de coca, inteligencia o alerta temprana para que las entidades territoriales autónomas identifiquen amenazas, vulnerabilidades y riesgos del consumo de sustancias psicoactivas.

- Mediante la transformación de la Secretaría de Coordinación en una unidad ejecutora de los recursos de la cooperación internacional, separada del ámbito técnico porque la ejecución de recursos conlleva procesos burocrático-administrativos y de auditoría que no deben mezclarse con los asuntos operativos.

De acuerdo al entrevistado B, se desvirtuó lo que debía ser la Secretaría de Coordinación y su función de operativizar y articular el funcionamiento del Consejo pues la propia norma le asignaba a dicha Secretaría la responsabilidad de administrar y gestionar los recursos de cooperación internacional para la lucha contra el narcotráfico, por lo cual debía hacer un levantamiento de proyectos de las entidades del sector, ponerlos a conocimiento del Consejo de Ministros, aprobar algunos, asignar recursos y hacer seguimiento a su implementación. Sin embargo, en la práctica, continúa explicando el entrevistado B, lo que hacía la Secretaría de Coordinación era adquirir todo lo que solicitaban las otras instituciones, sin que los Ministros del CONALTID conocieran las solicitudes, lo cual no está previsto en el Decreto Supremo de contrataciones. El Ministerio de Gobierno y el VDSSC decidían qué se adquiriría. En ese sentido, era necesario un reglamento para la aprobación de los proyectos y planes mencionados en la Ley N° 913 y el Decreto Supremo N° 3434 que estipulara las competencias que los Ministerios asumen al aprobar las políticas de drogas y los proyectos.

El entrevistado B lamentó que los recursos de cooperación de la Unión Europea fueran utilizados para atender requerimientos de gasto corriente y que en el período 2019-2020 no se hubiera financiado ni un solo proyecto que incidiera en la política de lucha contra el narcotráfico. Por ejemplo, el Observatorio Boliviano de Seguridad Ciudadana y Lucha contra las Drogas (OBSCLCD) solicitaba el pago del alquiler de los ambientes que

ocupa y los sueldos de sus consultores pues solo el cargo de Director tenía asignado un ítem. Si se hiciera un análisis de la ejecución financiera de los recursos transferidos por la UE, se vería que la Secretaría de Coordinación llegó a ejecutar apenas el 30%. El resto fue revertido a cuentas del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Por otra parte, según el entrevistado B, en cuanto al trabajo de coordinación, entre noviembre de 2019 y octubre de 2020, solo hubo una reunión para aprobar la nueva estrategia antidrogas. En esa reunión, los Ministros no tenían conocimiento de lo que estaban aprobando. Como Secretaría de Coordinación, se debería cumplir con pasos previos que permitan generar un *feedback* con los Ministros de manera que lleguen al Consejo completamente conscientes de lo que están aprobando algo que hace a su competencia.

El entrevistado C coincidió en que la Secretaría de Coordinación fue fortalecida para manejar los fondos de cooperación y apuntó que fue un gran error dejarla por fuera de la distribución presupuestaria que hace el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Además, tenerla como instancia intermediaria en la asignación de recursos generó problemas de todo orden. Por otra parte, su personal se incrementó sin ningún motivo.

4.9.3 Observatorio Boliviano de Seguridad Ciudadana y Lucha contra las Drogas

A través de la Ley N° 913 (2017), artículo 41, párrafo I, se creó el OBSCLCD como entidad desconcentrada del Ministerio de Gobierno, con "la función de recopilar, generar, procesar, analizar, interpretar y difundir información sobre seguridad ciudadana, criminalidad transnacional y delitos en todas sus manifestaciones en el territorio nacional, que contribuya a la toma de decisiones, implementación y evaluación de políticas adoptadas en materia de seguridad estatal (...)."

El OBSCLCD debía implementar el Sistema Nacional de Información sobre Seguridad Estatal (SNISE), con la participación de entidades públicas con competencia en asuntos que el Observatorio es responsable de investigar, según el párrafo IV del artículo 41 de la Ley N° 913 (2017). En la rendición pública de cuentas correspondiente a la gestión 2020, el Ministerio de Gobierno informó que el OBSCLCD no creó las bases para la estructuración del SNISE. Es decir, entre 2017 y 2020, no se tomaron siquiera los pasos iniciales para la puesta en marcha del SNISE (Ministerio de Gobierno, 2021).

De acuerdo a la Ley N° 913 (2017), artículo 41, párrafo III, la estructura, funciones y dependencia administrativa del OBSCLCD se establecerían mediante el reglamento de la ley. Sin embargo, el Decreto Supremo N° 3434 no incluyó disposición alguna relativa al OBSCLCD. El MOF del Ministerio de Gobierno (2019) dispuso que el OBSCLCD dependería directamente del despacho del Ministro(a) de Gobierno, como se observa debajo, y contaría con dos unidades funcionales dependientes: Área de Análisis de Lucha contra las Drogas y Área de Análisis de Seguridad Ciudadana (pp. 177-179).

Ilustración 11. Observatorio Boliviano de Seguridad Ciudadana y Lucha contra las Drogas 2019



Ministerio de Gobierno, 2019.

El entrevistado C observó que el Observatorio de drogas dependa directamente del despacho del Ministro de Gobierno y que sea al mismo tiempo un Observatorio de seguridad ciudadana, con lo cual la problemática de las drogas acabara siendo analizada desde la perspectiva de seguridad en general y seguridad ciudadana en particular. El entrevistado remarcó que los Observatorios de drogas deben proporcionar una base de información y evidencia para formular políticas públicas de una manera más seria.

Lamentó que el Observatorio de drogas boliviano funcionara de forma discontinua y con serias limitaciones desde que fue originalmente instituido en 2004, debido al poco interés en hallar evidencia para explicar aspectos de la problemática no vinculados a los indicadores de éxito de la interdicción (decomisos, detenidos, etc.). Advirtió que si no se genera información en otros ámbitos, las políticas de drogas continuarán concentrándose en los datos de interdicción que de hecho son manejados con mucho recelo por la FELCN que incluso tiene desconfianza en entregarlos al propio Observatorio.

De acuerdo al entrevistado C, el Observatorio llevó a cabo estudios epidemiológicos con muy poca validez para hacer política pública pues la encuesta sobre drogas no funciona culturalmente en Bolivia. Nadie reconoce que está consumiendo drogas y se genera un infraregistro que beneficia la narrativa de que el consumo de drogas no es un problema en Bolivia. Durante el gobierno de transición y a su solicitud, la asistencia técnica extranjera inició un proceso para definir una agenda de investigación. En ese marco, se llevaría a cabo una revisión bibliográfica de documentos científicos y otros estudios, y se elaboraría un mapeo lo más detallado posible de cómo funciona el fenómeno de drogas en Bolivia, incluyendo actores, factores y relaciones, con apoyo. Luego, se llevaría a cabo una discusión sobre lo que conocemos, la información que existe y aquello que sería estratégico conocer. Todo ello facilitaría iniciar una discusión profunda sobre el fenómeno de drogas, el sistema de cara a la política y lo que no está abordando. Este trabajo se suspendió tras el inicio del período de gobierno de Luis Arce.

El entrevistado C considera que sería beneficioso para el Observatorio contar con un Comité Científico que sirva de acompañamiento metodológico y científico, como ocurre en otros países. De manera gratuita, el Observatorio podría recibir el asesoramiento de los mejores expertos del país para que le ayuden a plantear su trabajo. Además, se generaría una red nacional de investigadores en materia de drogas que podría alimentarse con un fondo nacional de investigación con el concurso de otras entidades. El objetivo debe ser que el Observatorio se convierta en una referencia de gestión de

conocimiento en materia de drogas en el país, junto con las redes institucionales y de investigación que son importantes para consolidar este trabajo.

Un aspecto importante, señala el entrevistado B, es que el OBSCLCD, a pesar de ser una entidad desconcentrada, nunca fue autosuficiente pues presentaba periódicamente a la Secretaría de Coordinación del CONALTID requerimientos para pagar el alquiler de sus oficinas y los salarios de su personal y para comprar bienes y algún que otro servicio. Por otro lado, nunca cumplió con su deber de proporcionar evidencia científica para la formulación de las políticas de drogas. El entrevistado C confirmó que nunca se le asignó presupuesto del erario público al OBSCLCD; por lo que siempre dependió del dinero de la cooperación internacional que la Secretaría de Coordinación le transfería luego de cumplir con procesos burocráticos que demoraban meses, consumiendo gran parte de un año de trabajo que acababa perdiéndose.

4.9.4 Red de Prevención Integral, Tratamiento, Rehabilitación y Reintegración de personas con adicciones y su entorno

La Ley N° 913 (2017) creó la Red de Prevención Integral, Tratamiento, Rehabilitación y Reintegración de personas con adicciones y su entorno, en el marco de las competencias que el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas deben ejercer de manera concurrente para gestionar el sistema de salud y educación, y garantizar la seguridad ciudadana (artículo 29, párrafo I).

La Red tendría como atribuciones aprobar y realizar seguimiento a la implementación de la política de prevención integral, tratamiento, rehabilitación y reintegración de personas con adicciones y su entorno; establecer mecanismos de coordinación intersectorial para la prevención integral, tratamiento, rehabilitación y reintegración de personas con adicciones y su entorno; y promover la articulación entre el nivel central del Estado y las

entidades territoriales autónomas, así como con las entidades privadas sin fines de lucro (Ley N° 913, 2017, artículo 30).

El Decreto Supremo N° 3434 (2017) definió a la Red como "un espacio técnico deliberativo de coordinación interinstitucional y multisectorial para la reducción de la demanda de drogas, en el marco de las políticas del Consejo Nacional de Lucha contra el Narcotráfico" (artículo 63, párrafo I), que estaría integrado por el Sistema Nacional de Salud (Ministerio de Salud), Sistema Nacional de Educación - Sistema Educativo Plurinacional (Ministerio de Educación) y Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (Ministerio de Gobierno) y por toda institución pública y privada con o sin fines de lucro que desarrolle acciones de prevención integral, tratamiento, rehabilitación y reintegración de personas con adicciones y su entorno (artículo 63, párrafo II).

El Ministerio de Salud, a través de la instancia que designe como Entidad Operativa, debe asumir las funciones operativas de coordinación, articulación y dirección de la Red, y ejercer atribuciones como:

- Elaborar la política de prevención integral, tratamiento, rehabilitación y reintegración de las personas con adicciones y su entorno, en coordinación con las entidades territoriales autónomas;
- Diseñar e implementar un sistema de seguimiento, monitoreo y evaluación de dicha política;
- Elaborar y socializar protocolos, manuales y guías de prevención integral, tratamiento, rehabilitación y reintegración de personas con adicciones y su entorno, en coordinación con los sistemas que conforman la Red;
- Coordinar con los Servicios Departamentales de Salud (SEDES) y los Servicios Departamentales de Gestión Social (SEDEGES), la acreditación de los servicios públicos y privados de atención para drogodependientes y personas en situación de calle a nivel nacional;

- Coordinar la implementación de planes, programas y proyectos, priorizando poblaciones vulnerables, con los diferentes niveles de administración del Estado;
- Convocar a los integrantes de la Red mínimamente tres veces al año para sesiones;
- Elevar al CONALTID informes anuales sobre el cumplimiento de la política antes mencionada (Decreto Supremo N° 3434, 2017, artículo 66, párrafos I y II).

El Ministerio de Salud debía gestionar, a través de la Secretaría de Coordinación del CONALTID, recursos económicos para la implementación de planes, proyectos y programas priorizados por la Red (Decreto Supremo N° 3434, 2017, artículo 63, párrafo IV).

De acuerdo al entrevistado C, la Red no se reunió entre 2017 y 2020 porque el Ministerio de Salud no tenía la capacidad técnica e institucional para convocar a otros actores y dirigirla. Para este entrevistado, la Red estuvo paralizada porque no existió quién pudiera activarla, animarla y llevarla hacia adelante. En determinado momento, la asistencia técnica provista por la Unión Europea coadyuvó al Ministerio de Salud para convocar a otros actores y elaborar un plan conjunto para la Red que resultaría siendo una especie de incentivo para que los actores se hicieran parte y no quedaran fuera. Sin embargo, estos esfuerzos de apoyo a la Red fueron interrumpidos por los acontecimientos políticos ocurridos en el país, quedando la Unión Europea a la espera de poder retomarlos. La falta de acción denota que las implicancias sociales y sanitarias del problema de las drogas interesan muy poco. Fundamentalmente, no se percibe al consumo de drogas como un problema.

4.10 Nueva estructura organizacional de la Secretaría de Coordinación en 2020

Durante el gobierno de transición, el CONALTID continuó estando conformado por los Ministerios de Gobierno, Relaciones Exteriores, Presidencia, Defensa y Salud y Deportes. Asimismo, conservó las mismas funciones.

Sin embargo, el Ministerio de Gobierno, mediante la Resolución Ministerial N° 211/2020 de 16 de septiembre de 2020, aprobó un nuevo MOF y una nueva estructura organizacional para la Secretaría de Coordinación. Dentro de la estructura organizacional del CONALTID en 2020 se identificaron los siguientes niveles:

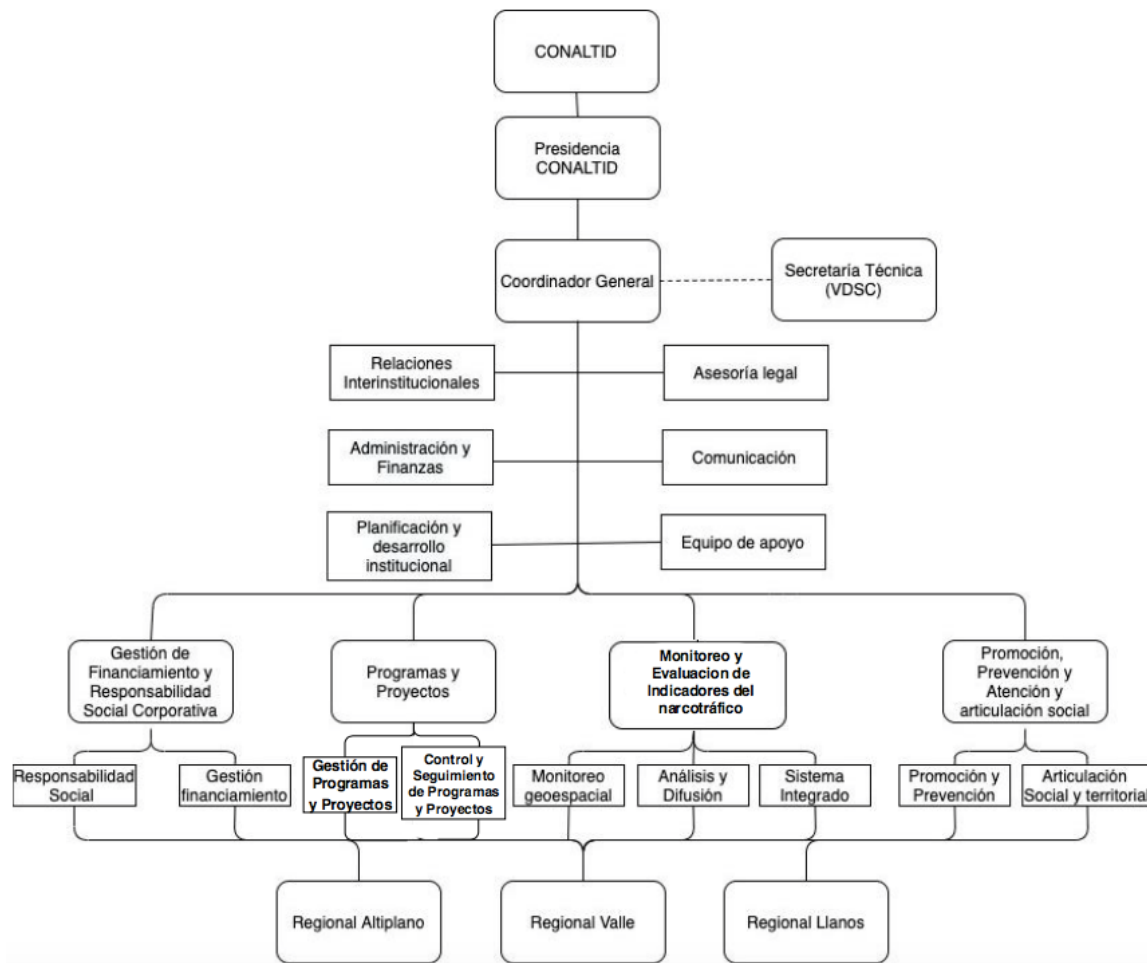
Nivel directivo: El CONALTID y su presidencia del CONALTID ejercida por el(la) Presidente(a) en ejercicio o por el(la) Ministro(a) de Gobierno.

