

GUÍA PARA UNA INTERVENCIÓN TERRITORIAL FRENTE AL PROBLEMA DE LAS DROGAS

“Hacia una política local”



Con la colaboración y financiación de:



OEA | CICAD



OAS Cataloging-in-Publication Data

Inter-American Drug Abuse Control Commission.

Guía para una intervención territorial frente al problema de las drogas: Hacia una política local / [Secretaría Ejecutiva de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas]. v.; cm. (OAS. Documentos oficiales ; OEA/Ser.L/XIV.6.77).

ISBN 978-0-8270-7363-0

1. Drugs--Law and legislation. 2. Drug abuse--Government policy. 3. Drug control. I. Title. II. Organization of American States. Secretariat for Multidimensional Security. III. Programa "Salud y Vida en las Américas" (SAVIA). IV. Series.

OEA/Ser.L/XIV.6.77

Desde la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas de la Organización de los Estados Americanos (SE-CICAD/OEA):

Emb. Adam E. Namm, Secretario Ejecutivo, SE-CICAD/OEA.

Angela Crowdy, Secretaria Ejecutiva Adjunta, SE-CICAD/OEA.

Desde la Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas (DGPNSD) del Ministerio de Sanidad del Gobierno de España

Dr. Joan R. Villalbí, Delegado del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas.

Dra. Elena Alvarez Martín, Subdirectora General de Relaciones Institucionales de la DGPNSD

Autores principales:

Dra. Elisabet Arribas Ibar
Juan Carlos Mansilla

Coordinadora SAVIA:

Dra. Elisabet Arribas Ibar

Martha Beatriz García García

Miguel Pérez-Lozao

Napoleón Núñez

Priscila Castillo

Patricia Giraldo Waagner

Patricio Peña

Rita Lucrecia Collahuazo

William Cabanillas Rojas

Yolanda Aguilar

Comité editorial:

Antonio Lomba Maurandi

Dra. Elisabet Arribas Ibar

Juan Carlos Melero

Contribuidores:

Adriana Pavón Palacio

Delia Trujillo Fraga

Edwin Del Valle

Erika Reategui Tomanguilla

Estela Córdoba

Gustavo Misa

Lohadis Ureña

Luis Torres

Director del programa:

Antonio Lomba Maurandi

Diseñadora:

María Montas

COPYRIGHT © (2021) Organización de los Estados Americanos. Todos los derechos reservados bajo las Convenciones Internacionales y Panamericanas. Esta publicación puede reproducirse siempre que se dé crédito a la fuente.

La presente publicación ha sido desarrollada en el marco del Programa "Salud y Vida en las Américas" SAVIA, programa dirigido y ejecutado por la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) de la Secretaría de Seguridad Multidimensional de la Organización de los Estados Americanos. Este programa es financiado por el Gobierno de España, a través de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo AE-CID y apoyado técnicamente por la Delegación del Gobierno para el Plan Nacional Sobre Drogas (DGPNSD) del Ministerio de Sanidad del Gobierno de España. Proyecto SAVIA: SAECI1901-SMS1803.

**GUÍA PARA UNA INTERVENCIÓN
TERRITORIAL FRENTE AL PROBLEMA
DE LAS DROGAS**

Nota editorial:

Considerando que el respeto y la promoción de la igualdad de género forman parte de los valores de la OEA, en este documento y en todos los que se desarrollan en el marco del Programa SAVIA, el uso indistinto de sustantivos —en género masculino o femenino— carece de intención discriminatoria alguna, es decir, tiene en todos los casos una intención inclusiva.

TABLA DE CONTENIDOS

PRÓLOGO	7
PRESENTACIÓN	8
DESCRIPCIÓN DEL DOCUMENTO	9
INTRODUCCIÓN	13

Capítulo 1.

DEMOCRACIA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS .. 17

1.1 Procesos de democratización y la voz de la ciudadanía	17
1.2 Descentralización político-administrativa: gobiernos locales	18
1.2.1 Niveles de gobierno por jurisdicción territorial	20
1.2.2 Historia y caracterización de los gobiernos locales: municipios, alcaldías, cantones y comunas en América Latina	21
1.2.3 Principio de subsidiariedad	23

Capítulo 2.

DROGAS Y GOBIERNOS LOCALES 24

2.1 Consumo de drogas en las comunidades locales	24
2.2 Drogas y sus áreas de impacto a nivel local: salud, desarrollo social, educación y seguridad ciudadana	24
2.3 Seguridad ciudadana y bienestar social: respuesta de los gobiernos locales	27

Capítulo 3.

ALCANCE DE LA POLÍTICA NACIONAL SOBRE DROGAS EN EL TERRITORIO 32

3.1 Proceso de territorialización de la política de drogas	32
3.2 Principios de subsidiariedad, intersectorialidad, complementariedad y articulación intergubernamental	32
3.2.1 Coordinación intersectorial	33
3.2.2 Intersectorialidad externa	34
3.2.3 Cooperación intermunicipal, respuesta común al problema	35
3.2.4 Articulación intergubernamental: alianza “gobierno local-autoridades nacionales de drogas”	37
3.3 Funciones y misiones de las autoridades nacionales en materia de drogas	40

Capítulo 4.

GOBERNANZA E INTERVENCIÓN LOCAL ANTE LOS PROBLEMAS

RELACIONADOS CON EL CONSUMO DE DROGAS 43

- 4.1 Gobernanza local eficaz y coordinada 43
- 4.2 ¿Qué necesita un gobierno local para desarrollar una política sobre drogas? 43
- 4.3 Política local sobre drogas en base a la Estrategia Hemisférica sobre Drogas y al Plan de Acción de CICAD/OEA vigentes 50
- 4.4 Alineamiento con otras políticas públicas locales 53

Capítulo 5.

POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE DROGAS A NIVEL LOCAL 56

- 5.1 Definición de la política local sobre drogas 56
- 5.2 Principios rectores de una política local sobre drogas 57
- 5.3 Preparación para la formulación de una política local sobre drogas 59
- 5.4 Actores y sectores claves para la formulación e implementación de la política local sobre drogas 61

Capítulo 6.

ETAPAS EN EL DISEÑO DE LA POLÍTICA LOCAL SOBRE DROGAS 66

- 1ª Etapa - Fundamentación y evaluación del problema 66**
 - 1.1 Características del municipio o de la localidad 66
 - 1.2 Diagnóstico local en materia de drogas 67
 - 1.3 Marco legal y político 72
- 2ª Etapa - Estrategia local sobre drogas 72**
 - 2.1 Planificación estratégica 72
- 3ª ETAPA - Plan de acción local sobre drogas 78**
 - 3.1 Planificación de actividades 78
 - 3.2 Cronograma de actividades 84
 - 3.3 Adquisición de recursos y presupuesto 84
- 4ª Etapa - Plan de monitoreo y evaluación 85**
 - 4.1 Seguimiento del desempeño de las actividades 85
 - 4.2 Tipos de evaluación: de necesidades, de diseño, de proceso y de resultados 87

Anexo A. Autoridades nacionales sobre drogas 95

PRÓLOGO

La complejidad inherente a la formulación e implementación de políticas públicas, en especial las políticas sobre drogas, supone un desafío que involucra a todos los niveles de gobierno, tanto nacional como subnacional. La política sobre drogas representa un compromiso de Estado, para el que es necesario generar estrategias, acciones, intervenciones y programas que aborden los diversos aspectos del problema de las drogas. Por razones de equidad, de justicia y de derechos fundamentales, es importante que este marco de actuación alcance y beneficie a todo el territorio de un país, garantizando la seguridad y preservando la salud de cada uno de sus ciudadanos. Para ello, es cada vez más necesario trabajar a todos los niveles de la administración mediante una estrecha coordinación entre el gobierno nacional y los diferentes actores e instituciones subnacionales.

En los últimos 20 años, los Estados Miembros de la OEA han avanzado en el diseño de rutas y espacios de mayor colaboración y diálogo en materia de drogas entre administraciones nacionales y subnacionales. Pese a los logros alcanzados, sabemos que aún nos resta un largo camino por andar en la materia. Por ese motivo, los Estados Miembros, no dudaron en incluir la dimensión subnacional dentro del marco de la actual Estrategia Hemisférica sobre Drogas, consensuada por todos los Estados Miembros en Bogotá en 2020. La Estrategia resalta la importancia de formular e implementar políticas y estrategias nacionales sobre drogas debidamente articuladas con otras políticas y/o estrategias públicas a todos los niveles del Estado. Según el Plan de Acción Hemisférico sobre Drogas (2021-2025), los Estados Miembros acordaron, y cito, la “Promoción de una gestión subnacional/local de las políticas y/o estrategias sobre drogas por medio de una mayor coordinación y/o delegación de competencias, donde proceda, entre las entidades subnacionales/locales y nacionales, tomando en cuenta las diferencias socio-culturales, demográficas y otras, propias de cada región”.

Desde esta Secretaría Ejecutiva apostamos por estrategias y planes de acción que faciliten esta colaboración nacional y subnacional, y lo hacemos a través de diversas acciones de asistencia técnica (capacitación, colaboración horizontal, y diseño de instrumentos y herramientas). Esta publicación no busca ser más, ni menos que eso, un instrumento que sirva de referencia para guiar procesos, y garantizar que se llevan a cabo con criterios de calidad, que busquen sostener políticas duraderas.

Al liderazgo de los Estados Miembros, en este caso quisiera también resaltar el generoso acompañamiento de países observadores que, como España, han sabido sumar esfuerzos en el desarrollo de políticas a nivel regional. La cooperación del Gobierno de España, a través de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y de la Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas de España (DGPNSD), ha sido a lo largo de los años fundamental para lograr avances en esta materia.

Embajador Adam E. Namm

Secretario Ejecutivo,

Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD)

Organización de los Estados Americanos

PRESENTACIÓN

Como Delegado del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas es un orgullo presentar la “Guía para una intervención territorial frente al problema de las drogas. Hacia una política local”, publicación que aspira a ser un documento de consulta esencial para los gestores de las políticas públicas sobre drogas. Además, puede ser un documento de interés para la ciudadanía en general, ya que concibe el territorio es una unidad dinámica en relación con la población que lo habita, con el objetivo de que pueda ser un escenario promotor de la salud. Quisiera resaltar dos valores importantes de esta publicación: su valor didáctico, como marco de referencia para el desarrollo de políticas locales, y su valor público, para mejorar la salud de la ciudadanía.

Pero me gustaría transmitir el trabajo desarrollado y el espíritu de colaboración y de cooperación que rezuma. Expresa la colaboración sólida del Gobierno de España (DGPNSD/AECID) y la CICAD/OEA, que lleva desarrollándose de forma ininterrumpida desde hace más de 20 años, con proyectos conjuntos ejecutados por la CICAD con el apoyo institucional de la DGPNSD y el apoyo financiero de la AECID. Muestra nuestro interés, que aparece reflejado en la Estrategia Nacional de Adicciones 2017-2024 que aprobó el Gobierno de España priorizando entre las actuaciones de cooperación internacional, a la región de América Latina y el Caribe.

El Programa “Salud y Vida en las Américas” (SAVIA) nació en 2008 como refuerzo a los programas de descentralización al nivel regional, que se llevaron a cabo con financiación del Gobierno de España ya en años previos con el objetivo de trasladar ese modelo que dio tan buenos resultados. El siguiente paso era conseguir el necesario enfoque local para llegar más cerca de la población y facilitar las intervenciones para abordar los problemas causados por las drogas.

En definitiva, se trata de una aportación novedosa, que quiere ser útil y mantener su sostenibilidad en el tiempo, con calidad, y que se realiza para compartir y servir de referencia para desarrollar políticas locales y ayudar a coordinar acciones entre distintos niveles de gobierno. Esta publicación pretende contextualizar el papel de los gobiernos locales ante los problemas relacionados con el consumo de drogas, y ofrecer un marco de referencia para el desarrollo de políticas que den respuestas desde el ámbito local. El desafío para muchos países consiste en alcanzar una cobertura amplia de la política sobre drogas que ofrezca a la ciudadanía los servicios necesarios y una atención con equidad. En este sentido, la intervención local se presenta como desarrollo final de la política nacional sobre drogas; pero ésta a su vez es la suma de las políticas locales. Hay un proceso continuo de retroalimentación entre ambos niveles de gestión.

Finalmente quiero agradecer a todas las personas que han hecho posible poder compartir este conocimiento, tanto a expertos y organizaciones que han participado, como por las aportaciones financieros que lo han hecho posible. Para el gobierno de España es un orgullo haber podido aportar en ambos ámbitos.

Dr. Joan Ramón Villalbí Heréter

Delegado del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas
Ministerio de Sanidad del Gobierno de España

DESCRIPCIÓN DEL DOCUMENTO

Los problemas relacionados con el consumo de drogas continúan afectando a los países y a sus territorios, impactando seriamente en la salud de la población, en el desarrollo humano y en la seguridad ciudadana. La ciudadanía demanda de los organismos e instituciones responsables actuar ante esta problemática, abordándola mediante el desarrollo e implementación de acciones e intervenciones en todos los niveles territoriales del Estado, y así disminuir sus consecuencias negativas y generar contextos más seguros y saludables.

Los gobiernos locales —municipios, alcaldías, cantones o comunas— son actores clave para prevenir y abordar las consecuencias de este fenómeno en las personas y las comunidades, desempeñando un papel catalizador como precursores e impulsores de intervenciones locales. Su cercanía a las personas posibilita el desarrollo e implementación de respuestas apropiadas y efectivas, acordes con la realidad y las necesidades locales. Fortalecer la capacidad de respuesta de estas instituciones locales es fundamental para favorecer el desarrollo de acciones proactivas ante el fenómeno de las drogas, reduciendo su impacto negativo en los diferentes ámbitos de la sociedad.

Esta publicación pretende contextualizar el papel de los gobiernos locales ante los problemas relacionados con el consumo de drogas, y ofrecer un marco de referencia para el desarrollo de políticas locales en la materia que den respuesta al problema desde el ámbito local. El desafío para los países consiste en alcanzar una cobertura amplia de la política nacional sobre drogas que ofrezca los servicios necesarios y una atención igualitaria a toda la ciudadanía. En este sentido, la intervención local se presenta como el desarrollo final de la política nacional sobre drogas que, a su vez, sería la suma de las políticas locales, en un proceso constante de retroalimentación entre ambos niveles de gestión.

Asimismo, esta publicación busca sensibilizar a las personas responsables de las políticas sobre drogas acerca de la importancia de contar con alianzas en los territorios para conseguir una extensa cobertura de la política nacional. Los gobiernos locales tienen un papel ineludible y único en la coordinación de los servicios y recursos de prevención y asistencia en la materia, al ser el ente político más cercano a la ciudadanía.

Por último, se pretende contribuir al debate sobre cómo potenciar y fortalecer la intervención local en materia de drogas en los países de las Américas. Una intervención esencial e intransferible, que se presenta como un desafío al que se enfrentan la mayoría de los países. Esta publicación busca contribuir al esfuerzo de los Estados Miembros de la OEA a llevar a cabo acciones dirigidas a cumplir con los principios centrales y elementos fundamentales de la Estrategia Hemisférica sobre Drogas de la CICAD/OEA aprobada en diciembre de 2020 en Bogotá, y en concreto, al cumplimiento de la acción prioritaria 2.3 del pilar de fortalecimiento institucional del Plan de Acción Hemisférico sobre Drogas (2021-2025) de la CICAD/OEA: “Promoción de una gestión subnacional/local de las políticas y/o estrategias sobre drogas por medio de una mayor coordinación y/o delegación de competencias, donde proceda, entre las entidades subnacionales/locales y nacionales, tomando en cuenta las diferencias socio-culturales, demográficas y otras, propias de cada región”.

La Secretaría Ejecutiva de la CICAD/OEA a través del Programa “Salud y Vida en las Américas” (SAVIA), ha apoyado a los Estados Miembros a lo largo de los años en el desarrollo de procesos de territorialización de las estrategias y acciones de las políticas nacionales sobre drogas a niveles subnacionales y locales.

Objetivo general

Fortalecer la intervención territorial ante los problemas relacionados con el consumo de drogas mediante el desarrollo y la aplicación de políticas públicas en contextos locales afectados por este problema.

Objetivos específicos

- Abordar el problema de las drogas desde las políticas públicas, como un fenómeno multifactorial, entendido desde una visión de seguridad, bienestar y desarrollo.
- Conocer el proceso histórico de democratización y descentralización política en América Latina y los niveles de gobierno por jurisdicción territorial, así como los principios rectores que fundamentan el desarrollo de políticas públicas locales.
- Conocer la experiencia e impacto de los problemas relacionados con el consumo de drogas en el contexto local, y el papel que desempeñan en su abordaje los gobiernos locales —municipios, alcaldías, cantones o comunas— y la sociedad civil.
- Promover y fortalecer la cooperación, coordinación y trabajo conjunto entre las autoridades nacionales sobre drogas —Secretarías, Consejos, Comisiones, etc.— y los gobiernos locales.
- Fortalecer la coordinación y la respuesta institucional sobre drogas en todos sus niveles de gestión.
- Conocer qué apoyo y qué requisitos necesita un gobierno local para poder desarrollar e implementar una política pública sobre drogas.
- Brindar orientaciones a las personas con responsabilidad política y técnica en el ámbito local sobre cómo empezar a abordar el problema de las drogas y/o cómo ampliar y fortalecer sus acciones implementadas.

Dirigido a

- Personas con responsabilidad política en la toma de decisiones.
- Personas con responsabilidad en la gestión de servicios y programas.
- Profesionales y equipos técnicos del ámbito local y de las instituciones nacionales sobre drogas de los países.
- La sociedad civil y demás actores clave que se encuentran en el ámbito local o territorial.

Capítulos/contenidos

Este documento se divide en una introducción y seis capítulos que describimos brevemente a continuación.

INTRODUCCIÓN: Proporciona una aproximación al estado del fenómeno de las drogas en América Latina y conceptualiza la importancia de la formulación de políticas públicas específicas.

Capítulo 1. DEMOCRACIA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: Expone la relación entre los procesos de democratización y descentralización político-administrativa en América Latina que dieron lugar al rol actual de los gobiernos locales.

Capítulo 2. DROGAS Y GOBIERNOS LOCALES: Explica las áreas sobre las que puede impactar el consumo de drogas en la población y las comunidades locales —salud, seguridad ciudadana, desarrollo social y educación—, y el modo en que los gobiernos locales pueden actuar.

Capítulo 3. ALCANCE DE LA POLÍTICA NACIONAL SOBRE DROGAS EN EL TERRITORIO: Presenta los principios rectores que fundamentan la territorialización (descentralización) de la política nacional sobre drogas, así como el vínculo de trabajo entre el gobierno local y las autoridades nacionales sobre drogas. Por otro lado, expone los criterios necesarios para que un gobierno local desarrolle e implemente una política local sobre drogas.

Capítulo 4. GOBERNANZA E INTERVENCIÓN LOCAL ANTE LOS PROBLEMAS RELACIONADOS CON EL CONSUMO DE DROGAS: Habla de la gobernanza local eficaz y coordinada para hacer frente al consumo problemático de drogas, y de los recursos que necesita un gobierno local para desarrollar una política en la materia. Asimismo, explica la importancia de formular políticas locales sobre drogas basadas en la Estrategia Hemisférica sobre Drogas y su Plan de Acción de CICAD/OEA, y alineadas con otras políticas de país.

Capítulo 5. POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE DROGAS A NIVEL LOCAL: Define la política local sobre drogas, su función, características, estructura y principios rectores. También explica los elementos a considerar para la preparación de dicha política, incluyendo actores clave, recursos y temporalización de la actuación, entre otros.

Capítulo 6. ETAPAS EN EL DISEÑO DE LA POLÍTICA LOCAL SOBRE DROGAS: Este último capítulo propone el seguimiento de un proceso marcado por cuatro etapas para la formulación de la política local sobre drogas. La primera etapa consiste en conocer las características del municipio y el impacto de los problemas relacionados con el consumo de drogas en su población. La segunda trata sobre cómo desarrollar la estrategia que defina las metas y los objetivos. La tercera se centra en la elaboración del plan de acción. Por último, la cuarta etapa presenta el desarrollo de un plan de monitoreo y evaluación.

Esta guía se apoya en bibliografía y publicaciones relevantes en la materia, y en experiencias de países americanos que se encuentran trabajando en el desarrollo e implementación de intervenciones locales sobre drogas.

INTRODUCCIÓN

América Latina muestra realidades muy diversas, en donde los problemas relativos a las drogas adquieren una relevancia cada día mayor dado el impacto que tienen sobre su población. Los equipos responsables de formular e implementar políticas públicas en la materia se enfrentan, entre otros, a un fenómeno complejo, dinámico y multicausal, que afecta a la salud, la convivencia social, la seguridad ciudadana, la integridad de las instituciones democráticas, el desarrollo y las actividades económicas de los países.

El consumo problemático de drogas, incluyendo sustancias legales como el alcohol y el tabaco, produce altos niveles de mortalidad y discapacidad en el Hemisferio. La mayoría de las drogas presentan un impacto significativo en la salud; su consumo contribuye a incrementar la carga de morbilidad, promoviendo el deterioro de la salud en múltiples y variados aspectos. Los principales efectos para la salud relacionados con el uso de drogas son enfermedades cardiorrespiratorias, enfermedades infecciosas (VIH, VHC, entre otras), trastornos mentales y accidentes de tránsito por la conducción bajo su efecto, entre otros. El consumo de drogas es un factor de riesgo importante en el caso de sesenta enfermedades y lesiones asociadas a accidentes y violencia. Pero, muchas veces, el costo más alto del abuso de drogas se paga con la fractura emocional de las familias, un creciente deterioro social asociado a este fenómeno, e incluso la vida.

Por otro lado, las actividades ilegales relacionadas con la venta, posesión y obtención de drogas exponen a las personas a la delincuencia, la criminalidad y la violencia, pudiendo dañar la integridad física y mental de las personas consumidoras y de la comunidad en la que viven. En muchos países, cometer delitos o crímenes relacionados con las drogas está severamente sancionado, incluso por encima de otros tipos de delitos. El impacto del encierro en un centro privado de libertad provoca una experiencia traumática y estrés emocional, y favorece la exclusión social, así como una mayor dificultad para la recuperación.

El consumo de drogas en el Hemisferio es muy variable entre los países, tanto en términos de la magnitud del uso, como del tipo de sustancia. Esta variabilidad genera importantes interrogantes, tales como si el Hemisferio está frente a un solo problema de drogas o a diferentes problemas y, consecuentemente, cuál o cuáles deberían ser las mejores políticas para enfrentarlos¹.

El cúmulo de estas consecuencias causa gran tensión sobre los sistemas de salud, los sistemas de justicia penal y las economías de los países de las Américas, los cuales presentan en gran medida sistemas de salud fragmentados, sistemas de protección social frágiles y profundas desigualdades.

La política pública como respuesta al problema.

Las **políticas públicas** pueden ser definidas como el conjunto de decisiones pensadas y planeadas con la participación y legitimación de las autoridades representativas del Estado y en cooperación con representantes de la sociedad civil para mejorar, transformar o solucionar una situación pública problemática, o con el ánimo de emprender acciones consideradas útiles para la sociedad². Una política pública se refiere a un sistema de decisiones conjuntas,

¹ CICAD/OEA (2013). El problema de las drogas en las Américas. Washington, D.C; Autor.

² Larrosa L. et al. (2013). Política Pública. Guía didáctica. Uruguay: Oficina de Transparencia.

no aisladas ni coyunturales, sino planeadas, articuladas y dotadas de coherencia interna. La misma definición sugiere la idea de finalidad, de perseguir un “*para qué*”, por lo que se entiende la política pública como un instrumento racional, con lógica interna. Por último, cabe resaltar que la formulación e implementación de una política pública en una sociedad democrática no es atribuible solo a los actores políticos responsables de la toma de decisiones, sino que también se integra en ese proceso a representantes de la sociedad civil con quienes las autoridades construyen un proceso de diálogo.

Los países, a través de sus gobiernos, han trabajado en el desarrollo e implementación de políticas públicas para afrontar los problemas relacionados con las drogas. La complejidad y la naturaleza variable de este fenómeno fueron parte de la dificultad de dicho trabajo, teniendo que rediseñar y/o implementar nuevas acciones adaptadas a las necesidades cambiantes, y debiendo para ello invertir nuevos recursos, tanto humanos como en infraestructura.

Formulación de las políticas públicas sobre drogas.

