

**DROGAS, DIVERGENCIA SOCIAL Y MEDIDAS
CORRECTIVAS**

**JAIME HUMBERTO ESCOBAR M.
PROFESOR
DEPTO. DE ECONOMÍA**

**SANTIAGO DE CALI
UNIVERSIDAD DEL VALLE
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y ECONOMICAS
CENTRO DE INVESTIGACIONES Y DOCUMENTACIÓN SOCIO-ECONÓMICA
CIDSE
NOVIEMBRE DE 1993**

DROGAS, DIVERGENCIA SOCIAL Y MEDIDAS CORRECTIVAS

JAIME HUMBERTO ESCOBAR M.

Esta monografía es un requisito parcial para la promoción en el Programa de Capacitación e Investigación en Análisis de Políticas Públicas que se desarrolla desde 1985 en el Instituto Torcuato Di Tella con el auspicio del Banco Interamericano de Desarrollo (Convenio ATN/TF-2312-RE). Las opiniones aquí reflejadas son responsabilidad del autor y no comprometen las del Instituto.

DROGAS, DIVERGENCIA SOCIAL Y MEDIDAS CORRECTIVAS

1. Introducción

Los problemas sociales asociados al mercado de drogas son ampliamente reconocidos en el orden mundial. La identificación de estos problemas, abarcan diferentes esferas que se asocian estrechamente con el papel que juegan los diferentes agentes que intervienen en este mercado.

Implicaciones negativas en el campo de la salud de los consumidores ligadas a una serie de externalidades negativas implícitas sobre la comunidad en general -dentro de las que sobresalen pérdidas en la productividad de la mano de obra determinadas por fenómenos de adicción y episodios de violencia y criminalidad- son claramente reconocidas.

De igual forma, en la esfera de la producción y distribución de estos productos, también se gestan otro tipo de problemas que contribuyen seriamente a la identificación del conflicto social, el cual en este caso, se concentra especialmente en la debilitación de los cuerpos institucionales en los países en los que se concentran estas actividades. Esta situación, obviamente, también contribuye a la generación de otro tipo de externalidades negativas en los países productores, que por su condición de países subdesarrollados, ven vulneradas las esperanzas de colaboración externa en beneficio del desarrollo económico¹, al tiempo que los sectores productivos internos se ven seriamente afectados².

La percepción de la sociedad de estas patologías ha contribuido sustancialmente al surgimiento de medidas que pretenden la eliminación de estos problemas. Diversas alternativas han sido y son llevadas a cabo con tales propósitos con medidas que afectan tanto la oferta como la demanda de drogas. Tales formas de combatir el flagelo de las drogas lleva implícitamente una relación beneficio-costos que a la luz de la concepción social favorecen el emprendimiento de cualquier medida neutralizadora. Sin embargo los problemas prevalecen y la solución final no se vislumbra.

Ante esta situación, el propósito de este trabajo se centra fundamentalmente en ligar algunos elementos de la teoría económica, con la intención de contribuir a la búsqueda de una salida más consistente con la realidad, toda vez que la omisión de elementos de este tipo podrían conllevar a un empeoramiento o un estancamiento del problema dejando de lado los propósitos de solución pretendidos.

¹ El clima de violencia que se desarrolla alrededor de las economías en las que se producen las drogas, genera un marco que no favorece por ejemplo la inversión extranjera.

² Ver Urrutia M. ("Análisis Costo-Beneficio del Tráfico de Drogas para la economía Colombiana"). Coyuntura Económica Páginas 115-126. FEDESARROLLO Bogotá, octubre de 1990 y Giusti J. ("La significación económica y social de la droga") Revista de la CEPAL No- 45 página 46.

Inicialmente, partimos de una formalización del problema social, teniendo en cuenta la pugna de intereses privados y sociales que surgen alrededor de sendas concepciones del consumo de drogas, a partir de las cuales surge la divergencia social. Seguidamente veremos de qué forma se insertan en este problema las diferentes medidas tendientes a corregir tal divergencia, evaluando tanto las condiciones de eficiencia económica implícitas, así como la efectividad de tales medidas para la eliminación total del problema social.

En última instancia, pretendemos determinar si efectivamente, a través de las medidas adoptadas que se están desarrollando actualmente, será posible llegar a un punto de solución que corrija la divergencia social preexistente.

2. El consumo de drogas y la divergencia social

2.1. Las drogas

Antes de concentrarnos en la identificación de la divergencia social, debemos tener en cuenta algunos elementos de importancia que tiene, que ver con este tipo de productos.

Un punto de partida para tal fin consiste en diferenciar las drogas de cualquier tipo de medicamento que cuenta con la debida autorización legal y clínica para su consumo. Es decir, en este trabajo nos ocuparemos de las drogas incluyendo todas aquellas que no cuentan con la aprobación de la ley ni de la ciencia médica para el consumo.

Dentro de este conjunto de drogas se presenta una caracterización importante que debe ser tomada en cuenta para los propósitos de este trabajo. Las drogas se catalogan dentro de dos grupos genéricos, a saber: Drogas Depresivas marihuana, opio y heroína principalmente- y Drogas Estimulantes -especialmente la cocaína y sustitutos de esta como el “crack”, “ice”, “basuco” y todos los esteroides y anabólicos-³. Tal diferenciación obedece a los efectos que el consumo de estos productos tiene sobre el sistema nervioso central. Las primeras disminuyen el nivel de actividad cerebral en tanto que las que corresponden al segundo grupo aceleran la actividad del mismo.

A partir de esta tipología pueden ser detectadas relaciones de sustitución en el consumo dentro de cada grupo genérico, en tanto que pueden ser encontradas relaciones de complementariedad entre los grupos, la cual, está determinada por los efectos neutralizadores resultantes de utilizar ambos tipos de drogas⁴.

Los efectos sobre la salud provenientes de la utilización de drogas, tanto por la vía de la sustitución como por la vía de la complementariedad, se ven potenciados dependiendo del

³ Ver “Plan Nacional de la Drogadicción” Ministerio de Salud-Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Bogotá - Colombia 1986.

⁴ Ver nota 3 y “Peor que la Coca... los primeros casos de consumo de heroína en Colombia”. Revista Semana Febrero 11-18 de 1992, edición No. 510 Bogotá-Colombia.

nivel de pureza de los productos utilizados. Así se ha detectado la generación de una adicción más acelerada para productos sustitutos del clorhidrato de cocaína tales como el “crack” y la “base libre”⁵. Detrás de esa mayor potencialidad adictiva se esconde también un incremento potencial de los costos de salud y de pérdida de vidas humanas si se tiene en cuenta que estos productos presentan mayores grados de toxicidad.

A pesar de la aceptación científica respecto a que no hay diferencia en el grado de toxicidad entre la cocaína y su estado base, dicha toxicidad está determinada por la rapidez de absorción del organismo y por las cantidades consumidas. La velocidad de absorción depende de la forma como se ingieran estos productos y es mayor cuando se fuma que cuando es inhalada. Las cantidades consumidas van a depender de la duración del efecto de la droga así como también del grado de adicción que presente el consumidor. Los efectos de los sustitutos presentan una duración que no supera los veinte minutos, en tanto que los producidos por la cocaína se prolongan durante varias horas. La baja duración del efecto producido tanto por la base libre como por el “crack” unido a la generación de consumo compulsivo (adicción) por parte de estos dos últimos conlleva a un incremento sustancial en las dosis administradas que puede llegar a superar fácilmente la dosis límite de consumo mortal de cocaína⁶.

De otro lado, dentro de las muertes asociadas al consumo de drogas se identifican, como las causas principales, tanto a la mezcla de sustancias depresivas con estimulantes (consumo complementario conocido en los Estados Unidos como Speed- ball), como a los casos de sobredosis y muerte por consumo de heroína. En los Estados Unidos los casos de muerte por sobredosis de heroína están asociados a un incremento en la pureza de este producto que pasó de 1.8% por dosis en 1978 a 11% en 1987. De igual forma se observó una disminución en los precios de este producto de acuerdo con información del NIDA de los Estados Unidos en 1991⁷. De otro lado, según información del Plan Nacional de Drogas de España los casos de muerte por sobredosis de heroína llegaron a ser de dos por día en el primer semestre de 1989, de modo que tales registros fatales se habrían duplicado con respecto al mismo período del año 1988.

⁵ La cocaína - clorhidrato de cocaína - es el producto final que se vende en el mercado. Las hojas de la planta de coca son sometidas a diferentes reacciones químicas hasta obtener la base de cocaína. De la mezcla de este producto con ácido clorhídrico resulta la cocaína. La base de cocaína cuando es fumada libera rápidamente el alcaloide. Esta versión preliminar de la cocaína es lo que se conoce como “crack” en los Estados Unidos o como “pitillo” o “basuco” en los países andinos. La “base libre” se obtiene a partir de un proceso interno que libera la cocaína del ácido clorhídrico llevando este compuesto a una “versión” similar a la base de cocaína.

⁶ Ver Pappalardo, M. “Cocaína: Base libre y Carack” en Revista CICLOS. páginas 30-34, Abril de 1989 Buenos Aires- Argentina:

“La dosis promedio de cocaína que produce muerte es de 1.2 gramos consumidos en treinta minutos. Estas cifras pueden cambiar según el peso de la persona y su metabolismo. Pero el consumo de base suma los dos efectos: absorción rápida y consumo en cantidades descontroladas”.

⁷ La sigla NIDA corresponde al “National Institute for Drugs Abuse” de los Estados Unidos.

3. Consumidores de drogas: algunos elementos teóricos subyacentes

Dentro del conjunto de consumidores de drogas se puede establecer una importante diferenciación. Decimos que el conjunto global de consumidores está conformado por dos tipos de consumidores.

Dentro del primer grupo podemos identificar los Consumidores adictos. Estos se caracterizan por tener una relación compulsivo con estos productos. En este grupo se encuentran los mayores elementos de juicio a partir de los cuales la sociedad en su conjunto condena la utilización de drogas, dado que en general estos consumidores son quienes presentan una estrecha relación con problemas de inseguridad, violencia, pérdidas de productividad laboral y mayores costos de salud.

Desde un punto de vista microeconómico los consumidores adictos podrían ser considerados como agentes con unas características muy particulares, dentro de las cuales, la dependencia física y psicológica de las drogas, determina que se comporten en ciertos tramos como un ordenador lexicográfico⁸.

En este sentido, podríamos argumentar que de acuerdo con sus preferencias, un adicto establecerá un nivel de consumo de drogas para satisfacer sus “necesidades,” que incluso puede llegar a absorber la totalidad de su ingreso. Es decir, un consumidor de estas características ponderará mucho más el consumo de drogas -que el de otro tipo de bienes- desde un nivel establecido, al tiempo que verá incrementada su “utilidad” en tanto el nivel de consumo de drogas se incremente. De acuerdo con estas características podría inferirse que la función de demanda para un consumidor adicto sería inelástica⁹.

El otro tipo de consumidores que queremos tipificar corresponde a los consumidores no adictos. Dentro de este grupo estarían incluidos todos aquellos consumidores ocasionales o consumidores con baja frecuencia de consumo que a diferencia de los consumidores adictos, no presentan ningún tipo de relación compulsiva con el consumo de estos productos¹⁰.