Nivel ejecutivo: La Coordinación General y las áreas de asesoramiento: Asesoría Legal, Relaciones Interinstitucionales, Planificación y Desarrollo Institucional, y Comunicación. Estas implementaban las políticas y tomaban decisiones para el funcionamiento de la entidad de acuerdo con los lineamientos definidos en el nivel directivo.

Nivel operativo: Las áreas sustantivas y administrativas que ejecutaban las operaciones de la entidad: Administración y Finanzas; Gestión de Financiamiento y Responsabilidad Social Corporativa; Programas y Proyectos; Monitoreo y Evaluación de Indicadores del Narcotráfico; Promoción, Prevención, Atención y Articulación Social; Regional Altiplano; Regional Valles; y Regional Llanos (Ministerio de Gobierno, 2020a).

Los niveles y unidades que componían la estructura organizacional de la Secretaría de Coordinación del CONALTID se observan en la ilustración 11:

Ilustración 12. Secretaría de Coordinación del CONALTID 2020



Ministerio de Gobierno, 2020.

Ahora, nos referiremos a las unidades que desarrollaban trabajo sustantivo y a sus funciones. La Coordinación General, ubicada en el nivel ejecutivo, tenía como objetivo "coordinar, gestionar y representar, conjuntamente con la Secretaría Técnica y otras instancias del CONALTID, la implementación de políticas, planes, programas y proyectos en la lucha contra el tráfico ilícito de drogas y sustancias controladas." (Ministerio de Gobierno, 2020a).

Ilustración 13. Coordinación General 2020



Ministerio de Gobierno, 2020.

Las funciones principales de la Coordinación General se resumen a continuación:

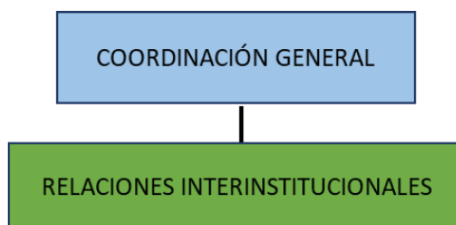
- Coordinar y gestionar el funcionamiento interno de la Secretaría de Coordinación.
- Proponer y administrar el destino de los ingresos e intereses provenientes de la monetización de los bienes confiscados.
- Coordinar la gestión y/o gestionar recursos de la cooperación internacional, bilateral y multilateral.
- Participar y realizar el seguimiento a asuntos bilaterales y multilaterales en apoyo a la implementación de la Estrategia 2020-2025.
- Coordinar con los miembros del CONALTID y otras instituciones involucradas en la lucha contra el tráfico ilícito de drogas y sustancias controladas, a nivel nacional e internacional.
- Coordinar las actividades de las Áreas Organizacionales de la Secretaría de Coordinación para el logro de las metas y objetivos propuestos.
- Asignar recursos de la cooperación internacional para atender requerimientos de las entidades involucradas en la lucha contra el tráfico ilícito de sustancias controladas (Ministerio de Gobierno, 2020a).

El entrevistado B señaló que durante el gobierno de transición la Secretaría de Coordinación operó con un equipo numeroso desde Santa Cruz de la Sierra, ciudad donde está ubicado el edificio sede del CONALTID que fue construido con recursos de

la Unión Europea. Como toda decisión tomada en la Secretaría de Coordinación debía ser aprobada por el Ministerio de Gobierno, se presentaron problemas. La distancia física dificultaba la coordinación diaria con el Ministerio de Gobierno.

El área de Relaciones Interinstitucionales ubicada en el nivel ejecutivo debía "coordinar con la cooperación internacional, organismos internacionales, embajadas, Ministerios del poder ejecutivo, entidades públicas, instituciones privadas para articular aspectos de la política de lucha contra las drogas y la demanda de apoyo, así como articular a la SC CONALTID a plataformas y redes." (Ministerio de Gobierno, 2020a).

Ilustración 14. Relaciones Interinstitucionales 2020



Ministerio de Gobierno, 2020.

En ese marco, el área de Relaciones Interinstitucionales representaba al Coordinador General en las instancias de coordinación con las instituciones del nivel central del Estado, cooperación internacional, gobiernos autónomos departamentales y municipales. (Ministerio de Gobierno, 2020a). El entrevistado B refirió que esta área se hizo cargo de la negociación de un nuevo programa de Apoyo Presupuestario Sectorial (APS) con la Delegación de la Unión Europea en Bolivia, que eventualmente fue pospuesta.

El área de Planificación y Desarrollo Institucional ubicada también en el nivel ejecutivo tenía como función principal "dirigir y desarrollar los procesos de planificación estratégica y operativa -formulación, monitoreo, seguimiento y evaluación-; seguimiento de proyectos y de desarrollo institucional y tecnológico de la Secretaría de Coordinación del CONALTID" (Ministerio de Gobierno, 2020a).

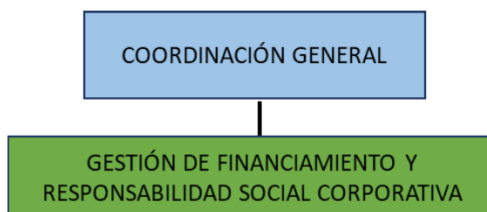
Ilustración 15. Planificación y Desarrollo Institucional 2020



Ministerio de Gobierno, 2020.

El área de Gestión de Financiamiento y Responsabilidad Social Corporativa tenía como función "gestionar recursos para la ejecución de la Estrategia 2020-2025 (...), con la cooperación internacional, organismos de financiamiento bilateral y multilateral, gobiernos autónomos departamentales y municipales y entidades privadas." (Ministerio de Gobierno, 2020a). Además, debía elaborar y ejecutar un programa de responsabilidad social corporativa en cada región del país; coordinar con las entidades encargadas de la prevención del consumo de drogas; y coordinar con plataformas y redes asuntos relacionados con la lucha contra el narcotráfico (Ministerio de Gobierno, 2020a).

Ilustración 16. Gestión de Financiamiento y Responsabilidad Social Compartida 2020

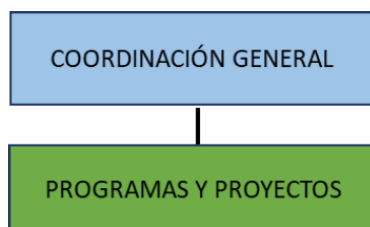


Ministerio de Gobierno, 2020.

El área de Programas y Proyectos debía "gestionar la cartera de programas, proyectos y/o acciones de fortalecimiento, mediante la identificación de necesidades, desarrollo de propuestas, valoración técnica, implementación, seguimiento, monitoreo y cierre, para contribuir a las metas de la lucha contra el tráfico ilícito de sustancias controladas, en coordinación con las unidades regionales Altiplano, Valles y Llanos." (Ministerio de Gobierno, 2020a). Además, debía brindar asistencia técnica a las entidades involucradas

y/o relacionadas con la lucha contra el tráfico ilícito de sustancias controladas para la formulación y/o ajuste de programas, proyectos y/o acciones de fortalecimiento; implementar, controlar, monitorear y cerrar programas, proyectos y acciones de fortalecimiento; y realizar el acompañamiento a la ejecución de adquisición de bienes y/o contratación de servicios en el marco de los programas, proyectos y/o acciones de fortalecimiento (Ministerio de Gobierno, 2020a).

Ilustración 17. Programas y Proyectos 2020



Ministerio de Gobierno, 2020.

El área de Monitoreo y Evaluación de Indicadores de Narcotráfico debía "realizar el monitoreo a los indicadores de la Estrategia 2020-2025 (...), seguimiento y evaluación a la implementación de programas y proyectos en las regionales de: Altiplano, Valles y Llanos, y la gestión de datos geoespacial, estadístico e informático de interés sectorial." (Ministerio de Gobierno, 2020a). Para el entrevistado B, esta área duplicaba las funciones del OBSCLCD.

Ilustración 18. Monitoreo y Evaluación de Indicadores de Narcotráfico 2020



Ministerio de Gobierno, 2020.

El área de Promoción, Prevención y Atención y Articulación Social tenía como responsabilidad "coordinar los aspectos sociales de la reducción de la demanda de drogas a través de acciones de promoción, prevención, atención y articulación social de la problemática del consumo de drogas" (Ministerio de Gobierno, 2020a).

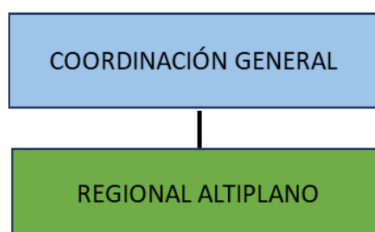
Ilustración 19. Promoción, Prevención y Atención y Articulación Social 2020



Ministerio de Gobierno, 2020.

La oficina Regional Altiplano debía "coordinar el levantamiento de la demanda, generar propuestas, implementar y realizar seguimiento y evaluación de programas, proyectos y/o acciones de fortalecimiento en los departamentos de Oruro, La Paz y Potosí, en coordinación con las áreas de programas y proyectos y seguimiento y evaluación de la estrategia." (Ministerio de Gobierno, 2020a).

Ilustración 20. Regional Altiplano 2020

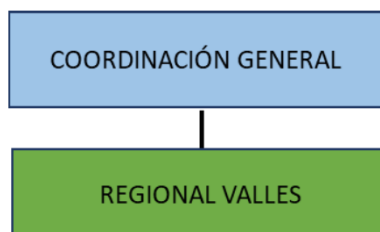


Ministerio de Gobierno, 2020.

La oficina Regional Valles tenía como objetivo "coordinar el levantamiento de la demanda, generar propuestas, implementar y realizar seguimiento y evaluación de programas, proyectos y/o acciones de fortalecimiento en los departamentos de

Cochabamba, Chuquisaca y Tarija, en coordinación con las áreas de programas y proyectos y seguimiento y evaluación de la estrategia." (Ministerio de Gobierno, 2020a).

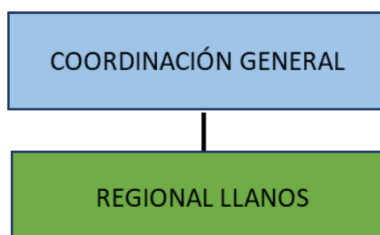
Ilustración 21. Regional Valles 2020



Ministerio de Gobierno, 2020.

La oficina Regional Llanos tenía el objetivo de "coordinar el levantamiento de la demanda, generar propuestas, implementar y realizar seguimiento y evaluación de programas, proyectos y/o acciones de fortalecimiento en los departamentos de Santa Cruz, Beni y Pando, en coordinación con las áreas de programas y proyectos y seguimiento y evaluación de la estrategia." (Ministerio de Gobierno, 2020a).

Ilustración 22. Regional Llanos 2020



Ministerio de Gobierno, 2020.

Para el entrevistado B, estas regionales usurpaban funciones de otras instituciones del Estado. Por ejemplo, en el marco de la Regional Llanos, en Cochabamba se creó un laboratorio de justicia que usurpaba funciones del Ministerio de Justicia, de la Procuraduría General del Estado, del Tribunal Constitucional y otras con competencia en políticas de justicia.

4.11 Modificación de la Ley N° 913 de 2017

El 21 de diciembre de 2020, el Ministerio de Gobierno presentó ante la Comisión de Gobierno, Defensa y Fuerzas Armadas de la Asamblea Legislativa Plurinacional un proyecto de ley para modificar la Ley N° 913 de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Sustancias Controladas de 16 de marzo de 2017, creando una nueva Dirección dependiente del Ministerio de Gobierno, a partir de la fusión de la Secretaría de Coordinación del CONALTID y la UELICN, con el propósito de "generar austeridad, con un ahorro económico al Estado", aduciendo que dichas dependencias hacían lo mismo pero manejando recursos distintos (Ministerio de Gobierno, 2020d).

A minutos de la media noche del 22 de diciembre de 2020, el Senado sancionó el mencionado proyecto de ley que había sido tramitado de forma expedita tras ser dispensado de seguir el trámite ordinario (Senado de Bolivia, 2020), a pesar de no tratar un asunto perentorio o de emergencia. El 6 de enero de 2021, al límite del término de diez días hábiles establecido en la Constitución Política del Estado para la promulgación de leyes, la Ley N° 1358 de Modificaciones de la Ley N° 913 fue promulgada pero su entrada en vigor quedó pendiente hasta la publicación de su Decreto Supremo Reglamentario (Ley N° 1358, 2021, Disposición Final Segunda). Aunque la presente investigación se circunscribe al período 2016-2020, nos referiremos brevemente y solo con fines informativos a los aspectos relevantes de la Ley N° 1358 y el Decreto Supremo N° 4456 de 2021.

La Ley N° 1358 tuvo por objeto "modificar la denominación de la Sección I de Capítulo VI del Título I, los Artículos 38, 39, 40 y el Parágrafo II del Artículo 63, de la Ley N° 913 de 16 de marzo de 2017, de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Sustancias Controladas, a fin de:

- Conformar el Consejo de Política Integral para la Eliminación del Tráfico Ilícito de Sustancias Controladas, Coca Excedentaria y Prevención de Consumo de Drogas - CPI.
- Crear la Dirección de Apoyo a la Prevención del Consumo de Drogas, Control del Tráfico Ilícito de Sustancias Controladas y Coca Excedentaria - DIPREVCON." (Ley N° 1358, 2021, artículo 1).

De acuerdo a la Ley N° 1358 (2021), el CPI es "el máximo organismo para la aprobación, seguimiento y evaluación de la política de control del tráfico ilícito de sustancias controladas, coca excedentaria y prevención del consumo de drogas del Estado Plurinacional de Bolivia" (artículo 3, párrafo I); es presidido por el Presidente o la Presidenta del Estado y en su ausencia por el Ministro o la Ministra de Gobierno; y está conformado además por los(as) Ministros(as) de la Presidencia, Relaciones Exteriores, Defensa, Salud y Deportes, Desarrollo Rural y Tierras, y Educación; o por los(as) Viceministros(as) de Coordinación y Gestión Gubernamental; Relaciones Exteriores; Defensa y Cooperación de Desarrollo Integral; Promoción, Vigilancia Epidemiológica y Medicina Tradicional; Coca y Desarrollo Integral; y Educación Regular (artículo 3, párrafo II). Llama la atención la reincorporación de la actividad de "control (...) de [la] coca excedentaria" en la atribución legal principal de la autoridad nacional de drogas, que había sido removida de la Ley N° 913 de 2017. Otro aspecto que se observa novedoso es que se identifique por primera vez a los Viceministerios integrantes de la autoridad nacional de drogas.

En criterio del entrevistado C, el cambio de denominación de la autoridad nacional de drogas, de CONALTID a CPI, al menos en lo discursivo, denotó la intención de dejar de lado el enfoque duro de lucha contra el narcotráfico y dar paso a una mirada más integral para abordar los impactos que tienen las propias políticas de drogas. De concretarse ese viraje, expresó el entrevistado C, sería un avance para la política de drogas que las

miradas sean más completas y más complejas; aunque el matiz es que el Ministerio de Gobierno y el VDSSC mantengan su centralidad en la problemática.

En cuanto a las instancias de coordinación, la Ley N° 1358 (2021) preservó a la Secretaría Técnica, a cargo del VDSSC, asignándole como funciones prestar apoyo técnico y de coordinación de las reuniones del CPI, y coadyuvar en la operativización, seguimiento y cumplimiento de las políticas públicas aprobadas por el CPI. Asimismo, estableció el Comité Técnico (instancia de coordinación que no existía en el marco del CONALTID), a ser conformado por los representantes técnicos, profesionales y especialistas de los Ministerios integrantes del CPI, designados por su Máxima Autoridad Ejecutiva, a reunirse trimestralmente a convocatoria de la Secretaría Técnica y bajo la coordinación de un representante del Ministerio de Gobierno.

Para el entrevistado C, el Comité Técnico que se ubica entre el Consejo y la Secretaría Técnica debería desplegarse en varias mesas, entre ellas, la Red de Prevención Integral, que podrían tratar distintos temas e integrar a actores de la sociedad civil y actores territoriales. Para este entrevistado, estas plataformas hacen falta dentro de la arquitectura organizacional de la autoridad nacional de drogas y cuando no existen, la política refleja estas carencias.