En los últimos años se ha discutido intensamente sobre cuál debe ser el enfoque adecuado para la formulación de las políticas públicas sobre drogas, especialmente en la región de las Américas. Así, en 2016, durante la Sesión Especial de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas sobre las Drogas (UNGASS 2016)³, los países acordaron desarrollar políticas públicas con el foco puesto en las personas, en lugar de en las drogas, y basando su enfoque sobre todo en la perspectiva de los derechos humanos y en la salud pública^{4,5}. El documento resultante de esta sesión, aprobado por unanimidad por los países, reconoció que la adicción a las drogas es un trastorno de salud multifactorial, complejo y caracterizado por una naturaleza crónica y recurrente. Se considera, por lo tanto, prevenible y tratable, y no el resultado de un fracaso moral o un comportamiento criminal, por lo que toda política sobre drogas centrada en la persona debe promover y proteger la salud, la seguridad y el bienestar, tanto individuales como colectivos. En este sentido, las políticas sobre drogas han adoptado gradualmente la visión de la dependencia como una enfermedad crónica y recurrente, que requiere un enfoque orientado hacia la salud que integre una amplia gama de intervenciones. El cambio fundamental consiste en considerar a las personas usuarias de drogas como personas en situación de riesgo (sanitario, social, etc.), y no como delincuentes o cómplices del narcotráfico⁶.

Los países de las Américas, a través de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD/OEA) —foro político hemisférico para tratar el problema de las drogas en la región, han venido formulando y adoptando estrategias y planes de acción hemisféricos sobre drogas, con el objetivo de dar una respuesta regional, integral, coordinada y común de abordaje del problema transnacional de las drogas.

³ UNODC (2016). Documento final del período extraordinario de sesiones de la asamblea general de las naciones unidas sobre el problema mundial de las drogas celebrado en 2016. Viena; Autor. Accesible online:

<https://www.unodc.org/documents/postungass2016/outcome/V1603304-S.pdf>

⁴ RIOD (2019). Un enfoque de salud pública en materia drogas. De la cura de la enfermedad a la promoción de la salud colectiva. Accesible online: <https://riod.org/wp-content/uploads/2019/07/UN-ENFOQUE-DE-SALUD-P%C3%9ABLI-CA-EN-MATERIA-DROGAS.pdf>

⁵ OPS (2021). Políticas de salud pública sobre el consumo de sustancias psicoactivas. Manual para la planificación en el ámbito de la salud. Washington. Accesible online: <https://doi.org/10.37774/9789275323502>

⁶ CICAD/OEA (2013). Op. cit.

La actual **Estrategia Hemisférica sobre Drogas (2020)**⁷ y su **Plan de Acción (2021-2025)**⁸ defiende principios y derechos fundamentales de las personas y las familias afectadas por las drogas, y establecen lineamientos y directrices —con pleno respeto y consideración de los derechos humanos, género, contexto cultural e inclusión social— para que todos los Estados Miembros trabajen para abordar las diferentes vertientes del problema.

Definición de la política pública sobre drogas.

En términos políticos, una política sobre drogas **representa un compromiso que estimula las discusiones** entre los diferentes sectores del Estado, la sociedad civil y otros actores como las universidades, las ONG, las comunidades científicas y el sector privado, al mismo tiempo que se establecen mecanismos para reunir a todos los sectores interesados y lograr una respuesta colectiva. La política en sí crea un espacio de discusión y de formulación de actuaciones desde el consenso. Las características y el modo en que se relacionan los actores políticos y técnicos de los diferentes sectores resultan cruciales a la hora de determinar la calidad y el grado de eficacia de las políticas públicas.

En términos técnicos y operativos, una política es un **instrumento dinámico y aglutinador** que establece una planificación estratégica en base a la cual determina y articula acciones, intervenciones y programas que abordan diversos aspectos del problema. Dicho instrumento —la política pública sobre drogas— se afina y se calibra de manera acorde con la cambiante situación del fenómeno y con las necesidades de la población. De manera que la política sobre drogas, por su propia naturaleza, no es estática, sino que ha de revisarse y reformularse a medida que cambia la realidad sobre la que se propone intervenir.

Desde esta perspectiva de instrumento, la política pública sobre drogas:

- Favorece la coordinación de las actuaciones desde la complementariedad.
- Aporta coherencia a todas las acciones planificadas desde los diferentes sectores y niveles de la administración pública, evitando que dichas respuestas o actuaciones entren en conflicto o se superpongan.
- Promueve la armonización de iniciativas, y las sinergias con otras políticas que se encuentran alineadas.
- Permite un mejor aprovechamiento de los recursos disponibles.

En las Américas se ha avanzado en el desarrollo de políticas nacionales sobre drogas. Sin embargo, **el alcance de estas políticas y su intervención en el ámbito local sigue siendo una asignatura pendiente**, ya sea por la inexistencia de dichas políticas, su falta de continuidad o el modo en que se han delegado las competencias de actuación a nivel administrativo o a nivel fiscal.

Muchas políticas nacionales sobre drogas no cuentan con estrategias o programas específicos destinados a promover y a desarrollar actuaciones a nivel local. Sin embargo, los gobiernos subnacionales/locales desempeñan un papel catalizador como precursores e impulsores de intervenciones territoriales. Su cercanía con la ciudadanía posibilita el desarrollo y la implementación de respuestas apropiadas y efectivas, acordes con la realidad y las necesidades locales. El involucramiento de los gobiernos locales en el desarrollo e implementación de la política nacional sobre drogas puede facilitar su puesta en práctica y mejorar su cobertura.

⁷ CICAD/OEA (2020). Estrategia Hemisférica sobre drogas. Washington, D.C. http://www.cicad.oas.org/Main/AboutCICAD/BasicDocuments/Estrategia_Hemisferica_sobre_Drogas_OEA_ESP.pdf

⁸ CICAD/OEA (2020). Plan de Acción Hemisférico sobre Drogas. Washington, D.C. Accesible online: http://www.cicad.oas.org/Main/AboutCICAD/BasicDocuments/Plan_de_Accion_Hemisferico_sobre_Drogas_2021-2025_ESP.pdf

INTRODUCCIÓN

Mensajes clave:

- El fenómeno de las drogas es complejo, dinámico y multicausal. Genera efectos negativos en la salud, la convivencia social, la seguridad ciudadana, la integridad de las instituciones democráticas, el desarrollo y las actividades económicas.
- El consumo problemático de drogas contribuye a la carga global de morbilidad, causa defunciones prematuras y discapacidades, al menos durante parte de las vidas de las personas usuarias.
- Las actividades ilegales relacionadas con la venta, posesión y obtención de drogas exponen a la persona a la delincuencia, criminalidad y violencia, pudiendo dañar la integridad física y mental de las personas consumidoras y de la comunidad en la que viven.
- Las políticas públicas son compromisos políticos que estimulan las discusiones nacionales y locales a medida que crean un mecanismo para reunir a todas las partes interesadas y lograr un sentido de propiedad colectiva de la política final.
- Las políticas públicas con un enfoque de prevención, reducción de riesgos y de tratamiento de las personas afectadas han demostrado ser más eficaces y humanas que aquella con un enfoque de penalización y criminalización de las personas usuarias de drogas.
- Estrategia Hemisférica sobre Drogas (2020) y su correspondiente Plan de Acción de la CICAD/OEA representan un compromiso político de los países para hacer frente al problema de las drogas, y ambos documentos guían a dar una respuesta regional, integral, coordinada y común de abordaje del problema transnacional de las drogas en el hemisferio.
- Las políticas públicas sobre drogas son instrumentos dinámicos y aglutinadores que ayudan a los gobiernos a definir objetivos, líneas de acción e intervenciones para reducir la delincuencia y aumentar la seguridad, además de para reducir el uso nocivo de drogas y las consecuencias sanitarias, sociales y económicas relacionadas.
- Resulta de crucial importancia contar con alianzas en los territorios —organismos gubernamentales subnacionales o gobiernos locales— para hacer frente a los problemas relacionados con el consumo de drogas.

Capítulo 1. DEMOCRACIA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

1.1 Procesos de democratización y la voz de la ciudadanía

Los procesos de democratización que se dieron a nivel mundial durante el siglo XX llegaron a América Latina en la década de los 70, produciéndose lo que se denominó la “tercera ola”⁹ a escala mundial. La metáfora de las “olas” es un concepto utilizado por el politólogo Samuel Huntington, quien dividió la historia moderna en tres períodos, comenzando en el siglo XVIII, y con el cual se describe el paso de gobiernos autoritarios a los gobiernos democráticos en las sociedades occidentales¹⁰. En el caso de América Latina fue en la tercera ola de la democratización cuando distintos países se sumaron a la democracia, dejando atrás gobiernos autoritarios o dictaduras.

Desde entonces, los países latinoamericanos han venido protagonizando cambios sustanciales en la forma en la cual avanzan hacia la construcción de su democracia, lo cual implica un progreso hacia modalidades de políticas más democráticas y participativas. En este contexto de avance aparece la construcción de una “nueva ciudadanía”, la cual conlleva la activación de más y mejores mecanismos de contribución ciudadana en la discusión e intervención sobre las problemáticas sociopolíticas que les conciernen. La participación ciudadana se define como la contribución activa de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones públicas que tienen repercusión en sus vidas. Este nuevo contexto político democrático hizo posible que la ciudadanía pensara en qué tipo de sociedad quería y en cómo participar en su construcción. Con el avance de la democracia se logró en la región el derecho universal al voto, la concreción de elecciones libres y transparentes y el acceso y permanencia en el poder de los cargos elegidos. Todo esto estuvo acompañado de una mayor y mejor colaboración ciudadana ante las problemáticas comunes, de una clara y mejor voz de las minorías, de una mayor visibilidad de la sociedad civil y de otros avances en las comunidades locales que les permitieron alcanzar una mayor visibilidad.

Los procesos de democratización en América Latina implicaron cambios profundos en la manera de pensar y diseñar el Estado, así como que la ciudadanía debía formar parte activa y responsable del mismo.

Estos procesos democráticos ocurrieron con resistencia por parte de ciertas fuerzas y estructuras políticas autoritarias, las cuales generaron tensión en el campo de las políticas públicas lanzando fuertes críticas y creando desconfianza a partir de indicadores de desigualdad económica que descendían de manera muy lenta y niveles de movilidad social que todavía se mantenían bajos. Dos aspectos que han ido mejorando con el pasar de los años, si bien hoy en día se continúa trabajando en ellos.

⁹ Pedrosa, F. (2019). La democracia en América Latina. En la contraola. Mayo 2020, de DEMOAMLAT. Accesible online: <https://www.demoamlat.com/la-democracia-en-america-latina-en-la-contraola/>

¹⁰ García Jurado, R. (2003). La teoría democrática de Huntington. Política y Cultura, (19), 7-24. [Fecha de Consulta: 2 de junio 2020]. ISSN: 0188-7742. Accesible online: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=267/26701902>

1.2 Descentralización político-administrativa: gobiernos locales

La **participación ciudadana** que trajo la democracia en los países dio cabida a que se escuchara la viva voz de la población, la cual empezó a demandar respuestas y soluciones a sus problemas, y a opinar sobre las políticas públicas. Los Estados tuvieron que replantear la estructura de la práctica política para dar respuesta a estas demandas e incluir a la población en la discusión de dichas políticas, siendo entonces cuando aparecieron los procesos de descentralización de las políticas públicas. Estos procesos empezaron en la década de los 80, dándose inmediatamente después y casi en sintonía con el progreso de las democracias en América Latina (década de los 70)¹¹.

Los **procesos de descentralización del poder político** llevados a cabo en los países resultaron ser una herramienta importante para su desarrollo territorial. Este desarrollo se entiende como un proceso de construcción social y del entorno impulsado por la interacción entre las características geofísicas, las iniciativas individuales y colectivas de distintos actores y el impacto de las fuerzas económicas, tecnológicas, sociopolíticas, culturales y ambientales en el territorio. Para conseguir el desarrollo territorial, la descentralización puso el foco de la acción en los gobiernos subnacionales, proporcionándoles mayor competencias y funciones en la toma de decisiones y en la actuación ante temas de interés para las comunidades.

La descentralización del poder político significó el reconocimiento de la autonomía política y la traslación de competencias a los gobiernos subnacionales, la promoción de la participación ciudadana y el desarrollo social y económico local.

Los **gobiernos subnacionales** se definen como entidades con carácter político-administrativo designadas en cada división territorial de los Estados. Cada país tiene una forma diferente de organizar su territorio y una diferente práctica de la política pública que conforma su propia identidad. Por eso, cuando se habla de instituciones gubernamentales subnacionales en América Latina, no se definen de igual manera. Sin embargo, todos los países cuentan con niveles de jurisdicción territorial, entre los cuales se encuentran los gobiernos subnacionales.

Los procesos de descentralización no fueron fáciles, como tampoco lo son en la actualidad, pues a lo largo de la historia la tensión entre los gobiernos nacionales/centrales y los gobiernos subnacionales implicó por parte de estos últimos una continua lucha para ganar autonomía política, independencia administrativa y mayor participación en la distribución económica del Estado. A pesar de este incremento de autonomía y fortaleza de los gobiernos subnacionales, la descentralización de los países de América Latina todavía se muestra lejos de haberse concretado en la generalidad de los países. La región de América Latina continúa trabajando en los procesos de descentralización de diversa índole. En este sentido, resulta interesante comparar el desarrollo territorial de los gobiernos locales de los Estados Unidos de América y de Europa con la situación en América Latina (figura 1).

¹¹ Jaramillo Cardona, M. C. (2010). La descentralización: una mirada desde las políticas públicas y las relaciones intergubernamentales en Baja California. Febrero 2019. Accesible online: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_art-text&pid=S1870-39252010000300007

Figura 1. Desarrollo territorial de los Estados Unidos de América y de Europa



Estados Unidos de América tiene alrededor de 330 millones de habitantes y casi 90.000 gobiernos locales en su territorio, en forma de municipios, condados y corporaciones municipales, con características y competencias distintas según los Estados en los que están asentados. En cambio, América Latina, con una población de casi el doble de habitantes, 650 millones aproximadamente, solo cuenta con alrededor de 16.000 municipios distribuidos entre sus países, es decir entre cinco y seis veces menos.



Europa, con una población de 750 millones de habitantes, cuenta con una gran cantidad de municipios, 122.600 aproximadamente, lo cual genera problemas contrarios a los del centralismo de América Latina. Para mostrar un ejemplo comparativo, Argentina y España son dos países con una cantidad similar de habitantes. Sin embargo, España cuenta con más de 8.000 municipios y Argentina con algo menos de 2.400 municipios. Los países europeos, por su política de independencia territorial, tienen una notable autonomía administrativa y política delegada en sus gobiernos locales en comparación con lo observado en los países de América Latina, donde predomina el centralismo.

Distintos investigadores politólogos atribuyen el origen del centralismo político de América Latina a la herencia histórica de la época de su dependencia de la Corona Española y Portuguesa ^{12,13}. Otro factor explicativo es la repetida presencia de gobiernos autoritarios en la región, de naturaleza generalmente castrense y, por ello mismo, con una mayor tendencia al centralismo. Independientemente de cuáles sean las razones que subyacen a la situación actual del papel que desempeñan los gobiernos subnacionales latinoamericanos, se reconoce que es el momento de seguir trabajando para su fortalecimiento y respaldo, por el hecho de que este nivel de organización político-administrativa está muy cercano a la ciudadanía y a las comunidades. Los gobiernos subnacionales, en especial los gobiernos locales, tienen una alta capacidad para identificar y dar respuesta a las necesidades de las personas y comunidades, y pueden garantizar mayor participación de la ciudadanía en la formulación e implementación de políticas públicas que den solución a sus problemas. De esta forma, y a esta altura, los gobiernos locales han ido logrando una mayor presencia y protagonismo político. Muchas competencias que anteriormente eran responsabilidad exclusiva de los gobiernos centrales, con el tiempo pasaron de forma total o parcial a los gobiernos locales.

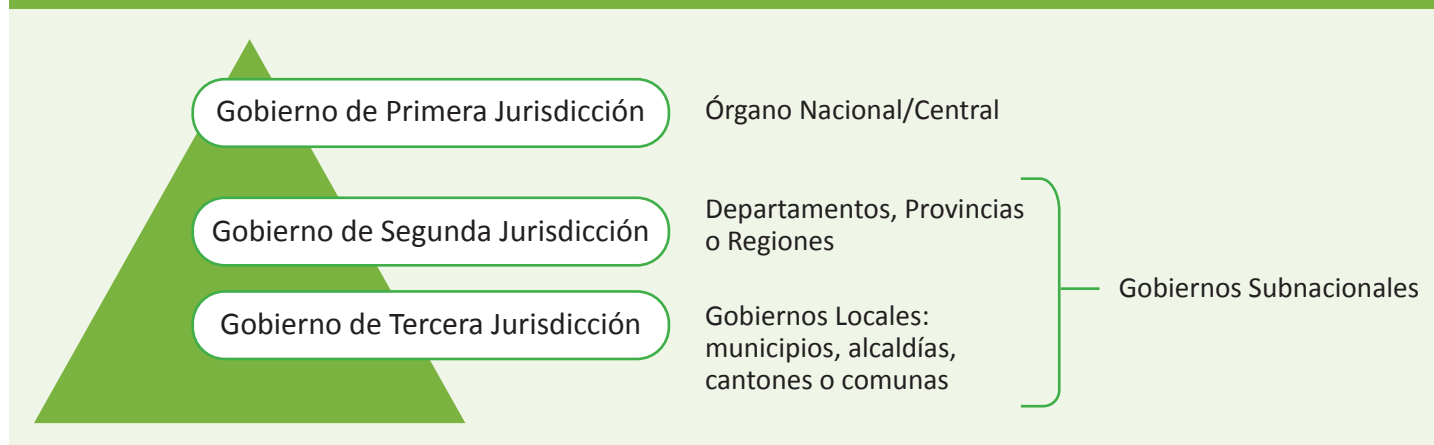
¹² Pro Ruiz, J. (2016). La construcción del Estado en España: haciendo historia cultural de lo político. Almanack, (13), 1-30. Accesible online: <https://doi.org/10.1590/2236-463320161301>

¹³ Iturburu, M. S. (1999). Municipios argentinos. Potestades y restricciones constitucionales para un nuevo modelo de gestión local. Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública.

1.2.1 Niveles de gobierno por jurisdicción territorial

Generalmente, el poder político o las competencias político-administrativas de un país se ordenan por niveles de jurisdicción territorial: **gobierno de primera, de segunda y de tercera jurisdicción**. El “Gobierno de Primera Jurisdicción” hace referencia al órgano o dirección nacional con la máxima autoridad de gobierno. Los “Gobiernos de Segunda Jurisdicción” son gobiernos subnacionales que, según el país al que pertenezcan, son llamados *Departamentos, Provincias o Regiones*. En último nivel están los “Gobiernos de Tercera Jurisdicción”, que también son gobiernos subnacionales, denominados municipios, alcaldías, cantones o comunas, con funciones más centradas en lo local. En la figura 2 se muestran los diferentes niveles de jurisdicción territorial de un Estado.

Figura 2. Niveles de jurisdicción territorial en un Estado



En general, cuando se habla de Gobierno de Tercera Jurisdicción en América Latina se entiende que es una institución político-administrativa concreta, con cierto nivel de autonomía política y responsabilidades públicas. La gran mayoría de municipios, alcaldías, cantones y comunas tienen autoridades políticas por cargos electivos, más allá del tipo de vínculo que mantengan con las jurisdicciones territoriales de niveles superiores. Los gobiernos de tercera jurisdicción no están definidos de la misma manera por las constituciones nacionales de cada país. Según su tamaño territorial y poblacional, la normativa les brindará mayor o menor grado de autonomía política. En este aspecto, en la mayoría de los países los gobiernos de tercera jurisdicción se clasifican en distintas categorías dependiendo de sus funciones y competencias.¹⁴

Municipios, alcaldías, cantones y comunas siempre han sido actores claves en los procesos de descentralización político-administrativa de un país, y ejercen un papel muy significativo en el progreso del desarrollo territorial en términos sociales, económicos y de salud. A medida que los procesos de descentralización de los Estados han ido avanzando, las autonomías de los gobiernos locales se han visto acrecentadas, y el concepto de “gobierno local” ha tomado más fuerza e identidad. Por gobierno local entendemos no solo una instancia meramente administrativa del Estado sobre determinada geografía, sino una instancia de representación política, aspecto que presupone el derecho y la facultad del territorio al que comprende para tomar sus propias decisiones sin necesitar la aprobación o dinámica de consulta al gobierno nacional/central¹⁵.

¹⁴ Iturburu, M. S. (1999). Op. cit.

¹⁵ Cáceres, P. (2015). Gobierno, autonomía y democracia local. Apuntes para una teoría normativa. Revista Iberoamericana de Estudios Municipales, Número 12, 197-215.

Según Mónica Silvana Iturburu, el protagonismo del gobierno local, junto con su población de referencia, debe comprenderse como la inserción de la “aldea” en el “mundo”. La globalización actual exige no entender lo local como una realidad desconectada del resto, sino por el contrario, como algo integrado: lo local ligado a lo global. Según el Banco Mundial, la “globalización” y la “localización” son las dos fuerzas más importantes en que se expresa el desarrollo en el siglo XXI¹⁶.

De ahora en adelante, y para utilizar un concepto que reúna las distintas expresiones de los Gobiernos de Tercera Jurisdicción, nos referiremos a ellos como gobiernos locales, por más que en la mayoría de los países de la región se defina a los mismos como “Municipios”.

1.2.2 Historia y caracterización de los gobiernos locales: municipios, alcaldías, cantones y comunas en América Latina

Los procesos de descentralización siempre han conllevado avances en el desarrollo de las agendas territoriales y locales de los países. La administración del gobierno local en sus comienzos era básicamente una entidad que debía llevar a cabo las órdenes del gobierno nacional/central —Gobierno de Primera Jurisdicción Territorial—. Sus funciones se limitaban a ejecutar acciones que, en muchas ocasiones, no tenían en cuenta las características y peculiaridades de los territorios ni se centraban en satisfacer necesidades y demandas específicas de su población.

Las funciones de las administraciones locales se centraban básicamente en ofrecer y garantizar servicios públicos a la ciudadanía tales como alumbrado público, suministro de agua potable, recogida de residuos o limpieza del espacio público, entre otros. De esta manera, las llamadas “competencias tradicionales” de los gobiernos locales se centraban en la gestión administrativa y en todo lo relacionado con el desarrollo urbano (planificación y mantenimiento de infraestructuras). Sin embargo, no desempeñaban funciones ni trabajos en temas verdaderamente sensibles y de interés para la ciudadanía, como educación, justicia o salud, entre otros. Estos temas eran responsabilidad de los gobiernos de segunda jurisdicción —departamentos, provincias y territorios— o del gobierno nacional/central.

Dos grandes factores promovieron un cambio en la práctica de esta política tradicional: el desarrollo y las democracias participativas. La fuerte corriente hacia el desarrollo de un país trajo nuevos desafíos y necesidades sociales y económicas que hicieron replantear esta práctica política tradicional. Por otra parte, en el marco del avance de las democracias participativas la viva voz demandante de la ciudadanía se volvió más exigente, reclamando respuestas que dieran solución a sus problemas. En ese nuevo contexto se iniciaron dinámicas de delegación de responsabilidades hacia los gobiernos locales, atribuyéndoles nuevas competencias y ampliando sus funciones y agendas políticas. De esta forma surgieron las “nuevas competencias de los gobiernos locales”, las cuales los elevaron al nivel de entidad política fundamental para el desarrollo social y económico. Este rol del gobierno local sirvió, entre otras cosas, de freno para la despoblación de territorios en los cuales había falta de recursos, de servicios y de oportunidades.

El gobierno local pasó a ocupar un rol clave en la política del Estado y en las vidas de la ciudadanía.

Estas **nuevas competencias y responsabilidades se centraban en garantizar el bienestar de las personas**. De esta manera, el gobierno local podía formular e implementar políticas públicas más cercanas a las personas, a fin de brindar una mejor atención a sus necesidades y ofrecer mejores respuestas a sus problemas. A diferencia de las competencias tradiciona-

¹⁶ Iturburu, M. S. (1999). Op.cit.

les ya mencionadas, estas “nuevas competencias” se enfocaron en atender los problemas sociales, ofrecer atención en salud y dar accesibilidad al sistema educativo, entre otras, por lo que esta delegación de responsabilidades implicó un mayor compromiso político y administrativo por parte de los gobiernos locales. Para responsabilizarse de estos temas se necesitaba de profesionales especializados/as y recursos materiales y financieros, pero también una coordinación más eficaz entre los gobiernos locales y los gobiernos centrales.

La subsidiariedad dicta que el Estado debe resolver los asuntos en las instancias de gobierno más cercanas a las personas interesadas.

En América Latina, muchas veces este traslado de competencias por parte de los gobiernos centrales no estuvo acompañado de mayores recursos económicos y humanos que permitieran a los gobiernos locales afrontar de manera efectiva los nuevos desafíos que se les empezaron a presentar. En ese sentido, se trató de una descentralización incompleta, en la que se dio el traspaso de distintas obligaciones, pero sin estar acompañado necesariamente de los recursos suficientes para cumplir las nuevas responsabilidades¹⁷. Esto llevó inevitablemente a la dependencia del gobierno local con respecto a los recursos provenientes del gobierno central, siendo esta dependencia

económica contraria a la autonomía institucional, ya que no hay verdadera descentralización política si no va acompañada también de una necesaria descentralización fiscal.