⁸ Ver Gravelle, H. y Rees, R.: Microeconomics. pág. 110 y siguientes. Longman Group Limited 1981.

⁹ Teóricamente la función de demanda correspondiente a un ordenador lexicográfico corresponde a una hipérbola equilátera (función de elasticidad unitaria), en la cual:

$$Q_{ci} = \frac{Y_i}{P_Q}$$

que nos dice que las cantidades consumidas por el individuo i , son iguales a su ingreso sobre el precio del bien. Sin embargo, si tenemos en cuenta, las características de un consumidor adicto, encontramos que las funciones de demanda en la práctica operan como si fueran demandas compensadas. Un individuo adicto hará prevalecer el nivel de consumo incrementando su ingreso de cualquier manera, por esta razón, la función de demanda compensada de un consumidor adicto resultará inelástica.

¹⁰ Para una mayor claridad conceptual dentro de esta tipificación de consumidores, podría establecerse una comparación con la existencia de consumidores alcohólicos y de los “consumidores sociales” de alcohol. Dicha apreciación es más válida si se tiene en cuenta que el alcohol es la principal droga depresiva de mayor

Suponemos entonces, que dentro del conjunto de consumidores, los consumidores no-adictos presentan en términos absolutos una mayor ponderación, razón por la cual adquieren una mayor importancia dentro del mercado.

Algunos elementos que pueden entrar a reforzar esta tipología de consumidores puede ser observada en los datos que arroja una encuesta a consumidores realizada por el NIDA (1991) en los Estados Unidos. En el Cuadro 1 puede observarse la proporción de consumidores adictos frente a los consumidores habituales/eventuales según el tipo de productos. Puede observarse que para el caso de la marihuana o el Hachís, los adictos representan el 14%, en tanto que para la cocaína dicha proporción alcanzaba cerca del 8%. cabe resaltar que el total de consumidores de estos tipos de drogas no alcanza a superar la cifra de consumidores ocasionales de alcohol.

CUADRO 1
ESTADOS UNIDOS: CONSUMO DE DROGAS 1989
(Millones de personas)

DROGA	CONSUMO HABITUAL\ EVENTUAL	ADICTOS
MARIHUANA HACHIS	67.6	9.7
COCAINA	23.7	1.8
ESTIMULANTES DIFERENTES A LA COCAINA	45.0	
ALCOHOL	178.8	

FUENTE: NIDA-Estados Unidos 1991

La valoración social en torno a este tipo de consumidores prevalece y se refuerza más aún si se tiene en cuenta que dentro de este grupo se concentra un fuerte potencial de consumidores adictos que en poco tiempo podrían incrementar con mayor fuerza el problema social asociado con la adicción a través de la cadena ascendente del consumo: uso-abuso- adicción. Teniendo en cuenta la importancia que tiene para el mercado de drogas y los efectos potenciales negativos para el bienestar global, en este trabajo prestamos mayor atención a este tipo de consumidores.

consumo en el mundo y que sus efectos adictivos sobre los consumidores presentan características similares al resto de las drogas.

3.1. Consumidores no-adictos y la función de demanda privada

Como punto de partida tomamos un consumidor no-adicto representativo que maximiza una función de utilidad derivada del consumo de drogas y del resto de los bienes existentes en la economía teniendo en cuenta una restricción determinada por sus ingresos. Suponemos adicionalmente que el consumidor elige una canasta de estos productos de manera consistente y que sus funciones de utilidad satisfacen los requerimientos de continuidad y convexidad al origen.

Con estos elementos construimos un mapa de indiferencias que mide en el eje horizontal la cantidad de drogas disponible, mientras que en el eje vertical encontramos el resto de bienes existentes en la economía para consumo.

Dados estos elementos procedemos a calcular cuales serían las cantidades óptimas que este individuo, dada su restricción presupuestaria, consumiría de drogas y del resto de los bienes. Analíticamente este problema se resuelve maximizando una función de preferencia sujeta a la restricción presupuestaria.

Este problema se resuelve utilizando una función auxiliar de la forma:

$$\text{Max}_{D,R,\lambda} L = U(D,R) - \lambda(P_d D + P_r R - Y)$$

Las condiciones de primer orden para alcanzar una máximo de utilidad serán:

$$(1) \frac{\partial L}{\partial D} = U_D - \lambda P_d = 0$$

$$(2) \frac{\partial L}{\partial R} = U_R - \lambda P_r = 0$$

$$(3) \frac{\partial L}{\partial \lambda} = -P_d D - P_r R + Y = 0$$

de lo cual resulta que la máxima utilidad será obtenida en el punto en que la tasa marginal de sustitución entre drogas y el resto de bienes iguales a la relación de precios respectiva:

$$TMS_{DR} = \frac{U_D}{U_R} = \frac{P_d}{P_r}$$

Como puede observarse en el Gráfico 1, el no-adicto maximizaría su utilidad en el punto A, en el cual la tasa marginal de sustitución entre drogas y otros bienes iguala la relación de

precios entre estos productos. El consumidor gastaría parte de su ingreso en drogas al nivel D^* , en tanto que consumiría R^* unidades del resto de los bienes para alcanzar el máximo de utilidad en la curva U_0 .

Seguidamente, modificando los precios de las drogas, dejando inalterado el ingreso, podríamos obtener la función de demanda derivada de la recta precio consumo que resulta de este ejercicio.

Dependiendo de las preferencias del individuo la función de demanda será más inelástica en tanto deje inalteradas las cantidades consumidas de drogas, caso en el cual se asemejaría en este aspecto al consumidor adicto.

La Existencia de dos tipos de consumidores nos sugiere entonces que en el mercado existirán dos tipos de funciones de demanda¹¹. Una con características de ser elástica (No-adictos) y una función de demanda bastante rígida determinada por el consumo de los adictos, tal como se observa en el Gráfico 2.

3.2. Consumidores no-adictos y la función de demanda social

Desde la perspectiva de la sociedad con respecto al consumo de drogas también podríamos armar una estructura teórica similar a la anterior. Teniendo en cuenta que la comunidad considera perjudicial el consumo de drogas, todo incremento en el consumo de estos productos serán considerados como una pérdida adicional de bienestar.

¹¹ Ver Cooter, L. y Ulan, T.: Law and Economics. Glenview- Illinois 1988.

GRAFICO 1

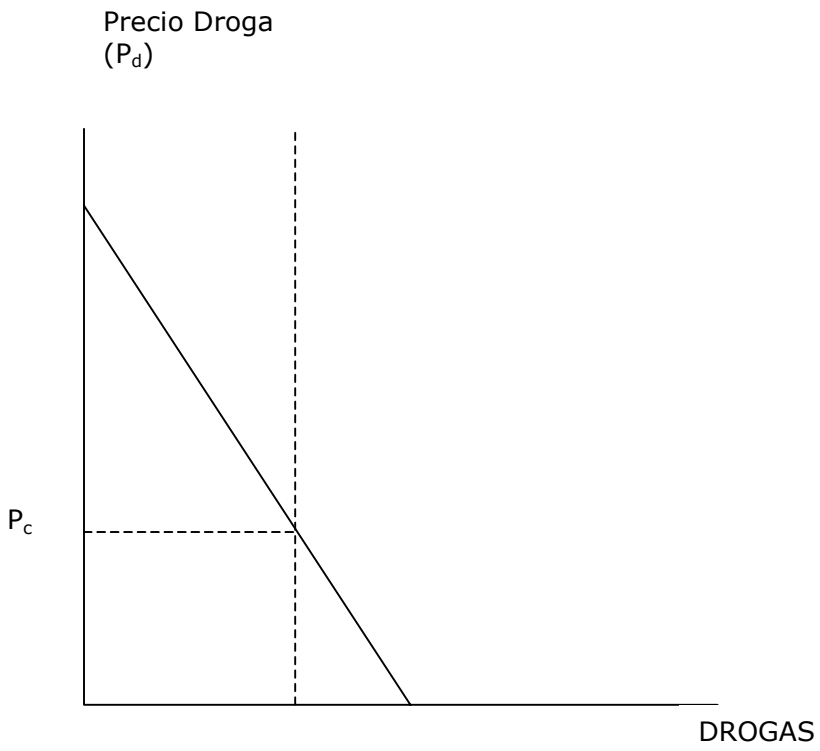
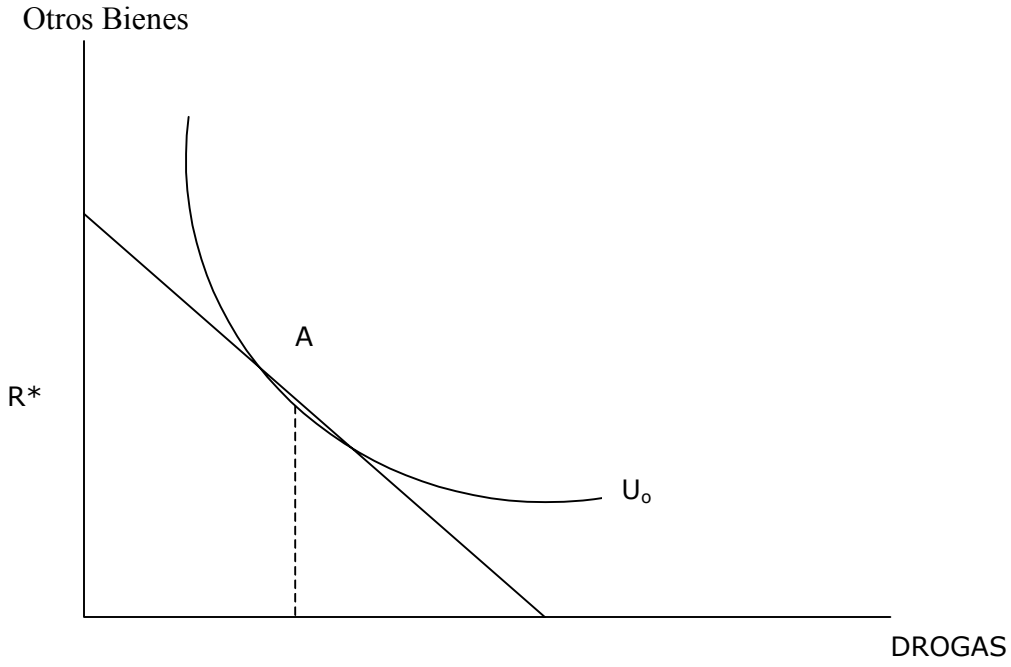
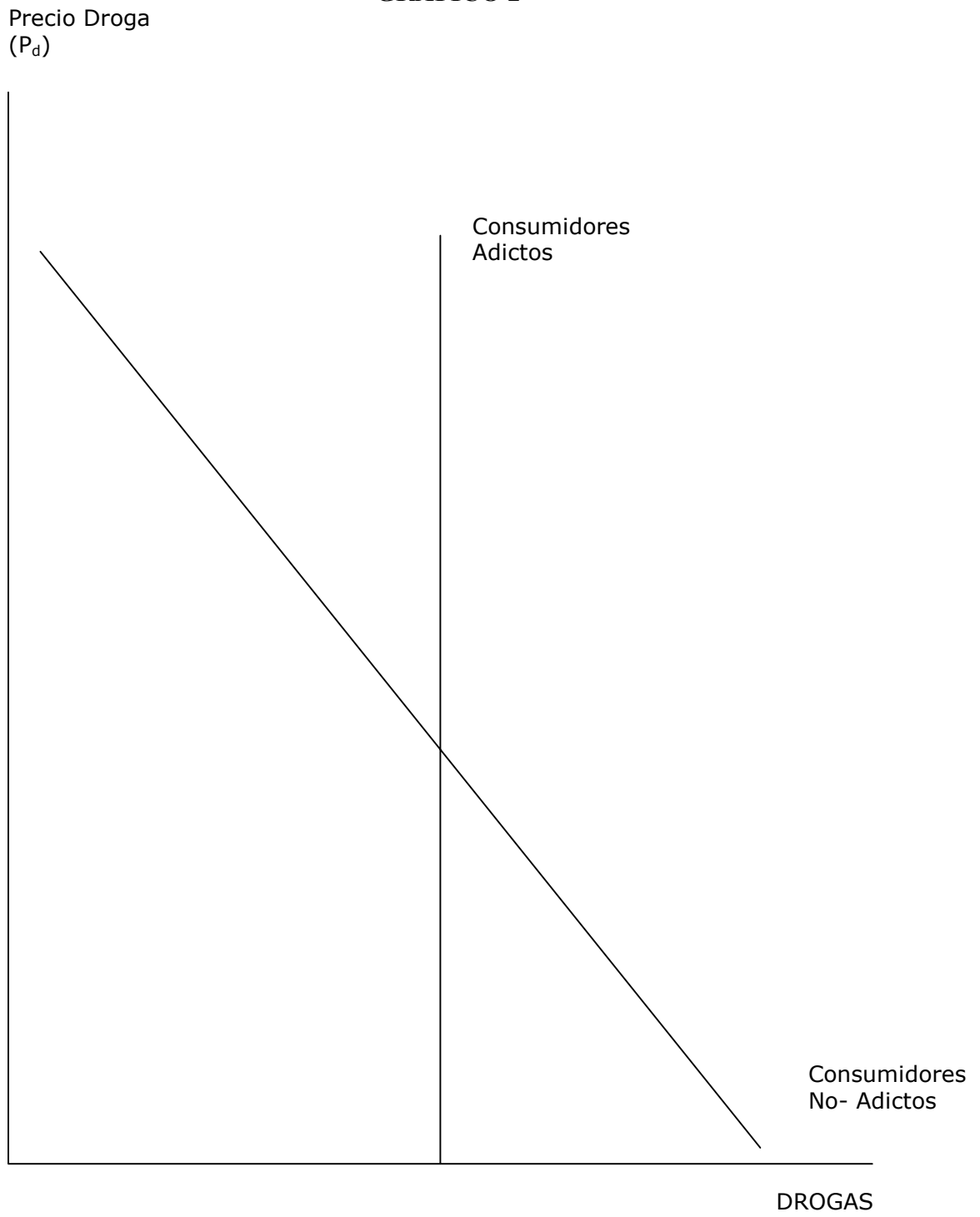