Con respecto a la DIPREVCON, creada por la Ley N° 1358 (2021) como una institución pública desconcentrada bajo dependencia del Ministerio de Gobierno, resultante de la fusión de la Secretaría de Coordinación y la UELICN, el Decreto Supremo N° 4456 de 21 de enero de 2021, Reglamento de la Ley N° 1358, le asignó las funciones resumidas a continuación:

- Gestionar, administrar y transferir recursos económicos internos y externos destinados a la implementación de las políticas de prevención integral del consumo, tratamiento, rehabilitación y reintegración de las personas afectadas; control del tráfico ilícito de sustancias controladas y de recursos excedentarios de coca;

- Proporcionar mecanismos de apoyo logístico necesarios para la implementación de las políticas aprobadas por el CPI;
- Contratar bienes y servicios.
- Administrar y ejecutar los recursos destinados al pago del reconocimiento económico mensual dispuesto en el Decreto Supremo No 0282 de 2 de septiembre de 2009.
- Cubrir costos de capacitación y entrenamiento en tareas técnicas y operativas especializadas de los actores que ejecuten las políticas, planes, programas y proyectos en el marco de la estrategia antidrogas (artículo 7).

El Decreto Supremo N° 4456 también estableció que la DIPREVCON estaría a cargo de una Directora o Director General Ejecutivo, a ser designado por la Ministra o el Ministro de Gobierno; y que su organización y estructura serían definidas mediante normativa interna (artículo 10).

5 CAPÍTULO V: EVALUACIÓN DE LAS INSTANCIAS Y LOS MECANISMOS DE COORDINACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE DROGAS EN BOLIVIA 2016-2020

5.1 Actores oficiales y no oficiales

Como relató el entrevistado C, el OBSCLCD inició en 2020 un proceso de identificación de los actores involucrados en la problemática de las drogas en Bolivia, que desafortunadamente quedó inconcluso. El Ministerio de Gobierno confirmó en su audiencia de rendición pública de cuentas correspondiente a la gestión 2020 que el OBSCLCD no cumplió con el compromiso de contar con un mapa de identificación de actores estratégicos (Ministerio de Gobierno, 2021).

El único mapa de actores de la problemática de las drogas en Bolivia que pudo hallarse para esta investigación fue elaborado por una firma consultora en 2012 como parte del Plan de Desarrollo Estratégico Interinstitucional en apoyo a la implementación de la Estrategia de Lucha contra el Narcotráfico y Reducción de Cultivos Excedentarios de Coca 2011-2015, que fue desarrollado con la asistencia de la ONUDD en Bolivia (Strategy Advisors for Government Reform, 2012).

Tomando como referencia elementos de dicho producto, el MOF 2020 del Ministerio de Gobierno, documentos institucionales del CONALTID, artículos académicos sobre la materia y las entrevistas realizadas, presentamos de manera consecutiva los cuadros 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 y 11, que contienen una relación no exhaustiva de los actores oficiales y no oficiales que deberían participar en los procesos de políticas de drogas por áreas de trabajo. Los cuadros contienen cinco categorías: Actor, Nivel del Estado, Institución, Dependencia y Subdependencia. Estas últimas dos categorías se emplean en sentido amplio pues comprenden relaciones de dependencia estricta (directa o funcional) o de tuición en el caso de entidades descentralizadas o autárquicas.

Cuadro 3. Control de cultivos excedentarios de coca

Actor	Nivel del Estado	Institución	Dependencia	Subdependencia
Oficial	Nacional	Ministerio de Gobierno	Viceministerio de Defensa Social y Sustancias Controladas	Dirección General de Defensa Social: Unidad de Apoyo al Control Social y Monitoreo de Cultivos de Coca Excedentaria
Oficial	Nacional	Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras	Viceministerio de Coca y Desarrollo Integral	Dirección General de la Hoja de Coca e Industrialización (DIGCOIN)
				Dirección General de Desarrollo Integral de las Regiones Productoras de Coca (DIGPROCOCA)
Oficial	Nacional	Ministerio de Medio Ambiente y Agua	Servicio Nacional de Áreas Protegidas (SERNAP)	
Oficial	Nacional	Ministerio de Defensa/ Fuerzas Armadas	Comando Estratégico Operacional (CEO) "Tte. Girona"	Fuerzas de Tarea Conjunta (FTC Yungas y FTC Chapare)
			Fuerzas de Tarea Especial	Diablos Verdes, Diablos Negros, Diablos Rojos, Diablos Azules
No oficial	Departamental	Asociación Departamental de Productores de Coca (ADEPCOCA)	Dies regionales distribuidas en las provincias productoras de coca (Ramos, 2018, p. 54)	Comités comunales que representan a los sindicatos comunales (Ramos, 2018, p. 54)
No oficial	Regional	Coordinadora de Federaciones Campesinas de los Yungas (COFECAY)		
No oficial	Regional	Coordinadora de las Seis Federaciones del Trópico de Cochabamba	F.E. Colonizadores de Chimoré; F.E. Trabajadores campesinos del Trópico de Cochabamba; F.E. Colonizadores de Carrasco Tropical; F. E. Centrales Unidas; F.E. Yungas Chapare y F. A. Mamoré - Bulu Bulu (Ramos et al., 2011, p. 13)	

Elaboración propia

Cuadro 4. Desarrollo integral y sostenible

Actor	Nivel del Estado	Institución	Dependencia	Subdependencia
Oficial	Nacional	Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras	Viceministerio de Coca y Desarrollo Integral	Dirección General de Desarrollo Integral de las Regiones Productoras de Coca (DIGPROCOCA): Unidades de Desarrollo Económico-Social de los Yungas de La Paz (UDESU) y del Trópico de Cochabamba (UDESTRO)
				Dirección General de la Hoja de Coca e Industrialización (DIGCOIN): Unidad de Industrialización de la Coca
			Fondo Nacional de Desarrollo Integral (FONADIN)	
			Instituto Nacional de Innovación Agropecuaria y Forestal (INIAF)	
Oficial	Nacional	Ministerio de Medio Ambiente y Agua	Viceministerio de Medio Ambiente, Biodiversidad y Cambios Climáticos	Dirección General de Biodiversidad y Áreas Protegidas: Unidades de Conservación Ecoregional
Oficial	Nacional	Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural	Viceministerio de la Micro y Pequeña Empresa	
			Viceministerio de Comercio Interno y Exportaciones	
Oficial	Nacional	Ministerio de Planificación del Desarrollo	Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo	
Oficial	Departamental	Gobiernos Departamentales		
Oficial	Municipal	Gobiernos Municipales		
No oficial	Departamental Regional	Organizaciones sociales		

Elaboración propia

Cuadro 5. Interdicción al narcotráfico

Actor	Nivel del Estado	Institución	Dependencia	Subdependencia
Oficial	Nacional	Ministerio de Gobierno	Viceministerio de Defensa Social y Sustancias Controladas	Dirección General de la FELCN; Comando Nacional de la Unidad Móvil de Patrullaje Rural (UMOPAR) y Grupos Especiales de Inteligencia y Operaciones Especiales; Control de Aeropuertos; Control de la Coca; e Investigación de Casos Especiales
Oficial	Nacional	Comando General de la Policía Boliviana		
Oficial	Nacional	Ministerio de Gobierno	Dirección General de Migración	
Oficial	Nacional	Ministerio de Defensa/ Fuerzas Armadas	Fuerzas de Tarea Especial	Diablos Verdes, Diablos Negros, Diablos Rojos, Diablos Azules
Oficial	Nacional	Ministerio de Defensa	Viceministerio de Defensa y Cooperación al Desarrollo Integral	Dirección General de Zonas de Seguridad Fronteriza
Oficial	Nacional	Ministerio de Economía y Finanzas Públicas	Aduana Nacional	
Oficial	Nacional	Ministerio Público	Dirección de la Fiscalía Especializada en Delitos de Narcotráfico, Pérdida de Dominio, Financiamiento del Terrorismo y Legitimación de Ganancias Ilícitas	Fiscalía Especializada en Delitos de Narcotráfico
Oficial	Nacional	Órgano Judicial	Tribunal Supremo de Justicia	Tribunales Departamentales de Justicia: Tribunales y Jueces en materia penal
Oficial	Departamental	Gobiernos Departamentales		
Oficial	Municipal	Gobiernos Municipales		
No oficial	Departamental Regional	Organizaciones sociales		

Elaboración propia

Cuadro 6. Fiscalización de sustancias químicas controladas

Actor	Nivel del Estado	Institución	Dependencia	Subdependencia
Oficial	Nacional	Ministerio de Gobierno	Viceministerio de Defensa Social y Sustancias Controladas	Dirección General de Sustancias Controladas: Unidad de Fiscalización, Unidad de Operaciones y Oficinas Distritales
				Dirección General de la FELCN: Grupo de Investigación de Sustancias Químicas (GISUQ) Centro de Investigaciones Técnico Científico en Toxicología y Sustancias Controladas (CITESC)
Oficial	Nacional	Ministerio de Hidrocarburos y Energías	Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH)	
			Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB)	
Oficial	Nacional	Ministerio de Economía y Finanzas Públicas	Aduana Nacional	
Oficial	Nacional	Ministerio de Defensa	Viceministerio de Defensa y Cooperación al Desarrollo Integral	Dirección General de Zonas de Seguridad Fronteriza
Oficial	Nacional	Ministerio de Defensa/ Fuerzas Armadas	Fuerzas de Tarea Especial	Diablos Verdes, Diablos Negros, Diablos Rojos, Diablos Azules
Oficial	Nacional	Ministerio Público	Dirección de la Fiscalía Especializada en Delitos de Narcotráfico	Fiscalía Especializada en Delitos de Narcotráfico
Oficial	Nacional	Órgano Judicial	Tribunal Supremo de Justicia	Tribunales Departamentales de Justicia: Tribunales y Jueces en materia penal
No oficial	Nacional Departamental Municipal	Asociaciones de personas naturales o jurídicas que realizan actividades lícitas con sustancias químicas controladas		

Elaboración propia

Cuadro 7. Control de medicamentos y nuevas sustancias psicoactivas

Actor	Nivel del Estado	Institución	Dependencia	Subdependencia
Oficial	Nacional	Ministerio de Salud y Deportes	Agencia Estatal de Medicamentos en Salud y Tecnologías en Salud (AGEMED)	Departamento de Autorizaciones de Comercialización
				Departamento de Vigilancia y Control
				Laboratorio de Control de Calidad y Toxicología
Oficial	Nacional	Ministerio de Gobierno	Viceministerio de Defensa Social y Sustancias Controladas	Dirección General de la FELCN
Oficial	Nacional	Ministerio de Defensa	Viceministerio de Defensa y Cooperación al Desarrollo Integral	Dirección General de Zonas de Seguridad Fronteriza
Oficial	Nacional	Ministerio de Economía y Finanzas Públicas	Aduana Nacional	
Oficial	Departamental	Gobiernos Departamentales	Jefaturas de Farmacias SEDES	
No oficial	Nacional	Cámara de la Industria Farmacéutica Boliviana (CIFABOL)		
No oficial	Nacional	Asociación de Representantes Importadores y Distribuidores de Fármacos de Bolivia (ASOFAR)		
No oficial	Nacional	Asociación de Profesionales Bioquímicos Farmacéuticos en la Regencia (APBIFAR)		
No oficial	Nacional	Asociación Nacional de Propietarios de Farmacias (ANPROFAR)		

Elaboración propia

Cuadro 8. Prevención y combate al lavado de activos

Actor	Nivel del Estado	Institución	Dependencia	Subdependencia
Oficial	Nacional	Ministerio de Economía y Finanzas Públicas	Unidad de Investigaciones Financieras (UIF)	
			Autoridad de Supervisión del Sistema Financiero (ASFI)	
Oficial	Nacional	Ministerio de Gobierno	Viceministerio de Defensa Social y Sustancias Controladas	Dirección General de la FELCN: Grupo de Investigación y Análisis Económico Financiero
Oficial	Nacional	Ministerio Público	Dirección de la Fiscalía Especializada en Delitos de Narcotráfico, Pérdida de Dominio, Financiamiento del Terrorismo y Legitimación de Ganancias Ilícitas	Fiscalía Especializada en Delitos de Narcotráfico
Oficial	Nacional	Órgano Judicial	Tribunal Supremo de Justicia	Tribunales Departamentales de Justicia: Tribunales y Jueces en materia penal
No oficial	Nacional	Asociación de Bancos Privados de Bolivia (ASOBAN)		
No oficial	Nacional	Asociación de Entidades Financieras Especializadas en Micro Finanzas (ASOFIN)		
No oficial	Nacional	Asociación Boliviana de Agentes en Valores (ABAV)		
No oficial	Nacional	Asociación Boliviana de Aseguradores (ABA)		
No oficial	Nacional	Asociación Nacional de Notarios de Bolivia		
No oficial	Nacional	Asociación Boliviana de Agentes y Agencias Inmobiliarias		
No oficial	Nacional Departamental Municipal	Remesadoras de dinero, Casas de Cambio		
No oficial	Nacional Departamental Municipal	Empresas comercializadoras de minerales		

Elaboración propia

Cuadro 9. Control y administración de bienes incautados y confiscados

Actor	Nivel del Estado	Institución	Dependencia	Subdependencia
Oficial	Nacional	Ministerio de Gobierno	Dirección General de Registro, Control y Administración de Bienes Incautados (DIRCABI)	Jefaturas Distritales Departamentales
Oficial	Nacional	Ministerio de Gobierno	Viceministerio de Defensa Social y Sustancias Controladas	Dirección General de la FELCN
				Dirección General de Sustancias Controladas
Oficial	Nacional	Ministerio de Economía y Finanzas Públicas	Unidad de Investigaciones Financieras (UIF)	
Oficial	Nacional	Policía Boliviana	Dirección Nacional de Prevención del Robo de Vehículos (DIPROVE)	
Oficial	Nacional	Ministerio Público	Dirección de la Fiscalía Especializada en Delitos de Narcotráfico, Pérdida de Dominio, Financiamiento del Terrorismo y Legitimación de Ganancias Ilícitas	Fiscalía Especializada en Delitos de Narcotráfico
Oficial	Nacional	Órgano Judicial	Tribunal Supremo de Justicia	Tribunales Departamentales de Justicia: Tribunales y Jueces en materia penal

Elaboración propia

Cuadro 10. Prevención del consumo de drogas

Actor	Nivel del Estado	Institución	Dependencia	Subdependencia
Oficial	Nacional	Ministerio de Salud y Deportes	Viceministerio de Promoción, Vigilancia Epidemiológica y Medicina Tradicional	Dirección General de Promoción y Prevención de la Salud: Unidad de Promoción de la Salud, Gestión y Participación Social
Oficial	Nacional	Ministerio de Gobierno	Viceministerio de Defensa Social y Sustancias Controladas	Dirección General de Defensa Social: Unidad de Prevención contra el Consumo de Drogas
				Dirección General de la FELCN
			Viceministerio de Seguridad Ciudadana	Dirección General de Seguridad Ciudadana y Prevención del Delito
			Dirección General de Régimen Penitenciario	Direcciones Departamentales

Actor	Nivel del Estado	Institución	Dependencia	Subdependencia
Oficial	Nacional	Ministerio de Educación	Viceministerio de Educación Regular	Dirección General de Educación Primaria
				Dirección General de Educación Secundaria
			Viceministerio de Educación Alternativa y Especial	Dirección General de Educación de Adultos
				Dirección General de Educación Especial
			Viceministerio de Educación Superior de Formación Profesional	Dirección de Educación Superior Técnica, Tecnológica, Lingüística y Artística
				Dirección General de Educación Superior Universitaria
				Dirección General de Formación de Maestros
Oficial	Nacional	Ministerio de Justicia	Viceministerio de Igualdad de Oportunidades	
Oficial	Nacional	Ministerio de Planificación del Desarrollo	Instituto Nacional de Estadística	
Oficial	Departamental	Gobiernos departamentales		
Oficial	Municipal	Gobiernos municipales		
Oficial	Nacional	Comité Ejecutivo de la Universidad Boliviana		
No oficial	Nacional Departamental Regional Municipal	ONGs, Fundaciones y Asociaciones		
No oficial	Nacional Departamental Regional Municipal	Medios de comunicación		
No oficial	Nacional Departamental Regional Municipal	Iglesias y Congregaciones religiosas		
No oficial	Nacional Departamental Regional Municipal	Organizaciones sociales		

Elaboración propia

Cuadro 11. Tratamiento, rehabilitación y reintegración de personas con adicciones

Actor	Nivel del Estado	Institución	Dependencia	Subdependencia
Oficial	Nacional	Ministerio de Salud y Deportes	Viceministerio de Gestión del Sistema Sanitario	Dirección General de Redes y Servicios de Salud
				Dirección General de Gestión Hospitalaria
			Viceministerio de Seguros de Salud y Gestión del Sistema Único de Salud	Dirección General de Gestión del Sistema Único de Salud
				Dirección General de Seguros de Salud de Corto Plazo
Oficial	Nacional	Ministerio de Gobierno	Viceministerio de Defensa Social y Sustancias Controladas	Dirección General de Defensa Social: Unidad de Prevención contra el Consumo de Drogas
				Dirección General de la FELCN
			Viceministerio de Seguridad Ciudadana	Dirección General de Seguridad Ciudadana y Prevención del Delito
			Dirección General de Régimen Penitenciario	Direcciones Departamentales
Oficial	Nacional	Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social	Viceministerio de Empleo, Servicio Civil y Cooperativas	Dirección General de Empleo
Oficial	Departamental	Gobiernos departamentales	Servicios Departamentales de Salud	
			Servicios Departamentales de Gestión Social	
Oficial	Municipal	Gobiernos municipales		
No oficial	Nacional Departamental	Asociación Boliviana de Comunidades Terapéuticas		
No oficial	Nacional Departamental Regional Municipal	ONGs, Fundaciones y Asociaciones		
No oficial	Nacional Departamental Regional Municipal	Medios de comunicación		

Elaboración propia

En los cuadros precedentes se incluyeron actores oficiales y actores no oficiales pertenecientes a distintos niveles del Estado. En cuanto a los actores oficiales del nivel central del Estado, se incluyeron actores de los Órganos Ejecutivo y Judicial; no obstante, se considera que el Órgano Legislativo debería observar el desarrollo de los procesos de políticas de drogas, en ejercicio de su atribución de control y fiscalización del trabajo de otros Órganos del Estado. Asimismo, se incluyó al Ministerio Público, institución autónoma del Estado, como actor en las áreas relacionadas con la interdicción y el control de delitos de narcotráfico y delitos conexos. Además, los gobiernos departamentales y municipales se incluyeron como actores en diferentes áreas relacionadas con la reducción de la oferta y la demanda de drogas.