1.2.3 Principio de subsidiariedad

Un concepto que fomenta la **defensa de la descentralización político-administrativa** es el llamado *principio de subsidiariedad*. Este principio defiende que las decisiones y las acciones ante un problema deben ser tomadas y formuladas por las autoridades más próximas al objeto de ese problema. Tiene su origen en la Doctrina Social de la Iglesia Católica, la cual definió el principio de subsidiariedad como función de subsidio o de ayuda que debe ejercer el Estado cuando, por diferentes razones, no se puede resolver de manera eficiente un problema en el ámbito local. Su aplicación en la política social aparece en el año 1931 en la *Encíclica Quadragesimo anno*, de Pío XI. En este escrito se determina que el Estado debe delegar a los gobiernos subnacionales los asuntos que no sean de índole o de afectación nacional, que solo el gobierno nacional/central puede llevar a cabo¹⁸.

En la actualidad, el **principio de subsidiariedad cumple un importantísimo papel en la forma de entender la delegación de competencias de muchos Estados** en todo el mundo. Este principio plantea que toda acción que pueda ser realizada por un gobierno local debe ser delegada a esta entidad, reservándose los gobiernos de mayor jurisdicción las responsabilidades que a los gobiernos menores les son imposibles de ejecutar. Dicho de otra manera, es la cercanía a la ciudadanía la que decide qué tipo de jurisdicción política es la que conviene que intervenga para dar respuesta a un problema determinado. De esta manera, de acuerdo con el principio de subsidiariedad entendemos que, ante los problemas relacionados con el consumo de drogas en una comunidad, es desde el gobierno local de donde deberían salir las primeras respuestas en base a la cercanía que esta institución tiene con la ciudadanía en cuestión¹⁹. Por contrapartida, también este mismo principio instala la idea de que el gobierno central tiene el deber de acompañar, apoyar y respetar las tareas del nivel de gobierno con más cercanía a la ciudadanía, sin interferir en sus acciones, sino complementándolas.

¹⁷ Iturburu, M. S. (1999). Op.cit.

¹⁸ Schickendantz, C. (2001). El principio de subsidiariedad en la Iglesia: Breve historia, discusiones recientes y campos de aplicación práctica. Teología y vida, 42(3), 280-291. Accesible online: <https://dx.doi.org/10.4067/S0049-34492001000300003>

¹⁹ Iturburu, M. S. (1999). Op. cit.

Capítulo 1. DEMOCRACIA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Mensajes clave:

- La participación ciudadana en el marco de un Estado democrático equivale en esencia al compromiso social y político de fortalecer una ciudadanía activa y responsable.
- La participación ciudadana se define como la aportación o contribución activa de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones públicas que tienen repercusión en sus vidas.
- La participación ciudadana que trajo la democracia en los países dio cabida a que se escuchara la viva voz de la población, la cual empezó a demandar respuestas y soluciones a sus problemas, y a opinar sobre las políticas públicas.
- La descentralización de los países de América Latina todavía se muestra lejos de haberse concretado en la generalidad de los distintos territorios de los países.
- Los gobiernos locales tienen una alta capacidad para identificar y dar respuesta a las necesidades de las personas y comunidades, y pueden garantizar mayor participación de la ciudadanía.
- Municipios, alcaldías, cantones y comunas siempre han sido actores clave en los procesos de descentralización político-administrativa de un país.
- El “principio de subsidiariedad” defiende que las decisiones y las acciones ante un problema deben ser tomadas y formuladas por las autoridades más próximas al objeto de ese problema.
- Ante los problemas relacionados con el consumo de drogas en una comunidad, es desde el gobierno local de donde deberían salir las primeras respuestas en base a la cercanía que esta institución tiene con la ciudadanía.

Capítulo 2. DROGAS Y GOBIERNOS LOCALES

2.1 Consumo de drogas en las comunidades locales

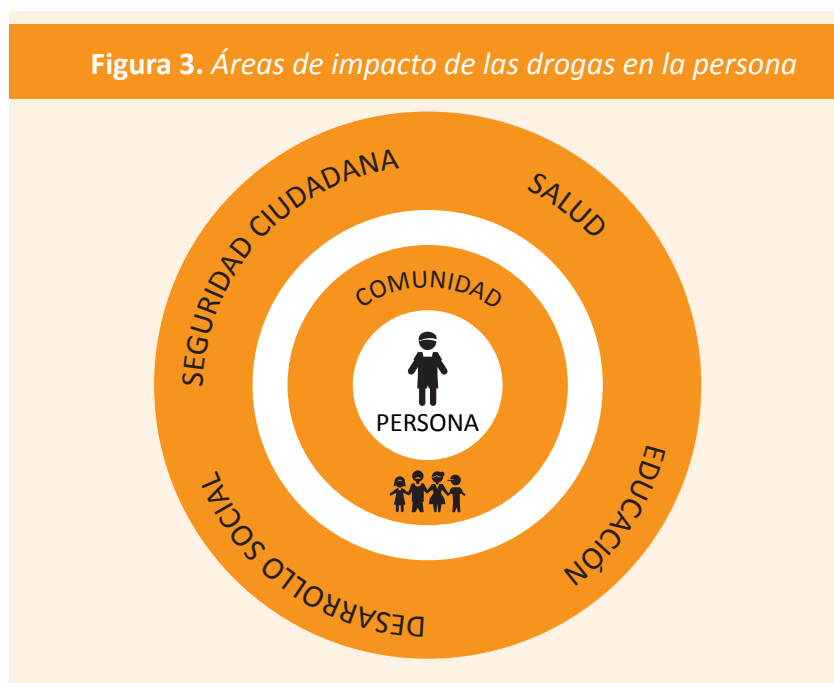
La historia muestra que el consumo de drogas ha estado presente a lo largo del tiempo en las diferentes comunidades y sociedades, relacionado principalmente con contextos de socialización, medicinales y religiosos, entre otros. También ha venido demostrando la complejidad y multicausalidad de este fenómeno, y su impacto negativo sobre las personas y las comunidades.

Dependiendo de factores o características biológicas, psicológicas y sociales de cada persona, se establece una determinada relación con las drogas (lo que se conoce como modelo biopsicosocial). Esto se manifiesta en los tipos de patrones de consumo, las drogas consumidas, los contextos de consumo y, por supuesto, los distintos problemas asociados a dicho consumo. Por otra parte, cada persona y comunidad pueden dar una significación distinta al consumo de determinadas drogas en base a su historia. Por ejemplo, el mascado de hojas de coca tiene en los pueblos andinos de América del Sur un significado distinto al que puede tener en ciudades ajenas a esa tradición ancestral. En el mismo sentido, si se toma de referencia a los grupos etarios encontraremos que las personas jóvenes probablemente califiquen el consumo de ciertas drogas como el alcohol o la marihuana de una forma muy diferente a como lo hacen grupos de mayor edad. Por ello, es importante entender la significación del consumo de drogas en el contexto en que las personas ejercen esta práctica.

2.2 Drogas y sus áreas de impacto a nivel local: salud, desarrollo social, educación y seguridad ciudadana

El consumo de drogas y las actividades relacionadas con ellas pueden dar lugar a diferentes tipos de consecuencias adversas en áreas como la salud, el desarrollo social, la educación y la seguridad ciudadana (figura 3). Consecuencias negativas como enfermedades, violencia, accidentes de tráfico, delitos, pérdida de oportunidades, fracaso escolar o reducción de la productividad, entre otras.

Figura 3. Áreas de impacto de las drogas en la persona



Impacto en la salud de la persona: El consumo problemático de drogas legales e ilegales afecta negativamente a la salud y el bienestar de las personas y sus comunidades. Las consecuencias pueden ser directas o indirectas. Por directas se entienden aquellos daños propios del consumo de drogas, como es el caso de la intoxicación aguda o conductas adictivas crónicas que deben abordarse a través de programas integrales de tratamiento²⁰ y rehabilitación. Los daños indirectos se refieren a cuadros de comorbilidad en los que, junto con el consumo de drogas, aparecen otras enfermedades de tipo mental, infeccioso, respiratorio o cardiovascular. Por ejemplo, cuadros psicóticos (esquizofrenia), trastornos depresivos por causa del abuso prolongado de sustancias psicoactivas, problemas en el sistema circulatorio por causa del consumo sostenido de cocaína, o hepatitis C o VIH como consecuencia de un consumo por vía inyectada con material infectado. También es común verificar la influencia del consumo de drogas en la tasa de accidentes de tráfico o laborales.

Todas estas consecuencias requieren de la formulación e implementación de respuestas por parte del gobierno local, ya sea porque debe atenderlas directamente o porque debe establecer un circuito efectivo de derivación de personas que necesitan ser atendidas.

Impacto en el desarrollo social de la persona: El “desarrollo social” es un concepto muy amplio. Consiste en una evolución o un cambio positivo en la persona que conduce al mejoramiento de sus condiciones de vida en diferentes ámbitos como salud, educación, seguridad social, empleo, vivienda, nutrición, etc.

Como hemos mencionado, el consumo problemático de drogas puede causar consecuencias negativas de diversa índole. Los riesgos para la salud se asocian rápidamente con las drogas, pero también pueden producirse pérdidas sociales, como el empleo y/o el lugar que ocupa la persona en su comunidad y familia, que pueden verse afectados de manera significativa. Por ejemplo, diversos estudios sobre los años de vida perdidos atribuibles al consumo de drogas muestran que el abuso de alcohol y otras drogas tienen consecuencias individuales y sociales con altos costos en la productividad de una región. Véase, a estos efectos, el informe de OCDE de 2021 sobre la prevención del consumo abusivo de alcohol²¹.

Muchas demandas de ayuda por parte de personas afectadas por el abuso de drogas suelen llegar a los gobiernos locales, los cuales deben invertir recursos para ofrecer esta ayuda. Un gobierno local que cuente con una política local sobre drogas desarrollada deberá apuntar, entre otras cosas, a promover la integración social y laboral, así como la incorporación educativa de la población joven afectada por las drogas. Es muy común que localidades con poca población no tengan desarrollados sistemas asistenciales de alta complejidad para atender los trastornos por abuso de drogas, y por ello, se vean forzados a derivar a otras ciudades aquellos casos que necesitan internación o tratamiento ambulatorio intensivo. Pero un nuevo desafío aparece cuando la persona que fue derivada para recibir tratamiento regresa a su comunidad. Si el municipio cuenta con una estrategia o programa de integración social y laboral, la persona tendrá mayor probabilidad de lograr integrarse en su comunidad, de encontrar una ocupación profesional o de continuar con sus estudios. La integración de estas personas fortalece el cese del consumo de drogas y la superación de sus posibles consecuencias personales y sociales.

²⁰ WHO & UNODC (2020). International standards for the treatment of drug use disorders: revised edition incorporating results of field-testing. Accesible online: https://www.unodc.org/documents/drug-prevention-and-treatment/UNODC-WHO_International_Standards_Treatment_Drug_Use_Disorders_April_2020.pdf

²¹ OECD (2021). Preventing harmful alcohol use. Accesible online: https://read.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/preventing-harmful-alcohol-use_6e4b4ffb-en#page1

Impacto en la educación o formación de la persona: El consumo de drogas también interfiere en los procesos de aprendizaje y de desarrollo de adolescentes y jóvenes. El cerebro humano se desarrolla hasta alrededor de los 25 años, incluyendo la corteza prefrontal que ejerce una función importante para la toma de decisiones y la capacidad de autocontrol. Consumir drogas durante la adolescencia puede interferir con los procesos de maduración del cerebro y su correspondiente funcionalidad, afectando a procesos como la toma de decisiones, el aprendizaje, la percepción, etc. Cuanto más temprano sea el inicio en el consumo de drogas, mayor será su impacto global, aumentando sustancialmente la probabilidad de desarrollar una dependencia o trastorno por abuso de drogas en el futuro.

Diversos estudios muestran que el fracaso y el abandono escolar se observan con más frecuencia entre adolescentes que consumen sustancias que entre quienes no las consumen. Por ello, la intervención preventiva temprana del consumo de drogas en la niñez y en la adolescencia es considerada necesaria y efectiva para evitar el fracaso y el abandono escolar, entre otras consecuencias. El abandono de estudios secundarios y universitarios también se relaciona con estilos de vida marcados por el abuso de alcohol y de otras drogas.

Los gobiernos locales pueden impulsar la prevención del consumo de drogas en sus escuelas a través de programas basados en la evidencia que sensibilicen y concienticen a adolescentes y jóvenes de los daños que causan las drogas, y promuevan habilidades que les permitan tomar decisiones autónomas y saludables²². Asimismo, los gobiernos locales pueden desarrollar estrategias que promuevan oportunidades de integración a las escuelas para aquellos/as adolescentes y jóvenes que las abandonaron, o bien estrategias de integración laboral que ofrezcan formación en habilidades y orientación para acceder al empleo.

Impacto en la seguridad de la persona y del conjunto de la ciudadanía: Las actividades ilegales vinculadas a las drogas generalmente se relacionan con delincuencia, crimen y violencia, entre otras consecuencias. La investigación muestra que la relación droga-violencia-crimen/delincuencia es extremadamente compleja, y se vincula a la interacción entre factores intrínsecos (propios de la persona) y extrínsecos (contexto y relaciones). La teoría de Goldstein (1985) explica esta relación mediante tres modelos posibles²³:

- 1) *Modelo Psicofarmacológico:* Los efectos psicoactivos específicos de algunas drogas pueden facilitar un comportamiento agresivo al hacer que las personas se vuelvan excitables, irracionales y/o paranoicas. Las personas consumidoras también pueden volverse violentas debido a la irritabilidad y malestar asociados con los síntomas de abstinencia de drogas.
- 2) *Modelo Económico Compulsivo:* Hay personas que participan en actividades delictivas para costear sus hábitos de consumo de drogas. La violencia puede producirse como resultado directo o indirecto de intentos de obtención de dinero para su financiación. La mayoría de las personas que han cometido delitos también han consumido drogas ilícitas, sin que esto signifique que quienes las consumen incurran necesariamente en actividades delictivas²⁴.
- 3) *Modelo Sistémico:* El tráfico y negocio ilícito de drogas produce en las comunidades un clima de inseguridad y violencia vinculados, generalmente, a la disputa entre bandas por el control del territorio. Esto puede suponer la pérdida de gobernanza en ciertos lugares por parte de la autoridad local, con todas las consecuencias negativas

²² CICAD/OEA (2004). Lineamientos hemisféricos de la CICAD en prevención escolar. Washington, D.C; Autor.

²³ Goldstein, P. J. (1985). The Drugs/Violence Nexus: A Tripartite Conceptual Framework. *Journal of Drug Issues*, 39, 143–174.

²⁴ CICAD/OEA (2013). Op. cit.

que eso acarrea a la población. Por otra parte, todo el sistema de comercialización de drogas ilícitas tiene la capacidad de generar corrupción en los gobiernos. La respuesta al problema del tráfico de drogas en una localidad debe ser evaluada detenidamente, pues muchas veces reacciones gubernamentales muy agresivas o, por lo contrario, sumamente débiles, contribuyen a la amplificación del problema.

La demanda de acciones por parte de la ciudadanía frente a los problemas que generan las drogas se manifiesta, en primer lugar, en los gobiernos locales, que se ven en la necesidad de dar una respuesta.

2.3 Seguridad ciudadana y bienestar social: respuesta de los gobiernos locales

Todos los países y sus localidades se ven afectadas, en mayor o menor proporción, por el fenómeno de las drogas. La inseguridad y el malestar social son visibles en las zonas, ciudades y/o comunidades donde las drogas tienen una fuerte presencia, tanto por su producción como por su consumo. El municipio, por su cercanía a la ciudadanía, se presenta como un escenario idóneo para realizar una intervención frente a las drogas enfocada en garantizar la seguridad ciudadana y a mantener el bienestar social.

La **seguridad ciudadana** es el proceso de establecer, fortalecer y proteger el orden civil democrático, eliminando las amenazas de violencia en la población y permitiendo una coexistencia segura y pacífica. Se considera un bien público e implica la salvaguarda eficaz de los derechos humanos inherentes a la persona, especialmente el derecho a la vida, la integridad personal, la inviolabilidad del domicilio y la libertad de movimientos. Los gobiernos locales tienen que prestar especial atención a la oferta de drogas en el territorio, puesto que se asocia estrechamente con inseguridad, delitos y violencia.

El **bienestar social** es una condición que se expresa en múltiples aspectos de la vida de la persona en convivencia social. El bienestar social se manifiesta a través de los niveles de salud, educación, vivienda, bienes de consumo, desarrollo urbano, seguridad y en todos los aspectos relacionados con el medio ambiente. Por lo tanto, el bienestar es el estado en que la persona dispone de buena salud, prosperidad, alta satisfacción con la vida, sentido de propósito o significado y capacidad para manejar el estrés. En general, se afirma que se dispone de un adecuado bienestar cuando todos o la mayoría de estos aspectos se dan en altos niveles.

La manera más adecuada para preservar la seguridad ciudadana y el bienestar social amenazados por el fenómeno de las drogas es dar una respuesta que reduzca la oferta y la demanda de sustancias, con un enfoque integral, balanceado y coordinado. Las acciones dirigidas a reducir la oferta de drogas se centran en disminuir la disponibilidad de las sustancias en la comunidad mediante el control de su producción y venta. Las acciones dirigidas a reducir la demanda de drogas se enfocan en prevenir el consumo, reducir riesgos y daños, tratar la adicción y sus efectos asociados, y promover la integración social de la persona afectada. Los gobiernos locales tienen capacidad de acción en ambas áreas de intervención, dependiendo de la práctica política de cada país.

En general, la **reducción de la oferta de drogas** suele ser competencia de los gobiernos de primera y/o de segunda jurisdicción. Los gobiernos locales tienen la posibilidad de construir escenarios de encuentro entre autoridades del orden público y ciudadanía, y de dar apoyo en la articulación de acciones con las fuerzas de seguridad y de justicia frente a fenómenos como el narcomenudeo o microtráfico de drogas.

Aun cuando los gobiernos locales no tienen competencias sobre las fuerzas del orden público o policial, sí pueden llevar adelante distintas intervenciones frente a las drogas desde un **“Enfoque de Seguridad Ciudadana”**, el cual les permite articular acciones, junto con otros actores como la sociedad civil, con una mirada proteccionista de la persona y la comunidad²⁵:

Algunos objetivos del *Enfoque de Seguridad Ciudadana* serían:

- Mejorar el clima de convivencia y recuperar espacios públicos arrebatados por las actividades ilegales relacionadas con las drogas y sus consumos, a través de la reurbanización de zonas rojas o de riesgo y de la re-funcionalidad de esos espacios públicos.
- Prevenir los accidentes de tránsito a través de un firme control del uso de alcohol y/u otras drogas en conductores/as, y de sancionar a quienes incumplan las normativas vigentes.
- Controlar los lugares autorizados para la venta de alcohol u otras drogas legales: permisos de venta, horarios, acceso por parte de menores, etc.
- Controlar y restringir la circulación y posesión de armas, a fin de dar mayor seguridad a la ciudadanía.
- Desarrollar programas de atención a la población víctima de la violencia familiar y social asociada con las drogas.
- Brindar atención a personas afectadas por las drogas para ayudarles a reestructurar su tiempo y participar en actividades de la comunidad o en temas sociales de interés común.

El *Enfoque de Seguridad Ciudadana* ha posibilitado que los gobiernos locales tomen acción para preservar la seguridad de las personas frente a las amenazas de las drogas. La seguridad ha dejado de ser una cuestión nacional para pasar a ser también local.

Las autoridades metropolitanas de América Latina y del Caribe empezaron a experimentar con nuevos Enfoques de Seguridad Pública. Comprendieron intuitivamente que se requiere una revolución, no solo en la manera de concebir y brindar seguridad pública y justicia, sino también en relación con la identidad cívica y la coexistencia social, así como con la cohesión y la eficacia²⁶. El Enfoque de Seguridad Ciudadana puede ayudar a construir respuestas efectivas al fenómeno de la violencia social instalada en las comunidades a partir del avance del microtráfico de drogas ilegales.

La determinación política de un gobierno local de incorporar en su agenda la temática de las drogas impacta positivamente en la comunidad, y de manera muy clara y trascendente en las vidas de las personas con consumos problemáticos de drogas. Los gobiernos locales tienen a su alcance competencias para **reducir la demanda de drogas**. Las siguientes acciones pueden ser desarrolladas e implementadas en los municipios:

- Prevenir el inicio temprano y el uso de drogas.
- Proporcionar servicios de atención asistencial a nivel comunitario.
- Prevenir y reducir las consecuencias adversas asociadas al consumo de drogas.
- Promover la integración social, laboral y educativa.

²⁵ Carrión, F, editor (2002). Seguridad ciudadana, ¿espejismo o realidad? Ecuador: Flacso – OPS/OMS.

²⁶ Mockus, A. (2008). Cultura ciudadana como política pública y la medición de sus avances. Presentación en Foro cultura ciudadana al tablero. Accesible online: https://issuu.com/fundacion-fes/docs/doc-1571_200827.

En todos los municipios se llevan adelante acciones que, si bien no han sido definidas explícitamente como parte de una política de drogas, ejercen un efecto positivo ante estas. Por ejemplo, cuando un gobierno local trabaja para contener el abandono escolar, promueve la integración sociolaboral o educacional en jóvenes en situación de vulnerabilidad social o implementa acciones de fortalecimiento de las redes de solidaridad comunitaria y barrial, sabemos que está llevando adelante acciones de prevención inespecífica del consumo de drogas. Pero es probable que el municipio no sea consciente de que lo está haciendo y, por lo tanto, no pueda definirlo como una acción preventiva.

Por ello, ayudar a las personas con responsabilidad política a identificar y reconocer acciones de naturaleza preventiva del consumo problemático de drogas —aunque no hayan sido planteadas inicialmente con ese objetivo—, ayudará a entender que una política sobre drogas es posible y que, en alguna medida, ya está en marcha en el territorio. Otra vía es ampliar sus miradas hacia una perspectiva más rica en alternativas asistenciales y de servicios, de tal manera que comprendan que trabajar con una política local sobre drogas es más que crear espacios para la atención por trastorno de abuso de drogas, como a menudo se cree. De hecho, una de las razones que suele estar detrás de la resistencia a incluir en la agenda política municipal el tema del consumo problemático de drogas es la creencia de que la única manera de trabajar en esta temática es creando centros de internación para usuarios de drogas. Obviamente, un dispositivo así resulta muy costoso económicamente para los gobiernos locales, los cuales en general cuentan con recursos escasos para desarrollar dispositivos de alto costo, como una unidad de internación especializada.

Los y las gobernantes pueden recibir capacitación en estos temas, y acompañamiento por equipos técnicos especializados, a fin de implementar servicios asistenciales básicos de alto alcance social, bajo umbral de accesibilidad y bajo costo económico, como puede ser el desarrollo de estrategias en el marco de la atención primaria o el desarrollo de intervenciones comunitarias.

La experiencia clínica demuestra que las personas consumidoras de drogas que demandan tratamiento demoran más en buscar ayuda cuando no disponen de recursos de atención cerca de donde viven. El tener que trasladarse a ciudades más alejadas para recibir atención suele hacer que se retrase la primera consulta, con el incremento de riesgos que eso implica, tanto para la persona como para su familia y su comunidad. Si en los municipios se dispusiera de servicios de “*primera escucha*” de *atención primaria* orientados al tratamiento ambulatorio del abuso de drogas, o de *orientación familiar*, se contaría con una buena primera línea de atención frente a los problemas relacionados con los consumos de drogas, lo que ayudaría a mitigar los daños y las consecuencias de este problema.

De igual manera, que un municipio haga accesible a su comunidad **programas de prevención del consumo de drogas** y de **promoción de la salud**, contribuirá a una mejor calidad de vida de la población, tanto en lo inmediato como en el largo plazo. Téngase en cuenta a estos efectos que la evidencia científica muestra que cuanto más temprano se comience con el uso de alcohol u otras drogas, más posibilidades se tienen de desarrollar un consumo problemático en el futuro.

Muchas veces, los municipios no disponen de dispositivos de internación, como comunidades terapéuticas, o de unidades de desintoxicación, por lo cual se ven obligados a realizar derivaciones a otras ciudades en ocasiones alejadas. Esta separación supone para quienes la experimentan una ruptura con su comunidad de origen que puede llevar a pérdidas laborales, educativas y/o daños en los vínculos afectivos. La integración social de estas personas será más dificultosa. El municipio puede, ante estas situaciones, generar estrategias de **inte-**

gración social y laboral/educativa, a fin de hacer accesibles servicios que faciliten el regreso a su comunidad.

Otra importante actuación a nivel local es **prevenir y reducir las consecuencias adversas asociadas al consumo de drogas**. Se identifican como consecuencias potenciales del consumo la transmisión de enfermedades infecciosas por vía de consumo endovenoso con material de inyección infectado, la sobredosis, la aparición de trastornos mentales, la conducta suicida, el trauma y la violencia recibida, entre otras. Desde la atención asistencial se ha de trabajar en detectar y minimizar estos riesgos asociados al consumo problemático de drogas.