GRÁFICO 2



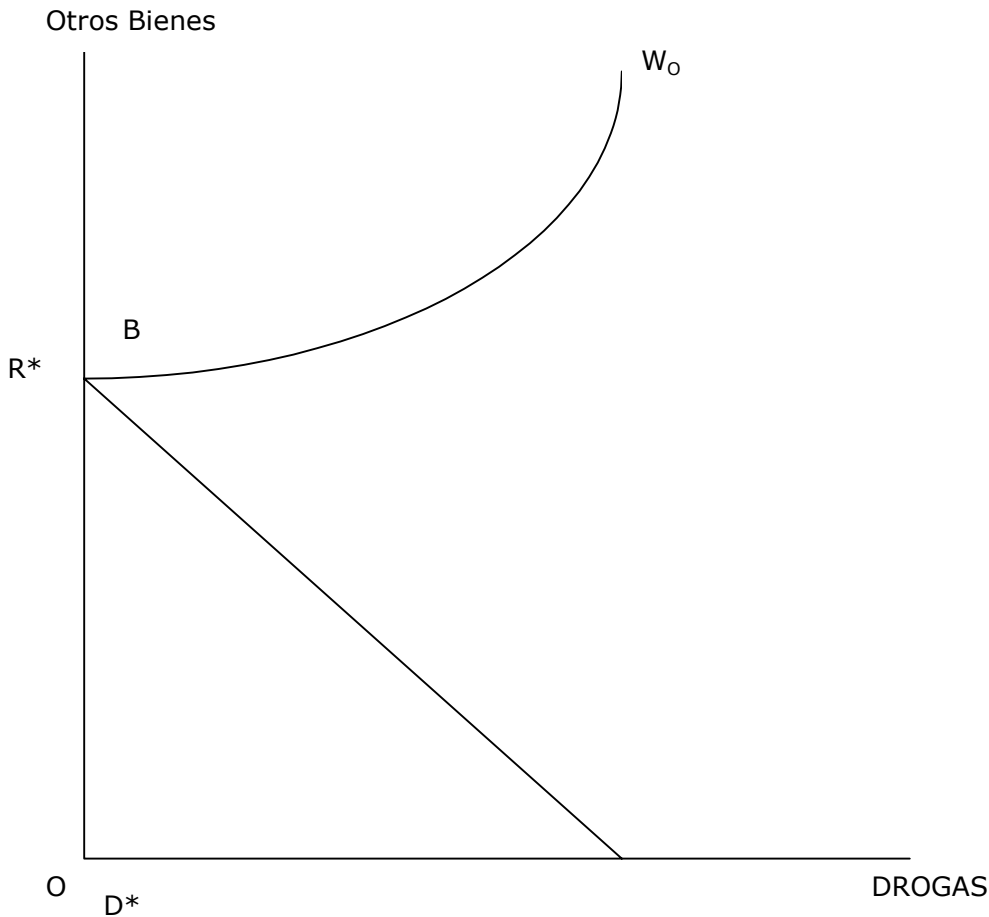
De esta forma, el consumo de drogas se concibe como un “mal”, razón por la cual las funciones de utilidad social tendrán pendiente positiva. El Gráfico 3 ilustra esta situación en la que como puede observarse que un incremento adicional en el consumo de drogas llevará a la sociedad a un nivel inferior de bienestar social. Esto es, pasará a una curva de indiferencia inferior a la representada por W_0 , es decir a la derecha de esta.

Para efectos analíticos suponemos también que existe un individuo representativo de las preferencias sociales respecto al consumo de drogas, que dada la restricción de ingresos maximiza el bienestar de la comunidad.

Analíticamente el problema se resuelve maximizando una función de bienestar social que depende también del consumo de drogas y del resto de los bienes sujeto a una restricción de ingresos. Utilizando una función auxiliar como sigue y teniendo en cuenta que estas variables cumplen condiciones de no negatividad:

$$\text{Max}_{D,R,\beta} = W(D,R) - \beta(P_d D + P_r R - Y); D \geq 0, R \geq 0$$

GRAFICO 3



Desarrollando este problema de optimización, obtenemos las condiciones de primer orden:

$$(4) \frac{\partial L}{\partial D} = W_D - \beta P_d \geq 0, D^* \geq 0, D^* [W_D - \beta P_d] = 0$$

$$(5) \frac{\partial L}{\partial R} = W_R - \beta P_r \geq 0, R^* \geq 0, R^* [W_R - \beta P_r] = 0$$

$$(6) \frac{\partial L}{\partial \beta} = P_d D - P_r R + Y = 0$$

Dado que la contribución marginal al bienestar social de una unidad adicional de droga es negativa ($W_d < 0$), vemos que la expresión de la izquierda en la condición de primer orden (4) siempre será negativa. Razón por la cual el óptimo social asociado a este problema de optimización corresponderá a una solución de esquina en la que el consumo de drogas debe ser igual a cero. Este punto que maximiza el bienestar social lo encontramos en el punto B del Gráfico 3.

3.3. Demanda privada y demanda social: el origen de la divergencia

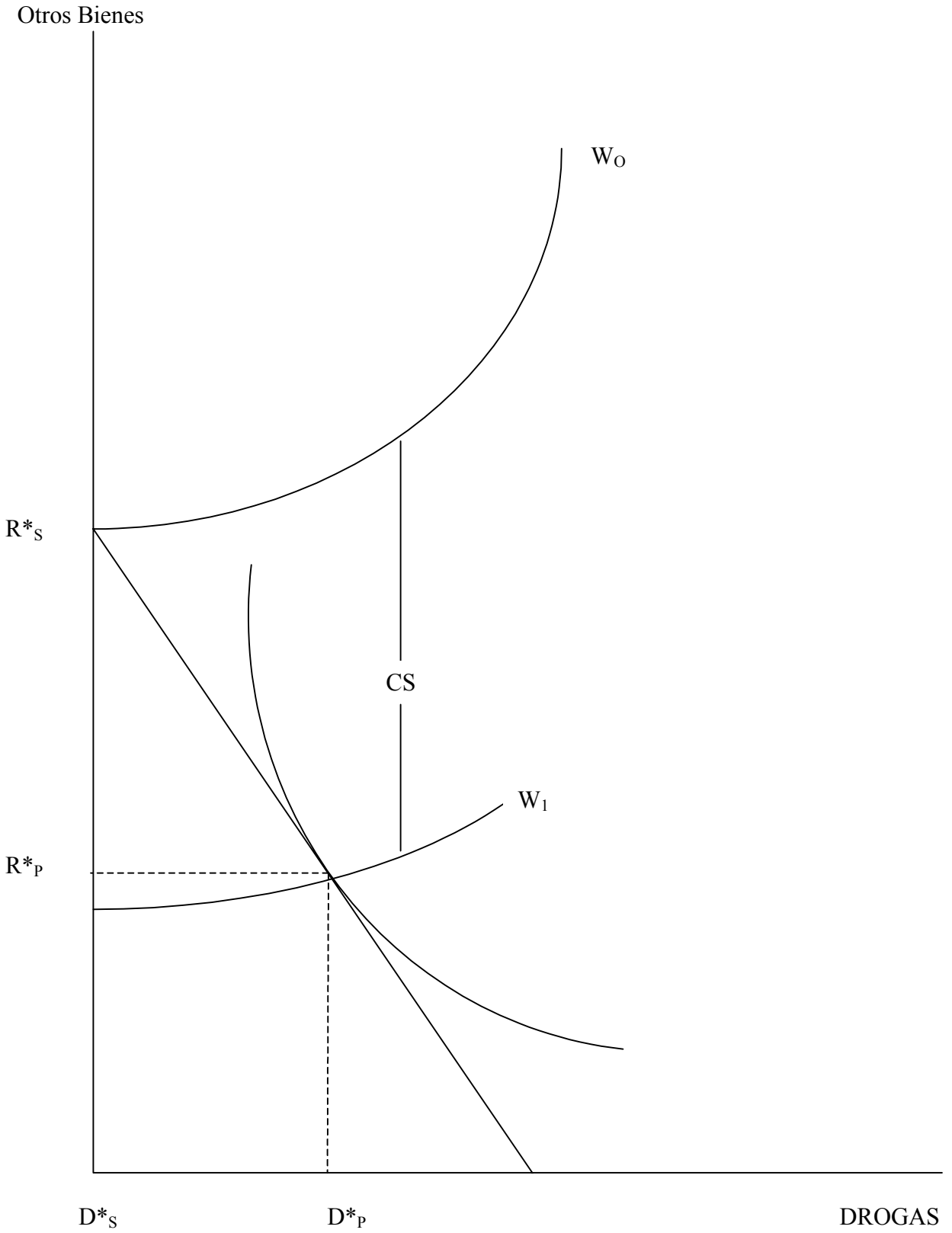
Resulta claro entonces que la divergencia se plantea a partir de la diferencia entre el nivel de consumo privado óptimo y el que la sociedad valora como un óptimo social (consumo nulo).