En contraste con la relación de actores oficiales y no oficiales propuesta, en el período 2016-2020, la autoridad nacional de drogas de Bolivia incluyó en sus procesos de políticas casi exclusivamente a actores oficiales del nivel central del Estado, específicamente del Órgano Ejecutivo. Esto se debe en gran medida a la naturaleza legal de la autoridad nacional de drogas como instancia de coordinación de un grupo de carteras ministeriales y al centralismo que desafortunadamente es una institución informal, profundamente arraigada y prácticamente incontestada en los procesos de formulación de las políticas públicas en el país.

5.2 Instancias de coordinación

5.2.1 Relación de instancias operativas y no operativas

Recordemos que las instancias de coordinación son los espacios específicos establecidos para promover la función de coordinación (Repetto y Fernández, 2012, p. 76). Entre 2016 y 2020, las instancias de coordinación de políticas de drogas que se detallan a continuación se encontraban formalmente establecidas pero no operaban u operaban de forma limitada:

CONALTID: Este Consejo de Coordinación del Órgano Ejecutivo conformado entre 2016 y 2020 por cinco carteras ministeriales (Ministerio de Gobierno, Ministerio de Defensa, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de la Presidencia y Ministerio de Salud y Deportes), era responsable de la formulación, implementación y evaluación de las políticas de drogas en Bolivia. Sin embargo, los entrevistados coincidieron en que el CONALTID se reunía en contadas ocasiones, y cuando lo hacía era únicamente para aprobar las estrategias antidrogas que ya habían sido definidas y sobre las cuales tenían poco conocimiento.

Según explicó el entrevistado B, el CONALTID, entendido como Consejo de Ministros, no solía reunirse para tratar asuntos relacionados con la formulación, la implementación o la evaluación las políticas de drogas. Quienes se reunían para formular las políticas de drogas eran representantes de los Ministerios miembros del CONALTID, con funciones técnicas y operativas. El entrevistado B recuerda que a convocatoria de la Secretaría Técnica a cargo del VDSSC, las dependencias de las carteras de Estado que integraban el CONALTID y de otras instituciones del nivel central del Estado sí se reunían para discutir el contenido de las estrategias antidrogas.

Aunque de cierta forma es comprensible que las carteras ministeriales miembros del CONALTID no le dedicaran el tiempo suficiente a los asuntos relacionados con el trabajo del Consejo por tener que atender otras responsabilidades de su competencia, no puede dejar de observarse que se convirtieron en una instancia de aprobación de las políticas de drogas y que no asumieran un rol activo en el proceso de su formulación.

Red de Prevención Integral, Tratamiento, Rehabilitación y Reintegración de personas con adicciones y su entorno: En este espacio técnico deliberativo de coordinación interinstitucional y multisectorial para la reducción de la demanda de drogas, en el marco de las políticas del CONALTID, debían participar el Ministerio de Salud (Sistema Nacional de Salud), el Ministerio de Educación (Sistema Nacional de

Educación - Sistema Educativo Plurinacional), el Ministerio de Gobierno (Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana) y todas las instituciones públicas y privadas con o sin fines de lucro que desarrollan acciones de prevención integral, tratamiento, rehabilitación y reintegración de personas con adicciones y su entorno, de conformidad con el párrafo II, artículo 63, del Decreto Supremo N° 3434, Reglamento de la Ley de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Sustancias Controladas. Desafortunadamente, la Red de Prevención Integral, Tratamiento, Rehabilitación y Reintegración de personas con adicciones y su entorno nunca operó.

Sistema Nacional de Información sobre Seguridad Estatal (SNISE): Este sistema debió integrarse por entidades públicas con competencia en asuntos relacionados con la seguridad ciudadana y la lucha contra el narcotráfico que el OBSCLCD debe investigar (Ley N° 913, 2017, artículo 41, párrafo IV). Sin embargo, los entrevistados confirmaron que no se definió la conformación del sistema y, en consecuencia, éste no operó en el período 2017-2020. Según el entrevistado C, esta sistema hubiera sido de gran utilidad para orientar e impulsar el trabajo del OBSCLCD.

Comisiones Especiales: Los miembros del CONALTID tenían la facultad de constituir Comisiones Especiales bajo la coordinación de la Secretaría Técnica y la Secretaría de Coordinación, de acuerdo al párrafo IV del artículo 104 del Decreto Supremo N° 3434 (2017). Se entiende que con estas comisiones, el CONALTID podría haberse abocado al tratamiento coordinado de asuntos específicos derivados de la problemática de drogas que demandaran atención especial, por el tiempo que fuese necesario. Desafortunadamente, en el período 2016-2020, no se instituyeron estas comisiones y, en consecuencia, no se aprovecharon como instancias de coordinación.

5.2.2 Ideas para repensar la principal instancia de coordinación

De acuerdo al entrevistado C, si se analizara en profundidad el tratamiento del problema de las drogas en Bolivia y se hiciera una evaluación del sistema, los analistas

independientes y los responsables políticos asumirían que lo que se ha estado haciendo desde hace varios años, no ha sido efectivo. Por tanto, continuar trabajando de la misma manera no tiene ningún sentido. La estructura organizacional de la autoridad nacional de drogas, más allá de una mesa de Ministros o de Viceministros que se reúnen muy poco para dar línea grande, debería contar con instancias de coordinación que gestionen diariamente la política de drogas que debe ser conjunta, articulada, común y coordinada. Este tipo de instancias no ha existido, ni a nivel nacional, ni a nivel regional o local.

Para el entrevistado C, un sistema de mesas podría funcionar como en otros países de la región. Por ejemplo, Colombia tuvo en un momento determinado una distribución de poder entre distintos Ministerios de acuerdo a los distintos componentes de su política de drogas. El Ministerio de Gobierno lideraba el área de interdicción. El Ministerio de Salud, el área de prevención del consumo de drogas. El Ministerio de Economía, el control del lavado de activos. El entrevistado remarcó que sería absurdo que el Ministerio de Gobierno llevara la voz cantante en el área de salud. En Bolivia, esta cartera de Estado tiene mucho peso en decisiones relativas al tratamiento de adicciones y no debería ser así; debería ser el Ministerio de Salud que lidere esta área, a pesar de que no considere una prioridad invertir en prevención del consumo de drogas o salud mental. Hace falta una estructura organizacional más amplia y flexible para poder incorporar más actores que ofrezcan soluciones que no siempre son *ad hoc* o específicas.

Para el entrevistado C, quienes participen en las mesas en representación de las instituciones de Estado deberían ser funcionarios técnicos con cierto nivel de decisión. Cada institución debería nombrar a su responsable técnico para que tome decisiones dentro de esa mesa a fin de avanzar con la política. Si se trata de decisiones muy importantes de la mesa técnica específica, se puede pasar a la mesa técnica general y ahí se tomará una decisión o se harán recomendaciones. Por ejemplo, una mesa de tratamiento en la que participen el Ministerio de Salud, los SEDES, el sector privado, etc., facilitaría que se haga la gestión cotidiana del tratamiento en el país.

Las mesas deberán ser activas y animadas y reunirse muy a menudo. Solo en aquellos países donde ha funcionado un sistema de mesas, ha avanzado la política de drogas. Es absolutamente necesario y uno puede llamar a las mesas como quiera (comisiones, grupos, redes, etc.). Lo importante es articular un trabajo conjunto. Articular es sumar tus mecanismos y los del otro y engranarlos para convertirlos en algo nuevo. Al final, es trabajo conjunto en la gestión y en la implementación de una política. Resulta importantísimo entender que la gestión pública para un tema como el de drogas, como para muchos temas ligados al desarrollo, es compleja y requiere un manejo articulado y eso todavía es algo a lo que el sistema se resiste. Por eso, deben haber incentivos para trabajar juntos.

5.3 Mecanismos de coordinación

Con base en los conceptos teóricos contenidos en el capítulo I, se identificaron los siguientes mecanismos de coordinación en el período 2016-2020:

5.3.1 Mecanismo de jerarquía

El CONALTID, como máximo organismo para la formulación, implementación y evaluación de políticas de drogas en el período 2016-2020, presentaba un orden jerárquico que en su nivel más alto tenía al presidente del Estado como presidente titular del Consejo. En la práctica, el presidente del Estado no ejercía la presidencia del CONALTID. No convocaba a las reuniones del Consejo, no las presidía y no participaba en ellas. Tampoco suscribía acuerdos o promovía la obtención de financiamiento externo. En un nivel jerárquico inferior, se encontraba el presidente alterno del CONALTID, que entre 2016 y 2020 fue el Ministro de Gobierno de turno. El presidente alterno era el presidente del CONALTID en los hechos pues ejercía ese rol, convocando a las reuniones del Consejo, presidiéndolas y suscribiendo acuerdos

internacionales de cooperación técnica y financiera en nombre del CONALTID. Por último, los Ministros y las Ministras de las demás carteras integrantes del CONALTID debían participar y votar en las reuniones plenarias del CONALTID y podían requerir explicaciones antes de aprobar aquello que se sometiera a su consideración, según el párrafo III del artículo 104 del Decreto Supremo N° 3434 (2017).

La figura del presidente alterno del CONALTID era clave pues debía liderar el trabajo del Consejo y definir cómo funcionarían las instancias y mecanismos de coordinación del CONALTID. En criterio del entrevistado A, el Ministerio de Relaciones Exteriores debía presidir el CONALTID porque se requiere una mirada imparcial para abordar un problema complejo como el problema de las drogas y se precisa una capacidad de relacionamiento con otros países por la naturaleza global de la problemática, considerando los compromisos internacionales del país. Además, debía aprovecharse la experiencia que la Cancillería acumuló por varios años cuando ejerció la presidencia alterna del CONALTID antes de la reforma legal de 2010.

Para el entrevistado B, el Ministerio de la Presidencia debía presidir el CONALTID porque desde el Ministerio de Gobierno difícilmente se puede tener una óptica integral pues su función específica de lucha contra el crimen le hace tener una visión restringida sobre aspectos que devienen de la lucha contra el narcotráfico como el respeto de los derechos humanos, el desarrollo alternativo y las estructuras económicas de los carteles del narcotráfico. En cambio, el Ministerio de la Presidencia podía haber adoptado un enfoque integral y haber articulado al resto de las carteras de Estado que al margen de ser o no miembros del CONALTID podían generar políticas para coadyuvar a combatir el problema de las drogas.

Además, para el entrevistado B, desde la posición que ocupa el Ministerio de la Presidencia en el gabinete ministerial hubiera sido distinto negociar la convocatoria a las reuniones del Consejo y cualquier otro asunto. Asimismo, le hubiera sido muy útil a la

Secretaría de Coordinación contar con el respaldo del Ministro(a) de la Presidencia en el desarrollo de sus funciones de coordinación y articulación. El entrevistado B mencionó que dentro de la escala de puestos definida por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, el Coordinador General de la Secretaría de Coordinación del CONALTID tenía el rango de Director General pero no era lo mismo ser un Director General del Ministerio de Gobierno que ser un Director General del Ministerio de la Presidencia. Por citar un ejemplo, Ministerios que no formaban parte del CONALTID eran invitados a reuniones pero no querían asistir hasta que el Viceministro de Coordinación Gubernamental del Ministerio de la Presidencia les instruía a hacerlo.

Con un punto de vista similar, el entrevistado C señaló que el abordaje del problema de drogas debía llevarse a un nivel político más alto y el Ministerio de la Presidencia era adecuado para poder articular una política compleja e intersectorial que requiere de una capacidad de convocatoria de todos los sectores. El Ministerio de Gobierno a veces no tenía o no buscaba dicha capacidad de convocatoria puese se sabía como el principal beneficiario de la estructura y presupuesto de la autoridad nacional de drogas en el período 2016-2020.

Para el entrevistado C, el orden jerárquico del CONALTID con una única presidencia no permitía abordar la problemática de las drogas adecuadamente. Reiteró su propuesta de adoptar un sistema de mesas (modelo aplicado en otros países de la región con éxito) de forma que cada institución cabeza de sector presida el trabajo de la mesa de su competencia, en la que participarían otras instituciones y actores que se ocupan de atender la misma faceta de la problemática de las drogas. Esta distribución de responsabilidades debería estar acompañada de la distribución de capacidades y medios (presupuesto e ítems). Anotó que en el período 2016-2020, más del 90% del presupuesto y los ítems se asignó a las áreas de control e interdicción; casi nada se dirigió a educación y salud pues dentro de la política de drogas nunca pesó la inclusión social,

económica y sanitaria. La poca inversión en estos rubros saltaba a la vista; a lo mejor se quiso hacer algo pero nunca se asignó el presupuesto necesario.

El entrevistado C enfatizó que debería dotarse al Ministerio de Salud de medios y capacidad para que pueda llevar adelante la política de reducción de la demanda desde una perspectiva de salud pero alertó que esto implicaría una reforma con una transformación de las estructuras y los presupuestos, lo cual ocasionaría gran resistencia. Planteó que la UELICN funcione por fuera del Ministerio de Gobierno y se dedique a financiar los distintos componentes de la política para alcanzar cierto equilibrio pues la centralidad del Ministerio de Gobierno pesa en la mirada.

5.3.2 Mecanismos de red

Teniendo en cuenta los conceptos teóricos sobre las redes de políticas expuestos en el capítulo I del presente proyecto de grado, se puede señalar que en el marco de la autoridad nacional de drogas de Bolivia en el período 2016-2020, no existieron redes de políticas o intergubernamentales con unidades no subordinadas formalmente a otras, que fueran estructuras independientes, involucraran a múltiples actores u organizaciones, se extendieran más allá de vínculos formales o contaran con conexiones de intercambio o comunicación frecuente.

Lo que existió fueron redes interinstitucionales de coordinación promovidas por el VDSSC como Secretaría Técnica del CONALTID, a partir de la necesidad impuesta por las interdependencias existentes, a efectos de definir las tareas que cada institución/dependencia llevaría a cabo en la implementación de las políticas de control de cultivos excedentarios, sustancias controladas y lavado de activos, principalmente. Estas redes interinstitucionales podrían considerarse como "pseudo redes" que operaban en niveles de coordinación que alcanzaban el intercambio de información y la colaboración, mismos que equivalen a los niveles básico, intermedio básico e intermedio

avanzado de la escala de coordinación. No obstante, estas redes interinstitucionales reunían a instituciones en su mayoría del Órgano Ejecutivo, extrañando la participación de actores clave de otros Órganos del Estado e instituciones autónomas, y según dos entrevistados, no propiciaban una comunicación e intercambio de información fluido, sin necesidad de requerimientos formales. Por otra parte, no operaban al margen del orden jerárquico de la autoridad nacional de drogas, no generaban incentivos para los participantes ni incorporaban aliados para fortalecerlas. Tampoco se evaluaban las capacidades operativas de los actores participantes, ni se desarrollaban un sentido de identidad y pertenencia a la red.

5.3.3 Secretarías y Entidad Operativa

La Secretaría de Coordinación y la Secretaría Técnica del CONALTID, así como la Entidad Operativa de la Red de Prevención Integral, Tratamiento, Rehabilitación y Reintegración de personas con adicciones y su entorno, pueden considerarse mecanismos de coordinación pues fueron constituidas con el objeto de propiciar y facilitar la coordinación y la articulación al interior de instancias de coordinación como el CONALTID y la recién mencionada Red.