A modo de conclusión podemos acordar que está a la vista el destacado papel que los gobiernos locales pueden representar a la hora de generar respuestas a las necesidades de sus comunidades en el tema que nos ocupa en este documento: los problemas relacionados con el consumo de drogas y cómo optimizar su abordaje.

Capítulo 2. DROGAS Y GOBIERNOS LOCALES

Mensajes clave:

- El consumo problemático de drogas y las actividades relacionadas con ellas pueden conllevar consecuencias adversas para la salud, el desarrollo social, la educación y la seguridad ciudadana.
- Un municipio con una desarrollada política sobre drogas apuntará a promover la integración sociolaboral de las personas que pasaron por situaciones de consumo problemático.
- La demanda de acciones frente a los problemas de drogas por parte de la ciudadanía se presenta primeramente a los gobiernos locales.
- El gobierno local es el escenario idóneo y actor clave para realizar una intervención racional y planificada frente a este fenómeno complejo.
- En materia de seguridad ciudadana, los gobiernos locales tienen que prestar especial atención al tema de la oferta y consumo de alcohol, ya que sabemos de su alto impacto social y de su relación con hechos de inseguridad, delitos, accidentes y problemas de salud física y mental.
- Aun cuando los gobiernos locales no tienen el control de las fuerzas del orden público o policiales, sí pueden llevar adelante distintas intervenciones desde un enfoque de seguridad ciudadana.
- Los y las gobernantes deben identificar y reconocer las acciones de naturaleza preventiva del consumo problemático de drogas que llevan adelante en el municipio. Esto los ayudará a entender que una política sobre el consumo de drogas es posible y, en alguna medida, ya está en marcha en el territorio.

Capítulo 3. ALCANCE DE LA POLÍTICA NACIONAL SOBRE DROGAS EN EL TERRITORIO

3.1 Proceso de territorialización de la política de drogas

El abordaje de los problemas asociados a los consumos de drogas forma parte de la demanda ciudadana en los países. Cada vez más se solicitan acciones e intervenciones de parte de todos los niveles de gestión del Estado, orientadas a la disminución del consumo de drogas y de las consecuencias negativas relacionadas. En definitiva, la ciudadanía demanda contextos más saludables y seguros para la vida de la población.

Para atender y dar respuesta a esta demanda ciudadana, **los Estados formulan e implementan políticas nacionales sobre drogas que representan un compromiso de gobierno y determinan un marco de actuación con estrategias, acciones, intervenciones y programas** que abordan diversos aspectos del fenómeno que os ocupa.

Por razones de equidad, de justicia y de derechos fundamentales, es importante que el marco de actuación de las políticas sobre drogas alcance a todo el territorio de un país, garantizando la seguridad y preservando la salud y el bienestar de toda su ciudadanía. Para ello, se debe trabajar en todos los niveles de su administración, y en especial, fortalecer los procesos de descentralización o territorialización de las políticas nacionales sobre drogas, beneficiando a toda la población de igual manera.

La territorialización de la política nacional sobre drogas, o la descentralización dependiendo del país, consiste en acercar acciones y recursos a toda la población del territorio nacional. Ofrece una oportunidad para que los gobiernos locales se involucren en la acción ante las drogas. Es preciso que las estrategias y acciones propuestas en una política nacional sean adoptadas por las instituciones públicas locales para que sean aplicadas en los territorios.

Los **procesos de territorialización de la política nacional sobre drogas** intentan llevar el protagonismo y las decisiones a los niveles gubernamentales más cercanos a la población, entendiendo que es allí donde los problemas y las necesidades se detectan mejor y se trabaja con mucha más cercanía al problema.

Las **políticas locales sobre drogas** siguen las estrategias y acciones definidas en el marco estratégico de la política nacional sobre el tema, adaptándose a las necesidades específicas de la población local de referencia.

3.2 Principios de subsidiariedad, intersectorialidad, complementariedad y articulación intergubernamental

Las políticas públicas, incluyendo las políticas de drogas, se basan en una serie de principios rectores que fundamentan la transferencia de competencias y funciones desde la administración central a otros entes políticos de distinto nivel de jurisdicción. En primer lugar, el *principio de subsidiariedad* que, como hemos visto en el capítulo 1, dicta que el Estado debe resolver los asuntos públicos en las instancias de gobierno más cercanas a las personas interesadas. Presentamos ahora los otros tres principios que sustentan la estructura de los

procesos de descentralización: la *Intersectorialidad*, la *Complementariedad* y la *Articulación Intergubernamental* ²⁷.

El **principio de intersectorialidad** se refiere a la capacidad del gobierno local para articular sus distintas áreas con la finalidad de potenciar su capacidad de respuesta. Referente al consumo de drogas, el gobierno local, según su estructura, tendrá que coordinar acciones entre sus áreas de salud, educación y desarrollo social o similares, para construir una respuesta eficaz y eficiente. El fenómeno de las drogas es tan complejo que, aun trabajando de manera intersectorial, se necesita del apoyo de otros actores no gubernamentales. Aquí es cuando entra en juego el **principio de complementariedad**. El gobierno local podrá complementar su trabajo sumando esfuerzos y recursos con la sociedad civil, la academia, la comunidad científica o el sector privado. Por último, de acuerdo con el **principio de articulación intergubernamental** los gobiernos locales han de trabajar y coordinar sus acciones con los gobiernos de mayor jurisdicción (Provincia/Departamento y Estado Nacional), con la finalidad de alinear sus políticas y planificar sus acciones, sumando esfuerzos, optimizando recursos y evitando la superposición en la gestión (figura 4).



3.2.1 Coordinación intersectorial

Como hemos indicado, la intersectorialidad se define como la intervención coordinada de diferentes áreas del gobierno para tratar problemas sociales. El trabajo intersectorial genera espacios para compartir liderazgos, diseñar líneas estratégicas y acciones, realizar una planificación conjunta, crear oportunidades y optimizar recursos. Aunque no siempre se requiere de un trabajo intersectorial para abordar todos los problemas, hacerlo de esa manera dependerá de si para responder con eficacia y eficiencia al asunto en cuestión es suficiente el involucramiento de un solo sector del gobierno. Si la problemática a abordar es compleja y originada por distintas causas, lo más probable es que la intersectorialidad sea necesaria. Es el caso del fenómeno de las drogas, dada su naturaleza multicausal.

La búsqueda de la integralidad en el abordaje del problema es lo que fundamenta la interrelación entre los sectores, que se suman a un trabajo conjunto²⁸.

²⁷ Cáceres, P. (2015). Op. cit.

²⁸ Cunill-Grau, N. (2014). La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales: Un acercamiento analítico-conceptual. *Gestión y política pública*, 23(1), 5-46. Recuperado en 12 de junio de 2020. Accesible online: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792014000100001&lng=es&tlng=es.

El trabajo intersectorial en el ámbito de las drogas tiene diversos fundamentos. El reconocimiento de los “Determinantes Sociales de la Salud”²⁹ asociados al consumo de sustancias psicoactivas ayuda a comprender su complejidad, y la necesidad de una intervención conjunta de actores gubernamentales de diferentes áreas: salud, trabajo, educación, desarrollo social, infraestructuras, participación ciudadana, etc. Esta necesidad de trabajo intersectorial se centra en la consideración de que toda política pública orientada a abordar de manera integral una problemática social como la que nos ocupa, debe partir de una planificación, ejecución y evaluación intersectoriales. Los problemas sociales afectan a varias esferas de la vida de las personas y las comunidades, lo que hace necesarias respuestas holísticas e integrales.

Los determinantes sociales de la salud son las circunstancias en que las personas nacen, crecen, viven, trabajan y envejecen, incluido el sistema de salud, como resultado de la distribución del dinero, el poder y los recursos mundiales, nacionales y locales, que a su vez dependen de las políticas adoptadas.

Tipos de intersectorialidad: interna- externa y horizontal-vertical. Para que un municipio pueda formular e implementar con eficacia su política local sobre drogas es conveniente hacerlo a través de coordinaciones intersectoriales internas y externas, así como horizontales y verticales.

El trabajo intersectorial puede tener un impacto muy positivo en la dinámica de gobierno, pues ayuda a minimizar las diferencias o tensiones entre sus distintas áreas de trabajo. El esfuerzo conjunto puede convertirse en oportunidad para un mejor desarrollo de las políticas públicas, a partir del reconocimiento de las diferencias y de las complementariedades. Así, en vez de competir, las distintas áreas pueden compartir sus recursos humanos, económicos y de infraestructura para una solución conjunta al problema³⁰. Es lo que se conoce como coordinación intersectorial interna.

3.2.2 Intersectorialidad externa

Como hemos señalado, se trata del desarrollo práctico del *principio de complementariedad*, de acuerdo con el cual, un gobierno local que trabaja en identificar y articular sinergias con las diversas agencias que intervienen en la comunidad, en el marco de un plan de trabajo continuo y coherente, tendrá mayores posibilidades de optimizar recursos y obtener mejores resultados.

De acuerdo con este criterio, el gobierno local, además de trabajar para involucrar en el diseño, gestión y evaluación de la política sobre drogas a las diversas áreas concernidas, como acabamos de ver al hablar de coordinación intersectorial, identifica en su territorio la existencia de otras instituciones y organizaciones sociales de diversa naturaleza que pueden verse concernidas por el tema, para compartir con ellas información y explorar fórmulas particulares de trabajo conjunto en la búsqueda de respuestas a los consumos problemáticos de drogas presentes en el territorio.

Siguiendo esta lógica, el gobierno local reconoce la existencia de múltiples agentes sociales con capacidad para contribuir al desarrollo efectivo de iniciativas en la materia, tratando de facilitar su contribución a un esfuerzo compartido. La política local sobre drogas elaborada

²⁹ RIOD (2019). Un enfoque de salud pública en materia drogas. De la cura de la enfermedad a la promoción de la salud colectiva. Accesible online: <https://riod.org/enfoque-de-salud-publica-riod/>

³⁰ Cunill-Grau, N. (2014). Op. cit.

de acuerdo con este principio deja de ser patrimonio del gobierno para pasar a ser una iniciativa compartida por el conjunto de la comunidad organizada, que contribuye al enriquecimiento de su diseño, gestión y evaluación. Un modelo comunitario³¹ del que cabe esperar un modo más efectivo de intervención en clave de cooperación público-social.

3.2.3 Cooperación intermunicipal, respuesta común al problema

La **coordinación intersectorial horizontal** establece una relación entre iguales niveles de gestión gubernamental, por ejemplo, entre municipios. Por cuestiones geográficas puede ocurrir que algunos municipios estén muy cerca unos de otros, teniendo entre ellos límites territoriales difusos, y/o compartiendo una misma dinámica de vida y características de la población. También puede ocurrir que compartan actividades o perfiles como, por ejemplo, ser municipios turísticos o con un nivel de desarrollo industrial parecido. Estas similitudes, entre otras, pueden traducirse en compartir parecidas problemáticas o en que estas se encuentren conectadas. Cuando esto sucede, **las relaciones intermunicipales** son una excelente estrategia para pensar, discutir y diseñar respuestas conjuntas. Por ejemplo, si un grupo de municipios está conectado por una misma ruta o autopista, y esto hace que grupos de jóvenes se trasladen de un municipio a otro en búsqueda de diversión nocturna, será importante que esos municipios coordinen normativas y regulaciones de la nocturnidad como, por ejemplo: venta de alcohol (para tener un mejor control sobre los riesgos que supone el desplazamiento juvenil), horarios de cierres de locales o ubicación de controles de alcoholemia. La coordinación de las políticas locales sobre drogas entre diferentes municipios a través de una mesa intermunicipal fortalece las propias estrategias municipales y las de una región, otorgando coherencia y mayor eficacia a la respuesta ante las drogas.

Esta coordinación entre municipios resulta de gran utilidad sobre todo para municipios medianos y pequeños, alejados de los entes gubernamentales de niveles de gestión más amplio. Trabajar conjuntamente les permite aumentar su fortaleza y visibilidad ante los gobiernos centrales, favoreciendo, por ejemplo, los pedidos de apoyo financiero. De hecho, la presentación de un mismo programa de intervención por parte de diversos gobiernos locales trabajando de manera conjunta y coordinada, al favorecer un mayor alcance poblacional, optimización de recursos y minimización de respuestas superpuestas, facilita la asignación de financiamiento desde los gobiernos nacionales. Otro tanto cabe decir con respecto a la cooperación técnica internacional.

Por otra parte, existen municipios pequeños, con pocos habitantes, en donde el desarrollo de una intervención local resulta muy difícil a causa de la escasez de recursos técnicos y económicos. En este caso puede pensarse en políticas o planes regionales o intermunicipales en los que se reúnen varios municipios cercanos a fin de diseñar una estrategia y un plan de acción conjuntos. De esta manera se pueden aportar recursos financieros para prestar servicios que no podrían afrontarse en solitario, como un/a profesional que trabaje con estabilidad y cualificación en diferentes municipios o una evaluación compartida, entre otros.

Este agrupamiento intermunicipal puede darse por diferentes razones:

1. Por cercanía geográfica.
2. Por características territoriales semejantes.
3. Por actividades similares o conjuntas.

³¹ CICAD/OEA (2013). Lineamientos hemisféricos de la CICAD para la construcción de un modelo integral de abordaje comunitario para la reducción de la demanda de drogas. Washington, D.C; Autor. Accesible online: <http://www.cicad.oas.org/apps/Document.aspx?Id=2206>

4. Por experimentar problemáticas muy parecidas.
5. Por sintonía político-partidaria.
6. Por posibilidad de acceso a la misma fuente de financiamiento.

En la mayoría de los países de América Latina existen asociaciones, federaciones o confederaciones de municipios que, en el marco de un trabajo conjunto, han decidido vincularse para generar respuestas más integrales. Estos espacios pueden ser una importante referencia del trabajo intermunicipal, como plataforma para pensar y plantear propuestas en torno al tema.

Algunos de estos agrupamientos municipales en los países:

País	Agrupación
Argentina	Federación Argentina de Municipios
Bolivia	Asociación de Municipios de Bolivia
Bolivia	Federación de Asociaciones de Municipios de Bolivia
Colombia	Federación Colombiana de Municipios
Costa Rica	Unión Nacional de Gobiernos Locales
Chile	Asociación Chilena de Municipios
Ecuador	Asociación de Municipios del Ecuador Gobiernos Locales Alternativos Corporación de Municipios de la Amazonia y Galápagos
El Salvador	Corporación de Municipios de El Salvador
Honduras	Asociación de Municipios de Honduras
Guatemala	Asociación Nacional de Municipios de Guatemala
México	Asociación Mexicana de Municipios Federación Nacional de Municipios de México Asociación de Autoridades Locales
Nicaragua	Asociación de Municipios de Nicaragua
Panamá	Asociación de Municipios de Panamá
Paraguay	Organización Paraguaya de Cooperación Intermunicipal
Perú	Asociación de Municipalistas de Perú Asociación Nacional de Alcaldes Distritales
República Dominicana	Federación Dominicana de Municipios
Uruguay	Congreso de Intendentes

Pero en la región de las Américas no solo hay municipios pequeños, medianos y grandes, sino que también hay **mega municipios o municipios metropolitanos** que se concentran en las grandes capitales de los países. En un estudio de 2006, realizado en 18 países de América

Latina, se observó que el 86,5% de los municipios tienen menos de 50.000 habitantes, que el 10,5% tienen poblaciones que oscilan entre los 100.000 a 300.000 y que solo un 3,0% de ellos tienen más de 300.000 personas³².

Estos grandes municipios o mega municipios pueden tener cientos de miles o varios millones de habitantes en su territorio. En ellos el desafío es diferente, pues de lo que se tratará es de sectorizar ese territorio a partir de sus lógicas geográficas y demográficas propias, respetando sus divisiones internas en barrios, distritos, comunas o unidades que reciben diferentes nombres según el país. En este escenario, la agrupación para trabajar conjuntamente ante los problemas relacionados con las drogas u otros será **interbarrial, intercomunal o interdistrital**. Aunque la metodología de acercamiento a lo local es similar (tras la citada fragmentación), posiblemente la capacidad de disponer de recursos de todo tipo (financieros, de estructuras municipales, de comunicación...) será mucho mayor.

Una característica fundamental de estos grandes núcleos poblacionales urbanos es la referida a las considerables diferencias socio-económicas entre sus grupos de habitantes, expresadas en la desigualdad en las condiciones y calidad de vida de la población. Estos diferenciales sociales dentro de un municipio implican un desafío para la política o estrategia sobre drogas a implementar, la cual deberá contemplar diferentes enfoques de intervención para no dejar de lado a los grupos en situación de vulnerabilidad o con otras necesidades específicas.

3.2.4 Articulación intergubernamental: alianza “gobierno local-autoridades nacionales de drogas”

El *principio de articulación intergubernamental o interjurisdiccional* pone su atención en las relaciones entre el gobierno local, el gobierno regional o provincial y el gobierno nacional, es decir en los vínculos de coordinación vertical. Uno de los riesgos de la descentralización política es una atomización de las acciones que conlleve la pérdida de la sinergia y coordinación entre los distintos niveles de gobierno, hasta tal punto que se desaprovechen los aportes y lineamientos procedentes de los gobiernos centrales.

La gran mayoría de los países cuentan con políticas nacionales sobre drogas que definen una planificación estratégica y un plan de acción específicos. También los gobiernos de segunda jurisdicción, como las provincias, los departamentos o las regiones, suelen contar con algún proyecto o plan en este tema. El **trabajo entre los gobiernos de diferentes niveles de jurisdicción contribuye al fortalecimiento de las políticas públicas**. Esta iniciativa de trabajo puede surgir por parte del municipio, pero contando con el apoyo de los gobiernos de segunda jurisdicción y los gobiernos centrales, es decir, siguiendo una dinámica de “abajo hacia arriba” y de “arriba hacia abajo”.

Las autoridades nacionales sobre drogas de los países deben ver a los gobiernos locales como actores políticos clave con los que pueden crear alianzas importantes para abordar los problemas relacionados con el consumo de drogas. Las Secretarías, Consejos, Comisiones, etc. (Anexo A) tienen una amplia trayectoria de trabajo y experiencia en la materia. Disponen de una valiosa inserción en la política internacional y disponen por lo general de una variada cantidad de recursos humanos, técnicos y económicos. Sin embargo, por más amplia que sea la capacidad institucional de la autoridad nacional sobre drogas de cada país, dada la extensión territorial que debe abarcar y la cantidad de población a la que debe

³² Quintero López, R. (2006). Asociativismo Municipal en América Latina. Gobiernos locales y sociedad civil. Quito, Ecuador: Abya Yala. Accesible online: https://digitalrepository.unm.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1011&context=abya_yala

llegar, seguramente no es suficiente. La mejor manera de desplegarse en todo el territorio nacional dependerá de su capacidad para establecer alianzas y espacios de cooperación con los gobiernos locales.

Esta **alianza gobierno local-autoridades nacionales sobre drogas** tiene como objetivo no solo alcanzar a la mayor cantidad posible de población, sino también promover el liderazgo político y técnico de los gobiernos locales para que den una respuesta local en el terreno de las drogas. Dichas respuestas locales contribuyen a la territorialización y ampliación de la cobertura de la política nacional sobre drogas, así como a la adecuación de la respuesta a las características propias de cada territorio local. La alianza tiene que ser promovida por ambos gobiernos, puesto que es un beneficio común.

Las autoridades nacionales sobre drogas tienen definida su visión y misión sobre el tema, y disponen de lineamientos estratégicos para su trabajo. En virtud de ello, convendrá que los gobiernos locales que decidan incorporar el tema en sus agendas políticas establezcan contacto y construyan un vínculo institucional que permita consolidar una intervención local sobre drogas coordinada con la política de Estado. En este sentido, **resulta clave que los gobiernos locales accedan a los lineamientos políticos y estratégicos sobre drogas que se establecen a nivel nacional**. En la mayoría de los casos esta información se encuentra plasmada en documentos confeccionados por la administración gubernamental de cada país. Este tipo de documentos, y otros de interés, suelen estar accesibles en los portales en línea o los sitios web de los organismos pertinentes.

También es valioso que los responsables municipales que se ocupan del tema tengan conocimiento del trabajo y de los documentos en política sobre drogas de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD/OEA), foro político en este tema en la región de las Américas.

Creación de un área, unidad o departamento para la territorialización de la política sobre drogas dentro de la institución nacional responsable.

En diversos países, las autoridades nacionales sobre drogas disponen de un área encargada de promover la intervención local sobre el tema, y de apoyar a los gobiernos locales en el desarrollo de políticas locales. Tal interés se fundamenta en el sentido común: quién mejor que una municipalidad para saber qué pasa en su localidad. La cercanía a la realidad local supone una mejor identificación e interpretación de lo que acontece en ese territorio.

En este punto cabe mencionar algunos de los **lineamientos generales** consensuados en el ámbito internacional para iniciar el proceso de intervención desde la perspectiva local que venimos señalando*:

1. Capacitar a decisores/as políticos/as y equipos técnicos en políticas públicas sobre drogas.
2. Promover la creación de áreas, a escala local, para abordar el fenómeno de las drogas desde este nivel de gestión.
3. Colaborar y fortalecer la relación entre los gobiernos locales y los organismos provinciales y/o departamentales responsables de políticas sobre drogas.
4. Apoyar técnicamente a los municipios en el diseño e implementación de políticas, planes, programas o proyectos en la temática de drogas.
5. Hacer énfasis en mejorar específicamente las políticas locales sobre oferta y demanda de bebidas alcohólicas.
6. Vincular a los municipios con organismos internacionales capaces de fortalecer las políticas locales sobre drogas.
7. Evaluar las políticas y los trabajos realizados por los municipios en la temática, con el objetivo de redireccionar acciones, asignar recursos, generar datos para futuros documentos y realizar los ajustes necesarios.
8. Capacitar y comprometer a los equipos técnicos acerca de la necesidad de evaluar las acciones implementadas, con el objetivo de realizar ajustes, identificar buenas prácticas y registrar resultados.
9. Alinear la política local sobre drogas con la política nacional, con la finalidad de sumar esfuerzos y ampliar el alcance de actuación de la política nacional.
10. Apoyar en el desarrollo de estudios epidemiológicos o el establecimiento de observatorios locales sobre drogas, a fin de contar con diagnósticos de la situación en el territorio. Esta información resulta vital a la hora de planificar la estrategia de intervención.
11. Reconocer buenas prácticas municipales sobre drogas, a fin de alentar su replicación y adaptación en distintos contextos municipales.
12. Promover y acompañar la creación de foros o mesas intermunicipales en la temática.
13. Vincular al área de drogas de los gobiernos municipales con otros organismos o programas del Estado Nacional con capacidad para fortalecer las políticas locales.
14. Fortalecer la formación técnica local con la finalidad de promover territorios con capacidad de respuesta antes los problemas relacionados con las drogas.

* SEDRONAR (2017). Municipios en Acción. Fundamentos y estrategias para una política local sobre drogas. Buenos Aires. Accesible online: <https://juancarlosmansilla.com/biblioteca-virtual#0ee8ef70-dbbd-45f7-b960-8525342901c0>

Por último, cabe mencionar que uno de los obstáculos más comunes para la concreción del trabajo interinstitucional e interjurisdiccional es el referido a cuestiones de índole político-partidaria. Esto ocurre cuando, por motivos ideológico-políticos, se corta o se debilita el diálogo, y por lo tanto la cooperación, entre distintas jurisdicciones de gobierno. La consecuencia puede ser el aislamiento de un gobierno local respecto al nacional, por ejemplo, o la discontinuidad en la ejecución de programas en marcha debido a un cambio del signo político-partidario de las autoridades a cargo de alguna de las jurisdicciones (Nacional/Provincial o Departamental/Municipal o Comunal, etc.). Este fenómeno es muy común sobre todo en épocas electorarias. Y se da a pesar de que suele existir amplia coincidencia en objetivos, contenidos y metodología.

Lamentablemente, estos inconvenientes implican un importante freno al avance de las políticas públicas sobre drogas en general y, en particular, de las locales.

3.3 Funciones y misiones de las autoridades nacionales en materia de drogas

Los Estados tienen la responsabilidad de garantizar la seguridad y de proteger la salud de la población de potenciales daños. Como hemos visto, el fenómeno de las drogas afecta significativamente a la seguridad ciudadana y a la salud de las personas y las comunidades, por lo que el Estado debe dar respuestas efectivas.

Por lo general, los países de la región de las Américas cuentan con autoridades nacionales responsables en materia de drogas (Secretarías, Consejos, Comisiones, etc. —Anexo A—), dependiendo del país, las cuales se ubican en un alto nivel político y disponen de las capacidades para formular lineamientos estratégicos e implementar acciones para actuar sobre la producción y el tráfico ilícito de drogas, así como para prevenir y tratar los consumos problemáticos de drogas y los daños asociados³³. Estas autoridades nacionales tienen a su cargo el desarrollo e implementación de una política nacional sobre el tema.