En el Gráfico 4, puede observarse como la magnitud de esta divergencia puede ser representada por la distancia entre la curva de indiferencia social deseada W_0 y la determinada por el consumo privado W_1 .

Dada la divergencia planteada en el consumo la sociedad tratará de forzar una solución óptima, tratando de llevar el nivel de bienestar social existente (W_1) al nivel de máximo bienestar (W_0). Con este propósito se han adoptado una serie medidas que giran en torno a programas de información y prevención de la drogadicción -por el lado de la demanda- y a medidas de fuerza que se concentran especialmente por el lado de la oferta.

Queda claro entonces que detrás de esta divergencia entre intereses privados y sociales que hasta el momento hemos formalizado, hay implícita, una función de costos de bienestar social, que estaría recogiendo elementos derivados del consumo privado, más las externalidades derivadas del consumo de drogas –costos de salud, mayor criminalidad,

GRAFICO 4



costos judiciales etc.-. De igual forma, los recursos asignados a la producción de drogas también conformarían este costo de bienestar.

De acuerdo con un estudio de la Administración del Alcohol, Uso Indebido de Drogas y Salud Mental de los Estados Unidos¹², el costo social derivado del consumo de drogas incluye los costos de las actividades dedicadas a la represión (CR), el tratamiento médico de usuarios de drogas (TMU), la inflación que afecta los precios de los bienes raíces (πBR), la falta de pago de impuestos (ET) y la desviación de recursos de actividades productivas a actividades no productivas (RNP).

$$CS = CR + TMU + \pi BR + ET + RNP$$

Exceptuando los costos de represión, el resto de los términos de esta expresión estaría midiendo la desutilidad social derivada de las actividades ligadas al mercado de las drogas.

Esta expresión podría ser tomada como medida aproximada de la distancia entre las dos curvas de bienestar social que marcan la divergencia ($W_0 - W_1$) [Ver Gráfico 4]. Dado que la sociedad valora los beneficios sociales de la nulidad en el consumo como mayores con respecto a este costo, se viabiliza el campo de acción tendiente a la erradicación de estos productos del mercado. Teniendo en cuenta las externalidades negativas derivadas del consumo, resulta obvio, que eliminando este -excedente del consumidor igual a cero- el costo social debería ser nulo.

4. La divergencia social y las estrategias correctivas

Queda claro entonces que la concepción de las drogas como un mal para la sociedad proviene de los efectos y externalidades que se generan a partir del consumo. Esta visión se puede reconocer claramente en la introducción que presenta la presidencia de los Estados Unidos al Congreso de la nación y que contiene los lineamientos de la estrategia para el Control Nacional de Drogas:

“... Hay muchas drogas en los Estados Unidos y muchos americanos que las usan. Podemos hablar de las causas de este fenómeno, podemos hablar de sus efectos, podemos citar crímenes violentos, hogares destruidos, malas escuelas asociadas a los problemas de las drogas en el país. Podemos hablar de pobreza, de enfermedad, de racismo. Todos estos son aspectos importantes y todos están directa o indirectamente vinculados con la estrategia nacional. Pero el corazón de la droga es el uso y el corazón de nuestra política debe ser la reducción del uso¹³.”

¹² Esta información contenida en un documento de la Sesión Extraordinaria de la Asamblea General de Naciones Unidas sobre Control de Drogas en el mando, aparece en la Revista CONTRIBUCIONES (pág. 79) Fundación Konrad-Adenauer- CIEDLA. Abril - Junio de 1990. Buenos Aires - Argentina.

¹³ National Drug Control Strategy (pág.2) Presidencia de los Estados Unidos, Enero de 1990.

Sin embargo, los mayores esfuerzos -desde mediados de los años ochenta- se han concentrado fundamentalmente en la lucha por el lado de la oferta a través de programas de sustitución de cultivos para erradicar la producción de materias primas y recientemente fuertes medidas represivas que contemplan una asignación considerable de recursos con miras a la interdicción de drogas como parte de los programas de la iniciativa andina promovida por el gobierno de los Estados Unidos.

La concentración de esfuerzos represivos que afecten la oferta de drogas forma parte de la concepción de una estrategia integral en la que se contemplan actividades sobre la demanda a través de programas de información y educación en contra del consumo. La idea inherente planteada en el mismo informe antes citado es que mientras prevalezcan drogas en el mercado, los planes de rehabilitación de drogadictos se vendrían al piso ante la potencialidad de recaídas en el uso de estas sustancias por parte de estos individuos.

Esta visión del problema ha posibilitado que los recursos obtenidos para la lucha contra las drogas presenten un nivel acentuado de concentración que favorece las actividades encaminadas a contrarrestar la oferta. Como puede observarse en el Cuadro 2, el presupuesto norteamericano asignado a la lucha contra el tráfico de drogas ha venido creciendo sustancialmente. Como se puede ver, el presupuesto solicitado al congreso para el vigente año (1992) fiscal se duplica con respecto al presupuesto otorgado en 1989.

CUADRO 2

ESTADOS UNIDOS: PRESUPUESTO AUTORIZADO PARA LA LUCHA CONTRA EL NARCOTRÁFICO SEGÚN CAMPOS DE ACCIÓN (mill US)

DESTINO	1989	1990	1991	1992
DEMANDA				
TRATAMIENTO	888	1,337	1,492	1,787
EDUCACIÓN/COMUNIDAD/ TRABAJO DE CAMPO/ INVESTIGACIÓN	677	1,118	1,242	1,448
TOTAL DEMANDA	1,796	2,773	3,117	3,686
OFERTA				
JUSTICIA CRIMINAL INICIATIVAS INTERNACIONALES	2,682	4,191	4,279	5,376
ESF. INTERDICCIÓN	304	419	690	666
INTELIGENCIA	1,467	2,029	2,373	2,836
TOTAL OFERTA	53	71	172	136
TOTAL	4,506	6,710	7,514	9,014
TOTAL	6,302	9,483	10,631	12,700

Fuente: National Drug Control Strategy. Enero 1990 (The White House) 1992 Cálculos con base en el dato global presentado en el informe de la Presidencia de los EEUU al Congreso utilizando el promedio de la estructura de distribución correspondiente a los años 89-91.

De igual forma, el Cuadro 3 nos permite observar cual ha sido la evolución del presupuesto americano según los sectores a los que se destina. Puede observarse como el presupuesto asignado a los trabajos de inteligencia y que contempla las actividades de entidades como la DEA y la CIA tanto en el interior como en el exterior de los Estados Unidos ha sido el que ha crecido con mayor intensidad.

CUADRO 3
ESTADOS UNIDOS: VARIACIÓN ANUAL DEL PRESUPUESTO AUTORIZADO
PARA LA LUCHA CONTRA EL NARCOTRÁFICO SEGÚN CAMPOS DE
ACCIÓN

DESTINO	90/189	91/90	92/91	92/89
DEMANDA				
TRATAMIENTO	50.6%	11.6%	19.8%	101.3%
EDUCACIÓN/COMUNIDAD/ TRABAJO DE CAMPO/ INVESTIGACIÓN	65.1%	11.1%	16.6%	113.9%
TOTAL DEMANDA	54.4%	12.4%	18.2%	105.2%
OFERTA				
JUSTICIA CRIMINAL INICIATIVAS INTERNACIONALES	56.3%	2.1%	25.6%	100.5%
ESF. INTERDICCIÓN	37.8%	64.7%	-3.5%	119.1%
INTELIGENCIA	38.3%	17.0%	19.5%	93.3%
TOTAL OFERTA	34.0%	142.3%	-21.1%	156.2%
TOTAL	48.9%	12.0%	20.0%	100.1%
TOTAL	50.5%	12.1	19.5%	101.5%

Fuente: Cálculos con base en Cuadro 2.

En general la estructura del presupuesto americano no ha sufrido modificaciones en el período 89-92. Sin embargo, puede apreciarse como el presupuesto dedicado a la lucha contra las drogas presenta un sesgo apreciable en favor de las medidas tendientes a interferir la oferta de estos productos. Como se observa en el Cuadro 4 el 70% de los recursos presupuestales para la lucha contra el narcotráfico financia estas actividades. Buena parte de ese presupuesto financia actividades que se concentran en los países andinos en los que se lleva a cabo la producción de casi la totalidad de la cocaína del mundo (Bolivia, Colombia y Perú), a través los recursos correspondientes a esfuerzos internacionales y que contemplan partidas de apoyo a medidas represivas emprendidas en estos países. Buena parte de los recursos asignados a inteligencia y esfuerzo de interdicción se vinculan indirectamente a las estrategias internas de estos países a través de medidas de apoyo complementario.

CUADRO 4
ESTADOS UNIDOS: PRESUPUESTO AUTORIZADO PARA LA LUCHA
CONTRA EL NARCOTRÁFICO SEGÚN CAMPOS DE ACCIÓN

DESTINO	1989	1990	1991	1992
	DEMANDA			
TRATAMIENTO	14.1%	14.1%	14.0%	14.1%
EDUCACIÓN/COMUNIDAD/ TRABAJO DE CAMPO/ INVESTIGACIÓN	10.7%	11.8%	11.7%	11.4%
TOTAL DEMANDA	28.5%	29.2%	29.3%	29.0%
	OFERTA			
JUSTICIA CRIMINAL	42.6%	44.2%	40.3%	42.3%
INICIATIVAS INTERNACIONALES	4.8%	4.4%	6.5%	5.2%
ESF. INTERDICCIÓN	23.3%	21.4%	22.3%	22.3%
INTELIGENCIA	0.8 %	0.7%	1.6%	1.1%
TOTAL OFERTA	71.5%	70.8%	70.7%	71.0%
TOTAL	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: Cálculos con base en Cuadro 2.

4. 1. La producción de drogas y la divergencia social

Tal como se mencionó más arriba, las drogas están conformadas por un conjunto de productos heterogéneos que se agrupan de acuerdo con una tipificación particular. Sin embargo dentro de todo este conjunto, el producto más importante dentro del mercado es la cocaína.

Este producto es el que presenta un mayor nivel de consumo en el orden internacional, siendo los Estados Unidos el país que concentra la mayor porción de los consumidores en el mundo¹⁴. En vista de la importancia que para el mercado de las drogas representa este producto, alrededor de su producción es donde se concentran vigorosamente los esfuerzos para contrarrestar la oferta.