Secretaría de Coordinación del CONALTID: Sus funciones de gestión, administración y asignación de los recursos de la cooperación internacional a las instituciones requirientes la convirtieron en una dependencia administrativa, sumergida en procesos de adquisiciones y contrataciones, con lo cual perdió de vista por completo sus funciones y atribuciones de coordinación al interior y exterior del CONALTID, con diversos actores relacionados con la problemática de las drogas. En suma, la Secretaría de Coordinación no cumplió como principal mecanismo de coordinación del CONALTID.

Secretaría Técnica del CONALTID: Si bien el VDSSC no detentaba legalmente la misma responsabilidad de coordinación que la Secretaría de Coordinación, funciones que le fueron asignadas como la estructuración de las propuestas de planificación, organización, ejecución y evaluación de interdicción de sustancias controladas presentadas por los miembros del CONALTID, y la dirección técnica de los planes, programas y proyectos de control y fiscalización de sustancias controladas, le demandaban esfuerzos de coordinación intrainstitucional e interinstitucional, que emprendió aunque con limitaciones y dificultades.

Como reseñamos en el capítulo IV, debido al desarrollo institucional incipiente de la Secretaría de Coordinación y la priorización del trabajo de administración de los recursos de cooperación internacional, el VDSSC asumió casi en su totalidad la responsabilidad de aquella de coordinar la formulación y la implementación de las políticas de drogas, no tener que sortear las pugnas de poder, y la superposición y duplicación de funciones a las que nos referiremos más adelante.

Entidad Operativa de la Red: De acuerdo al artículo 66 del Decreto Supremo N° 3434 (2017), el Ministerio de Salud, a través de la instancia correspondiente -que no pudo ser identificada al momento de redactarse la norma jurídica-, debía asumir las funciones operativas de coordinación, articulación y dirección de la Red de Prevención Integral, Tratamiento, Rehabilitación y Reintegración de personas con adicciones y su entorno. Sin embargo, no lo hizo. El incumplimiento de estas funciones devino en la inoperatividad de la Red que referimos anteriormente. Para el entrevistado C, la experiencia demostró que el Ministerio de Salud, por diversos motivos, es incapaz de asumir la responsabilidad de poner en marcha la Red.

5.4 Coordinación intersectorial (horizontal)

5.4.1 Instituciones y sectores

La formulación de políticas públicas para hacer frente a la compleja y multidimensional problemática de las drogas requiere de una participación multisectorial. El artículo 6 de la Ley N° 913 dispuso que la nacionalización de la lucha contra el tráfico ilícito de sustancias controladas, como modelo de gestión, incluye el fortalecimiento de las medidas de salud pública y bienestar social con un enfoque amplio, integrado y equilibrado como parte de una estrategia integral, que entendemos solo puede alcanzarse con la intervención de varios sectores. El Decreto Supremo N° 3434 (2017), artículo 64, inciso c, establece que la política de prevención integral, tratamiento, rehabilitación y reintegración de personas con adicciones y su entorno, debe construirse incorporando la integralidad, la intersectorialidad, la interculturalidad y la movilización social, principios de la Política de Salud Familiar Comunitaria Intercultural (SAFCI).

En el período 2016-2020, el CONALTID estuvo conformado por cinco carteras de Estado: Ministerio de Gobierno, Ministerio de Defensa, Ministerio de la Presidencia, Ministerio de Relaciones Exteriores y Ministerio de Salud y Deportes. Estas cinco instituciones encabezan cuatro sectores del quehacer público: seguridad, defensa, relaciones internacionales y salud. Sin embargo, dichos sectores no fueron involucrados en los procesos de políticas pues las carteras ministeriales apenas garantizaban su participación individual, con lo cual la misma coordinación interinstitucional estaba en entredicho.

El entrevistado A explicó que con la referida composición ministerial de la autoridad nacional de drogas, los Ministerios de Gobierno y Defensa eran responsables de la reducción de la oferta de drogas; la Cancillería se encargaba de la dimensión internacional de la problemática de las drogas; el Ministerio de Salud era responsable de

la reducción de la demanda de drogas; y el Ministerio de la Presidencia integraba el Consejo por ser la cartera con relación directa con el primer mandatario.

Para el entrevistado A, el Ministerio de Educación debía formar parte de la autoridad nacional de drogas por cuanto la prevención del consumo de drogas es una labor que le compete directamente. Durante el período 2016-2019, se solía invitar al Ministerio de Educación para que tome parte en ese trabajo pero habría sido más sencillo si se lo hubiera integrado al CONALTID oficialmente.

Para el entrevistado B, la composición del CONALTID en el período 2016-2020 estaba incompleta y debía completarse con los Ministerios de Economía y Finanzas Públicas y Desarrollo Rural y Tierras por la lógica establecida en la Ley N° 913 y con la finalidad de que las políticas sobre la hoja de coca sean coordinadas y se genere desarrollo alternativo.

En criterio del entrevistado C, debía ampliarse la base de los sectores que integran la autoridad nacional de drogas y debía articularse la política de drogas con otras políticas sectoriales orientadas a la formalización laboral, la protección social, la salud y la educación, que si bien no son políticas de reducción de la oferta o la demanda de drogas, pueden tener un impacto muy significativo en el fenómeno de las drogas y cómo se desenvuelve en un determinado contexto. Asimismo, debían incorporarse actores del desarrollo que se ocupan del medio ambiente, los derechos de la mujer y el empleo, pues se requieren soluciones complejas de desarrollo y muchas veces las mejores medidas para controlar el problema de drogas están relacionadas con otros temas.

En ese sentido, el entrevistado C sumaría al Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social, y al Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural para la reinserción sociolaboral de personas en conflicto con la ley penal o con problemas de adicciones y para el desarrollo de territorios que son dependientes del narcotráfico. De igual forma, el

Ministerio de Justicia es clave para mejorar el sistema penal y la justicia en general; el Ministerio de Planificación del Desarrollo y el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas son cruciales para controlar el lavado de dinero y para facilitar la transformación del presupuesto asignado a la política de drogas, que requiere mayor inversión. El entrevistado C también enfatizó que es necesario articular al Órgano Legislativo y al Órgano Judicial que nunca fueron incluidos en los procesos de políticas y que son actores indispensables para implementar las política de drogas pues si no se los hace partícipes, pueden generar distorsiones e impacto social negativo en los segmentos de la población a los que se busca asistir con las políticas.

Idealmente, la autoridad nacional de drogas debería ser multisectorial y, en consecuencia, debería operar intersectorialmente. Para ello, son indispensables la voluntad política, el liderazgo de quien preside la instancia de coordinación y de las instituciones cabezas de sector y una planificación estratégica de mediano y largo plazo.

5.4.2 Formulación e implementación de las políticas de drogas

El entrevistado A explicó que la política antidrogas adoptada para el período 2016-2020, al igual que las políticas aprobadas previamente en la era Morales, fueron definidas mediante un procedimiento interinstitucional en el que se trabajaba con todas las instituciones competentes, procurándose hacerlas partícipes a través de la inclusión de actividades que desarrollarían de forma visible, aunque no tuvieran el mismo nivel de involucramiento, conocimiento y experiencia en el abordaje de la problemática de las drogas. Para el entrevistado A, esa dinámica inclusiva con la participación de todos los actores institucionales en el proceso de políticas, aseguraba que las diferentes estrategias fueran representativas y pudieran ser aprobadas sin objeción.

Citando un par de ejemplos, el entrevistado A reseñó que para el control de la legitimación de ganancias ilícitas, el VDSSC como Secretaría Técnica del CONALTID,

apoyándose en el peso político específico de la autoridad que tenía, convocaba exitosamente a reuniones de trabajo a la UIF, la Aduana Nacional y la Dirección General de Administración de Bienes Incautados (DIRCABI). En otra área, el entrevistado A recordó que para implementar la política de control social de los cultivos de hoja de coca, el VDSSC convocaba a la Unidad de Desarrollo del Trópico de Cochabamba (UDESTRO), dependiente del Viceministerio de Coca y Desarrollo Integral, para coordinar las actividades a realizarse y UDESTRO respondía a la convocatoria inmediatamente. Ante la ausencia de liderazgo en el Viceministerio de Coca y Desarrollo Integral, el VDSSC ejercía autoridad sobre sus dependencias informalmente.

De acuerdo al entrevistado A, la Estrategia 2020-2025, "Bolivia, Libre de Drogas", aprobada en febrero de 2020 por el gobierno transitorio de Jeanine Áñez, fue el resultado del trabajo de un grupo de consultores y no de un proceso colectivo en el que participaran las instituciones competentes. Esto representó un cambio de enfoque en la ejecución de las actividades pues hasta noviembre de 2019, se demandaba que los técnicos de las instituciones públicas fueran capaces de ejecutar por sí mismos las actividades de su competencia previstas en las Estrategias antidrogas y planes de trabajo.

El entrevistado B confirmó que el Coordinador General de la Secretaría de Coordinación del CONALTID que asumió a mediados de enero de 2020 trabajó con un grupo muy reducido de funcionarios de la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra (ABT) y generó en semanas una estrategia concentrada en el medio ambiente sin un enfoque integral. La ejecución parcial de la estrategia previa no se evaluó. El entrevistado B añadió que el trabajo que el primer Coordinador General designado por el gobierno de transición había llevado a cabo con alrededor de 40 instituciones para realizar un diagnóstico del problema de las drogas en Bolivia no fue considerado. La exclusión de las instituciones del proceso de formulación de la estrategia ocasionó que éstas no se sientan parte de la estrategia e incluso la desconozcan.

En criterio del entrevistado C, la formulación, la ejecución y la evaluación de las políticas de drogas en Bolivia en el período 2016-2020 fue disfuncional pues el sistema lo era. La cabeza de la articulación -el CONALTID- no se reunía nunca o lo hacía muy pocas veces y no existía una coordinación entre todos los actores. El entrevistado C explicó que en esencia un sistema de política pública debe tener ojos y cerebro. En el caso del CONALTID, ni sus ojos (Observatorio de Drogas) ni su cerebro (capacidad de análisis) funcionaban. En sus propias palabras:

Nadie analizaba ni pensaba la política pues ello requiere un grupo de analistas que esté continuamente observando lo que está pasando y tomando decisiones y planteamientos estratégicos de acuerdo a la política. Se debe trabajar en el fortalecimiento del sistema porque además de las capacidades individuales de cada institución, hay capacidades conjuntas que tienen que estar presentes para que el sistema funcione. El Ministerio de Gobierno puede ser el mejor en lo que hace pero si no funciona adecuadamente en la labor de articulación con otros para hacer política pública de drogas, se tiene un grave problema.

5.4.3 Impacto de la estructura organizacional en la coordinación

5.4.3.1 Superposición de dos secretarías

Para el entrevistado B, una de las grandes deficiencias en la estructura organizacional del CONALTID y tal vez la principal razón por la que el CONALTID no funcionara como debía, residía en la existencia de dos secretarías, una Secretaría Técnica y una Secretaría de Coordinación, sin funciones bien definidas; se traslapaban en su trabajo y no permitían un correcto funcionamiento del Consejo. Debía haber existido una sola Secretaría, con cualquier nombre; así se habrían evitado muchas dificultades.

En criterio del entrevistado A, la Secretaría de Coordinación no era necesaria pues se contaba con una Secretaría Técnica sólida bajo el mando de una autoridad con poder que gozaba de la confianza de la primera autoridad del país. El VDSSC, a cargo de la Secretaría Técnica, era la institución reconocida como cabeza del sector de las políticas

antidrogas y no existía lugar para otra cabeza que quisiera tomar decisiones y asumir esa responsabilidad. Entonces, debía haberse definido si se cerraba el VDSSC o se cerraba la Secretaría de Coordinación, considerando que la entidad consolidada era el VDSSC y no la Secretaría de Coordinación.

De acuerdo al entrevistado A, aunque la Secretaría Técnica y la Secretaría de Coordinación formaban parte del Ministerio de Gobierno, no existía afinidad y coordinación entre ellas, en parte debido al hecho que el VDSSC siempre estuvo liderado por una exautoridad municipal del Trópico de Cochabamba, y el Ministerio de Gobierno era liderado por políticos ciudadanos a los cuales los movimientos sociales veían con recelo a pesar de pertenecer al mismo partido político.

Además, para el entrevistado A, la existencia misma de dos secretarías en igual nivel jerárquico generaba una disputa interna entre el VDSSC como Secretaría Técnica y la Secretaría de Coordinación del CONALTID. Ésta última intentaba sin éxito tomar el mando de la lucha antidroga que lideraba la Secretaría Técnica, procurando obtener acceso directo al presidente del Estado, sin considerar que la Máxima Autoridad Ejecutiva del VDSSC gozaba de la plena confianza del primer mandatario. El entrevistado C consideraba que con dos secretarías siempre habría competencia, rivalidad y desavenencias por poder y protagonismo; una siempre saldría sobrando. Contar con una única secretaría era una decisión sabia que por ejemplo el CONCOCA ya había asumido al instituir legalmente a su Secretaría de Coordinación Técnica.

En criterio del entrevistado C, el sistema de Secretaría Técnica y de Coordinación no funcionaba pues existían dos cabezas que chocaban entre sí y se pisaban los pies debido a que la definición de sus funciones no era clara. Esa situación inevitablemente llevaba a conflictos y eso es lo que ocurrió durante los gobiernos de Evo Morales y durante el gobierno de transición, y seguiría ocurriendo de mantenerse las dos secretarías. Para el

entrevistado C, resultaba absurdo duplicar instancias a nivel institucional cuando las necesidades para atender la problemática son enormes.

5.4.3.2 Duplicación de funciones

Para el entrevistado A, la Secretaría de Coordinación del CONALTID duplicaba las funciones de dos entidades: la UELICN y el VDSSC. En el primer caso, ejecutaba gasto corriente de las unidades operativas de lucha contra el narcotráfico que le correspondía ejecutar a la UELICN. Obviaba a las unidades políticas y técnicas del VDSSC y convocaba directamente a unidades operativas como las Fuerzas de Tarea Conjunta (FTC) para indagar sus requerimientos de bienes fungibles y no fungibles. Luego, la Secretaría de Coordinación les proveía lo solicitado: material de escritorio, computadoras y vehículos, y servicios como refacciones de instalaciones que le correspondía adquirir y proveer a la UELICN. Como resultado, la UELICN dejó de hacerse cargo de las funciones que le correspondían y por no ejecutar los recursos que se le asignaban, con el tiempo dejó de recibir la misma cantidad de recursos del TGN. Así, el Estado se hizo dependiente de los recursos de la cooperación internacional para cubrir ciertas obligaciones.

En el segundo caso, realizaba actividades de prevención del consumo de drogas que el VDSSC ya llevaba a cabo a través de la Unidad de Prevención Holística (UPH) (redenominada en 2020 como Unidad de Prevención contra el Consumo de Drogas [UPCCD]) sin coordinar esas actividades con el VDSSC. Ambas, la UPH del VDSSC y la Secretaría de Coordinación coordinaban acciones de prevención del consumo de drogas a nivel territorial. Asimismo, duplicando funciones de la Dirección General de la FELCN, organizaba cursos de capacitación para personal de alta rotación de la FELCN que no los requería y coordinaba actividades de competencia de la FELCN y la Policía Boliviana con la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP).

La Secretaría de Coordinación, recordó el entrevistado A, llegó incluso a aprobar su propio Plan de Acción de la estrategia antidrogas entonces vigente, ajustado a los objetivos de la Unión Europea, pese a que todas las instituciones competentes ya habían aprobado un Plan de Acción que contemplaba los retos estratégicos y el presupuesto que se emplearía para concretarlos. No obstante, el VDSSC optó por no objetar el Plan de Acción paralelo de la Secretaría de Coordinación para preservar la buena relación con el bloque europeo.

Con una perspectiva distinta, el entrevistado B explicó que como el VDSSC tenía tuición sobre la FELCN y el Comando Estratégico Operacional (CEO), habían decisiones que la Secretaría de Coordinación no podía operativizar sin tener el aval del VDSSC. A pesar de que ambas secretarías estaban en el mismo nivel dentro de la estructura organizacional del CONALTID, en la práctica se privilegiaba el rango jerárquico del Viceministro de Defensa Social y Sustancias Controladas, por encima del Coordinador General de la Secretaría de Coordinación que administrativamente tenía el rango de Director General. Entonces, la Secretaría de Coordinación estaba subordinada a la Secretaría Técnica para operativizar los proyectos y hacer efectiva cualquier decisión. Por ejemplo, para convocar a una reunión de los Ministros del CONALTID, la Secretaría de Coordinación debía contar con la autorización previa del VDSSC.