En general, las funciones de las autoridades nacionales sobre drogas son:

- Establecer una **visión** y un **marco de actuación nacional** ante el fenómeno de las drogas que determine cómo abordarlo y guíe hacia una respuesta común y coordinada con todos los actores relacionados con el tema.
- **Formular, implementar, monitorear y evaluar la política nacional sobre drogas** —estrategia y plan de acción—, en coordinación con los y las agentes clave mencionados. Desde esta posición se definen las metas y los objetivos a alcanzar, las líneas de acción —con sus respectivas intervenciones, programas y actividades— y la metodología de monitoreo y evaluación.
- Representar a la **entidad gubernamental rectora sobre drogas del gobierno nacional**, encargada de:
 - i) responder al fenómeno de las drogas;
 - ii) brindar asesoramiento sobre este tema a cualquier institución pública y privada; y
 - iii) participar en la formulación de leyes y reglamentos relacionados con las drogas.

³³ Blutman, G. (2010). La necesidad de articulación de Nación, Provincias y Municipios. Mayo 2020, de Universidad de Buenos Aires. Accesible online: <https://administracionpublicauba.files.wordpress.com/2016/03/2010-gustavo-blutman-la-necesidad-de-articulacion-de-nacion-provincias-y-municipios-diario-claro.pdf>

- **Impulsar la participación, coordinar con las diferentes administraciones, instituciones y/o unidades de los distintos departamentos ministeriales** y con la sociedad civil, la academia y grupos científicos, y desarrollar e implementar acciones e intervenciones en el ámbito de la política sobre drogas, prestándoles el apoyo técnico necesario.
- Participar en **discusiones internacionales**, trabajando en la inclusión de los **acuerdos internacionales** en la política nacional sobre drogas del país, y velando por su ejecución y cumplimiento.
- Realizar y coordinar actividades de **recolección, análisis y registro de datos, y de difusión de la información sobre el consumo de drogas**, tanto de carácter estadístico como epidemiológico, definiendo indicadores y criterios, y poniendo en marcha un Observatorio Nacional sobre Drogas u órgano similar.

Las autoridades nacionales sobre drogas de los países siguen la Estrategia Hemisférica sobre Drogas y el Plan de Acción Hemisférico sobre Drogas de la CICAD/OEA, como referencia para la formulación de políticas sobre drogas en las Américas, documentos consensuados por los propios Estados Miembros. En el capítulo 4 se proporciona más información sobre la formulación de políticas acorde con la Estrategia Hemisférica sobre Drogas de la CICAD/OEA y su Plan de Acción Hemisférico sobre Drogas.

Áreas temáticas de trabajo:

De acuerdo con la Estrategia Hemisférica sobre Drogas (2020)³⁴ de CICAD/OEA, además de subrayar temas y principios de carácter transversal, los Estados Miembros trabajarán para reducir la demanda y la oferta de drogas:

- **Reducción de la Demanda de Drogas:** El consumo de drogas es una problemática social compleja, multicausal, dinámica y heterogénea que requiere un enfoque de salud pública interdisciplinario e intersectorial con base en la evidencia. La reducción de la demanda es un componente prioritario e indispensable para un enfoque integral y equilibrado. Para profundizar en esta área puede revisarse el glosario al respecto³⁵.
- **Reducción de la Oferta de Drogas:** La venta, comercialización y posesión de drogas ilícitas requieren de la adopción, implementación y mejora de medidas integrales y equilibradas dirigidas a reducir la disponibilidad y el tráfico ilícito de estas sustancias en mercados ilícitos, fortaleciendo los esfuerzos de interdicción, y reducir la violencia y delincuencia asociadas a estos, promoviendo el acceso y la disponibilidad de las mismas para fines legítimos médicos y científicos, así como prácticas ancestrales, de acuerdo con la legislación nacional. El control de la oferta de drogas legales es igualmente necesario en una política pública integral en la materia.

³⁴ CICAD/OEA (2020). Estrategia Hemisférica sobre drogas. Washington, D.C. Accesible online: http://www.cicad.oas.org/Main/AboutCICAD/BasicDocuments/Estrategia_Hemisferica_sobre_Drogas_OEA_ESP.pdf

³⁵ Glosario de términos en Reducción de la Demanda. Accesible online: http://sisco.copolad.eu/web/uploads/documentos/COPOLAD_I_Glosario_de_terminos_en_reduccion_de_la_demanda_de_drogas.pdf

Capítulo 3. ALCANCE DE LA POLÍTICA NACIONAL SOBRE DROGAS EN EL TERRITORIO

Mensajes clave:

- Los Estados formulan e implementan políticas nacionales sobre drogas que representan un compromiso de gobierno y determinan un marco de actuación con estrategias, acciones, intervenciones y programas que abordan diversos aspectos del fenómeno.
- La territorialización o descentralización de las políticas nacionales sobre drogas consiste en acercar acciones y recursos a toda la población, y en llevar el protagonismo y las decisiones a los niveles más cercanos a la ciudadanía. Ofrece una oportunidad para que los gobiernos locales se involucren en la acción ante las drogas.
- La territorialización o descentralización de las políticas sobre drogas se fundamenta en cuatro principios rectores: subsidiariedad, intersectorialidad, complementariedad y articulación intergubernamental.
- El principio de intersectorialidad se refiere a la capacidad del gobierno local para articular sus distintas áreas internas con la finalidad de potenciar su capacidad de respuesta.
- Para que un municipio pueda formular e implementar su política local sobre drogas es conveniente trabajar dicha política a través de coordinaciones intersectoriales internas y externas, como también horizontales y verticales.
- La cooperación intermunicipal sobre drogas es una forma de trabajo conjunto entre gobiernos locales que ayuda a ampliar el alcance de la intervención, a maximizar los esfuerzos y a optimizar los recursos.
- El trabajo entre los gobiernos de diferentes niveles de jurisdicción contribuye al fortalecimiento de las políticas públicas.
- Los Estados Miembros de la OEA asumen la responsabilidad de aportar los recursos necesarios para la implementación efectiva de sus políticas nacionales sobre drogas, y de mantener un equilibrio entre las actividades de reducción de la demanda y reducción de la oferta, de acuerdo con sus realidades nacionales.
- Las autoridades nacionales sobre drogas de los países, como institución del gobierno central, deben ver a los gobiernos locales como un actor político clave con el que pueden crear alianzas importantes en la materia.
- La alianza gobierno local-autoridad nacional sobre drogas tiene como objetivo, no solo ampliar el alcance poblacional, sino también promover el liderazgo político y técnico de los gobiernos locales para que den una respuesta local.

Capítulo 4. GOBERNANZA E INTERVENCIÓN LOCAL ANTE LOS PROBLEMAS RELACIONADOS CON EL CONSUMO DE DROGAS

4.1 Gobernanza local eficaz y coordinada

Las municipalidades necesitan de una gobernanza local eficaz y coordinada para actuar ante el fenómeno de las drogas. Muchos gobiernos locales responden de manera tardía y reactiva, es decir, con intervenciones espontáneas, acciones aisladas, de forma desorganizada y sin planificación (por ejemplo: charlas para padres y madres, conferencias para escolares, bicicleteada por una vida sin drogas o festivales de música a favor de la vida), todas ellas con muy buenas intenciones, pero con resultados improbables.

Este tipo de respuestas generalmente son el resultado de la manifestación del problema en el territorio. Suele suceder que, cuando en un determinado lugar se hace visible el consumo problemático de drogas, el gobierno local interviene sin un marco y una planificación que sustenten sus acciones. Por ejemplo, cuando se presenta el problema en una escuela, el municipio responde convocando a un “especialista destacado” para que dé una charla sobre “prevención de las adicciones” al alumnado. O cuando un grupo de padres y madres de la comunidad solicita orientación, el municipio responde implementando un “taller para familias” durante algunas semanas. En el caso de un accidente vial grave debido al abuso de alcohol, entonces el municipio profundiza sus controles de alcoholemia en el tránsito.

Estos ejemplos de intervenciones se definen como respuestas “reactivas”. Constituyen reacciones improvisadas, que no derivan de una gobernanza eficaz y coordinada. Las intervenciones reactivas no responden a una planificación estratégica, basada en un diagnóstico de la situación. Además, iniciativas como los ejemplos indicados, no se basan en evidencia científica alguna o en una buena práctica reconocida.

Una gobernanza eficaz y coordinada se caracteriza por planificar sus respuestas. Cada gobierno local ha de construir una **respuesta proactiva** en la materia. Para ello, el primer requisito es incluir el tema en la agenda gubernamental. Esta iniciativa política constituye el primer paso en la planificación de acciones a corto, mediano o largo plazo. De esta manera, el gobierno local pueda anticiparse al avance de los problemas. Bajo este modelo de decisiones y estrategias se define una buena gobernanza municipal sobre el tema que nos ocupa. Estas políticas locales sobre drogas deben estar ancladas a las políticas nacionales y articuladas intersectorialmente con los diferentes niveles de gobierno y sus diferentes competencias para tener integralidad en su enfoque.

4.2 ¿Qué necesita un gobierno local para desarrollar una política sobre drogas?

Involucrar a los gobiernos locales en la respuesta al fenómeno de las drogas no debe entenderse como una maniobra de delegación de este tema a las autoridades locales, sino como la suma de estos actores en la construcción y ejecución de respuestas más adecuadas y focalizadas en las características propias que asume el fenómeno de las drogas en cada territorio.

¿Qué debería hacer un municipio para desarrollar e implementar una política local sobre drogas?

En primer lugar, el gobierno local necesita **identificar el área o departamento del organigrama institucional del cual depende o dependerá su política de drogas**. Si bien la problemática de las drogas es multifactorial, y varios departamentos o áreas del gobierno local participan en su abordaje, se requiere que el mismo este anclado en un lugar específico.

Podría estar ubicado en el departamento de salud, en el área social, en el departamento de seguridad ciudadana, etc. Su ubicación dependerá de la importancia “política”, es decir, del peso que se le dé. Una mayor orientación a salud pública puede ser compatible con integrarse en el departamento de salud. Una dependencia de seguridad o de defensa se asocia con un mayor foco en el control de la oferta. A pesar de la intersectorialidad y de la coordinación, los nombramientos, prácticas, culturas y normativas de cada departamento pueden tener una gran influencia en el desarrollo global de la política. Por ello es importante que la alcaldía/presidencia del gobierno local reflexione sobre la ubicación de la política local sobre drogas.

A continuación, se presentan **elementos necesarios para que un gobierno local desarrolle e implemente una política local sobre drogas**:

- A. Posicionar el tema de las drogas en la agenda política local.
- B. Establecer marcos legislativos y normativos locales que apoyen las acciones de la política local sobre drogas.
- C. Crear una instancia institucional o mecanismo municipal para la articulación con las instituciones del Estado encargadas del tema drogas tanto en reducción de la demanda como en reducción de la oferta.
- D. Crear y fortalecer la capacidad técnica e institucional local en los diversos ámbitos de intervención ante las drogas.
- E. Definir una estrategia y un plan de acción que concreten la política local sobre drogas.
- F. Lograr el apoyo de la ciudadanía mediante la sensibilización y concienciación ante los problemas relacionados con el consumo de drogas.

A. Posicionar el tema de las drogas en la agenda política local

Para abordar el consumo problemático de drogas es importante **conseguir la voluntad y el compromiso político** de las autoridades referentes. Para ello, las autoridades políticas y las personas con capacidad de toma de decisiones han de entender claramente qué sucede y qué soluciones se proponen. Contar con voluntad y compromiso político implica situar el problema de las drogas en la agenda política del gobierno local. Al hacerlo, este gobierno se compromete a invertir esfuerzos y recursos para abordar el fenómeno, lo cual implica mayor posibilidad de lograr el **apoyo político** necesario y, como consecuencia, facilitar el acceso al **apoyo económico** por parte de las autoridades locales. Por lo general, los municipios tienen cada vez más problemas sociales que afrontar y menos recursos con que hacerlo, por lo que el trabajo de explicar una estrategia y un plan de acción resulta esencial para la obtención de recursos económicos.

Una vez que el tema de las drogas ocupa un lugar en la agenda política, debemos orientarnos al aspecto más técnico de la cuestión, el cual requiere de la realización inicial de un diagnóstico de la situación en el territorio a fin de contar con los datos necesarios para el diseño de una planificación estratégica bien contextualizada. A partir de este momento, un paso fundamental será formular una estrategia y un plan de acción basados en las necesidades de la población y en la evidencia científica. Como parte de este continuo, otro paso clave será estimar los costos para cada acción, actividad o programa planificado. El plan de acción ha de ir acompañado de una planificación presupuestaria que explique los recursos económicos que se necesitarán. De esta manera, la propuesta de política local de drogas estará adecuadamente sustentada y explicada en términos de costo/beneficio, aspecto clave a la hora de asignar recursos económicos (ver capítulo 6).

Asumido su compromiso, las autoridades políticas del gobierno local deberán ejercer un **fuerte liderazgo hacia la construcción, fortalecimiento y mantenimiento de mecanismos institucionales** que faciliten la coordinación, acompañamiento e implementación de la política local sobre drogas, así como en cuanto se refiere a la coordinación con las instituciones del Estado responsables de las políticas de reducción de la demanda y del control de la oferta. Un claro respaldo político a los equipos técnicos a cargo de la política municipal sobre drogas garantizará la construcción de una intervención sólida, racional y potente. Un tema tan complejo como el que nos ocupa requiere justamente de la construcción de respuestas integrales y coordinadas con diferentes actores con capacidad de capitalizar todos los recursos disponibles.

No es posible pensar en una planificación de la política sobre drogas sin jerarquizar la necesaria relación entre las personas que ocupan un cargo político y un rol profesional, debido a que la sumatoria de poder político más estrategias con fundamento técnico-científico es necesaria para la planificación en esta temática.

B. Establecer marcos normativos locales que apoyen las acciones de la política local sobre drogas

La política local sobre drogas tiene que fundamentarse en marcos normativos locales, así como en la legislación y normativas establecidas en jurisdicciones superiores, sean estas regionales o nacionales o internacionales. Será importante rastrear todas las resoluciones, dictámenes, antecedentes, decretos, reglamentaciones, ordenanzas, etc., con las que el municipio cuente como antecedente en el tema drogas, tanto legales como ilegales. En muchos gobiernos locales existen disposiciones normativas sobre alcohol y tabaco que serán un buen punto de partida.

Generalmente, las leyes y normativas de interés se encuentran en el marco legal de las políticas nacionales de drogas del país, por lo que resulta indispensable, a la hora de desarrollar una política local en la materia tener presente la política nacional sobre el tema. En muchos casos se cuenta con leyes, normativas, decretos, etc., específicos en los marcos legales y normativos de ministerios o administraciones afines a las áreas de salud, educación, desarrollo social, trabajo, seguridad, niñez, adolescencia y familia. Por último, se han de revisar los compromisos asumidos por cada país a nivel global, ya sean tratados o declaraciones internacionales, así como las convenciones internacionales de las cuales son signatarios los Estados Miembros de la OEA. Los tres documentos internacionales que definen el esqueleto

del Marco Jurídico Internacional de Fiscalización de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas son:

1. Convención Única sobre Estupefacientes de 1961, enmendada por el Protocolo de 1972 de modificación de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes.
2. Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971.
3. Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y de Sustancias Psicotrópicas de 1988.

Existe un gran universo de documentos internacionales que pueden ser de utilidad en este proceso. Por poner dos ejemplos, podemos destacar el *VI Catálogo de Buenas Prácticas en Drogodependencias*³⁶ de la Federación Española de Municipios y Provincias, el cual, como los cinco catálogos precedentes, presenta una amplia colección de experiencias de gobiernos locales españoles sobre políticas sobre drogas. Si bien se trata de proyectos concretos de prevención a nivel local, su lectura puede aportar información sobre hacia dónde dirigir las normativas municipales para que brinden un marco jurídico-administrativo efectivo a los programas a implementar. El documento *Alcohol y Salud Pública en las Américas: Un Caso para la Acción*³⁷, de OPS/OMS, en su capítulo III hace referencia a normativas que un gobierno local puede implementar en relación con el alcohol.

Disponer de toda esta información ayudará a conocer las reglamentaciones vigentes e identificar todas aquellas faltantes sobre las cuales convendrá trabajar. Para ello, los gobiernos locales cuentan con sus áreas legislativas, llamadas por lo general “Concejo Deliberante”, desde donde se podrán crear las reglamentaciones ausentes y necesarias, y, en su caso, actualizar las existentes.

De esta manera, un gobierno local podrá establecer el marco jurídico-administrativo que brindará soporte legal a la política pública sobre drogas a implementar. Para ello será importante que los municipios cuenten con un área específica responsable del tema, respaldada por decretos o resoluciones que le otorguen legitimidad.

C. Crear una instancia institucional o mecanismo municipal para la articulación con instituciones del estado encargadas del tema drogas tanto en reducción de la demanda como en reducción de la oferta

Como hemos indicado en páginas anteriores, siguiendo los criterios establecidos en la Estrategia y el Plan de Acción Hemisférico sobre Drogas de la CICAD/OEA vigentes, la política nacional sobre drogas ha de intervenir de manera integral tanto en el ámbito de la reducción de la demanda como de la reducción de la oferta. Y lo tiene que hacer, como hemos ido viendo, a partir de procesos de descentralización con respecto a los gobiernos locales, asumiendo cada nivel jurisdiccional las competencias que le son propias dependiendo de cada país.

³⁶ FEMP (2018). VI Catálogo de Buenas Prácticas en Drogodependencias. Accesible online: <https://drogodependencias.femp.es/sites/default/files/VI%20Buenas%20Practicas%20DroDep.pdf>

³⁷ Monteiro, M. (2007). Alcohol y Salud Pública en las Américas. Diciembre 2020, de OPS/OMS. Accesible online: <https://www.paho.org/sites/default/files/Alcohol-y-salud-publica-en-las-Américas-un-caso-para-la-accion-2007.pdf>

Para favorecer la coordinación de estos procesos, convendrá que el gobierno local procure la puesta en marcha de una instancia o mecanismo municipal que facilite el encuentro con las instituciones responsables de la política nacional en la materia, de manera que la cooperación entre los diferentes niveles favorezca las necesarias sinergias y evite el riesgo de descoordinación y solapamiento de recursos.

D. Crear y fortalecer la capacidad técnica e institucional local en los diversos ámbitos de intervención ante las drogas

Muchos estudios que evalúan políticas públicas concluyen que los fracasos de implementación se deben a menudo a la falta de capacidad institucional. Esta capacidad se refiere a la habilidad de los gobiernos u organizaciones para asumir responsabilidades e intervenir con eficacia y eficiencia ante demandas y problemas de la población.

Principalmente, el problema de la eficacia en la atención de los asuntos públicos tiene que ver con las capacidades del gobierno.

En términos generales, la **capacidad institucional es necesaria para mejorar las funciones y resolver los problemas públicos, movilizar o adaptar las instituciones públicas y la relación con otros actores para dar respuesta a esos problemas, y formular, aplicar, coordinar, monitorear, evaluar y rendir cuentas de la actuación pública.**

Ante la complejidad creciente del fenómeno de las drogas, los gobiernos locales se encuentran ante el reto de realizar esfuerzos para mejorar sus intervenciones y obtener mejores resultados. Este avance requiere de una fuerte capacidad institucional que consolide una respuesta integral basada en una planificación estratégica y acciones concretas. A menudo, los gobiernos locales no disponen de un área o equipo especializado en drogas, por lo que la capacidad institucional frente al problema es baja. La inclusión del tema de drogas en la agenda política refuerza la posibilidad de crear un área de trabajo específico sobre el tema dinamizada por un equipo multidisciplinar. Hay variadas experiencias de gobiernos locales de América Latina en este aspecto, que incluyeron acciones en atención primaria del consumo de drogas en la Secretaría de Salud Municipal o de prevención en la Dirección de Educación o distintas estrategias preventivas y de promoción de la salud orientadas a adicciones desde la Secretaría de la Juventud.

Desde un gobierno local se pueden llevar adelante **acciones de capacitación hacia sus profesionales y hacia la comunidad**, a fin de contar con más y mejores recursos frente al tema. Para ello será importante diseñar un programa de capacitación, basado en la evidencia y en concordancia con el enfoque, visión y política nacional, destinado a distintos grupos y poblaciones, con temáticas que respondan a las necesidades detectadas.

Algunas de las capacitaciones y grupos seleccionados pueden ser:

Formación a funcionario/ profesionales del sistema público local	El funcionamiento y los equipos profesionales pueden pertenecer a sectores como: salud, educación o servicios sociales (médicos/as, enfermeras/as, psicólogos/as, profesorado, trabajadores/as sociales, etc.). Un programa de entrenamiento destinado a estos profesionales ampliará la base del recurso humano de un municipio en este tema.
Formación a líderes comunitarios/as y políticos/as	La finalidad de la formación de líderes comunitarios/as y políticos/as es mejorar el desempeño en sus cargos actuales. En primer lugar, se trataría de sensibilizarlos con el problema y la necesidad de accionar al respecto; en segundo lugar, brindar orientaciones sobre el ejercicio de sus funciones para favorecer y facilitar procesos necesarios en la toma de acción.
Formación a madres y padres	Es común que en la comunidad existan grupos de padres y madres preocupados por las drogas. Entrenarlos sobre cómo proceder ante el problema, cómo pedir y recibir ayuda, etc., permitirá disponer de un recurso humano valioso para llevar adelante actividades preventivas.
Formación a jóvenes líderes	Detectar y capacitar a líderes juveniles positivos en la comunidad favorecerá la creación y desarrollo de actividades preventivas desde el modelo “par a par”.
Formación a profesionales de los medios de comunicación	¿Cómo se comunica el tema de drogas en una comunidad? La forma y manera en la cual se trata en los medios de comunicación incidirá en la actitud de la comunidad ante esta problemática.

La capacitación también puede ir dirigida a organizaciones de la sociedad civil y universidades, entre otros ámbitos y colectivos.

Por otra parte, **el gobierno local puede contribuir a la construcción de una red de trabajo territorial constituida por organizaciones de la sociedad civil y actores institucionales.** Las organizaciones sociales de un mismo territorio no siempre se conocen entre sí. A veces incluso se desconoce la existencia de un área específica que aborda el tema de las drogas dentro del gobierno local. Es importante que, desde el municipio, que generalmente cuenta con recursos escasos para abordar este fenómeno, se pueda capitalizar el trabajo que desarrollan esas organizaciones. Para ello será necesario identificar a las instituciones que directa o indirectamente trabajan en el tema, conocer los programas que desarrollan y tomar contacto con sus autoridades y equipos profesionales. El municipio podrá sumar a estos grupos de la sociedad civil a algún tipo de actividad e instancia, a partir de lo cual se los incluya como recurso presente en el territorio local. El gobierno local puede favorecer la creación de este tipo de redes, con el fin de fortalecer los recursos propios presentes en la comunidad.

- E. Definir una estrategia y un plan de acción que concreten la política local sobre drogas

Muchos gobiernos locales cuentan con algún programa o actividad sobre drogas. Por ejemplo, un programa de prevención del uso de drogas en las escuelas, un programa de tra-

tamiento en centros de salud, controles de drogas en carretera, etc. Normalmente, estos programas y actividades se realizan para dar respuesta a una faceta puntual del problema, por lo que no constituyen un abordaje integral. El problema de las drogas es multifacético, y necesita de diferentes acciones bien planificadas y coordinadas, tanto en reducción de la oferta como en reducción de la demanda. Por este motivo, una intervención eficaz ha de contar con una estrategia y un plan de acción.

Como ya hemos señalado, el desarrollo de una política sobre drogas ha de basarse primeramente en un **diagnóstico local** que evalúe las necesidades existentes y las consecuencias que genera el problema en el territorio, así como los recursos disponibles en la localidad para la construcción de una respuesta factible. En base a este diagnóstico, se define la **estrategia** con las metas y los objetivos que se desean alcanzar, y seguidamente el **plan de acción** que ejerce de marco operativo. A partir de este proceso, la política local cuenta con actividades planificadas que se ejecutarán en un marco de tiempo concreto, asignando las responsabilidades y recursos necesarios para el desarrollo de cada actividad (ver capítulo 6).

Diferentes actores locales han de participar en el diagnóstico, desarrollo e implementación de la estrategia, como la sociedad civil, las universidades y las organizaciones sin ánimo de lucro (ONG), entre otros. En la misma política se definen sus funciones y responsabilidades, por lo que es importante incluirlos desde el primer momento del proceso.

Si bien un gobierno local puede desarrollar una estrategia y un plan de acción sobre drogas sin tener un área de trabajo específico sobre el tema o un equipo especializado, resulta recomendable contar con ellos. De no ser posible, se recomienda solicitar apoyo y asistencia técnica de las autoridades nacionales referentes en el tema (Secretarías, Consejos, Comisiones, etc. —Anexo A—). Con el tiempo, el municipio puede crear un área sobre drogas o un equipo interdisciplinar que le otorgarán mayor presencia y capacidad de negociación con otros actores políticos.