La condición de nulidad en el consumo de drogas para alcanzar un máximo bienestar social, asociada al fracaso de los tímidos programas de información y prevención contra la drogadicción, así como la escasa efectividad observada en los programas de sustitución de cultivos y adicionalmente el recrudecimiento reciente de las debilidades institucionales en

¹⁴ Se estima que para el año 1991 el 70% de los adictos a la cocaína en el mundo residía en los Estados Unidos según el informe presentado por el gobierno norteamericano en la Cumbre Antidrogas de San Antonio (Estados Unidos) en Febrero de 1992.

los países que lideran la oferta de cocaína, muy seguramente han abonado el terreno para intensificar las medidas de fuerza en contra de la oferta de cocaína.

Los objetivos ligados a alcanzar la nulidad en la oferta obviamente provienen de las condiciones de optimalidad y de consumo nulo requeridos por la sociedad para alcanzar el bienestar máximo. En el siguiente capítulo vamos a tocar rápidamente algunos elementos importantes ligados a la producción de cocaína para concentrarnos luego en el impacto de las medidas de fuerza y su incidencia sobre la eliminación de la divergencia.

4.2. La producción de cocaína

La producción de cocaína -técnicamente clorhidrato de cocaína- se desarrolla a partir de una cadena ascendente que pasa por fases de producción agrícola y por transformaciones químicas que pueden ser desarrolladas sin mucha complejidad técnica¹⁵.

Inicialmente se presenta la producción de hojas de coca, actividad esta que se desarrolla -de acuerdo a su orden de importancia- especialmente en países como Perú, Bolivia y Colombia. La concentración de la producción de las hojas de coca en estas regiones -Perú y Bolivia especialmente- obedece a ventajas naturales para su producción, al tiempo que existen elementos de tipo cultural bastante arraigados detrás de su cultivo en estas regiones.

Del producido de la cosecha de hojas de coca y luego de un proceso de reacciones químicas y previa preparación de las hojas de coca se obtiene el segundo producto en la cadena ascendente para la producción de cocaína: la pasta de coca. Hasta aquí, las actividades generalmente son desarrolladas por familias campesinas residentes en zonas marginales dispersas aptas para el cultivo, que encuentran en esta actividad una importante fuente de ingresos nada despreciable en comparación con los réditos de actividades agrícolas tradicionales de la región.

Este producto generalmente es adquirido por un gran comprador quien se encarga, a su vez, de refinar el producto en laboratorios para obtener la base de cocaína. La diferencia de precios entre la pasta de coca y la base de cocaína ya resultan extraordinarias.

Una vez obtenida la base de cocaína, este producto es sometido a un nuevo procedimiento de refinación a partir del cual se obtiene la cocaína pura –o clorhidrato de cocaína- lista para ser vendida en el mercado. Estas dos últimas fases de la producción se encuentran básicamente concentradas en Colombia, dejando las dos primeras fases a Perú y Bolivia.

¹⁵ Los requerimientos técnicos para la producción de cocaína en su estado puro son simples. Sin embargo, si se tiene en cuenta la capacidad de planta de algunos laboratorios puede inferirse lo contrario. Más aún, el carácter de clandestinidad en que se desarrolla la producción asociado a grandes capacidades de planta podría hablar de grandes requerimientos de carácter técnico.

Con respecto a la demanda, podemos decir que los productores enfrentan alternativamente dos tipos de demanda cuyas derivaciones son similares a las desarrolladas en capítulos anteriores, pero que se diferencian entre sí por la potencialidad en el número de consumidores, o de niveles de consumo, sobre lo cual tiene una fuerte incidencia el nivel de ingreso. De esta forma el productor asignará alternativamente su producto a un mercado grande, con niveles de ingreso per-cápita elevados característicos en un país desarrollado o a otro mercado, relativamente más pequeño, asociado a regiones propias de países subdesarrollados o con bajos niveles de ingreso.

5. Efectividad represiva y eficiencia económica

En los capítulos precedentes mostramos el origen de la divergencia social y mostramos que la condición de optimalidad desde una perspectiva social nos llevaba a una condición de consumo de drogas igual a cero. Vimos que esta condición de consumo nulo favorecía los esfuerzos tendientes a contrarrestar la oferta y que estos esfuerzos se concentraban en la erradicación de cocaína fundamentalmente.

Las condiciones de nulidad en el consumo para alcanzar el máximo bienestar, concebido esto como un problema primal, lleva implícitas unas condiciones de mínimo costo social en el problema dual. La idea implícita es que el máximo bienestar debería ser alcanzado al mínimo costo social.

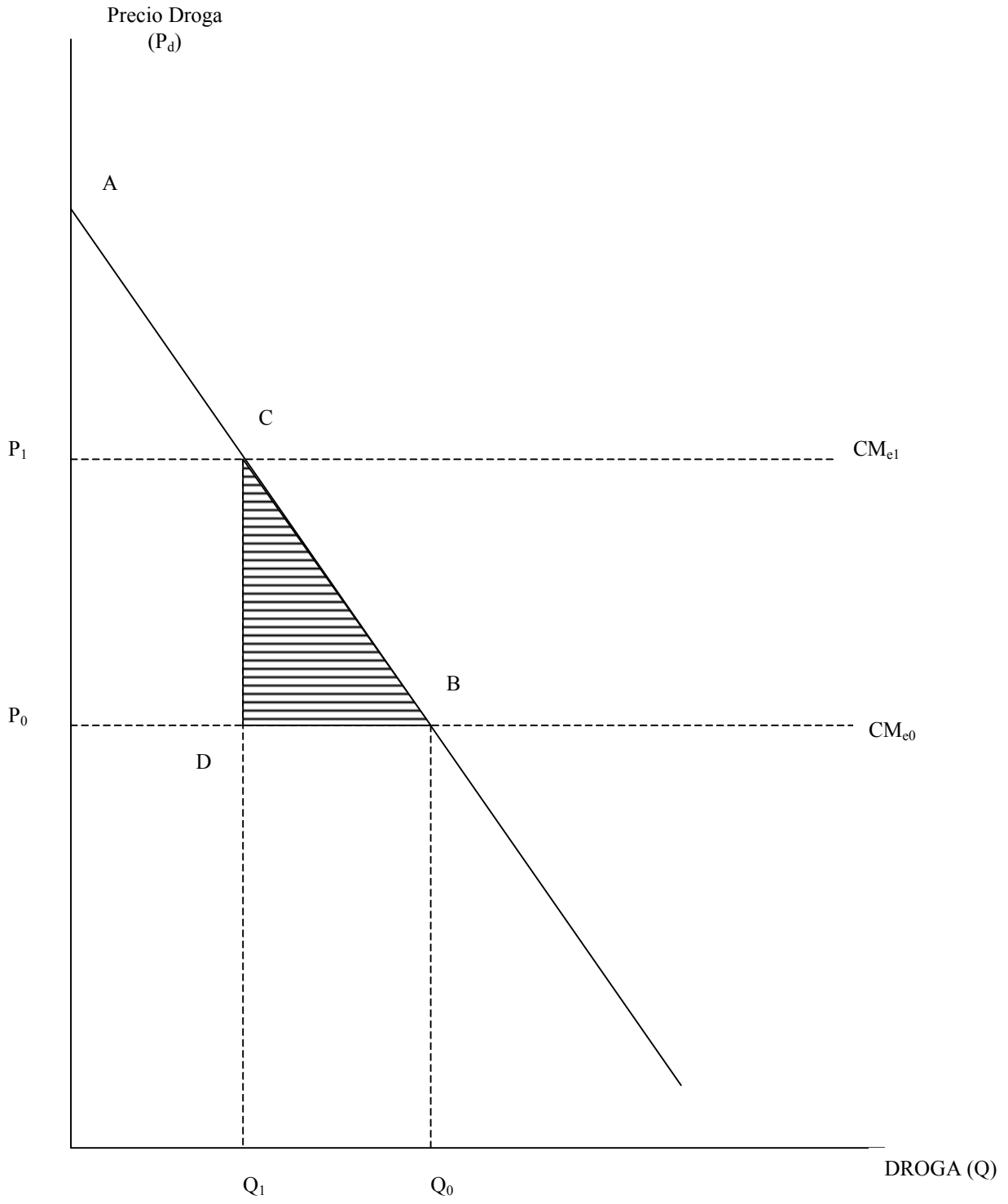
En lo que sigue de este capítulo vamos a ver como las medidas que han sido adoptadas para la lucha contra el narcotráfico, podrían violar las condiciones de eficiencia económica, detrás de lo cual, se presentaría una situación en la que no se respeta una óptima asignación de recursos favoreciendo una situación en la que en vez de incrementarse el bienestar de la sociedad podríamos estar en una situación peor.

5.1. Efectividad represiva y oferta

Recordemos que los esfuerzos en procura de la erradicación de drogas del mercado se han concentrado sobre la producción de cocaína. De esta forma, si obtenemos una función de demanda para este producto similar a la que derivamos en capítulos previos y una función de oferta que surge de una función de costos constantes¹⁶, podríamos estar en una situación como la describe el Gráfico 5. El eje horizontal mide las cantidades de cocaína en tanto que el eje vertical nos muestra los precios de este producto.

¹⁶ Suponemos una función de producción de costos constantes solo con el ánimo de simplificar el análisis.

GRAFICO 5



Las medidas de fuerza asociadas a restringir la oferta tienen una incidencia directa sobre los costos de producción, toda vez que los esfuerzos de los productores para evadir los controles policiales, implicarán un aumento de costos. Esto traerá como consecuencia una disminución en la oferta al retirar parte del producto del mercado ante la imposibilidad de evadir los controles, al tiempo que la oferta también se verá resentida a través de las incautaciones efectuadas por los organismos encargados de estas tareas.

El efecto que se presentará será el de un incremento en el precio de este producto en el cual inciden fundamentalmente el incremento de los costos de producción. El resultado se observa en el Gráfico 5. La curva de oferta (CMe) se desplaza paralelamente hacia arriba, el nuevo precio será P_1 y las cantidades transadas corresponderán a Q_1 .

Siguiendo el mismo gráfico puede observarse que inicialmente el excedente de los consumidores de este producto corresponde al área AP_0B . Con el aumento de precios que es consistente con un aumento de la valoración marginal de una unidad adicional de este producto, las cantidades consumidas caen y con esto, el excedente del consumidor se reduciría a la superficie bajo la curva de demanda AP_1C .

En efecto, las cantidades consumidas de este producto caerían haciéndonos observar una disminución en los costos de bienestar de la sociedad. La disminución en el consumo provocada por la restricción inducida en la oferta vendría acompañada de una disminución del excedente del consumidor de drogas que pasa de AP_0B a AP_1C , es decir, el consumidor perdería BCD en tanto que la comunidad estaría ganando P_1P_0DC , es también igual a la transferencia de excedente de los consumidores a los ingresos de los productores.

De esta forma una mayor efectividad en materia de interdicción podría dar señales positivas respecto al logro de los objetivos pretendidos. A mayor efectividad las cantidades de equilibrio en el mercado tenderían a eliminar el excedente del consumidor ya que se generaría una mayor ineficiencia en el consumo privado y por esta vía eliminar los costos de bienestar que se generan tanto en el consumo de estas drogas como de las externalidades que esta actividad produce.