Mencionando otro ejemplo en cuanto a la generación de proyectos, el entrevistado B recordó que el primer Coordinador General de la Secretaría de Coordinación durante el gobierno de transición planteó un proyecto para establecer un sistema de información que fue consensuado con entidades como DIRCABI pero no se concretó porque el VDSSC consideraba que no era oportuno. El choque de funciones se producía aunque la normativa disponía que la Secretaría de Coordinación presentara al CONALTID proyectos que podrían ejecutarse con recursos de la Unión Europea.

En criterio del entrevistado B, la prevención del consumo de drogas le correspondía al Ministerio de Salud y Deportes y a los Municipios, y en ese sentido, la Secretaría de Coordinación debía bajar la línea en este tema y lograr que todos los Municipios efectúen actividades prevención y no emprenderlas por sí misma. Lo mismo debía ocurrir con el trabajo de rehabilitación de personas dependientes o con consumo problemático de drogas puesto que son los Gobiernos departamentales los responsables.

En criterio del entrevistado B, para cumplir con los indicadores de la Unión Europea que eran requeridos para desembolsar los recursos de cooperación, la Secretaría de Coordinación debía hacerles saber a los Municipios, las Gobernaciones y los Ministerios que pueden acceder a recursos para ejecutar sus programas y proyectos relacionados con la lucha contra el narcotráfico. Además, debía hacer seguimiento y evaluar los resultados de dichos programas y proyectos, lo cual no se hizo desde 2015.

Coincidiendo de cierta forma con el entrevistado A, el entrevistado B afirmó que la Secretaría de Coordinación se convirtió en la unidad de compras y contrataciones de otras entidades públicas pese a que éstas cuentan en su propia estructura organizacional con unidades administrativas para llevar a cabo las adquisiciones que requieren.

5.5 Coordinación intergubernamental (vertical)

5.5.1 Niveles de gobierno del Estado boliviano y sus competencias

La Constitución Política del Estado (2009) estipula que Bolivia es un Estado descentralizado y con autonomías que se organiza territorialmente en departamentos, provincias, municipios y territorios indígena originario campesinos, pudiendo las regiones -espacios territoriales continuos conformados por varios municipios o provincias que no trascienden los límites del departamento y que comparten cultura,

lenguas, historia, economía y ecosistemas- formar parte de la organización territorial del Estado, en los términos y las condiciones que determine la ley (artículos 1, 269 y 280).

De acuerdo a la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (Ley N° 031, 2010), la unidad territorial "es un espacio geográfico delimitado para la organización del territorio del Estado, pudiendo ser departamento, provincia, municipio o territorio indígena originario campesino", éste último se constituye en una unidad territorial cuando accede a la autonomía indígena originaria campesina. De igual manera, la región puede convertirse en una unidad territorial si cumple con las disposiciones constitucionales y legales establecidas al efecto (artículo 6, párrafo I). La unidad territorial es gobernada y administrada por una entidad territorial que puede adquirir autonomía para administrar sus recursos económicos; ejercer facultades legislativas, reglamentarias, fiscalizadoras y ejecutivas, a través de los órganos del gobierno autónomo; y para que sus ciudadanos elijan directamente a sus autoridades (artículo 5, párrafo II).

La coordinación de las políticas de drogas debe enmarcarse en el régimen competencial vigente. Recordemos que una competencia se define como "la titularidad de atribuciones ejercitables respecto de las materias determinadas por la Constitución Política del Estado y la Ley." (Ley N° 031, 2010, artículo 6, párrafo II). Las competencias pueden ser privativas (intransferibles e indelegables), exclusivas (detentadas por un solo nivel de gobierno), concurrentes (detentadas por el nivel central del Estado y otros niveles de gobierno) o compartidas (cuando la Asamblea Legislativa Plurinacional aprobó legislación básica que las entidades territoriales autónomas pueden reglamentar y ejecutar) (Constitución Política del Estado, 2009, artículo 297, párrafo I).

El nivel central del Estado posee competencias privativas que se relacionan con las labores de interdicción del narcotráfico, como la seguridad del Estado, la Policía Boliviana, el control de fronteras y el control del espacio y tránsito aéreo en todo el territorio nacional (Constitución Política del Estado, 2009, artículo 298, párrafo I).

Asimismo, posee competencias exclusivas para el establecimiento del régimen general de biodiversidad y medio ambiente; la política forestal y el régimen general de suelos; las áreas protegidas bajo su responsabilidad; la administración de justicia; las políticas generales de desarrollo productivo; y el régimen de la tierra (Constitución Política del Estado, 2009, artículo 298, párrafo II). Estas competencias se relacionan con el control de la expansión de los cultivos de hoja de coca; los esfuerzos para mitigar el impacto de la producción de drogas ilícitas en el medio ambiente y la biodiversidad; la utilización sostenible de los suelos frente al monocultivo de la coca; y la impartición de justicia en casos relacionados al tráfico ilícito de drogas.

Entre las competencias concurrentes entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas, se encuentran competencias relacionadas con la mitigación del impacto negativo de la producción ilícita de drogas en el medio ambiente; la prevención del consumo de drogas; el tratamiento y la rehabilitación de personas con consumo problemático de drogas; y el control del microtráfico y otras formas delictivas: preservación y conservación del medio ambiente y fauna silvestre; gestión del sistema de salud y educación; conservación de suelos, recursos forestales y bosques; residuos industriales y tóxicos; y seguridad ciudadana (Constitución Política del Estado, 2009, artículo 299, párrafo II).

Los gobiernos departamentales autónomos poseen competencias exclusivas en su jurisdicción que les permitirían brindar oportunidades de trabajo y mejores condiciones de vida para poblaciones vulnerables al fenómeno de las drogas: planificación y promoción del desarrollo humano; elaboración y ejecución de planes de desarrollo económico y social departamental; y planificación del desarrollo departamental en concordancia con la planificación nacional (Constitución Política del Estado, 2009, artículo 300).

De acuerdo al artículo 37 (Prevención social y situacional en el nivel subnacional) de la Ley N° 913, las entidades territoriales autónomas deben desarrollar e implementar planes y proyectos de desarrollo social y humano para prevenir el involucramiento de poblaciones vulnerables en el narcotráfico; formular e implementar planes y proyectos para la mejora de oportunidades laborales y económicas como alternativas para poblaciones vulnerables frente al riesgo de involucramiento en ilícitos; generar áreas y actividades alternativas para el desarrollo de capacidades para la vida y brindar seguridad en actividades de recreación saludable; y promover la participación social para la reducción de factores de riesgo y su prevención.

Los gobiernos municipales autónomos igualmente detentan competencias exclusivas en su jurisdicción que tienen relación con la generación de oportunidades laborales para las poblaciones vulnerables al fenómeno del narcotráfico y la preservación del medio ambiente ante la producción de drogas ilícitas: planificación y promoción del desarrollo humano; preservación y conservación del medio ambiente y recursos naturales; elaboración de planes de ordenamiento territorial y de uso de suelos, en coordinación con los planes del nivel central del Estado, departamentos e indígenas; y gestión de áreas protegidas municipales (Constitución Política del Estado, 2009, artículo 302).

En suma, los niveles central, departamental y municipal del Estado poseen competencias exclusivas y concurrentes definidas para abordar e incidir coordinadamente en dimensiones de la problemática de las drogas como la prevención del consumo de drogas, la preservación del medio ambiente y la biodiversidad ante la producción de drogas ilícitas, y la generación de oportunidades laborales para poblaciones que son vulnerables a involucrarse en los circuitos de la producción y el tráfico ilícito de drogas. Resta entonces que dichas competencias se ejerzan y para ello hace falta voluntad política y asignaciones presupuestarias acordes, dado que "toda asignación o transferencia de competencias deberá estar acompañada de la definición de la fuente de

los recursos económicos y financieros necesarios para su ejercicio." (Constitución Política del Estado, 2009, artículo 305).

5.5.2 Niveles de gobierno alcanzados por las instancias de coordinación

La Ley Marco de Autonomías y Descentralización (Ley N° 031, 2010) estipula que la finalidad del régimen de autonomías es "distribuir las funciones político-administrativas del Estado de manera equilibrada y sostenible en el territorio para la efectiva participación de las ciudadanas y ciudadanos en la toma de decisiones, la profundización de la democracia y la satisfacción de las necesidades colectivas y del desarrollo socioeconómico integral del país." (artículo 7).

Asimismo, establece que "el nivel central del Estado es responsable de la coordinación general del Estado, orientando las políticas públicas en todo el territorio nacional y conduciendo la administración pública de manera integral, eficaz, eficiente y de servicio a los ciudadanos." (Ley N° 031, 2010, artículo 5, número 14). En ese marco, la coordinación entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas es una obligación ineludible que debe materializarse en los ámbitos político, técnico, programático, económico y financiero, mediante acuerdos entre las partes, y con un permanente y adecuado flujo de información (Ley N° 031, 2010, artículo 120).

Entre los "mecanismos de coordinación" listados en la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (Ley N° 031, 2010), se encuentran más bien instancias de coordinación como el Consejo Nacional de Autonomías y los Consejos de Coordinación Sectorial (artículo 121, numerales 1 y 4); se desconoce si estos últimos han operado alguna vez. Los "instrumentos de coordinación" que denominamos mecanismos de coordinación en la presente investigación incluyen el Sistema de Planificación Integral del Estado y los acuerdos y convenios intergubernativos que pudieran suscribirse entre las entidades territoriales autónomas (artículo 121, numerales 3 y 6).

Los Consejos de Coordinación Sectorial son distintos de los Consejos de Coordinación del Órgano Ejecutivo pues se concibieron como instancias consultivas, de proposición y concertación entre el nivel central del Estado y los gobiernos autónomos para la coordinación de asuntos sectoriales, en los que deberían participar el/la Ministro(a) cabeza de sector y la autoridad competente del sector de los gobiernos autónomos (Ley N° 031, 2010, artículo 132, párrafos I y II). El Sistema de Planificación Integral del Estado debería servir para que las entidades del sector público de todos los niveles territoriales del Estado recojan las propuestas de actores sociales privados y comunitarios para adoptar decisiones (Ley N° 031, 2010, artículo 130, párrafo I).

En el acápite 5.2, nos referimos a las instancias de coordinación de políticas de drogas en el período 2016-2020. A continuación, señalaremos qué niveles de gobierno del Estado fueron incluidos en dichas instancias.

CONALTID: Al tratarse de un Consejo de Coordinación del Órgano Ejecutivo, las carteras ministeriales que lo integraban correspondían exclusivamente al nivel central del Estado. Al margen de coordinaciones esporádicas con los niveles departamental y municipal que se registraron a efectos de desarrollar actividades de prevención del consumo de drogas, el CONALTID no llegó a ejecutar acciones de coordinación y trabajo permanente con dichos niveles.

En criterio del Entrevistado C, una instancia de coordinación como el CONALTID tiene que llegar a todos los niveles territoriales. Existe una necesidad urgente de conectar a la autoridad nacional de drogas con la realidad que en muchos ámbitos (social, educativo, sanitario) pasa por los gobiernos departamentales y municipales. Solo así se podría articular respuestas específicas a los problemas de drogas que se dan en territorio porque el consumo y el tráfico de drogas se presentan de forma diferente en todos los departamentos, ciudades y barrios del país. En ese sentido, se requiere de un abordaje

mucho más capilarizado en términos de lecturas y respuestas y eso requiere de un involucramiento de los sectores locales de manera directa. Siempre se puede seguir capilarizando hacia barrio, escuela, lugar de trabajo, etcétera.

Red de Prevención Integral, Tratamiento, Rehabilitación y Reintegración de personas con adicciones y su entorno: A diferencia de las demás instancias de coordinación del CONALTID, esta Red fue concebida en el marco de las competencias concurrentes que comparten el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas en materia de salud, educación y seguridad ciudadana, con objetivos como el establecimiento de mecanismos de coordinación intersectorial y la articulación entre el nivel central del Estado, las entidades territoriales autónomas y las entidades privadas sin fines de lucro para trabajar en asuntos de prevención integral, tratamiento, rehabilitación y reintegración de personas con adicciones y su entorno. Aunque la Red no operó desde que fue establecida legalmente en 2017, representa una oportunidad concreta para integrar a todos los actores que se encuentran distribuidos en los diferentes niveles de organización territorial del Estado con miras a formular e implementar una política seria de prevención del consumo de drogas y tratamiento de las personas que presentan un consumo problemático de dichas sustancias.

Sistema Nacional de Información sobre Seguridad Estatal (SNISE): Como no se definió la conformación de este sistema y, en consecuencia, no operó en el período 2017-2020, únicamente puede albergarse la esperanza de que las entidades públicas que lo integren en el futuro no se encuentren en el nivel central exclusivamente y que más bien se procure desarrollar capacidades en los gobiernos autónomos departamentales y municipales para que éstos se sumen.

Comisiones Especiales: En el período 2016-2020, los miembros del CONALTID no instituyeron Comisiones Especiales bajo la coordinación de la Secretaría Técnica o la Secretaría de Coordinación. La facultad para hacerlo representa una oportunidad para

coordinar el trabajo en áreas que son de competencia del nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas.

5.6 Coordinación entre el Estado y la sociedad civil

La Ley N° 913 (2017) establece en su artículo 6 que la nacionalización de la lucha contra el tráfico ilícito de sustancias controladas es un modelo de gestión propio que incluye a la participación social como un componente fundamental para el fortalecimiento de las medidas de salud pública y bienestar social, como parte de una estrategia integral para contrarrestar la problemática de las drogas. Asimismo, estipula que las entidades territoriales autónomas deben promover la participación social para la reducción de factores de riesgo del narcotráfico y su prevención (artículo 37, párrafo II, inciso d).

En ese marco, el Decreto Supremo N° 3434 (2017), artículo 104, párrafo II, inciso a, dispone que la atribución principal de la autoridad nacional de drogas de Bolivia para definir las políticas públicas de drogas debe ejecutarse en sujeción a la concertación social. En su artículo 64, incisos b y e, la misma norma jurídica estipula que la política de prevención integral, tratamiento, rehabilitación y reintegración de personas con adicciones y su entorno debe promover el enfoque de salud pública, en el marco del control y la participación social; e incentivar el control social a partir de la participación de instituciones de la sociedad civil organizada.

En el Título VIII, Marco General de la Participación Social y Control Social de las Entidades Territoriales Autónomas, de la Ley N° 031 (2010), se establece como obligación que la normativa de los gobiernos autónomos garantice la participación y el control social, sin discriminación de orden social, económico, político u otros (artículo 138, párrafo I). La participación social debe aplicarse en la elaboración de políticas públicas, la planificación, el seguimiento y la evaluación, mediante los mecanismos

establecidos y los que desarrollen los gobiernos autónomos en el marco de la ley (artículo 138, párrafo II).

Para una adecuada gestión participativa, la normativa de los gobiernos autónomos debe contemplar espacios de participación ciudadana en la planificación, seguimiento, evaluación y control social de las políticas públicas, planes, programas y proyectos; espacios de participación directa, iniciativa legislativa ciudadana, referendo y consulta previa; y canales o espacios permanentes para recoger y atender las demandas sociales en la gestión pública a su cargo (Ley N° 031, 2010, artículo 139).

La participación de la sociedad civil en los procesos de políticas constituye un derecho ciudadano que debe ser garantizado por las autoridades políticas de los distintos niveles de administración del Estado. Sin embargo, por la información recabada para la presente investigación, se puede afirmar que tanto al nivel central del Estado como a los gobiernos subnacionales les resta recorrer un largo camino para cumplir con su obligación legal de garantizar y hacer efectiva la participación de la sociedad civil en los procesos de formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas de drogas.

En el período 2016-2020, la principal instancia de coordinación de las políticas de drogas no promovió formal o informalmente la participación de la sociedad civil en los procesos de políticas desarrollados bajo su liderazgo; muy probablemente porque no se percibía la necesidad para hacerlo. La única instancia de coordinación que sí previó la inclusión formal de la sociedad civil en los procesos de políticas fue la Red de Prevención Integral, Tratamiento, Rehabilitación y Reintegración de personas con adicciones y su entorno. Sin embargo, esta Red nunca operó. Ante la ausencia de una decisión política para ejecutar la obligación legal de hacer efectiva la participación de la sociedad civil, poco hicieron las secretarías de la autoridad nacional de drogas como mecanismos de coordinación.