F. Lograr el apoyo de la ciudadanía mediante la sensibilización y concienciación ante los problemas relacionados con el consumo de drogas

La ciudadanía tiene un papel muy relevante en su cuidado y bienestar. Sus decisiones y acciones están influenciadas por factores como la cultura de su comunidad, la publicidad, la evidencia científica, etc., pero también pueden estar influidas por las políticas públicas en marcha en el territorio.

En general, la ciudadanía percibe los riesgos que afectan a su integridad física y mental, pero puede que esta percepción no la tenga toda la población ni se identifiquen todos los posibles riesgos. En el caso de las drogas encontramos que, por ejemplo, dependiendo del grupo etario, puede haber mayor o menor sensibilización. El colectivo juvenil presenta a menudo menor conciencia acerca de los riesgos a los que están expuestos en comparación con la población adulta. Esto puede explicarse por una menor percepción del riesgo en esa franja de edad y por la poca experiencia de vida, entre otros factores. Es importante que la ciudadanía sea consciente de los riesgos o los problemas que le afectan, y los comunique al gobierno de referencia.

Conseguir la sensibilización de la ciudadanía y su toma de conciencia sobre los problemas relacionados con el consumo de drogas es esencial para lograr el apoyo y la participación

ciudadana en las acciones que el gobierno local vaya a desarrollar e implementar. Las acciones que se lleven a cabo por parte de un gobierno son siempre para preservar y mantener el bienestar de las personas. En este sentido, animar y proporcionar acceso a la participación ciudadana en la identificación de los problemas y la formulación de respuestas, en este caso ante el fenómeno de las drogas, será clave para el éxito de cualquier intervención. La participación de la ciudadanía es fundamental en la formulación de las políticas públicas para lograr desarrollar acciones e intervenciones que proporcionen buenos resultados en la salud y en otras esferas de la vida personal y social.

Estrategias como la Investigación-Acción Participativa³⁸, donde una comunidad específica genera un proceso guiado de definición del problema y propuesta de acciones, en sí mismas ya generan cambios.

La toma de conciencia y responsabilidad pública, junto con la movilización de la comunidad, son claves para asegurar la sostenibilidad de las estrategias y acciones sobre drogas.

La sensibilización puede fomentarse mediante la realización de actividades como **charlas, campañas, conferencias, exposiciones, talleres, formación de grupos, acciones directas en la calle, juegos, entre otros**. Por otra parte, sensibilizar y concienciar a las personas que ejercen liderazgo comunitario sobre el fenómeno de las drogas es importante para involucrarlas en las acciones a desarrollar.

Acciones clave:

- **Evaluación de la disposición de la comunidad** para la prevención. Esta acción puede favorecer la determinación de los pasos adicionales necesarios para preparar a la comunidad antes de lanzar un proyecto preventivo.
- **Realización de actividades de sensibilización** sobre la situación territorial del fenómeno de las drogas y sus consecuencias, destinadas a la población general o a grupos concretos, como jóvenes, comunidades específicas, familias, el colectivo trabajador, etc.
- **Establecimiento de mecanismos que favorezcan la participación de la ciudadanía** en el desarrollo de una política local sobre drogas.

4.3 Política local sobre drogas en base a la Estrategia Hemisférica sobre Drogas y al Plan de Acción de CICAD/OEA vigentes

Como se ha mencionado en páginas anteriores, los países de las Américas conforman la **Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD/OEA)**, que es el foro político y asesor hemisférico en materia de drogas.

La CICAD/OEA cuenta con la **Estrategia Hemisférica sobre Drogas (2020)**³⁹, desarrollada y aprobada por todos los Estados Miembros. Se considera uno de los documentos sobre drogas más importantes de esta década para los países de las Américas porque, en primer lugar, representa un compromiso político de los países para hacer frente al problema de las drogas y, en segundo lugar, define los principios y los derechos fundamentales de las personas y las familias afectadas por esta problemática. Asimismo, establece lineamientos y directrices —con

³⁸ Ander-Egg, E. (2003). Repensando la Investigación Acción Participativa. Colección Política, Servicios y Trabajo Social. Lumen Humanitas.

³⁹ CICAD/OEA (2020). Estrategia Hemisférica sobre drogas. Washington, D.C. Accesible online: http://www.cicad.oas.org/Main/AboutCICAD/BasicDocuments/Estrategia_Hemisferica_sobre_Drogas_OEA_ESP.pdf

pleno respeto y consideración de los derechos humanos, género, contexto cultural e inclusión social— para que todos los Estados den una respuesta integral, coordinada y común al fenómeno transnacional de las drogas.

Su correspondiente **Plan de Acción Hemisférico sobre Drogas (2021-2025)**⁴⁰ define un marco de actuación regional que cuenta con objetivos y acciones prioritarias organizados en cinco pilares* para que los Estados Miembros los tengan en cuenta al formular e implementar políticas nacionales en materia de drogas, según sus propios contextos y desafíos. El Plan se reformula cada cinco años en base a la situación del problema y las necesidades que se presentan.

5 pilares* del Plan:



Ambos documentos están en línea con todos los compromisos hemisféricos e internacionales contraídos por los Estados Miembros en diversas declaraciones, convenciones, resoluciones, entre otros compromisos relevantes:

- Declaración de Antigua, Guatemala, “Por una política integral frente al problema mundial de las drogas en las Américas” (2013).
- Resolución de Guatemala: “Reflexiones y lineamientos para formular y dar seguimiento a las políticas integrales frente al problema mundial de las drogas en las Américas” (2014).
- Documento resultante del Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el Problema Mundial de las Drogas, celebrado en la ciudad de Nueva York, titulado “Nuestro compromiso conjunto de abordar y contrarrestar eficazmente el problema mundial de las drogas” (2016).
- Declaración Ministerial de la Comisión de Estupefacientes de 2019.
- Agenda 2030 sobre el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, que señala que los esfuerzos realizados por los Estados Miembros para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible y abordar eficazmente el problema mundial de las drogas se complementan y refuerzan mutuamente.
- Tres principales tratados de fiscalización internacional de drogas de las Naciones Unidas citados en páginas anteriores.

⁴⁰ CICAD/OEA (2020). Plan de Acción Hemisférico sobre Drogas. Washington, D.C. Accesible online: http://www.cicad.oas.org/Main/AboutCICAD/BasicDocuments/Plan_de_Accion_Hemisferico_sobre_Drogas_2021-2025_ESP.pdf

La figura 5 muestra un esquema ilustrativo sobre el desarrollo de políticas sobre drogas en los países en consideración de la Estrategia Hemisférica sobre Drogas y su Plan de Acción vigente y de los compromisos, declaraciones y recomendaciones internacionales. Los países, en base a estos documentos y a las necesidades específicas del país, formulan políticas nacionales sobre drogas las cuales definen líneas de acción para todo el territorio. Con la finalidad de territorializar estas líneas de acción, se desarrollan las políticas locales sobre drogas, las cuales deben fundamentarse con la política nacional. De esta manera todas las políticas sobre drogas de un país se encuentran alineada con el marco regional e internacional.

El desarrollo de políticas sobre drogas no solo toma una “dirección descendente” —desde lo internacional/regional→ nacional→ a lo local—, sino que también tiene “dirección ascendente”. Esta bidireccionalidad en la construcción de políticas sobre drogas hará que las políticas locales puedan construir su estrategia en base a estándares y parámetros de calidad internacional⁴¹, y, sobre todo, bajo un marco de lineamientos políticos comunes y consensuados. Por otro lado, las políticas nacionales sobre drogas y la Estrategia Hemisférica de Drogas y su correspondiente Plan de Acción, así como la comunidad internacional referente en este tema, deben tomar en cuenta las realidades locales, evitando caer en generalizaciones teóricas que alejen a las políticas macro de las realidades que se presentan en los territorios.



Pare ello, será necesario que los gobiernos locales desarrollen, en coordinación con las autoridades nacionales, políticas propias que sitúen a los actores locales como actores clave y activos frente a esta problemática. De ahí que todo lo planteado en este texto no solo beneficiará a los municipios y su realidad local, sino que también contribuirá al diseño de estrategias macro (nacionales e internacionales) más inclusivas y concretas. Esto implica entender la política pública sobre drogas como un complejo entramado en el que, tomado desde las bases, participan la jurisdicción local, la intermedia, la nacional y, por último, la internacional.

⁴¹ UNODC (2018). International Standards on Drug Use Prevention (Second updated edition). Viena: Accesible online: https://www.unodc.org/documents/prevention/UNODC-WHO_2018_prevention_standards_E.pdf

4.4 Alineamiento con otras políticas públicas locales

Una política local sobre drogas tiene que estar alineada con otras políticas más amplias referentes a salud, educación, desarrollo social, género^{42,43,44} y niñez, entre otras. Estas dimensiones de la política pública contribuyen a concretar el *principio de integralidad*.

Política de salud. La salud pública es el conjunto de medidas que tienen como propósito la promoción del bienestar físico, psíquico y social, así como la prolongación de la vida de la población. En general, la política de salud se centra en:

- La evaluación y el seguimiento de la salud de las comunidades y poblaciones en riesgo, para identificar problemas y establecer prioridades de salud.
- La formulación de las políticas públicas destinadas a resolver los problemas y prioridades identificadas a nivel local y nacional.
- La garantía de que todas las poblaciones tengan acceso a una atención adecuada y eficiente, incluyendo la promoción de la salud y la prevención de las enfermedades⁴⁵.

La razón última y básica de toda Política de Salud es mejorar la salud de la población. Y, dado que el consumo problemático de sustancias impacta claramente en los indicadores de salud de una comunidad, el enfoque de salud pública⁴⁶ debe considerarse uno de los ejes esenciales en la construcción de una política sobre drogas.

Política de educación. La educación ejerce una influencia clave en los comportamientos sociales ligados al consumo de drogas. Esta es la razón por la cual hoy hay consenso en que la prevención del consumo de sustancias debe instalarse de manera temprana en el sistema escolar⁴⁷.

A escala nacional, departamental y municipal, es importante que el sector educación se implique de manera integrada con este tema, a través de la formulación e implementación de planes preventivos y de promoción de la salud, de mediano y largo plazo, y con una estrategia que abarque las distintas edades y los diversos niveles de vulnerabilidad de la población objetivo⁴⁸.

Política social. Hace referencia a un gran rubro de enfoques sobre las dinámicas propias de cada sociedad con el objetivo de intervenir en el correcto desarrollo, bienestar e inclusión social de todos sus grupos de población. Las políticas sobre drogas necesitan imperiosamente de este tipo de enfoque, y más aún si hablamos del contexto socio-político-económico que caracteriza a Latinoamérica, en donde un desarrollo social equitativo es todavía una deuda pendiente.

⁴² Villar Márquez, E. (2014). Perspectiva de género y programas sobre drogas: El abordaje de las desigualdades. Consorcio COPOLAD, Madrid, 2014. Accesible online: http://sisco.copolad.eu/web/uploads/documentos/Genero_y_drogas_24102014.pdf

⁴³ CICAD/OEA (2019). Políticas sobre drogas y perspectiva de género en las Américas: Hallazgos de los informes nacionales de la séptima ronda del Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM). Accesible online: http://www.cicad.oas.org/mem/Reports/7/Full_Eval/MEM-Gender_Report-ESP.pdf

⁴⁴ CICAD/OEA (2020). Manual GENLEA: Estrategias y buenas prácticas para el fortalecimiento de la igualdad de género en los organismos nacionales encargados de combatir el tráfico ilícito de drogas. Accesible online: <https://www.flipsnack.com/DCMMcenter/manual-genlea/full-view.html>

⁴⁵ Alfonso, L. et al. (2017). Políticas de salud pública sobre uso de sustancias psicoactivas. EE. UU.: OMS.

⁴⁶ OPS (2021). Op. cit.

⁴⁷ UNESCO (2018). ¿Cómo el sector de la educación debe hacer frente al consumo de alcohol, tabaco y drogas?. julio 2020, de Unesco.org. Accesible online: <https://es.unesco.org/news/como-sector-educacion-debe-hacer-frente-al-consumo-alcohol-tabaco-y-drogas>

⁴⁸ UNODC - OMS (2018). Respuestas del sector de la educación frente al consumo de alcohol, tabaco y drogas. En Buenas Políticas y Prácticas en Educación para la Salud (Cuadernillo 10). Francia: UNODC.

En el marco de las políticas sobre drogas, son las llamadas *estrategias de integración social* las que pretenden mitigar el impacto del fenómeno de las drogas en las poblaciones más vulnerables y en desventaja estructural frente al problema⁴⁹.

Política de género. En las sociedades continúa habiendo desigualdad entre el hombre y la mujer. Estas desigualdades han sido reproducidas por las políticas públicas tradicionales. Afortunadamente, esa brecha de género fue puesta en evidencia con la finalidad de trabajar para cerrarla. La evidencia científica ha demostrado que el fenómeno de las drogas impacta de una manera diferente en el hombre y en la mujer, y que esta disimilitud se traduce en un mayor daño para ellas y para las personas LGBTIQ+. Las políticas sobre drogas deben tender a eliminar la diferencia que también se manifiesta en las respuestas que tienden a construirse en esta materia^{50,51}.

Política de niñez. De igual manera, la inclusión de la población de niños, niñas y adolescentes en las políticas públicas sobre drogas es hoy una necesidad. Según los observatorios sobre drogas de los países, se observa que la edad de inicio en el consumo de sustancias tiende a bajar en casi toda la región. Este dato pone de manifiesto la necesidad ya comentada de impulsar procesos preventivos tempranos.

Recordemos a estos efectos, que la Convención sobre los Derechos del Niño⁵² establece en su artículo 33 que «Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas, incluidas medidas legislativas, administrativas, sociales y educacionales, para proteger a los niños contra el uso ilícito de los estupefacientes y sustancias sicotrópicas enumeradas en los tratados internacionales pertinentes, y para impedir que se utilice a niños en la producción y el tráfico ilícitos de esas sustancias.»

⁴⁹ CICAD/OEA - SENDA CHILE (2016). Integración social, exclusión y drogas. De las Políticas a las Prácticas de Integración. Seminario. Santiago de Chile: Marly Mora.

⁵⁰ CICAD/OEA (2019). Op. cit.

⁵¹ COPOLAD (2014). Perspectiva de género y programas sobre drogas: el abordaje de las desigualdades. Accesible online: http://sisco.copolad.eu/web/uploads/documentos/Genero_y_drogas_24102014.pdf

⁵² UNICEF (2006). Convención sobre los Derechos del Niño. Madrid: UNICEF. Accesible online: <https://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>

Capítulo 4. GOBERNANZA E INTERVENCIÓN LOCAL ANTE LOS PROBLEMAS RELACIONADOS CON EL CONSUMO DE DROGAS

Mensajes clave:

- Las municipalidades necesitan de una gobernanza local eficaz y coordinada para actuar ante el fenómeno de las drogas. Por lo tanto, cada gobierno local ha de construir una respuesta proactiva (no reactiva) en la materia.
- Un gobierno local necesita para desarrollar e implementar una política local sobre drogas: compromiso político, marco legislativo y normativo, capacidad institucional, estrategia, plan de acción y apoyo de la ciudadanía.
- Contar con voluntad y compromiso político implica situar el tema de las drogas en la agenda política del gobierno local, de manera que este se comprometa a invertir esfuerzos y recursos para atender el problema.
- La política local sobre drogas tiene necesariamente que fundamentarse en marcos legislativos y normativos locales, así como en los marcos de los gobiernos de jurisdicciones superiores, sean estos regionales, nacionales o internacionales.
- La política local sobre drogas debe articularse con la visión y política sobre las drogas a nivel nacional, incluido el plan nacional de prevención de drogas.
- Para garantizar la coherencia de las políticas públicas en la materia es necesario crear espacios interinstitucionales para la articulación y coordinación según niveles de gobierno y de competencias.
- La política de drogas necesita de una fuerte liderazgo y capacidad institucional que consoliden una respuesta integral a partir de una planificación estratégica y de un plan de acción.
- La participación de la ciudadanía es fundamental en la formulación de las políticas públicas para lograr desarrollar acciones e intervenciones que proporcionen buenos resultados en la salud y en otras esferas de la vida personal. Tiene un papel muy importante en su cuidado y en el bienestar de su comunidad.
- Las decisiones y acciones deben ser formuladas por los gobiernos locales, en estrecha colaboración y coordinación con las autoridades nacionales de drogas y los gobiernos de segunda jurisdicción. Cuando la acción local ante las drogas es organizada y ejecutada por el gobierno local en soledad, se corre el riesgo de que las acciones diseñadas no satisfagan las necesidades y, por lo tanto, no sean suficientemente pertinentes y efectivas.
- Una política local sobre drogas tiene que estar alineada e integrarse con otras políticas locales y nacionales más amplias, referentes a salud, educación, desarrollo social, género y niñez, entre otras posibles.
- Involucrar al municipio en una política que brinde respuestas desde la salud pública integral no representa nuevas responsabilidades para las autoridades municipales, sino acompañarlas en la construcción de respuestas necesarias y valiosas a un problema ya existente.
- Conseguir la sensibilización de la ciudadanía y su toma de conciencia ante las drogas es esencial para lograr el apoyo y la participación ciudadana en las acciones que el gobierno local vaya a desarrollar e implementar.

Capítulo 5. POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE DROGAS A NIVEL LOCAL

5.1 Definición de la política local sobre drogas

Una política local sobre drogas es la **expresión estratégica y sistematizada que determina y articula acciones, intervenciones y programas** que abordan diversos aspectos del fenómeno. También se puede definir como el marco de decisiones y el curso de acción de un gobierno local formulado por sus autoridades oficiales en alianza con otros actores clave en el territorio, que busca reducir la demanda y la oferta de drogas, desde una perspectiva de salud pública y de seguridad ciudadana con enfoque de derechos humanos, de género y de inclusión social. Representa un **compromiso político que estimula las discusiones y el trabajo coordinado entre los diferentes actores y sectores**, con la finalidad de lograr una respuesta integral, efectiva y colectiva al problema.

La política pública proporciona sentido y organización al trabajo que se pretende llevar a cabo. Su función es asegurar que la visión del gobierno local sobre el tema se concrete en acciones específicas, a fin de cumplir con los objetivos prefijados, en un plazo definido y con los recursos disponibles. En este sentido, una política ejerce de instrumento que orienta y organiza las acciones, intervenciones y actividades, y permite evaluar sus resultados (figura 6). Las fuertes demandas ciudadanas pueden hacer reaccionar de manera precipitada, y si no se dispone de una estrategia y un plan de acción, el trabajo que se realice puede ser descoordinado y menos eficaz.

Figura 6. Estructura de una política local sobre drogas



Características básicas de una política local sobre drogas

El diseño de una política local sobre drogas debe ser **flexible**, puesto que el fenómeno de las drogas es dinámico, multicausal y cambiante. Una política local debe anticipar una serie de acciones con el fin de alcanzar un resultado preestablecido. Sin embargo, toda realidad social tiene un cierto grado de inestabilidad, ya que se encuentra sujeta a múltiples e inmanejables variables. La flexibilidad de la política permite que pueda ir experimentando los acomodamientos y adaptaciones necesarios para no perder efectividad. No se debe hacer un esfuerzo para encajar la realidad en lo planificado, sino, por el contrario, flexibilizar la política para adaptarla a una realidad cambiante.

En segundo lugar, el diseño debe ser **realista**. Aunque puede parecer este un planteo obvio, a menudo se formulan objetivos sumamente idealistas y, a veces, hasta inalcanzables, como “una sociedad libre de drogas”, o “erradicar el consumo entre los jóvenes”. No hay que confundir los objetivos con la visión y misión de una política, necesariamente más generales.

En tercer lugar, la política local debe **basarse en los lineamientos estratégicos sobre drogas** definidos en la política nacional sobre drogas. Las políticas locales sobre drogas deben seguir estos lineamientos definidos en el marco de un país y ajustarlos a las necesidades de su población.

Política nacional sobre drogas

Lineamientos estratégicos Nacionales



Política local sobre drogas

En cuanto lugar, la política local ha de ser **evaluable**, y para ello será preciso formular con claridad no solo los objetivos que se quieren alcanzar en la implementación del plan con el cual se expresará la política, sino también los indicadores que se tendrán en cuenta para medir esos resultados.

5.2 Principios rectores de una política local sobre drogas

La política local sobre drogas ha de fundamentarse en una serie de principios rectores. Estos principios constituyen un mapa para la acción, y definen los parámetros con arreglo a los cuales los gobiernos deben establecer sus políticas, normas y procesos en función de sus respectivas responsabilidades y circunstancias particulares.

En junio de 1998, en la IX Sesión Plenaria de la Asamblea General de las Naciones Unidas, se aprobó la llamada Declaración sobre los *Principios Rectores de la Reducción de la Demanda de Drogas*. Se definieron una serie de postulados que tienen como finalidad guiar las estrategias de acción que se apliquen para la reducción de la demanda, interpretando el enfoque político que los países firmantes tenían sobre el problema⁵³.

A medida que fueron pasando los años y la mirada sobre el fenómeno de las drogas se modificó, la lista de los posibles principios rectores se amplió, a fin de abarcar nuevas realidades y necesidades del mundo actual. Eso es lo interesante de esta herramienta, el hecho de que no se constituye como una lista cerrada y acabada, sino que, a medida que se modifican las perspectivas y surgen nuevos énfasis, los principios rectores se actualizan.

⁵³ Naciones Unidas (1998). Op. cit.

A continuación, se presenta una **lista de posibles “principios rectores” que pueden considerarse para el diseño de una política local sobre drogas**, a fin de que sirvan como una guía a la hora de trabajar en su formulación e implementación. Cada gobierno local pueda acogerse a aquellos que crea más urgentes y pertinentes de aplicar para su realidad.

PRINCIPIOS RECTORES PARA UNA POLÍTICA LOCAL SOBRE DROGAS

1.	PERSPECTIVA DE DERECHOS HUMANOS: La persona consumidora de drogas es un/a ciudadano/a en pleno ejercicio de todos sus derechos. La política local sobre drogas tiende a restituir los derechos no usufructuados, y a reconstruir el lazo social posiblemente dañado.
2.	PERSPECTIVA DE GÉNERO: Existe una clara desigualdad en el abordaje del problema de las drogas entre el género masculino y el femenino. En general, el género masculino ha sido el más favorecido en el diseño de intervenciones en políticas públicas. La política local sobre drogas debe responder de manera equitativa a las características propias y necesidades específicas de cada género.
3.	ENFOQUE DE SALUD PÚBLICA: La política busca mejorar la calidad de vida de las personas y alargar y extender sus vidas, desde un enfoque integral de la salud y sus determinantes sociales.
4.	PERSPECTIVA INTERCULTURAL: La política local sobre drogas tiene en cuenta los diversos contextos culturales de la población de referencia para el diseño de acciones, intervenciones y actividades, con la finalidad de que se ajusten a sus necesidades.
5.	DESESTIGMATIZACIÓN DE LA PROBLEMÁTICA: Se desmonta la concepción según la cual se considera que la persona que consume drogas es peligrosa o padece algún tipo de desviación social. Se busca deconstruir esos estereotipos sociales, acabando con estigmas que agravan la situación de las personas consumidoras ⁵⁴ .
6.	PARTICIPACIÓN SOCIAL Y COMUNITARIA: La política local sobre drogas deberá diseñarse en base a las necesidades sentidas y expresadas por la comunidad, para lo que deberá contar con su participación en las acciones que se van a llevar a cabo.
7.	INTERDISCIPLINARIEDAD: Implica la intervención de distintas disciplinas y actores profesionales en la interpretación del fenómeno sobre el que se pretende intervenir, así como en el diseño, ejecución y evaluación de las intervenciones.
8.	INTERSECTORIALIDAD INTERNA Y EXTERNA: La política local sobre drogas propone la participación transversal del gobierno municipal, así como de la sociedad civil, las instituciones privadas, la academia y las sociedades científicas. Todas ellas son consideradas agentes claves.
9.	INTERVENCIONES BASADAS EN LA EVIDENCIA: Las acciones que se desprendan de la política local sobre drogas deben fundamentarse y basarse en la evidencia científica, descartándose aquellas basadas en el sentido común, la intuición o la opinión.