Queda claro entonces que la efectividad de las medidas de fuerza estarían marcando el sendero del éxito. Sin embargo, la realidad parece mostrarnos un panorama que juega en contra de los objetivos pretendidos por todas las estrategias hasta ahora emprendidas.

Tal como podemos observar en el Cuadro 5 la producción de cocaína a nivel mundial entre 1987 y 1990 se ha multiplicado por cinco.

CUADRO 5
PRODUCCIÓN MUNDIAL DE COCAÍNA (TONELADAS)*

AÑO	VOLUMEN
1987	272
1988	560
1989	871
1990	1032

(*) Estimada a partir de la producción de cocaína en Bolivia y expandiendo de acuerdo con la participación de este país en la producción mundial que se estima en un 9%.

Fuente: Cálculos con base en “Estadísticas Económicas de Bolivia” Muller y Asociados. La Paz-Bolivia. 1991.

De igual forma si tomamos la información sobre la producción mundial de cocaína en 1991 presentada por el gobierno de los Estados Unidos en la Cumbre Antidrogas de febrero de 1992 (900 Tn), la producción de 1987 se habría triplicado.

De otro lado, si bien en los últimos años la incautación de cocaína ha venido creciendo, el volumen decomisado continúa siendo bastante bajo. Siguiendo la misma información antes citada, Colombia que produce el 70% de la cocaína mundial había incautado solo el 13.6% de la cocaína producida en su interior (86 Tn).

Resulta obvio que la efectividad de las medidas de fuerza para contrarrestar la oferta resulta altamente cuestionable si se tiene en cuenta que durante el tiempo transcurrido desde el emprendimiento de diferentes planes de interdicción, se han concentrado gran cantidad de recursos humanos y financieros y sin embargo la expansión de la producción crece a un ritmo más intenso que las incautaciones.

Otros elementos que refuerzan la opinión a favor de la ineffectividad mencionada surgen al observar un poco el acontecer reciente en esta materia en Bolivia. Como se observa en el Cuadro 6 la ineffectividad resulta algo obvio.

CUADRO 6

BOLIVIA: VOLUMEN INCAUTADO DE INSUMOS PARA LA PRODUCCIÓN DE COCAÍNA Y ERRADICACIÓN DE CULTIVOS DE PLANTAS DE COCA.
(Porcentajes respecto al volumen producido y al área sembrada con plantas de coca)

AÑO	Has	HOJAS	PASTA
1987	2.5	0.03	0.003
1988	3.0	0.0003	0.004
1989	4.5	0.001	0.005
1990	14.0	0.0002	n.d.

n.d. = no disponible.

Fuente: Cálculos con base en "Estadísticas Económicas de Bolivia" Muller y Asociados. La Paz 1991.

Los mayores logros en términos relativos se han alcanzado en la erradicación de superficies sembradas de coca. Dentro de esto juegan un papel importante la intensidad de los planes de sustitución de cultivos en este país así como los programas recientes de erradicación forzosa contemplados dentro de la Iniciativa Andina emprendida en septiembre de 1989. Cabe resaltar que con la Iniciativa Andina se da un viraje a los programas de sustitución de cultivos tanto en Perú como en Bolivia que favorece el emprendimiento de operativos militares para interceptar las cosechas y evitar su procesamiento. Sin embargo, como se observa en este cuadro, la efectividad de tales medidas en 1990 no llegaba a ser considerable.

De hecho la producción tanto de insumos como de cocaína han venido creciendo a un ritmo acelerado en Bolivia desde 1987. La superficie sembrada se incrementó entre este año y 1990 en un 41%, el volumen de hojas cosechadas aumentó un 22%, la producción de pasta de coca creció a un ritmo similar al observado por el área sembrada alcanzando un 42%, la intensidad en el crecimiento de la producción de base de cocaína se hace evidente con un 79% en tanto que la producción de cocaína en este país se multiplicó por 4.5 en este mismo período (ver Cuadro 7).

5.2. La represión sobre la oferta de cocaína y la eficiencia económica asociada al costo social.

Retomando la expresión que mide el costo social¹⁷ podemos ver que esta función puede ser descompuesta en dos elementos que van a estar asociadas a las cantidades consumidas de droga (q_0). En primer lugar, estaría conformada por los costos de represión CR y en

¹⁷ Ver capítulo 3.3 de este trabajo.

CUADRO 7

BOLIVIA: EVOLUCIÓN DE LA PRODUCCIÓN DE COCAÍNA E INSUMOS

AÑO	AREA (Has)	VARIACIÓN ANUAL (%)	HOJAS (Ton)	VARIACIÓN ANUAL (%)	PASTA (Ton)	VARIACIÓN ANUAL (%)	BASE (Ton)	VARIACIÓN ANUAL (%)	COCAÍNA (Ton)	VARIACIÓN ANUAL (%)
1987	41400		100900		1435		406		52	
1988	50400	21.7%	121823	20.7%	1899	32.3%	576	41.8%	110	112.7%
1989	55400	9.9%	131721	8.1%	2190	15.4%	717	24.4%	183	65.9%
1990	58400	5.4%	123235	-6.4%	2038	-6.9%	728	1.5%	232	26.9%
90/87		41.1%		22.1%		42.0%		79.1%		347.7%

FUENTE: "Estadísticas Económicas de Bolivia" Muller y Asociados. La Paz – Bolivia 1991.

segundo lugar tomaríamos el resto de los componentes de dicho costo¹⁸. De esta forma, la función que mediría el costo social derivado del consumo de drogas estaría dada por:

$$CS(q_c) = CR(q_c) + E(q_c)$$

Esta función de costo social estaría implícita dentro del problema de maximización del bienestar social desarrollado en capítulos anteriores y que nos conducía a una condición de nulidad en el consumo. Ya que las condiciones de máximo bienestar llevan implícitas condiciones de mínimo costo social, vamos a indagar algunas de las características que la función de costo social debería presentar para conservar las condiciones de eficiencia económica.

5.2.1. Los costos de represión y las cantidades consumidas

Todos los esfuerzos represivos tienden a evitar que las cantidades de droga producidas - potenciales o efectivas- lleguen al consumidor final. De esta forma, vamos a suponer que en un momento del tiempo, las cantidades de esta droga, están dadas en el mercado y que el volumen producido presentará dos destinos: serán incautadas por los organismos de seguridad o serán apropiadas por los consumidores.

$$q_m = q_i + q_c$$

donde q_m = cantidad de droga en el mercado en un momento dado

q_i = cantidad de droga incautada

q_c = cantidad de droga consumida

Las medidas de fuerza tienen como objetivo, alcanzar el mayor nivel de incautación de drogas en el mercado con el fin de neutralizar su consumo. De esta forma, mayores niveles de droga incautada demandarán mayores costos de represión. Es decir, la función de costos de represión con respecto a la cantidad de droga incautada será creciente y ya que como la cantidad existente en el mercado está fija, cuando aumenta la cantidad incautada disminuye la cantidad disponible para consumo. Un aumento en el consumo de drogas en un momento dado podría estar sugiriendo una disminución relativa en los recursos asignados a la represión. El Gráfico 6A nos muestra la forma que adquiere la curva que relaciona los costos de represión con las cantidades de droga consumidas¹⁹.

En este mismo gráfico podemos resaltar algunos elementos importantes a tener en cuenta dentro de los propósitos de este trabajo. En primer lugar, la curva presentaría un comportamiento asintótico en el eje que mide los costos de represión indicando que

¹⁸ En esta última expresión los costos derivados de las externalidades negativas derivadas del consumo de drogas son las más importantes.

¹⁹ Un aumento en el nivel de producción trasladaría la curva hacia arriba y a la derecha, en tanto que una disminución tendería a llevar la curva hacia el origen, es decir hacia abajo a la izquierda.

alcanzar un consumo nulo de drogas, representa un costo que tiende a infinito²⁰. De otro lado, la curva cortaría el eje de las cantidades producidas en el punto A del mismo gráfico, indicando que con una asignación nula de recursos para reprimir el consumo de drogas, las cantidades consumidas cubrirían toda la disponibilidad de este producto en el mercado.

Por su parte, los costos derivados de las externalidades que genera el consumo de drogas, obviamente crecerán en la medida que se incremente el consumo. Teniendo en cuenta las implicaciones de diferente índole encerradas en el consumo de estos productos, vamos a suponer que esta función será creciente a ritmo creciente. La forma de la curva de esta función se representa en el Gráfico 6B.

5.2.2. Las condiciones de eficiencia para un costo social mínimo

Retomando la expresión que mide el costo social en función de las cantidades consumidas de droga, vamos a concentrarnos ahora en algunas características importantes de los componentes de esta función, a partir de las condiciones de eficiencia de primer y segundo orden implícitas en este problema²¹.

Condición de primer orden

$$\frac{\partial CS}{\partial q_c} = \frac{\partial CR}{q_c} + \frac{\partial E}{q_c} = 0$$

Lo que nos está indicando esta condición es un resultado bastante interesante. Nos estaría indicando que el mínimo costo social sería alcanzado en un punto en el cual, el costo social marginal de externalidades derivadas del consumo de drogas deberá igualar el costo social marginal de represión, es decir:

$$-\frac{\partial CR}{\partial q_c} = \frac{\partial E}{q_c}$$

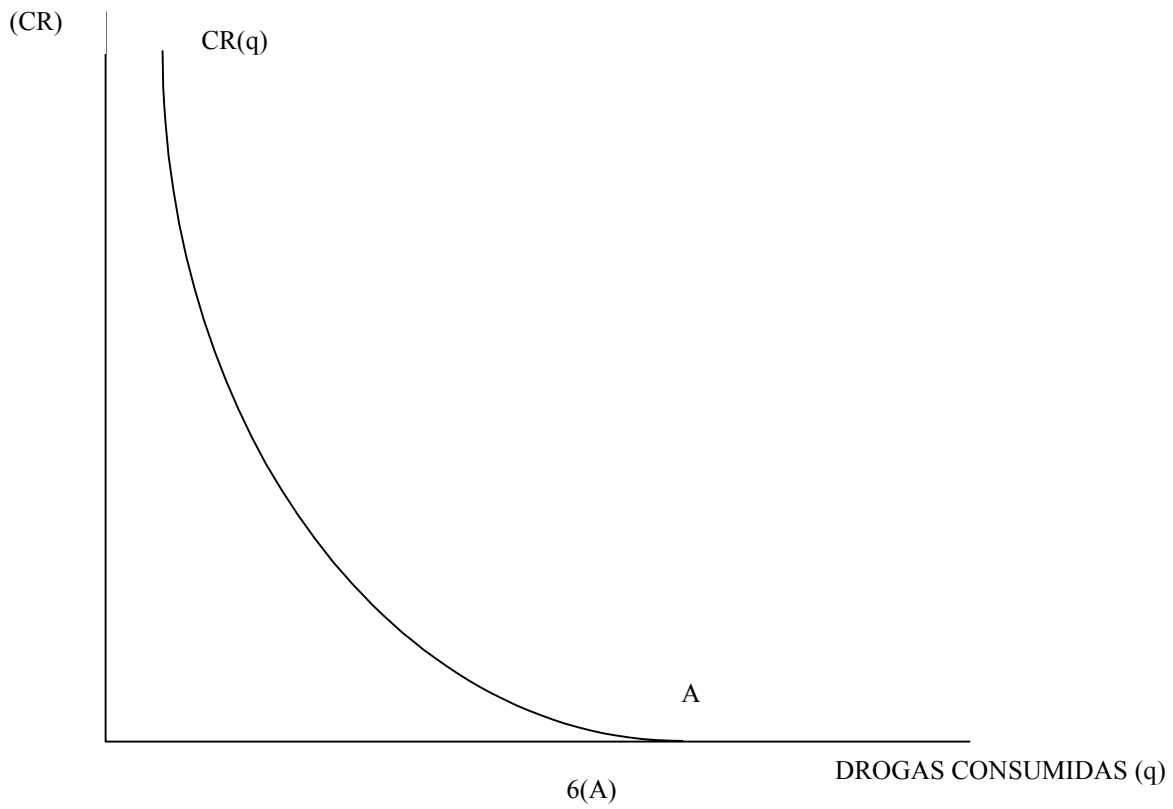
Esta condición es plausible ya que como vimos en 5.2.1