Si bien en algunas áreas como el control de cultivos excedentarios de coca, los actores no oficiales estaban claramente identificados y eran considerados en mayor o menor medida -dependiendo de la región productora a la que pertenecen y su afinidad política- a la hora de definir las políticas en el período estudiado, en otras áreas como la prevención del consumo de drogas y el tratamiento de personas con adicciones, los actores no oficiales no estaban identificados y, por tanto, no podían ser considerados a la hora de tomar decisiones.

No cabe duda de que el liderazgo político del gobierno central es indispensable. Desde ese nivel deben comenzar a formularse políticas de drogas con el concurso de todos los actores no oficiales que estén involucrados con el abordaje de la problemática de las drogas, sin importar su afinidad política o línea ideológica. De esta forma, se motivaría a los gobiernos subnacionales a hacer su parte, cumpliendo con las disposiciones legales sobre participación de la sociedad civil.

Para involucrar a la sociedad civil en los procesos de políticas y toma de decisiones, primero deben identificarse a los actores no oficiales en todas las áreas que hacen a la problemática. Una vez identificados, se pueden emplear instancias de coordinación ya establecidas como la Red de Prevención Integral antes mencionada y los mecanismos de coordinación existentes. También pueden abrirse los espacios de participación directa y canales de atención permanente a la demanda social y ciudadana ya dispuestos por la ley, aprovechando las tecnologías de la información y la comunicación disponibles, y desarrollando los procedimientos que resulten necesarios, a efectos de incentivar y facilitar un intercambio fluido y constante con la ciudadanía en todas las unidades territoriales que componen el Estado. En suma, existiendo ya la normativa que dispone la participación social, resta ponerla en práctica.

6 Conclusiones

La autoridad nacional de drogas es el máximo organismo responsable de liderar y coordinar los procesos de formulación, ejecución y evaluación de las políticas de drogas en un país. Desde que fuera establecida por primera vez en Bolivia en julio de 1987, su nombre, composición y liderazgo fueron modificados en varias oportunidades. No obstante, los cambios más trascendentales se produjeron a partir del año 2010, cuando la presidencia alterna y la Secretaría de Coordinación del CONALTID fueron transferidas del Ministerio de Relaciones Exteriores al Ministerio de Gobierno, bajo cuya dependencia ya se encontraba la Secretaría Técnica del Consejo. Tiempo después, la Secretaría de Coordinación recibiría decenas de millones de euros de la cooperación europea y se abocaría a administrarlos, con lo cual la función esencial de coordinación de las políticas de drogas que le correspondía, sería asumida con limitaciones por el Viceministerio de Defensa Social y Sustancias Controladas.

En el período 2016-2020, y en especial a partir de la promulgación de la Ley N° 913 de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Sustancias Controladas en marzo de 2017, la autoridad nacional de drogas tuvo a su disposición instancias y mecanismos de coordinación de diversa índole. En cuanto a las instancias de coordinación, la principal conformada por los titulares de las carteras ministeriales integrantes del CONALTID, se reunió en contadas oportunidades en el período señalado, principalmente para aprobar las estrategias antidrogas que habían sido formuladas por sus representantes, funcionarios públicos del nivel técnico y operativo. De esa forma, el CONALTID era en la práctica una instancia de aprobación de las políticas de drogas, en la que la mayoría de sus miembros no estaba involucrada y comprometida con los procesos de políticas en el grado en que debían estarlo. Posiblemente, ello explique que el CONALTID no instituyera ninguna Comisión Especial, bajo la coordinación de la Secretaría Técnica y la Secretaría de Coordinación, como instancia de coordinación *ad hoc* para tratar asuntos

específicos que lo ameritaban, en uso de la facultad conferida por el Decreto Supremo N° 3434 de diciembre de 2017.

La Red de Prevención Integral, Tratamiento, Rehabilitación y Reintegración de personas con adicciones y su entorno, instancia de coordinación de las políticas de reducción de la demanda de drogas en la que debían participar el Ministerio de Salud, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Gobierno y todas las instituciones públicas y privadas que desarrollan acciones en ese ámbito, no ha operado desde su creación legal en 2017. Para uno de los entrevistados, la debilidad institucional del Ministerio de Salud y la existencia de otras prioridades explican que dicha Red no haya podido dar siquiera sus primeros pasos. De manera similar, el Sistema Nacional de Información sobre Seguridad Estatal (SNISE), que debía suministrar información al Observatorio Boliviano de Seguridad Ciudadana y Lucha contra las Drogas, no operó desde su institución en 2017 pues primero debía definirse qué entidades públicas lo conformarían, lo cual no ocurrió.

Los mecanismos de coordinación de la autoridad nacional de drogas en el período 2016-2020 comprendieron mecanismos de jerarquía, mecanismos de red y otros mecanismos. La presidencia titular del CONALTID, ejercida por el presidente del Estado, y la presidencia alterna, ejercida por el Ministro de Gobierno, constituyeron un mecanismo de jerarquía para garantizar la dimensión vertical de la coordinación. Dado que el presidente del Estado y presidente titular del CONALTID no presidía esta instancia de coordinación en la práctica, el Ministerio de Gobierno asumía esa responsabilidad por completo. Los entrevistados difirieron respecto a qué cartera de Estado era la indicada para presidir la autoridad nacional de drogas pero coincidieron en que el Ministerio de Gobierno no lo era pues su misión y visión institucionales ligadas a la seguridad no le permitían liderar un abordaje integral y equilibrado de la problemática de las drogas. Además, los entrevistados expresaron que una mayor capacidad de convocatoria, coordinación y liderazgo político, acompañada de una mirada imparcial, podrían encontrarse en carteras como el Ministerio de la Presidencia y el Ministerio de

Relaciones Exteriores. Por otro lado, un entrevistado cuestionó la presidencia de la autoridad nacional de drogas como mecanismo de jeraquía y propuso distribuir la responsabilidad de dirigir los procesos de políticas entre varias instituciones, en función de sus competencias, tal y como hicieron otros países en la región con éxito.

En relación a los mecanismos de red que operaron en el marco de la autoridad nacional de drogas de Bolivia en el período 2016-2020, la información recogida nos permite afirmar que existieron redes interinstitucionales de coordinación promovidas por el Viceministerio de Defensa Social y Sustancias Controladas como Secretaría Técnica del CONALTID, que reunían principalmente a instituciones del Órgano Ejecutivo del nivel central del Estado, a efectos de definir las actividades que cada institución pública llevaría a cabo. Estas redes interinstitucionales, al no tratarse de redes de políticas o redes intergubernamentales propiamente dichas, podrían considerarse "pseudo redes" pues operaban únicamente en el marco del orden jerárquico y los vínculos formales de la autoridad nacional de drogas de Bolivia, no generaban incentivos a la participación, no incorporaban aliados, no evaluaban las capacidades operativas de los actores participantes, no desarrollaban un sentido de identidad y pertenencia a la red y no contaban con conexiones de intercambio o comunicación frecuente. No obstante, estas redes interinstitucionales fueron de cierta utilidad y operaron en niveles de coordinación que alcanzaron el intercambio de información y la colaboración, mismos que equivalen a los niveles básico, intermedio básico e intermedio avanzado de la escala de coordinación tomada como referencia teórica.

La Secretaría de Coordinación y la Secretaría Técnica del CONALTID, al igual que la Entidad Operativa de la Red de Prevención Integral, fueron pensadas como mecanismos de coordinación pues fueron constituidas legalmente con el objetivo de impulsar y facilitar la coordinación y la articulación de sectores y actores en el marco del CONALTID y la Red de Prevención Integral. Sin embargo, las funciones de administración y asignación de los recursos de la cooperación internacional, que le

encomendaron a la Secretaría de Coordinación, la apartaron totalmente de su función esencial de coordinación de los procesos de políticas de drogas. En cuanto a la Secretaría Técnica del CONALTID, sus funciones de planificación, organización, ejecución y evaluación de las acciones de interdicción de drogas y fiscalización de sustancias controladas, le demandaron esfuerzos de coordinación intrainstitucional e interinstitucional que emprendió pero con limitaciones y dificultades derivadas de: la naturaleza legal del CONALTID como instancia de coordinación del Órgano Ejecutivo y su consiguiente composición exclusivamente ministerial; la exclusión de carteras ministeriales cruciales para atender integralmente la problemática de las drogas; un desarrollo institucional incipiente en reparticiones del Estado clave; la ausencia de una entidad fundamental como el Observatorio de drogas; pugnas de poder y una estructura organizacional que propició un alto grado de superposición y duplicación de funciones. Respecto a la Entidad Operativa que debía coordinar, articular y dirigir la Red de Prevención Integral, el Ministerio de Salud y Deportes omitió establecerla, asignándole las funciones mencionadas a una unidad existente o creando una unidad nueva; en consecuencia, la Entidad Operativa no funcionó.

A pesar de que las instancias y los mecanismos de coordinación no operaron o no operaron plenamente en el período 2016-2020, fue posible analizar si su diseño podía atender las dimensiones de coordinación intersectorial, intergubernamental y con la sociedad civil. Se concluyó que la principal instancia de coordinación, el Consejo de los(as) Ministros(as) miembros del CONALTID, no cubrió la dimensión intersectorial de la coordinación pues al ser un Consejo de Coordinación del Órgano Ejecutivo no emprendió esfuerzos para que las carteras ministeriales cabezas de sector involucraran al resto de actores de sus respectivos sectores. Esta realidad explica que en la formulación de las estrategias antidrogas aprobadas en 2016 y 2020 hayan participado principalmente instituciones públicas del Órgano Ejecutivo del nivel central del Estado y no se haya sumado a otros Órganos del Estado como el Órgano Judicial, ni a instituciones autónomas clave como el Ministerio Público. La Red de Prevención Integral, única

instancia de coordinación concebida con una vocación intersectorial, no operó y no existen las condiciones materiales para que ello ocurra. En cuanto a la coordinación intergubernamental, puede afirmarse que tanto el gobierno central como los gobiernos subnacionales están legalmente facultados para intervenir e incidir en áreas directamente relacionadas con el desarrollo humano y la generación de oportunidades laborales y de formación en poblaciones vulnerables a caer presas del narcotráfico, y con la protección del medio ambiente y la diversidad que se ven seriamente afectadas por las actividades de producción de drogas. No obstante, se debe enfatizar que ninguna competencia asignada puede ejercerse si no se dispone de los recursos económicos necesarios.

La dimensión de coordinación entre el Estado y la sociedad civil tal vez sea la menos atendida. Con la excepción de consultas que se realizan a determinadas organizaciones sociales para emprender las tareas de control y reducción de los cultivos de coca, en general las políticas de drogas en Bolivia parecen formularse de espaldas a la sociedad civil. En áreas sensibles como la prevención del consumo de drogas y el tratamiento y la rehabilitación de personas con adicciones, como en tantas otras áreas, es indispensable identificar a los actores no oficiales e involucrarlos en los procesos de políticas, abriendo espacios de participación ciudadana y atención de demandas. Como nunca antes estas tareas podrían emprenderse con gran facilidad gracias al desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación. La multicausalidad y la multidimensionalidad del problema de las drogas obliga a que la autoridad nacional de drogas trabaje con todos los sectores de la sociedad y en todos los niveles de organización territorial del Estado. Se podrían ensayar varios modelos inclusivos para los procesos de políticas y estructuras organizacionales más flexibles pero también se podría primero poner en marcha las instancias y los mecanismos de coordinación existentes, que con defectos y virtudes pueden perfectamente operar en función de la realidad social y política del país. Lo importante es asumir la coordinación de políticas de drogas como una obligación ineludible del Estado en todos sus niveles, y como un derecho de todos los ciudadanos.

7 Recomendaciones

La coordinación de las políticas públicas es responsabilidad de los gobiernos en los distintos niveles de organización territorial del Estado. No obstante, deben considerarse factores como el régimen competencial vigente, la forma de ejercicio del poder por parte -sobre todo- de las autoridades del nivel central del Estado y la asignación de recursos públicos suficientes a las entidades territoriales autónomas. En Bolivia, sin lugar a dudas, el nivel central del Estado es el principal responsable de liderar y ejecutar la coordinación de las políticas públicas, incluyendo aquellas orientadas a controlar la producción y el tráfico de drogas, así como a prevenir su consumo y proveer tratamiento para quienes desarrollaron una adicción. En ese sentido, resulta indispensable que el Órgano Ejecutivo del nivel central del Estado asuma a la coordinación de las políticas de drogas no solo como una responsabilidad sino como una necesidad imperiosa para abordar la problemática de drogas de manera integral, equilibrada y efectiva.

Además de una voluntad política auténtica de democratizar los procesos de formulación, ejecución y evaluación de las políticas de drogas, se requieren instituciones públicas sólidas, capaces de asumir como primordiales las labores de coordinación y articulación de sectores y actores, y de ejecutarlas desde una posición neutral, guiadas únicamente por el interés colectivo. Asimismo, se precisa desconcentrar la responsabilidad de liderar los procesos de políticas de drogas. La problemática de las drogas presenta diversas facetas que día a día se multiplican y complejizan; su tratamiento difícilmente puede ser gestionado adecuadamente por una única cartera de Estado. Un sistema de mesas, como planteó uno de los entrevistados, permitiría distribuir el poder, la toma de decisiones y los recursos de una forma más equitativa. Además, facilitaría el trabajo especializado y el seguimiento diario que se debe hacer a las políticas de drogas en ejecución. También contribuiría al fortalecimiento institucional y al desarrollo de capacidades.

8 Referencias bibliográficas

- Abecia, V. (1987, Abril 16). *La cocaína y el plan trienal boliviano*. El País. https://elpais.com/diario/1987/04/17/internacional/545608811_850215.html
- Alvarado, O. (2020). *Transportando coca y poder: las chhakas en la construcción territorial del Trópica de Cochabamba (Bolivia)*. Online ISSN 2413-5720. http://www.scielo.org.bo/scielo.php?pid=S0040-29152020000100002&script=sci_arttext
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2015). *Construyendo gobiernos efectivos: logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe*. Kaufmann, J., Sanginés, M., y García Moreno, M. (editores). <https://publications.iadb.org/es/construyendo-gobiernos-efectivos-logros-y-retos-de-la-gestion-publica-para-resultados-en-america>
- Birkman, T. A. (2016). *An Introduction to the Policy Process, Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*. Cuarta edición. New York: Routledge.
- Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas. (2004). *Informe Bolivia de Evaluación del Progreso de Control de Drogas 2003-2004*. <http://www.cicad.oas.org/MEM/ESP/Informes/Tercera%20Ronda%20Full/Bolivia%20-%20ESP.pdf>
- Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas. (2007). *Informe Bolivia de Evaluación del Progreso de Control de Drogas 2005-2006*. Mecanismo de Evaluación Multilateral. http://www.cicad.oas.org/mem/reports/4/Full_Eval/Bolivia%20-%20Fourth%20Round%20-%20ESP.pdf
- Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas. (2012). *Cómo Desarrollar una Política Nacional Sobre Drogas, Una Guía para Responsables Políticos, Técnicos y Expertos*. <http://www.cicad.oas.org/main/pubs/Comodesarrollar.pdf>
- Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas. (2017). *Cuestionario de Evaluación de la Séptima Ronda (2016-2018)*. Mecanismo de Evaluación Multilateral. <http://www.cicad.oas.org/mem/background/Files/7R/1%20-%20MEM%20-%20Cuestionario%20-%207a%20Ronda%20-ESP.pdf>
- Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas. (2019). *Informe Bolivia de Evaluación sobre Políticas de Drogas 2019*. Mecanismo de Evaluación

- Multilateral. http://www.cicad.oas.org/mem/reports/7/Full_Eval/Bolivia-7thRd-ESP.pdf
- Consejo Nacional de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Drogas. (2007). *Estrategia de Lucha contra el Narcotráfico y Revalorización de la Hoja de Coca 2007 – 2010*.
- Consejo Nacional de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Drogas. (2011a). Resolución No. 001/2011 de 18 de mayo de 2011, Reglamento del CONALTID.
- Consejo Nacional de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Drogas. (2011b). *Estrategia de Lucha contra el Narcotráfico y Reducción de Cultivos Excedentarios de Coca 2011-2015*.
- Consejo Nacional de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Drogas. (2016). *Estrategia de Lucha contra el Narcotráfico y Control de Cultivos Excedentarios de Coca 2016-2020*.
- Consejo Nacional de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Drogas. (2020). *Estrategia Nacional contra el Narcotráfico y la Economía Ilegal de las Drogas 2020-2025, "Bolivia, Libre de Drogas"*.
- Consejo de Política Integral para la Eliminación del Tráfico Ilícito de Sustancias Controladas, Coca Excedentaria y Prevención del Consumo de Drogas (2021). *Estrategia contra el Tráfico Ilícito de Sustancias Controladas y Control de la Expansión de Cultivos de Coca 2021-2025*.
- Delegación de la Unión Europea en Bolivia (2017). *La cooperación de la Unión Europea a Bolivia*.
https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/la_cooperacion_de_la_ue_en_bolivia_2017.pdf
- Delegación de la Unión Europea en Bolivia (2011). Cooperación de la Unión Europea a Bolivia. La cooperación ejecutada por la Delegación de la Unión Europea en Bolivia.
https://eeas.europa.eu/archives/delegations/bolivia/documents/eu_bolivia/2007_2013_informe.actividades_es.pdf
- Delegación de la Unión Europea en Bolivia (2019). *La cooperación de la Unión Europea a Bolivia*.
https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/la_coop_de_la_ue_en_bolivia_23_10_2019_2_0.pdf
- Programa de Cooperación entre América Latina, el Caribe y la Unión Europea en Políticas de drogas (2017). *Estudio de situación de los Observatorios Nacionales*

de Drogas de América Latina y el Caribe.
http://sisco.copolad.eu/web/uploads/documentos/COPOLAD_Estudio_de_situacion_de_los_Observatorios_Nacionales_de_Drogas_de_America_Latina_y_el_Caribe.pdf

DEA (2020). DEA History. <https://www.dea.gov/history>

De la Hoz, R. (2016). *Institucionalismo nuevo y el estudio de las políticas públicas*. En Justicia, 30, 107-121. <http://dx.doi.org/10.17081/just.21.30.1353>

Drug Policy (2019). *A History of the Drug War*. <https://drugpolicy.org/issues/brief-history-drug-war>

República de Bolivia. (1999). *Plan Dignidad, Un Llamado a la Cooperación Internacional. Estrategia Boliviana de la Lucha contra el Narcotráfico 1998-2002*. <https://www.bivica.org/files/plan-dignidad.pdf>

Fondo Nacional de Desarrollo Integral (2020). Información institucional. <https://fonadin.gob.bo/>

Fundación Boliviana para la Capacitación Democrática y la Investigación (FUNDEMOS). (1998). *Presentación, Consideraciones Generales y Conclusiones*. Opiniones y Análisis. Diálogo Nacional: "Bolivia hacia el siglo XXI". La Paz, Bolivia: Editorial Garza Azul.