⁵⁴ RIOD (2019). Estigma, consumo de drogas y adicciones. Conceptos, implicaciones y recomendaciones. Accesible online: <https://riod.org/wp-content/uploads/2019/06/ESTIGMA-CONSUMO-DE-DROGAS-Y-ADICCIONES.pdf>

10.	CALIDAD Y TRANSPARENCIA INSTITUCIONAL: La política local sobre drogas se presenta a la comunidad para su conocimiento y control, e implica procesos y protocolos que deben ser respetados.
11.	PROPORCIONALIDAD: La actuación de la política local sobre drogas deberá tender al equilibrio equitativo en términos de esfuerzo, financiamiento e intervención para la reducción de la demanda de drogas y la oferta de drogas.
12.	ESPECIFICIDAD: El consumo de sustancias requiere de abordajes específicos, con estrategias propias de prevención, tratamiento, reducción del daño e inclusión social.
13.	UNIVERSALIDAD Y EQUIDAD: La política local sobre drogas aborda por igual todos los consumos problemáticos y riesgos relacionados con las drogas en toda la población.
14.	NORMALIZACIÓN Y SUSTENTABILIDAD: Se trabaja con recursos normalizados, no creándose estructuras paralelas ni recursos usufructuados a otras áreas de gobierno. Se tiende a seguir un principio de financiamiento propio.
15.	MULTIDIMENSIONALIDAD: Definimos los problemas relacionados con el uso de drogas desde una perspectiva que abarca la interacción entre el sujeto, la sustancia y el contexto en el que vive y se desarrolla.
16.	COMPLEMENTARIEDAD: Se reconoce que para la implementación de la política local sobre drogas es necesario un vínculo político-técnico de apoyo y acompañamiento mutuo.
17.	FLEXIBILIDAD: Durante la vigencia de la política se puede modificar su estrategia en base a cambios del fenómeno de las drogas, a nuevas necesidades y a nuevas evidencias.
18.	INTERJURISDICCIONALIDAD: La política local sobre drogas se alinea con otras estrategias municipales, provinciales, nacionales e internacionales, a fin de lograr mejor articulación y no superponer esfuerzos.
19.	PRIORIDAD AL ALCOHOL: El alcohol es la sustancia más consumida, y sobre la que el Municipio tiene una particular capacidad de control junto con una significativa preocupación. Razón por la cual recibe prioridad en la presente política local sobre drogas.

5.3 Preparación para la formulación de una política local sobre drogas

En virtud de todo lo mencionado en los capítulos anteriores, supongamos que un gobierno local decide incluir en su agenda política el abordaje del problema de las drogas en su localidad y que, al hacerlo, se vincula con la autoridad nacional sobre drogas y con el gobierno de segunda jurisdicción —Departamento, Territorio o Región de referencia—. ¿Cuáles serían los próximos pasos?

Como primer paso, el gobierno local necesita **designar a una persona responsable y un equipo técnico que formulen e implementen las acciones o intervenciones** que se propone llevar a cabo a fin de dar respuesta al problema. Para ello se debe crear una “*dirección municipal para el abordaje del fenómeno de las drogas*”, respaldada por un decreto refrendado por unanimidad por el Concejo Deliberante de la localidad. Esta dirección responde directamente a la autoridad política del municipio, y cuenta con instalaciones equipadas para poder trabajar y un equipo técnico. La figura 7 muestra esta estructura.

Figura 7. Estructura de la dirección municipal



Una vez que se dispone del apoyo político y de un equipo técnico, **el segundo paso es formular una política local sobre drogas que cuente con una estrategia y un plan de acción.** Aunque un gobierno local cuente con recursos políticos y de infraestructura, si carece de una estrategia y un plan de acción caminará a ciegas y de manera azarosa. La planificación estratégica y el plan de acción son esenciales para cualquier municipio que decida incluir en su agenda de trabajo el fenómeno de las drogas.

El tipo de política local que se formule va a depender de diversos factores, entre los que cabe citar: **tamaño del municipio, recursos, necesidades, problemas asociados con las drogas, características de la población.** La diversidad en extensiones territoriales y en cantidad de población de los municipios puede ser enorme. También pueden ser muy diferentes los recursos con los que cada gobierno local cuenta, así como los problemas asociados con las drogas que debe afrontar. De igual manera, las características de la población, su estilo de vida y los patrones del consumo de sustancias psicoactivas pueden variar notablemente de un municipio a otro. Las comunidades pueden ser rurales, urbanas o aisladas; tradicionales o conservadoras; industriales o avanzadas, rurales y tranquilas; con población mayormente inmigrante o con población nativa. Todas estas variantes impactan también en los contextos socio-culturales que definirán los perfiles del consumo de drogas.

En consonancia con lo anterior, los problemas referidos al consumo de drogas que deben afrontar los gobiernos locales difieren de una localidad a otra. Por ejemplo, suele ser común que, en los pueblos y ciudades rurales, el abuso de alcohol responda al patrón de una ingesta diaria y continua, a diferencia de lo que pasa en las ciudades más modernas y prósperas, en donde el fenómeno del consumo rápido e intenso (*binge drinking*) tiene cada vez más protagonismo, sobre todo entre jóvenes. También las diferencias idiosincráticas se hacen patentes en estos temas. Municipios de una tradición más conservadora y religiosa, por ejemplo, problematizan más el uso de cannabis que aquellas ciudades más modernizadas en donde la tolerancia a estos consumos es mayor.

Todo esto fundamenta la importancia del diseño y ejecución de políticas locales sobre drogas por parte de los gobiernos locales, y no solamente desde los gobiernos de primera o de segunda jurisdicción. Cuando la acción local ante las drogas es organizada y ejecutada por el gobierno central o de segunda jurisdicción se corre el riesgo de que las acciones diseñadas no respondan a las necesidades de la población a la que están dirigidas y, por lo tanto,

no sean suficientes, pertinentes o efectivas. La distancia que existe entre los gobiernos de segunda y tercera jurisdicción y las realidades específicas de cada territorio puede afectar a la comprensión e interpretación de los fenómenos que tienen lugar en él, hecho que influye directamente en la identificación y caracterización de las necesidades y demandas de la población. Es por eso por lo que las decisiones y acciones deben ser formuladas por los gobiernos locales, en estrecha colaboración y coordinación con las autoridades nacionales y los gobiernos de segunda jurisdicción.

Temporalidad de la intervención. Una estrategia y un plan de acción definen una intervención en un tiempo determinado que debe ser consensuado de antemano con todos los actores clave del territorio. Una política local sobre drogas plantea entre sus objetivos más amplios un marco de referencia a largo plazo, lo que implica pensar en su permanencia y continuidad, de manera que trascienda a cualquier gestión partidaria. En este sentido, cuando se diseña la estrategia local normalmente se establece por un periodo entre 4 y 5 años, acorde con la formulación y actualización de las políticas nacionales sobre drogas.

Durante el proceso de implementación de la política local existen necesidades de **evaluación** que no es recomendable pasar por alto, dado que la evaluación constituye la herramienta más poderosa para ajustar la dirección de una política pública. La evaluación así entendida tiene diferentes objetos a considerar: por una parte, se han de evaluar las acciones implementadas según el plan de acción establecido y, por otra parte, monitorear el curso del problema y evaluar el estado de la situación en el territorio donde se han implementado las intervenciones, programas y actividades. En base a ello, se realizarán los ajustes necesarios conforme a los resultados de la evaluación, a fin de adaptar las respuestas a las necesidades identificadas (ver capítulo 6).

Es importante no perder de vista que, aunque el periodo establecido que enmarca la planificación sea largo, por ejemplo 4 o 5 años, en el proceso se deben considerar cortes para evaluar su curso. De todas maneras, el plazo será una decisión del gobierno local responsable.

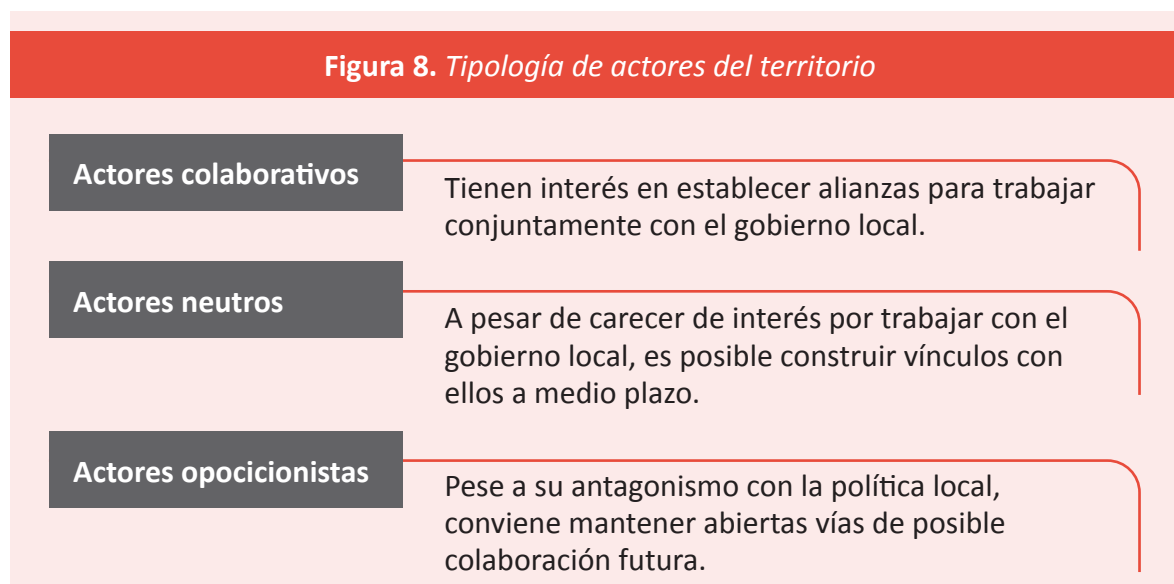
Como recomendación se sugiere que las políticas locales sobre drogas no estén sujetas a los ciclos de etapas de gobiernos, con la finalidad de que se instale una “Política de Estado” que trascienda a las gestiones partidarias. Uno de los puntos débiles más comunes que se observa en la experiencia de los gobiernos locales que empiezan a trabajar en el tema de drogas es la discontinuidad. Generalmente se atribuye a los cambios de autoridades a partir de una nueva elección. Llegan nuevas autoridades y con la gestión que se va también se corre el riesgo de que desaparezca la política o el plan local con el cual se venía trabajando. Indudablemente, el primer desafío de todo gobierno local será lograr colocar la temática en la agenda política, pero si esto ya ocurrió, el segundo objetivo será darle continuidad y sustentabilidad, con el objetivo de consolidarla e instaurarla como política pública.

5.4 Actores y sectores claves para la formulación e implementación de la política local sobre drogas

Una política local sobre drogas será más eficaz si se transforma en un esfuerzo colectivo. En todo municipio existen actores interesados en actuar ante el fenómeno de las drogas. Muchos de ellos suelen contar con una larga trayectoria de trabajo en el tema, incluso más que el mismo gobierno local. Si bien el gobierno local tendrá una participación central en el liderazgo de la política, los gobiernos de primera y segunda jurisdicción sumarán esfuerzos con sus macrovisiones, lineamientos políticos y, en el mejor de los casos, con recursos eco-

nómicos y humanos. Cuando se habla de agentes claves **no solo se debe pensar en instituciones o entidades públicas, sino en actores de la comunidad y/o de la sociedad civil, la comunidad científica, la academia, personas expertas en políticas públicas y otros grupos de interés relevantes** que contribuyan a la formulación, la implementación, la evaluación y la actualización de políticas sobre drogas basadas en la evidencia. El desafío para el gobierno local consiste en **establecer vínculos y alianzas con esos actores y sectores** para realizar y potenciar el trabajo en cuestión (de acuerdo con el *principio de complementariedad* al que hemos hecho referencia en páginas anteriores).

A continuación, se presenta una clasificación en la cual se reconocen tres tipos de actores: actores colaborativos, actores neutros y actores opositores (figura 8).



1.- Actores colaborativos: Pueden ser instituciones u organizaciones públicas o privadas, profesionales, expertos/as, líderes de la comunidad, grupos sociales (asociaciones de barrio, congregaciones religiosas, colegios profesionales, etc.), profesionales de la comunicación social sensibles a esta temática, entre otros, con interés y disposición de formar una alianza en la materia con el gobierno local. Por lo general, los actores colaborativos ya tienen una agenda de trabajo en esta temática, que el gobierno local debe conocer para establecer sinergias y optimizar recursos. Es clave establecer alianzas estratégicas con estos actores para lograr una visión y estrategia local conjuntas.

El gobierno local puede recurrir a diversas vías para trabajar con estos actores colaboradores. Puede establecer un **consejo o una mesa interinstitucional y comunitaria**, u organizar **foros de discusión**, con el objetivo de convocar a los actores con una determinada frecuencia para discutir el avance de las acciones realizadas, evaluarlas y/o proponer nuevas. Cada una de estas convocatorias debe tener un claro objetivo y se han de definir los temas a tratar.

Todo actor colaborativo que se asocie con el gobierno local también busca conseguir una ganancia por su participación (ayuda financiera para sus proyectos que van en la misma línea, reconocimiento político y/o social, entre otros). En virtud de ello, el gobierno local puede pensar distintas maneras de incentivar la participación en la política local sobre drogas. Existe una amplia gama de prácticas que van desde convocatorias para financiar proyectos a premios de reconocimiento, distinción institucional, etc.

2.- Actores neutros: Aquellos actores que, aunque trabajen en el tema o con problemáticas sociales afines, no muestran interés en vincularse con el gobierno local, prefiriendo mantenerse en una posición neutral. A pesar de ello, será importante tomar contacto con ellos con la finalidad de estimular su participación en la política o el plan local sobre drogas, de cara a crear alianzas. Es importante que el gobierno local trabaje en la construcción de vínculos institucionales con estos actores, entendiendo estos vínculos como una manera de fortalecer la construcción de una respuesta local sobre este tema.

3.- Actores opositores: Son aquellos actores que mantienen una posición antagónica con las propuestas del gobierno local. Esto puede responder a distintas causas, por ejemplo: un gobierno local decide avanzar en un mayor y mejor control en la oferta de alcohol, para lo que comienza a aplicar multas a quienes lo venden fuera del horario permitido; estas acciones afectan a intereses económicos de locales nocturnos, que reaccionan con fuertes críticas a la política municipal en ese tema. Otro caso puede darse cuando alguna organización de la sociedad civil responde a un signo político distinto del que gobierna el municipio. Las razones pueden ser variadas. Estas diferencias se traducen en una continua confrontación con el gobierno local que suele estar “disfrazada” con argumentos técnicos, pero en realidad refleja un conflicto de intereses.

Frente a estas situaciones será importante que el gobierno local responda por lo menos con tres estrategias:

- A. Profundizar en el diálogo con las instituciones opositores,** a fin de superar la confrontación y construir un vínculo que posibilite alianzas hacia objetivos comunes.
- B. Contar con argumentos técnicos sólidos** que le permitan defender con fundamento las acciones que se deciden llevar adelante en la política local sobre drogas.
- C. Afrontar la oposición mostrando que las acciones municipales cuentan con fundamento sólido y con la cobertura técnico-política** que se desprende de la alianza entre el gobierno local con el plan provincial o departamental, con los lineamientos de la política nacional sobre drogas y con la Estrategia Hemisférica sobre Drogas de la CICAD/OEA⁵⁵.

El opositorismo frente al trabajo interinstitucional o frente a iniciativas gubernamentales está presente en toda política pública. Es común encontrarse con actores autosuficientes o egocéntricos que obstaculizan el trabajo entre actores. También pueden aparecer niveles de desconfianza o lucha de poder entre actores. Estas diferencias constituyen verdaderos obstáculos que dificultan el establecimiento de acuerdos y el desarrollo de acciones conjuntas y/o coordinadas.

Creación de un comité local para la política sobre drogas

Este comité es un espacio compuesto por representantes de los actores locales claves implicados en el desarrollo de la política local, tanto institucionales como sociales. Disponer de un comité local aumenta las posibilidades de éxito, al alinear estrechamente los objetivos de la política local con los objetivos organizacionales de todos los actores participantes (gubernamentales, no gubernamentales y comunitarios).

⁵⁵ CICAD/OEA (2020). Estrategia Hemisférica sobre Drogas. Washington, D.C; Autor. Accesible online: http://www.cicad.oas.org/Main/AboutCICAD/BasicDocuments/Estrategia_Hemisferica_sobre_Drogas_OEA_ESP.pdf

El comité es responsable de la política sobre drogas en lo que corresponde al desarrollo de la estrategia y el plan de acción, así como a la definición de enfoques de gestión para supervisar el desempeño y los resultados. Este comité también actúa como un órgano asesor para brindar orientación sobre cómo superar los problemas y barreras que puedan presentarse durante la aplicación de la política. El comité es convocado y dinamizado por el equipo técnico encargado de la política local de drogas, cuyo responsable lo será también de este espacio de participación de agentes sociales.

Los miembros del comité son designados por cada actor. El tamaño recomendado de un comité suele ser de siete a ocho representantes. Con más de ocho miembros, es probable que los debates y los procesos de toma de decisiones sean menos productivos. Es imperativo que la persona que lidere el comité se responsabilice de:

- establecer reglas y objetivos claros para el trabajo del comité;
- gestionar el proceso de realización de una evaluación de la situación;
- definir el rol de cada miembro del comité, promoviendo la discusión y buscando consensos y acuerdos; y
- organizar y preparar las reuniones del comité.

El comité local debería reunirse al menos cuatro veces al año. La persona que lo coordine solo necesita programar reuniones extraordinarias cuando haya algún asunto que necesite ser discutido, como los resultados, los problemas, el presupuesto o la reprogramación.

Funciones de las personas que integran el comité:

- Trabajar para lograr la aprobación de la propuesta de política local sobre drogas –estrategia y plan de acción–. Normalmente deben ser autoridades ejecutivas y legislativas del municipio.
- Conseguir apoyos políticos e institucionales externos e internos al municipio para respaldar la estrategia y el plan de acción.
- Promover la discusión y aprobación del presupuesto del plan de acción.
- Velar por la sustentabilidad de la política local sobre drogas.
- Formular y coordinar la implementación de la estrategia y el plan de acción que concretan la política local sobre drogas.
- Administrar los recursos públicos asignados al plan de acción.
- Informar a los responsables políticos de la marcha del plan de acción.
- Monitorear y evaluar las actividades del plan de acción, así como el logro de objetivos y metas establecidos en la estrategia.

Capítulo 5. POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE DROGAS A NIVEL LOCAL

Mensajes clave:

- La política local sobre drogas se define como el marco de decisiones y el curso de acción de un gobierno local, formulado por sus autoridades oficiales junto con otros actores clave en el territorio, que busca reducir la demanda y la oferta de drogas desde una perspectiva de salud pública y de seguridad ciudadana.
- La política local sobre drogas actúa como paraguas, el cual incluye la estrategia y el plan de acción que engloba intervenciones, programas y actividades.
- Las políticas locales sobre drogas han de ser realistas, flexibles y evaluables, y han de basarse en las líneas estratégicas de la política nacional sobre drogas.
- La política local sobre drogas ha de basarse en una serie de principios rectores que fundamenten su modelo de abordaje. Cada municipio puede escoger cuáles va a priorizar.
- El gobierno local necesita designar a una persona responsable y un equipo técnico que formule e implemente las acciones o intervenciones que se proponen llevar a cabo para dar respuesta al problema. Para ello se debe crear una “dirección municipal en el abordaje del problema de las drogas” y un comité local que contará con representación de los actores sociales.
- El desafío para el gobierno local consiste en poder establecer vínculos y alianzas con esos actores y sectores para realizar y potenciar el trabajo en cuestión. Una política local sobre drogas de un gobierno local será más eficaz si se transforma en un esfuerzo colectivo acompañado por la sociedad civil, la comunidad científica, la academia, expertos y expertas en políticas públicas y otros grupos relevantes en el tema. Representantes de estos sectores pueden participar en una mesa comunitaria o estructura participativa similar.

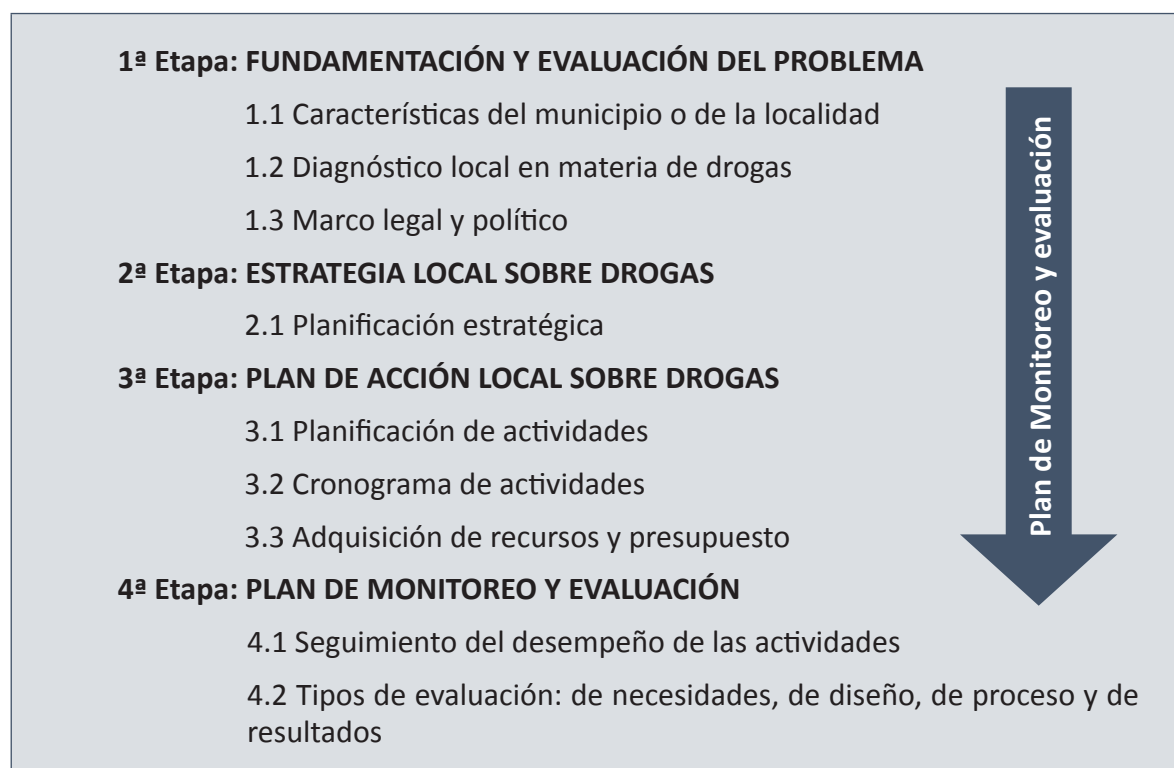
Capítulo 6. ETAPAS EN EL DISEÑO DE LA POLÍTICA LOCAL SOBRE DROGAS

La materialización de la política local sobre drogas en un documento explicita el compromiso político adquirido y constituye un instrumento clave para la intervención.

Existen diferentes maneras de formular una política, pero lo importante es que el diseño siga un **orden lógico** en su formulación. En este sentido, se propone el seguimiento de un proceso marcado por 4 etapas para la elaboración de una política local sobre drogas. La primera consiste en conocer las características del municipio y el impacto del fenómeno de las drogas en su población. La segunda etapa trata sobre cómo desarrollar la estrategia que defina las metas y los objetivos. La tercera etapa consiste en la elaboración del plan de acción. En la cuarta etapa se habla del desarrollo de un plan de monitoreo y evaluación.



ETAPAS EN EL DISEÑO DE LA POLÍTICA LOCAL SOBRE DROGAS



1ª Etapa - FUNDAMENTACIÓN Y EVALUACIÓN DEL PROBLEMA

1.1 Características del municipio o de la localidad

La fundamentación de cualquier intervención incluye en primer lugar la obtención de una “foto” del municipio donde se va a intervenir. Este paso precede al diagnóstico local sobre drogas, el cual brindará información específica sobre la situación en la población de referencia. A través de diversas preguntas se conocerán las **características y aspectos claves**

de la historia, demografía, geografía y perfil de actividades del municipio: ¿es un municipio con población nativa y estable o de población “golondrina” que viene y va según la oferta laboral o por tratarse de un lugar turístico con mucha afluencia de población en determinados momentos del año?, ¿es un municipio pequeño, mediano o grande, en comparación con la región a la que pertenece?, ¿cómo está distribuida su población por sexo y por edades?, ¿cómo está subdividido su territorio?, ¿cuál es su realidad socioeconómica?, ¿es urbano o rural?, ¿tiene historia en políticas locales sobre drogas o recién comienza a trabajar en este campo?