$$\frac{\partial CR}{q_c} \langle 0; \frac{\partial E}{q_c} \rangle 0$$

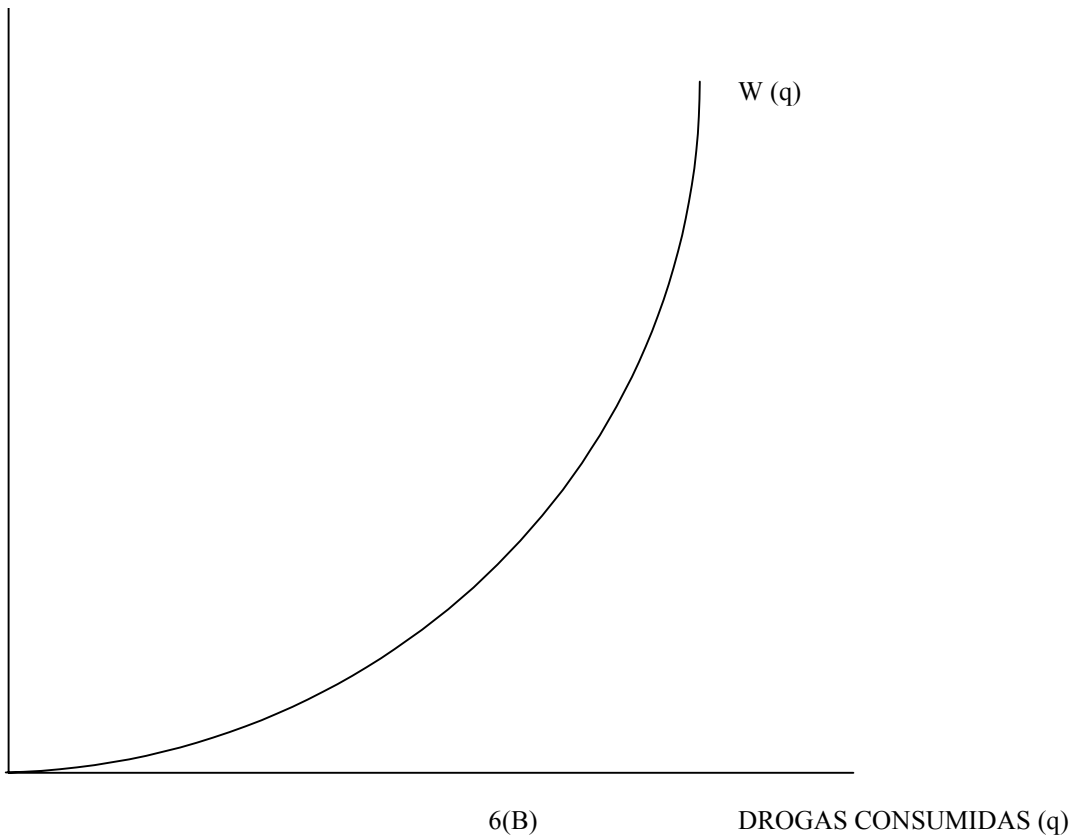
²⁰ Esto debido a que la obtención de un consumo nulo de drogas si bien es lo óptimamente deseado desde un punto de vista del bienestar social, es virtualmente imposible debido a la presencia de consumidores adictos en el mercado.

²¹ El propósito de este ejercicio solo compromete las características que debería presentar la función de costo social y por ende los componentes de la misma que han sido caracterizados aquí, con el ánimo de plantear de manera intuitiva las características requeridas consistentes con las condiciones de eficiencia económica.

COSTOS DE REPRESIÓN



COSTOS EXTERNALIDADES



En otras palabras lo que nos estaría indicando es que el costo social mínimo sería alcanzado en una situación en la cual el consumo de drogas no es nulo. Si bien el problema de maximización del bienestar requiere la nulidad en el consumo, resulta claro que la eliminación del consumo resulta virtualmente imposible ante la persistencia de disponibilidad de pago por parte de los consumidores adictos.

La violación de esta condición de primer orden necesariamente estaría apuntando a una asignación de recursos no eficiente y a implicaciones no deseables que vamos a tocar un poco más adelante.

Condición de segundo orden

$$\frac{\partial^2 CS}{\partial q_c^2} = \frac{\partial^2 CR}{\partial q_c^2} + \frac{\partial^2 E}{\partial q_c^2} > 0$$

Analizando los signos de los distintos términos se supone que

$$\frac{\partial^2 E}{\partial q_c^2} > 0$$

$$\frac{\partial^2 CR}{\partial q_c^2} > 0, (Q_c = 0)$$

Teniendo en cuenta la forma que debería presentar la función de costos de represión, que nos plantea que el costo requerido para alcanzar un consumo de drogas nulo tiende a infinito, resulta claro que la derivada segunda de los costos de represión con respecto al consumo de drogas debe ser positiva. Una igualdad a cero, o una expresión negativa para esta derivada estaría indicándonos una situación en la que los costos de represión serían finitos con respecto a un nivel de consumo nulo, lo cual no es necesariamente cierto, reiteramos, si se tiene en cuenta la persistencia en el consumo de drogas en el mercado por parte de los consumidores adictos.

Una función de costos de represión con estas características estaría asegurando el requisito de eficiencia para mínimo costo social. Resulta también claro que detrás de esta función de costos de represión queda implícita no solo la efectividad de las tareas efectuadas con fines de interdicción, sino también una condición de eficiencia que permita mayores niveles de incautación a un costo cada vez menor.

Queda claro entonces que la forma como deberían presentarse las medidas represivas, necesariamente deben involucrar requerimientos de efectividad. Sin embargo, tal como

vimos en el capítulo anterior, la efectividad de tales medidas resulta ampliamente cuestionable. Los recursos asignados a combatir drogas en los años recientes se han duplicado en tanto que la incautación ha venido siguiendo la misma tendencia de acuerdo con el informe presentado por el gobierno de los Estados Unidos en la Cumbre Antidrogas (Febrero 1992).

La ineffectividad nos habla entonces del rompimiento con las condiciones de eficiencia económica requeridas Para obtener el máximo bienestar, o sea reducir al mínimo el costo social. Esta situación revela una asignación de recursos no apropiada, con lo cual, se estarían generando distorsiones no deseables en otras esferas económicas y sociales.

En el trasfondo de esta discusión queda implícito que el comportamiento real de los costos de represión con respecto a las cantidades consumidas de droga, no estaría siguiendo una tendencia adecuada. Si bien, en una situación hipotética el comportamiento real de la función de costos de represión estuviese presentando un patrón consistente con la eficiencia económica que garantice el mínimo costo social -similar a la del Gráfico 6A-, la escasa efectividad en materia de interdicción, estaría indicando que la obtención de tal costo mínimo podría estar creciendo en el tiempo como consecuencia del incremento de la producción de drogas.

Como vimos, los recursos asignados a la lucha contra las drogas ha venido creciendo en los últimos años a un ritmo intenso, mientras que las cantidades producidas de drogas han superado en intensidad el crecimiento de los volúmenes incautados. Esta situación estaría marcando una situación en la cual la curva de costo de represión con respecto a las cantidades consumidas de droga se desplace hacia arriba a la derecha, obteniendo por tanto el mínimo costo a un nivel superior.

Sobre los determinantes de la expansión de la producción, juegan diferentes elementos. Así por ejemplo, si suponemos que a los productores les interesa ubicar en el mercado una cantidad determinada de drogas que les garantice cierto nivel de beneficios, podría ser claro que una mayor producción podría asegurar que dicho volumen llegue al mercado, dando por descontados los volúmenes de droga incautados, los cuales, se incorporarían dentro de la función de costos respectiva. De esta forma, el crecimiento de las cantidades de droga retenidas por las fuerzas de seguridad, no estarían necesariamente hablando de una mayor efectividad.

5.3. Las posibles causas de la ineffectividad

Varios elementos entran en juego para establecer los posibles determinantes que impiden el cumplimiento de las medidas de fuerza para restringir la oferta. Dentro de estos, la localización espacial de la producción, así como la facilidad relativa para desplazarse de una zona bastante controlada a otra libre o de menos control son de gran importancia.

Sin embargo, existen algunos elementos inherentes dentro de estas actividades que son propios de una actividad ilegal de este tipo. La atomización de la producción de insumos básicos, desde la producción de hojas hasta la base de cocaína, en pequeñas unidades dispersas a lo largo de grandes extensiones permite asegurar el nivel de producto deseado por parte de los refinadores.

Dado un nivel de producto deseado por el distribuidor de la droga -que es generalmente quien refina la base de cocaína-, una mayor dispersión de la producción unida a un número creciente de pequeñas unidades abastecedoras de insumos podría asegurar la obtención del mismo. La incorporación de nuevas pequeñas unidades al parecer resulta relativamente fácil al concentrarse en zonas con grados elevados de marginación en las cuales la rentabilidad de los cultivos tradicionales, así como las posibilidades económicas que brindan las actividades legales y formales de estas regiones hacen que entrar en el “negocio” sea ventajoso.

Muy posiblemente el agente refinador-distribuidor, al sentir también las presiones restrictivas, tenderá a concentrarse en las actividades distributivas dando paso a una mayor atomización en la refinación del producto. De esta forma los controles represivos favorecerían la concentración monopsonica del producto y al tiempo una dispersión generalizada tanto en la elaboración de insumos como del producto final²². A su vez la concentración monopsonica favorece también la generación de incentivos para el logro de una mayor eficiencia en el área de distribución del producto final.

La atomización de la producción imprime un elemento sustancial dentro de la efectividad de las medidas de fuerza. Una gran dispersión espacial en la producción unida a la atomización de la misma favorece bajos niveles de desempeño en materia de interdicción al tiempo que estaría presionando por un incremento permanente en los recursos para financiar las medidas de fuerza, lo cual estaría señalando el rumbo de la ineficacia de tales operaciones.