Garnier, L. (2000). *Función de coordinación de planes y políticas*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, ILPES. Santiago de Chile.

Hoy Bolivia.com. El primer periódico virtual (2009). *Gobierno abrogó DS 0304 para evitar conflictos en unidades descentralizadas*. Nota de prensa. 7 de octubre de 2009. <https://www.hoybolivia.com/Noticia.php?IdNoticia=21383>

Inter Press Service (1994). *Drogas-Bolivia: Mayoritario rechazo a "opción cero" contra coca*. <http://www.ipsnoticias.net/1994/11/drogas-bolivia-mayoritario-rechazo-a-opcion-cero-contra-coca/>

Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes. (2019). *Quiénes somos*. <https://www.incb.org/incb/es/about.html>

Krasner, S. D. (1983). *Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables*, en Krasner, S. D. (ed.), *International Regimes*, New York, Ithaca: Cornell University Press, pp. 1-21.

- Læg Reid, P. et al. (2017). *La búsqueda de coordinación en los gobiernos centrales europeos*. Gestión y Política Pública. Volumen temático 2017. pp. 11-44.
- Laserna, R. (1998). *Propuesta para la mesa de trabajo de concertación sobre coca y derivados ilegales*. Opiniones y Análisis. Diálogo Nacional: "Bolivia hacia el siglo XXI". Fundación Boliviana para la Capacitación Democrática y la Investigación (FUNDEMOS). Editorial Garza Azul: La Paz, Bolivia.
- Laserna, R. (2011). *El fracaso del prohibicionismo. Estudios socioeconómicos para una historia de las políticas antidrogas en Bolivia*. Fundación Vicente Pazos Kanki: La Paz. Hallado en <https://www.bivica.org/files/politicas-antidrogas.pdf>
- Licha, I. (2006). *Coordinando la política social: ¿es la concertación una opción?*. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES). Serie de Documentos de Trabajo I-59. Banco Interamericano de Desarrollo: Washington, DC.
- Licha, I. y Molina, C. (2006). *Coordinación de la Política Social: criterios para avanzar*. Banco Interamericano de Desarrollo. Serie de Documentos de Trabajo I-58.
<https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Coordinaci%C3%B3n-de-la-Pol%C3%ADtica-Social-Criterios-para-Avanzar.pdf>
- Lowndes, V. y Roberts, M. (2013). *Why Institutions Matter*. The New Institutionalism in Political Science. Political Analysis. B. Guy Peters et al. (editores). Hampshire, Reino Unido: Palgrave Macmillan:
- Ministerio de Gobierno (2011). *Resolución Ministerial No. 070/2011 de 2011*.
- Ministerio de Gobierno (2016). *Resolución Ministerial No. 038/2016 de 2016*.
- Ministerio de Gobierno (2019). *Resolución Ministerial No. 185/2019 de 2019: Manual de Organización y Funciones (MOF) del Ministerio de Gobierno*.
- Ministerio de Gobierno (2020a). *Resolución Ministerial No 211/2020 de 2020: Manual de Organización y Funciones (MOF) de la Secretaría de Coordinación del CONALTID*.
- Ministerio de Gobierno (2020b). *Ministerio de Gobierno socializa la Estrategia contra el Tráfico de Sustancias Controladas y Control de la Expansión de Cultivos de Coca*. Nota de prensa publicada en la página de Facebook oficial del Ministerio de Gobierno.
<https://www.facebook.com/MindeGobierno/posts/3539510772769039>

- Ministerio de Gobierno (2020c). *Socialización de la Estrategia contra el Tráfico de Sustancias Controladas y Control de la Expansión de Cultivos de Coca*. Video publicado en la cuenta de YouTube oficial del Ministerio de Gobierno.
<https://www.youtube.com/watch?v=0HPjQAiFFKo>
- Ministerio de Gobierno (2020d). *Ministro de Gobierno propone proyecto de Ley para fusionar entidades que combaten al narcotráfico y comisión de la ALP lo aprueba*. Nota de prensa publicada en la página de Facebook oficial del Ministerio de Gobierno.
<https://www.facebook.com/395976420455839/posts/3566893176697465/>
- Ministerio de Gobierno (2021). *Presentación de la audiencia pública de rendición de cuentas final gestión 2020*.
<https://www.mingobierno.gob.bo/sites/default/files/2021-03/RENDICION%20PU%CC%81BLICA%20DE%20CUENTAS%20FINAL%202020%20MG.pdf>
- North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2007). *Bolivia, Monitoreo de Cultivos de Coca 2006*.
https://www.unodc.org/bolivia/es/Monitoreo_de_cultivos_de_coca.html
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2011). *Estado Plurinacional de Bolivia, Monitoreo de Cultivos de Coca 2010*.
https://www.unodc.org/bolivia/es/Monitoreo_de_cultivos_de_coca.html
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2012). *Estado Plurinacional de Bolivia, Monitoreo de Cultivos de Coca 2011*.
https://www.unodc.org/bolivia/es/Monitoreo_de_cultivos_de_coca.html
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2016). *Estado Plurinacional de Bolivia, Monitoreo de Cultivos de Coca 2015*.
https://www.unodc.org/bolivia/es/Monitoreo_de_cultivos_de_coca.html
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (1976). *Commentary on the Protocol Amending the Single Convention on Narcotic Drugs, 1961*.
https://www.ONUDD.org/documents/treaties/organized_crime/Drug%20Convention/Commentary_on_the_protocol_1961.pdf
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2008). *Un siglo de fiscalización de drogas: Se evita una catástrofe sanitaria mundial pero los más vulnerables aún enfrentan la exclusión*.

https://www.ONUDD.org/documents/26june/26june08/100ydrugcontrol_S.pdf

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2013). *Comisión de Estupefacientes, Mandato y Funciones*.

https://www.ONUDD.org/documents/hlr/Leaflets/CND/13-87553_flyerA5_Ebook.pdf

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2020). *Monitoreo de Cultivos de Coca 2019*. https://www.ONUDD.org/documents/crop-monitoring/Bolivia/Bolivia_Informe_Monitoreo_Coca_2019.pdf

Organización de las Naciones Unidas (1961). *Comentarios a la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961*.

Página Siete. (2012). *El MAS tiene lista la estrategia quinquenal con el narcotráfico*.

<https://www.cedib.org/noticias/nuevo-plan-antidrogas-prioriza-reduccion-de-coca-excedentaria-pagina-siete-02-04-2012/>

Peters, B. G. (2000). *Institutional theory: problems and prospects*. (Reihe Politikwissenschaft / Institut für Höhere Studien, Abt. Politikwissenschaft, 69). Viena, Austria. <http://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-246573>

Presidencia de la República (1990). *Estrategia Nacional del Desarrollo Alternativo*. <https://www.bivica.org/files/estrategia-desarrollo-alternativo.pdf>

Plan de Desarrollo del Trópico de Cochabamba. *Documento del Plan*. (1999). Cochabamba, Bolivia. https://bivica.org/files/tropico_documento_plan.pdf

Quiroga, J.A. (1989). *Paradojas de una responsabilidad compartida*. Artículo publicado en la revista Nueva Sociedad N° 102/Julio-Agosto 1989. https://static.nuso.org/media/articles/downloads/1787_1.pdf

Ramos, S. et al. (2011). *Informe de investigación: Las federaciones del trópico de Cochabamba en el proceso de construcción de un instrumento político (1992-1999)*. Instituto de Investigaciones Sociológicas (IDIS). Universidad Mayor de San Andrés. <https://repositorio.umsa.bo/bitstream/handle/123456789/16666/IE-058.S.Ramos-2011.Las%20federaciones%20del%20tr%C3%B3pico%20de%20Cochabamba.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Ramos, S. (2018). *Nueva Ley de la Coca: Efectos sociopolíticos en productores de Yungas*. Temas Sociales, número 43, 2018, pp. 39-65, ISSN 0040-2915. http://www.scielo.org.bo/pdf/rts/n43/n43_a03.pdf

- Repetto, F. [s.a.]. *Dimensión política de la coordinación*. <http://www.top.org.ar/ecgp/FullText/000003/3246.pdf>
- Repetto, F. y Fernández, J.P. (2012). *Coordinación de políticas, programas y proyectos sociales*. Buenos Aires, Argentina: CIPPEC y UNICEF. <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/2425.pdf>
- Richard Nixon Foundation (2016). *Public Enemy Number One: A Pragmatic Approach to America's Drug Problem*. <https://www.nixonfoundation.org/2016/06/26404/>
- Sánchez, C. (2014). *El régimen internacional de control de drogas: formación, evolución e interacción con las políticas. El caso de la política de drogas en España*. Tesis Doctoral Madrid, UPF/2014.
- Scartascini, C. y Tommasi, M. (2012). *Institucionalización de las instituciones políticas y su impacto sobre las políticas públicas*. Documento de trabajo del BID # IDB-WP-287. Washington DC. <https://publications.iadb.org/es/publicacion/15023/institucionalizacion-de-las-instituciones-politicas-y-su-impacto-sobre-las>
- Secretaría Ejecutiva de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas. (2003). *Estudio sobre el Plan Dignidad*. <https://studylib.es/doc/651180/el-plan-dignidad>
- Secretaría de Coordinación del CONALTID (2005). *Documento borrador de la Memoria 2005*.
- Secretaría de Coordinación del CONALTID (2013). *Bolivia, fortalecida en la lucha contra el narcotráfico*. Dignidad, Periódico a nivel nacional. Año 1 - N° 1. Mayo 2013. https://issuu.com/petdemoda/docs/peri_dico_dignidad_n_1
- Secretaría de Coordinación del CONALTID (2018). *Manual de Organización y Funciones (MOF)*.
- Senate of Canada (2001). *The history and development of the leading international drug control conventions, prepared for the Senate Special Committee on Illegal Drugs*. <https://sencanada.ca/content/sen/committee/371/ille/library/history-e.htm>
- Smart Drug Policy (2018). *La adicción al opio en la China durante el Siglo XIX*. <https://smartdrugpolicy.org/es/la-adiccion-al-opio-en-la-china-durante-el-siglo-xix/>

Strategy Advisors for Government Reform (2012). *Producto No. 1. Análisis de contexto y mapeo de actores. Plan de Desarrollo Estratégico Interinstitucional en apoyo a la implementación de la Estrategia de Lucha contra el Narcotráfico y Reducción de Cultivos Excedentarios de Coca 2011-2015.*

Thoumi F. E. (2003). *Illegal drugs, economy and society in the Andes.* Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center Press.

Transnational Institute (2010). *Casus belli: cómo los Estados Unidos venden la guerra.* https://www.tni.org/files/download/Casus_Belli-print-finalversion.pdf

United Nations Treaty Collection (2021). <https://treaties.un.org/>

Vargas, J.G. (2008). *Perspectivas del Institucionalismo y Neoinstitucionalismo.* Ciencia Administrativa 2008-1. Cd. Guzmán, Jalisco, México: Instituto Tecnológico.

Westhoff L. (2013). *Ronald Reagan's War on Drugs: A policy failure but a political success.* Master Thesis in American History. Leiden University. <https://studenttheses.universiteitleiden.nl/access/item%3A2607637/view>

Youngers C. A. y Rosin E. (2005). *Drogas y Democracia en América Latina, El impacto de la política de Estados Unidos.* Washington Office on Latin America WOLA. Buenos Aires, Argentina: Editorial Biblos.

Legislación boliviana

Constitución Política del Estado de 07 de febrero de 2009. <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/>

Ley N° 1008 del Régimen de la Coca y Sustancias Controladas de 19 de julio de 1988. <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/>

Ley N° 1788 de Organización del Poder Ejecutivo de 16 de septiembre de 1997. <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/>

Ley N° 1970 del Código de Procedimiento Penal de 25 de marzo de 1999. <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/>

Ley N° 2446 de Organización del Poder Ejecutivo de 19 de marzo de 2003. <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/>

Ley N° 3351 de Organización del Poder Ejecutivo de 21 de febrero de 2006. <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/>

- Ley N° 031. Ley Marco de Autonomías y Descentralización "Andrés Ibáñez" de 19 de julio de 2010.
<http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/>
- Ley N° 906. Ley General de la Coca de 08 de marzo de 2017.
<http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/>
- Ley N° 913 de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Sustancias Controladas de 16 de marzo de 2017. <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/>
- Decreto Supremo N° 21666 de 24 de julio de 1987. Crea el Consejo Nacional contra el Uso Indebido y Tráfico Ilícito de Drogas.
<http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/>
- Decreto Supremo N° 24855 de 22 de septiembre de 1997. Reglamento de la Ley N° 1788 de Organización del Poder Ejecutivo. <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/>
- Decreto Supremo N° 25055 de 23 de mayo de 1998. Estableció funciones específicas del Viceministerio de Defensa Social, dependiente del Ministerio de Gobierno.
<http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/>
- Decreto Supremo N° 24963 de 20 de febrero de 1998. Aprueba la Estrategia Boliviana de la Lucha Contra el Narcotráfico. <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/>
- Decreto Supremo N° 27230 de 31 de octubre de 2003. Adecuaciones y complementaciones a la estructura del Poder Ejecutivo.
<http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/>
- Decreto Supremo N° 28631 de 08 de marzo de 2006. Reglamento de la Ley N° 3351 de Organización del Poder Ejecutivo. <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/>
- Decreto Supremo N° 29894 de 07 febrero 2009. Organización del Órgano Ejecutivo.
<http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/>
- Decreto Supremo N° 0304 de 16 de septiembre de 2009. Sobre las unidades desconcentradas e instituciones descentralizadas.
<http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/>
- Decreto Supremo N° 0323 de 7 de octubre de 2009. Abroga el Decreto Supremo N° 0304 de 16 de septiembre de 2009. <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/>
- Decreto Supremo No 0649 de 29 de septiembre de 2010. Establece la estructura del Consejo Nacional de Revalorización, Producción, Comercialización e

Industrialización de la Hoja de Coca – CONCOCA y readecúa la estructura del Consejo Nacional de Lucha Contra el Tráfico Ilícito de Drogas – CONALTID.
<http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/>

Decreto Supremo N° 3434 de 13 de diciembre de 2017. Reglamento de la Ley N° 913 de 16 de marzo de 2017. <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/>

Decreto Supremo No 4257 de 4 de junio de 2020. Modifica el Decreto Supremo N° 29894 de 7 de febrero de 2009. <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/>

Legislación extranjera

Anti-Drug Abuse Act of 1986, Public Law No. 99-570, 100 Stat. 3207. Estados Unidos de América. (1986). <https://www.congress.gov/99/statute/STATUTE-100/STATUTE-100-Pg3207.pdf>