Otro aspecto que se debe resaltar para aproximarnos a las causas de la inefectividad es que, dentro de la producción de drogas, también existe sustitución de productos. De esta forma, puede verse el surgimiento de nuevos productos elaborados preferencialmente fuera de las zonas de influencia en las que se concentran las actividades de control y utilizando nuevas tecnologías²³.

Este cambio de producción no necesariamente trasciende las fronteras donde se produce cocaína. De hecho sobre la sustitución de productos juega un papel importante también la posibilidad de eludir los controles. Este es el caso de un país como Colombia que en

²² Ver Musso M. Juan, “Coca-cocaína: Prohibición Contraproducente” en Revista Moneda, Banco Central de Reserva del Perú, Noviembre de 1991.

²³ Este cambio de productos, de tecnología y de ubicación espacial de la producción podría estar incluso sugiriendo una redistribución de ingresos. También podría estar sugiriendo una discriminación de precios por parte de los productores si tenemos en cuenta que sustitutos como el “basuco” o “crack” utilizan el insumo básico para la producción de cocaína.

periodos recientes ha visto crecer la producción de heroína. Para la obtención de este producto no se requieren cultivos extensivos de amapola ni mayores volúmenes de reactivos químicos para su elaboración. Además el transporte hacia el resto del mundo se desarrolla utilizando bajos volúmenes, lo que permite una más fácil evasión tanto en la producción como en la distribución²⁴. Un fenómeno bastante similar se presentó en este mismo país hacia los inicios de la década de los ochenta, cuando la principal droga transada en esa época -la marihuana- fue desplazada por la cocaína.

Dependiendo de la intensidad de las medidas de fuerza concentradas en algunas regiones, también se ha evidenciado una movilización que va más allá de las fronteras de los países en los que se concentra la producción de cocaína. Así por ejemplo, la instalación de plantas de refinación de cocaína en países Como Brasil, Ecuador, Bolivia y Venezuela ha venido creciendo.

5.4. Cocaína, sustitutos y el costo social

Otro aspecto revelador de la ineficacia de las medidas podría ser encontrado en la concentración de recursos para contrarrestar especialmente la oferta de uno de los productos que conforman la canasta de drogas. Por diferentes razones las medidas tendientes a restringir la oferta de cocaína han facilitado la aparición de productos sustitutos.

Tal como se vio al principio de este trabajo la cocaína es la principal droga estimulante que existe en el mercado y sobre la cual se concentran las actividades que afectan la expansión de su oferta. Sin embargo, a la par con la cocaína dentro de la “canasta de drogas” existente en el mercado, aparecen productos sustitutos de la misma dentro de los cuales el insumo básico para la elaboración de cocaína -la base de cocaína- juega un papel de elevada importancia. Otros productos sustitutos de la cocaína en su condición de estimulantes están conformados por las denominadas “drogas de fórmula manipulada”, los cuales se obtienen a partir de la alteración de la fórmula de medicamentos que son producidos legalmente en laboratorios²⁵. Por su parte, recientemente (1989) apareció en los Estados Unidos un nuevo producto estimulante denominado “ice” que produce efectos similares a los de la cocaína y unos efectos más intensos con respecto al “crack”²⁶.

²⁴ Ver “Peor que la Coca... los primeros casos de consumo de heroína en Colombia” Revista Semana, Febrero 11 - 18 de 1992, edición No. 510 Bogotá -Colombia.

²⁵ Ver Revista del Consejo Nacional de Estupefacientes. pág. 20. Bogotá-Colombia Julio de 1986.

²⁶ El “ice” es una forma de anfetamina que se ingiere también fumándose. Su origen es oriental. Apareció por primera vez en el Japón (1919) y su consumo se encuentra ampliamente difundido en varios países de oriente en los que se conoce con diferentes nombres. Los efectos del “ice” (también llamada la droga de la década del noventa) pueden llegar a durar hasta 14 horas frente a una duración máxima del crack que no supera los veinte minutos.

El surgimiento de estos productos en el mercado americano corresponde a la segunda mitad de la década de los años ochenta. Como dato importante se debe resaltar que sus precios con respecto al de la cocaína es mucho más barato. Para el “crack” se estima que es un 10% del precio de la cocaína en tanto que para el “ice” es de un 50% (NIDA 1991). La brecha de precios es posible que se haya incrementado en los últimos años si se tiene en cuenta que todas las actividades represivas generan sobrecostos de producción de cocaína determinados por los mayores riesgos de incautación impuestos por estas medidas.

Estos productos en primera instancia, al ser mucho más baratos con respecto a la cocaína, podrían incidir no solo en un aumento en la cantidades consumidas, sino también en un desplazamiento de su curva de demanda debido no solo al efecto sustitución implícito, sino también a que detrás del consumo de estos productos se presentan serios problemas asociados a una mayor y más rápida adicción a estas drogas²⁷.

Tal como se mencionó anteriormente los problemas asociados a una mayor adicción a las drogas conllevan a una función de demanda inelástica, con lo cual las posibilidades de disminuir el consumo se verán seriamente afectadas ante la gran dificultad de neutralizar el fenómeno de adicción a este tipo de drogas²⁸, de esta forma, las externalidades negativas derivadas del consumo no solo prevalecerían sino que se verían potenciadas.

La disminución del consumo de un producto como la cocaína, unida a una expansión de la demanda por sustitutos de este producto, podría conllevar a un aumento en los costos de bienestar en contra del objetivo de las medidas represivas sobre la producción de cocaína que lo que buscan es una disminución del mismo.

²⁷ Ver “Revista del Consejo Nacional de Estupefacientes” Página 38. Bogotá - Colombia Julio de 1986 y Pappalardo M. “Cocaína: base libre y Crack” páginas 30-34 en Revista Ciclos. Buenos Aires-Argentina Abril de 1987.

²⁸ Ver nota 27.

6. Conclusiones

-A lo largo de este trabajo hemos tratado de observar la efectividad de las medidas de fuerza para corregir la divergencia que se origina en el consumo de drogas.

-Este enfoque analítico permite ver como a pesar de que la concepción del problema social tiene sus orígenes en la demanda, los esfuerzos correctivos se han concentrado para contrarrestar la oferta, no quedando muy claras las relaciones de dependencia entre oferta y demanda de drogas. Al respecto tenemos que decir que la eliminación de la oferta de drogas no necesariamente estaría garantizando la desaparición de la demanda. De hecho la existencia de individuos adictos a las drogas hace virtualmente imposible la eliminación total del consumo.

-En un escenario consistente con la eficiencia económica, caracterizado especialmente por la efectividad y la eficiencia de las operaciones de incautación de drogas, se obtiene el mínimo costo social, en una situación en la que el consumo de drogas no es nulo. Es decir una situación de mínimo costo social lleva implícito un determinado nivel de consumo de drogas, nunca la anulación absoluta del mismo.

-La eficiencia económica asociada a una situación de bienestar social máximo requiere una efectividad creciente en las tareas represivas, lo cual se asocia con una función de costos de represión decreciente con respecto a las cantidades consumidas de droga.

-Dicha efectividad se ve seriamente afectada por el carácter disperso y atomizado en que se desarrolla la producción de cocaína e insumos y por los incentivos generados para alcanzar mayores niveles de eficiencia en la distribución de drogas.

-La concentración de recursos para restringir la oferta de cocaína ha favorecido no solo el surgimiento de productos sustitutos de esta, sino también una expansión de la producción. Tal expansión de la oferta de cocaína está liderada básicamente por los beneficios extraordinarios que se generan con las medidas de fuerza.

-Con drogas de mayor capacidad adictiva en el mercado los costos sociales tenderán a incrementarse.

-Los costos sociales en vez de disminuir tenderán a crecer a través de un mayor requerimiento de recursos tanto para atender las externalidades negativas derivadas del consumo, como para alcanzar una mayor cobertura en las zonas de producción de las drogas existentes y de las nuevas drogas en el mercado.

-Si bien ésta alternativa de corrección de la divergencia social concentrada en la represión de la oferta no arroja los resultados esperados, la otra opción en el extremo (la legalización) no debe ser tomada como una medida alternativa de una manera apresurada. Tanto las medidas de fuerza como la legalización pretenden vulnerar la oferta. Las primeras de una forma compulsiva, las otras a través de la generación de desestímulos en la rentabilidad del

“negocio”. Sin embargo, ambas posiciones olvidan nuevamente que la identificación del problema social se concentra en la demanda.

-Una política de legalización abrupta estaría olvidando que la función de demanda más importante en el mercado -tanto por el número de personas involucrada como por los volúmenes de droga transados- corresponde a la de los consumidores no-adictos, la cual es elástica y por esta vía el consumo de drogas podría alcanzar niveles no deseables con todas sus implicaciones a costas, asociadas en la cadena ascendente de consumo (uso- abuso-adicción).

-Si la identificación del problema se encuentra en la demanda es allí donde se debería operar con el ánimo de corregir los problemas sociales. Una alternativa de política consistente debería cubrir un trabajo intenso en la demanda tratando de presionar un cambio en las preferencias de los consumidores no adictos. Un desplazamiento de la curva de demanda hacia el origen necesariamente trae como consecuencia los desestímulos de rentabilidad perseguidos para anular la oferta.

-De proseguir con la utilización de medidas de fuerza para restringir la oferta de cocaína, se estaría generando una tendencia a la militarización de la lucha, debido a la virtual ineffectividad determinada por las características en que se desarrolla la producción de esta droga. Con la militarización de la lucha, a su vez se estarían generando otro tipo de distorsiones que tienen que ver con aspectos macroeconómicos, institucionales y políticos en los países productores.

BIBLIOGRAFÍA

Cooter, L. Y Ulan, T: “Topics in the Economics Crime and Punishment” en Law and Economics, Glenview-Illinois 1988.

Corden, W.: Política Comercial y Bienestar Económico, Capítulo 2. Oxford Clavendon Press 1974.

Gravelle, H. y Rees, R.: Microeconomics Longamn Group Lomited 1981.

Giusti, J: “La Significación Económica y Social de la Droga”: Revista de la CEPAL No. 45.

Musso M. Juan: “Coca-cocaína: Prohibición Contraproducente”; Revista Moneda, Banco Central de Reserva del Perú, Noviembre de 1991.

National Drug Control Strategy, Presidencia de los Estados Unidos, Enero de 1990.

Pappalardo, M: “Cocaína: Base Libre y Carack”; Revista CICLOS Abril de 1987 Buenos Aires Argentina.

“Peor que la Coca... los Primeros Casos de Consumo de Heroína en Colombia”; Revista Semana Febrero 11-18 de 1992, edición No. 510 Bogotá-Colombia.

Plan Nacional de Prevención de la Drogadicción; Ministerio de Salud-Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Bogotá-Colombia 1986.

Revista del Consejo Nacional de Estupeficientes, Bogotá Colombia julio de 1986.

“Sesión extraordinaria de la Asamblea General de Naciones Unidas sobre Control de Drogas en el Mundo”; Revista CONTRIBUCIONES. Fundación Konrad-Adenauer-CIEDLA. Abril-Junio de 1990. Buenos Aires-Argentina.

Urrutia, M: “Análisis Costo-Beneficio del Tráfico de Drogas para la Economía Colombiana”; Revista Coyuntura Económica Páginas 115-126, FEDESARROLLO Bogotá, octubre de 1990.