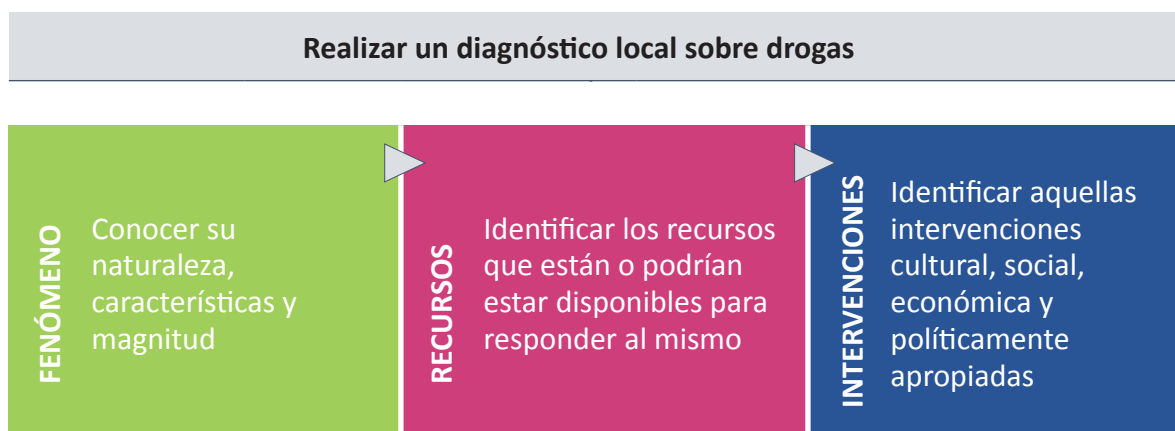
Estas preguntas, entre otras, ayudarán a contextualizar la planificación estratégica de la intervención, y a entender cuál es el marco socio-histórico en el que se desarrollará. Conocer el contexto en el que habita la población diana para la intervención ayudará a entender mejor la naturaleza de los problemas. Una vez caracterizado el municipio se plantean las siguientes preguntas: ¿cómo se identificó la necesidad de definir una política local sobre drogas en el municipio?, ¿cuáles son las razones que hacen que en el municipio se plantee dar una respuesta?

En las siguientes etapas se hablará del desarrollo de la intervención, pero primero de todo hay que conocer el porqué; en otras palabras, fundamentar la necesidad de intervenir.

1.2 Diagnóstico local en materia de drogas

El diagnóstico de un problema en un momento y en un ámbito determinado es el primer paso para la definición de una política local adecuada. Es importante que la descripción del problema se corresponda con el ámbito al cual se dirige nuestra política. Una respuesta a un problema desde un ámbito nacional requiere de un diagnóstico que cubra la realidad del problema en todo el país; pero si se trata de iniciar un proceso de definición de respuestas locales, se hace necesaria una caracterización adecuada del fenómeno que pretendemos abordar desde una mirada local.

En definitiva, antes de invertir esfuerzos y recursos en definir cualquier respuesta ante el fenómeno que nos ocupa en este documento es esencial:



Un diagnóstico local debe generar un producto final que contemple dos aspectos imprescindibles e interrelacionados: por un lado, la **caracterización del fenómeno en estudio** en un momento y espacio determinados; y, por otro lado, la **comprensión de un proceso de análisis e interpretación de la información obtenida** que se constituya como la base para la generación de propuestas de acciones concretas para la intervención en el territorio.

La información que se obtenga a través de un diagnóstico local sobre drogas proporcionará una base de conocimiento suficientemente adecuada para la generación de políticas, programas y proyectos locales que apunten a la reducción de los problemas relacionados con los consumos de drogas en las comunidades.

El diagnóstico crea la línea base: información que levantamos en el primer momento.



Sin el diagnóstico no se puede saber lo que cambió.

A través del diagnóstico no solo se pretende conocer la dimensión de los problemas relacionados con el consumo de drogas y sus determinantes contextuales, sino también identificar los recursos de los que dispone el municipio y las alternativas de respuesta posibles.

La realización y la envergadura de un diagnóstico local dependerá de las capacidades y de los medios de los que disponga el municipio. Partiendo de la realidad más común —municipios con presupuestos muy limitados, pero con un gran interés en conocer el perfil del fenómeno e intervenir—, la elaboración del diagnóstico sigue 3 criterios:

- Está basado en la evidencia. Recopila y revisa estudios, publicaciones o datos cuantitativos y cualitativos sobre el fenómeno de las drogas en el territorio.
- Es situacional, en el sentido de que identifica los problemas centrales y el contexto en el que surgen, así como a las personas e instituciones involucradas en los mismos y sus posibles alternativas de solución.
- Es participativo, es decir, da voz a la comunidad para que pueda expresar su interpretación sobre el fenómeno en cuestión y las posibles respuestas.

Basado en la evidencia. En primer lugar, es importante que el equipo técnico a cargo del diagnóstico realice una recopilación de estudios, informes, publicaciones, etc; que informen sobre el estado de los problemas relacionados con los consumos de drogas en el territorio o en la región. Para ello se coleccionará información en diversas fuentes, como por ejemplo, estudios nacionales, regionales o provinciales que reporten información sobre el tema. La mayoría de los países de la región cuentan con Observatorios Nacionales sobre Drogas, los cuales resultan excelentes aliados para apoyar en definir la metodología específica del diagnóstico y la obtención de información. Probablemente no se tengan datos específicos de ese municipio, pero si se dispone de datos referidos a la provincia o al país al cual ese gobierno local pertenece, tendrán un importante efecto orientativo.

Sumado a esto se recabará información sobre cualquier otro estudio previo o informe realizado sobre el territorio referido a la temática del consumo de sustancias. A veces los equipos municipales parten de la creencia de que no disponen de ningún dato sobre el fenómeno de las drogas en su propio territorio. Sin embargo, pueden existir estudios sociales o culturales que, aunque no se centren en el consumo como tal, pueden tener influencia en el mismo (empleo, situación económica, estilos de disfrute del ocio, etc.).

Si el municipio cuenta con recursos humanos y/o económicos para realizar un estudio epidemiológico sobre el consumo de sustancias, sin duda será la mejor opción. Sin embargo,

no siempre es posible, y más aún cuando una política local sobre este tema recién comienza a desarrollarse.

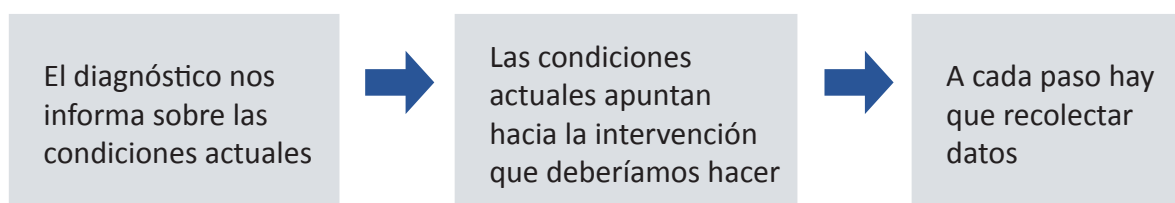
Aunque no existan datos cuantitativos directamente referidos al municipio, sí se puede avanzar en el **conocimiento situacional del fenómeno en el territorio**. Esto significa trabajar en la construcción de la visión del problema en el contexto específico de la comunidad. La dimensión situacional del diagnóstico implica conocer a la comunidad en su situación actual, entendiendo la manera en que define sus problemas y necesidades en el marco de su contexto.

Haciendo referencia a sus causas históricas, determinantes actuales, evolución a lo largo del tiempo y perspectiva de desarrollo futuro, así como identificando los factores de riesgo y de protección que intervienen en los problemas relacionados con los consumos de drogas que se pretenden explicar.

Las políticas basadas en evidencias se definen como aquellas que se basan en decisiones informadas, aplicando la mejor información disponible derivada de la investigación.

En este sentido, las preguntas generales que un diagnóstico local sobre drogas deberá responder serían:

- ¿Qué problemas tenemos en nuestro territorio con las drogas?
- ¿Desde cuándo existen estos problemas?
- ¿Qué condiciones les dieron origen y los mantienen?
- ¿Cómo han evolucionado y cómo pensamos que van a continuar si no se realiza alguna intervención que modifique su curso?
- ¿Cuáles son los factores de riesgo que intervienen en estos problemas y cuáles son los factores de la comunidad que nos protegen de un mayor desarrollo?



El diagnóstico se elaborará de manera participativa. La intervención que se diseñe y planifique es en sí una tarea colectiva, por lo que en el diagnóstico deben participar los actores colaboradores (ver capítulo 5). De esta manera, el diagnóstico no se reducirá a una serie de datos “objetivos” como, por ejemplo, la prevalencia del consumo de drogas o la cantidad de centros de tratamiento, sino que también contará con la interpretación y el significado que los diferentes actores atribuyen a los problemas y daños relacionados con las drogas.

El modelo participativo permite recoger la opinión y el punto de vista de los distintos actores, y al mismo tiempo los incorpora desde el inicio del planteamiento para una posible intervención. Esto contribuye a aumentar el compromiso y la participación de dichos actores durante la formulación y futura implementación de una política local, así como en los procesos de monitoreo y evaluación. La colaboración con la sociedad civil desde el inicio es una garantía para sumar más actores colaborativos en la escena de trabajo.

El diagnóstico ya es en sí mismo una intervención sobre el problema que se quiere solucionar.

El proceso de elaboración de un diagnóstico ya implica **participación-acción** puesto que los actores ya se encuentran trabajando y colaborando para obtener información del contexto y gravedad de los problemas, a la vez que empiezan a establecer los primeros acuerdos en la manera de entender el problema y en construir una respuesta consensuada. Un diagnóstico introduce un cambio desde el inicio del proceso sobre la realidad en la que se lleva a cabo⁵⁶.

El Programa SAVIA de CICAD/OEA dispone de una guía para la elaboración de diagnósticos locales sobre la problemática del consumo de drogas⁵⁷. La metodología presentada responde a la necesidad inmediata de contar con evidencia científica sobre la situación del consumo de drogas en nuestro entorno de vida y sobre la percepción que del mismo tienen los actores claves de la comunidad, así como para determinar la capacidad de respuesta y de intervención con la que se cuenta a nivel local. Esta metodología permite reflejar las características y percepciones locales del problema del consumo de drogas, complementando la información generada a través de estudios de ámbito territorial más amplios, regionales o nacionales, los cuales representan un recurso valiosísimo, si bien no son lo suficientemente específicos como para orientar una intervención de ámbito local.



Asimismo, la presente metodología pretende generar información de forma rápida para facilitar una respuesta ágil y adecuada frente al consumo por parte de los actores locales, teniendo en cuenta los limitados recursos económicos y humanos de los que, en la mayoría de los casos, disponen dichos actores.

El diagnóstico representa un proceso de investigación y análisis de información cuyo objetivo central es constituirse como herramienta central para la definición de acciones basadas en evidencia empírica.

ESQUEMA CONCEPTUAL:

FASE I: PREPARANDO LA INVESTIGACIÓN

Paso 1. Acercamiento a la localidad

- 1.1 Reuniones con los agentes locales.
- 1.2 Taller de sensibilización e Involucramiento de los agentes sociales en el desarrollo de la investigación. Incluye la descripción de la técnica, los puntos a destacar y el instrumento de recolección y evaluación de la información obtenida.

⁵⁶ Ander-Egg, E. (2003). Op. cit..

⁵⁷ CICAD/OEA (2011). Elaboración de diagnósticos locales sobre la problemática del consumo de drogas: guía metodológica de investigación para la acción. Washington, D.C. 2011. Accesible online: http://www.cicad.oas.org/fortalecimiento_institucional/savia/pdf/guia_metodologica.pdf

Paso 2. Elaboración del proyecto de investigación

- 2.1 Consideraciones generales para la realización del diagnóstico.
- 2.2 Recaudos para evitar sesgos en la investigación.
- 2.3 Planteamiento y delimitación del problema de investigación.
- 2.4 Justificación.
- 2.5 Definición del objetivo general y los objetivos específicos.
- 2.6 Ámbito geográfico.
- 2.7 Universo de estudio.
- 2.8 Diseño metodológico.
- 2.9 Equipo técnico.
- 2.10 Cronograma de trabajo.
- 2.11 Síntesis del proyecto de investigación.

FASE II: TRABAJO DE CAMPO

Paso 1. Recolección de datos secundarios

- 1.1 Recolección de información local. Se propone una descripción de Indicadores y fuentes de información para la obtención de datos.
- 1.2 Fichas de Reporte Institucional. En este punto se espera obtener un Reporte de actividades e Información Estadística de todas las organizaciones locales referentes de la localidad, directa o indirectamente relacionadas con la problemática del consumo de drogas. Se incluyen los instrumentos para el relevamiento de esta información, así como la metodología de aplicación de los mismos.

Paso 2. Levantamiento de datos primarios

- 2.1 Encuesta de percepción. Metodología para obtener la muestra, procedimiento de campo. Manuales para coordinador y encuestador. Cuestionario básico.
- 2.2 Entrevistas. Descripción de la técnica e instrumentos. Guía de pautas.
- 2.3 Observación directa. Descripción de la Técnica e instrumentos. Guía para procesamiento de datos.
- 2.4 Grupos de discusión. Descripción de la técnica e instrumentos. Guía de pautas.

FASE III: ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN Y PRESENTACIÓN DE RESULTADOS

Paso 1. Plan de análisis preliminar.

Guía para ingreso, procesamiento y análisis de datos primarios (cualitativos y cuantitativos) y secundarios.

Paso 2. Taller de presentación de resultados preliminares

Metodología y principales contenidos.

Paso 3. Análisis final.

Pautas para análisis multimétodo.

Paso 4. Informe final de investigación

Pautas de contenidos para la elaboración del informe final y presentación de resultados.

El esquema precedente es una herramienta de ordenamiento y visualización clara de las distintas fases que comprenden este proceso diagnóstico. El alcance del diagnóstico que se propone encuentra como punto de cierre la generación de un Informe Final que contendrá entre sus resultados una serie de recomendaciones y propuestas de acción en base a los principales hallazgos del proceso de investigación. Se trata de producir conocimiento para una adecuada toma de decisión sobre la política pública local, como parte de un proceso de transformación y mejora que facilite a los actores locales, institucionales y no institucionales, el desarrollo de respuestas efectivas a los problemas relacionados con los consumos de drogas en la localidad.

1.3 Marco legal y político

Como vimos en el capítulo 4, la política local sobre drogas debe encuadrarse dentro de un **marco legal y regulatorio**, ya sea municipal o nacional, que fundamente las acciones y actividades que se planifiquen. Todos los países formulan y aprueban leyes, decretos, declaraciones y reglamentos respecto al tema de drogas. Es importante que el equipo técnico identifique estas leyes y regulaciones nacionales, provinciales o departamentales y municipales. Se aconseja recibir asesoramiento por parte de las autoridades nacionales sobre drogas y consultar el marco legal de la política nacional del país en la materia.

Asimismo, es probable que haya leyes y regulaciones que no son propiamente de drogas, pero que apoyan al marco de actuación ante las mismas. Por ejemplo, una ley que promueva el desarrollo y la implementación de actividades preventivas y asistenciales en salud.

El **marco político** también aporta fundamento a las estrategias y acciones de la política local sobre drogas. A la hora de definir esta política es necesario tener presentes los lineamientos más generales sobre el tema que surgen de los gobiernos nacionales, provinciales/departamentales /regionales, del mismo modo que se han de tener presentes aquellos establecidos a nivel regional e internacional.

2ª Etapa - ESTRATEGIA LOCAL SOBRE DROGAS

2.1 Planificación estratégica

La planificación estratégica es un procedimiento para la toma de decisiones y de acciones ante un problema. La estrategia busca alcanzar las metas y objetivos identificados por las partes interesadas, y sirve como una herramienta organizativa en la toma de acción. La planificación estratégica se entiende como un esfuerzo común que da forma a la intervención y guía a los actores sobre qué hacer y cómo proceder. Por lo tanto, es una combinación de pensamiento, análisis y evaluación subjetiva de metas y prioridades por las partes interesadas para trazar la dirección futura de trabajo.

Podría ser que un municipio haya identificado muchas necesidades en la población, y que estime no tener la suficiente capacidad de dar respuestas a todas. En ese caso, en el proceso de elaboración de la estrategia será preciso **jerarquizar las necesidades y los problemas**, priorizando la acción en aquellos que se consideren de más urgencia. Definir una estrategia:

- Permite a las instituciones y organizaciones identificar y responder a los problemas existentes y prepararse para los desafíos a largo plazo.
- Contribuye a un esfuerzo organizado y conjunto entre actores.
- Enfoca las actividades y asegura el realismo político al tomar en cuenta las necesidades, preocupaciones y preferencias de las partes interesadas.
- Selecciona programas y actividades basados en la evidencia que apoyan directamente la implementación de la estrategia.
- Permite a las instituciones y organizaciones orientarse hacia la acción al enfatizar la importancia de desarrollar sistemas de datos y planes de evaluación del desempeño para monitorear el éxito de la estrategia en el logro de resultados.
- Facilita la asignación de recursos.

A la hora de elaborar la estrategia sobre drogas a impulsar en el territorio será preciso tener en cuenta tanto los principios ya comentados (salud pública, derechos humanos y género) como los criterios referentes al establecimiento de la visión, la misión, las metas y los objetivos de la estrategia.

Enfoque de salud pública, derechos humanos y género

Como hemos ido viendo a lo largo del documento, las políticas sobre drogas han de tener un enfoque de salud pública y de seguridad, tomando en cuenta cuestiones relacionadas con el género, la edad, el contexto cultural y los derechos humanos, con la persona como el centro. Las políticas sobre drogas deben también mitigar las consecuencias adversas, tanto de salud pública como sociales, del consumo de drogas, favoreciendo la inclusión social con un enfoque orientado al tratamiento, la recuperación y la reducción de riesgos, así como la disminución de las desigualdades. En este sentido, es fundamental contar con un enfoque de salud pública, derechos humanos y género:

Enfoque de salud pública. Los consumos problemáticos de drogas tienen consecuencias sanitarias y sociales que pueden prevenirse y tratarse. Los países consideran el consumo de drogas como un problema de salud pública que genera morbilidad, mortalidad y violencia. Una política de drogas con enfoque de salud pública diseña objetivos e intervenciones para la prevención del consumo de drogas, así como el tratamiento, rehabilitación e integración social, y la reducción de riesgos⁵⁸.

Enfoque de derechos humanos. Una política sobre drogas con enfoque de derechos humanos formula objetivos e intervenciones que respetan, protegen y promueven la integridad, dignidad, igualdad y no discriminación de la persona, además de asegurar la atención sani-

⁵⁸ RIOD (2019). Un enfoque de salud pública en materia drogas. De la cura de la enfermedad a la promoción de la salud colectiva. Accesible online: <https://riod.org/enfoque-de-salud-publica-riod/>

taria y social. *Directrices Internacionales sobre Derechos Humanos y Políticas de Drogas*⁵⁹ están disponibles para ayudar a desarrollar políticas sobre drogas que preserven y garanticen los derechos humanos en todos los procesos e intervenciones.

Enfoque de género. Los hombres y las mujeres tienden a experimentar diferentes tipos de consecuencias relacionadas con las drogas. Cada vez hay más pruebas de que comprender las desigualdades de género ayudará a mejorar la eficacia de la política de drogas, aportando perspectivas, experiencias y soluciones a los problemas a atender. Muchas intervenciones y programas abordan de manera deficiente las cuestiones de género. La perspectiva de género debe incorporarse de manera transversal en el conjunto de actuaciones de la política local sobre drogas. Una política de drogas con enfoque de género proporciona intervenciones que promueven la igualdad y equidad entre los géneros⁶⁰.

Visión, misión, metas y objetivos de la estrategia

La **visión** define el “estado final” deseado del fenómeno en el municipio. Puede expresarse como una declaración inspiradora que refleje la situación que un municipio desearía lograr a largo plazo. Cumple el importante propósito de proporcionar una imagen conceptual sencilla de un futuro lejano, y deja en claro que la política de un municipio en particular se basa en una filosofía de “no abuso de drogas”. La declaración de la visión debe ser breve; una frase que todos los actores puedan recordar fácilmente.

Ejemplos de visión:

- Municipio libre de abuso de drogas.
- Comunidades seguras y prósperas.
- Una vida en la comunidad para todas las personas.
- Cero abuso de drogas en la comunidad.

La **misión** describe el motivo o la razón de ser de una institución o una organización. En el caso de un plan local sobre drogas, responde al trabajo conjunto que se llevará a cabo entre todos los actores. Todas las partes interesadas que participan en la política local sobre drogas deben poder recitar fácilmente la declaración de misión.

Ejemplos de misión:

- Reducir el uso de drogas y sus consecuencias.
- Reducir el crimen y proteger a las comunidades.
- Mantener el municipio seguro frente a las amenazas de las drogas.
- Proteger a las poblaciones vulnerables de los daños de las drogas.

La(s) **meta(s)** definen las principales directrices en apoyo de la misión, y explican cómo se abordará está en términos generales. Se recomienda establecer una meta general para la reducción de la demanda (prevención, tratamiento, recuperación e integración social) y otra meta para la reducción de la oferta (aplicación de la ley y control).

⁵⁹ United Nations (2019). *International Guidelines on Human Rights and Drug Policy*. New York: Author.

⁶⁰ CICAD/OEA (2019). Op. cit.

Ejemplos de metas:

- Mejorar la salud y el bienestar físico, mental, social, espiritual y económico de la ciudadanía, a través de la prevención, el tratamiento, la rehabilitación y la integración social de personas con consumos problemáticos de drogas.
- Prevenir, interrumpir o reducir la producción, el tráfico y la distribución de drogas ilícitas.
- Mejorar el desarrollo saludable de la comunidad mediante la implementación de respuestas a los problemas propios del consumo problemático de drogas legales e ilegales.

Los **objetivos** definen las líneas de acción para lograr las metas que se pretenden alcanzar en un periodo determinado de tiempo. Se basan en la visión y la misión de la política, y determinan las intervenciones, programas y actividades que se ejecutarán para cumplirlos.

Los objetivos son declaraciones concisas y claramente definidas sobre cómo un municipio se propone afrontar las consecuencias negativas de un problema. Van acompañados de indicadores que permitirán evaluar el grado de logro de los objetivos.

Para la formulación de objetivos se ha de tener en cuenta:

1. Los objetivos se formulan en base a los problemas identificados en el diagnóstico local sobre drogas.
2. Los objetivos han de ser realistas, es decir, que se puedan alcanzar, para lo que se deberán tener en cuenta los recursos humanos y materiales disponibles.
3. Los objetivos deben tener en cuenta las acciones que llevan adelante otras jurisdicciones en el municipio, como Nación y/o Provincia o Departamentos, y las que se implementan desde la sociedad civil, a fin de no superponer acciones ni esfuerzos.

Ejemplos de los objetivos:

- Desarrollar, fortalecer y mantener los mecanismos institucionales adecuados que faciliten la coordinación, planificación, ejecución, seguimiento y evaluación eficaz y eficiente de la política local de drogas y sus intervenciones asociadas.
- Fortalecer programas de reducción de la demanda con un enfoque de salud pública utilizando actividades basadas en evidencia y con un enfoque multisectorial.
- Fortalecer los programas de prevención universal, selectiva e indicada existentes dando prioridad a los preescolares y adolescentes.
- Revisar y establecer programas de rehabilitación y tratamiento para personas con consumos problemáticos de drogas, con enfoque de género y de derechos humanos.

- Promover la integración social y laboral de las personas en procesos de recuperación de las drogas.
- Promover el desarrollo alternativo en la comunidad, reduciendo la producción de drogas ilegales.
- Controlar la venta al público de alcohol, tabaco y drogas ilegales, mediante el establecimiento y aplicación de normativas específicas.

A la hora de formular objetivos, recordemos que en el apartado 2.3 de este documento, *Seguridad ciudadana y bienestar social: respuesta de los gobiernos locales*, se decía que la actuación de los gobiernos locales en la reducción de la oferta de drogas es muy limitada porque, en general, es competencia de los gobiernos de primera y/o de segunda jurisdicción. En cambio, los gobiernos locales tienen plena competencia para reducir la demanda de drogas. Aun así, pueden llevar adelante distintas actividades desde un *Enfoque de Seguridad Ciudadana* que permite articular acciones junto con otros actores como la sociedad civil, con una mirada proteccionista de la persona y la comunidad.

A la hora de establecer objetivos podemos inspirarnos en la conocida como teoría del cambio. Desarrollada originalmente como una herramienta para apoyar la planificación y la evaluación de intervenciones comunitarias, tiene como objetivo identificar los mecanismos a través de los que se espera lograr el cambio ^{61,62}. La teoría del cambio es un modelo conceptual, presentado a menudo en forma de dibujo, diagrama o mapa, que pretende explicar cómo funciona una intervención, identificando sus diferentes componentes y la vinculación entre ellos. Como mínimo tiene que incluir los objetivos generales de un programa o intervención, los resultados y los procesos intermedios a través de los que es posible lograr el cambio que con la intervención se pretende y las diferentes actividades que se quieren llevar a cabo o que se estén implementando

¿Cómo se trabaja con la teoría del cambio?

Una teoría del cambio se desarrolla de manera participativa e interactiva, generalmente en formato taller y con el apoyo de una persona facilitadora. La tabla 1 presenta un modelo simplificado de guion de preguntas para una sesión de teoría del cambio destinada a la planificación y el diseño de un programa o una intervención. La figura 9 muestra las relaciones que establece la teoría del cambio entre los problemas identificados y los resultados esperados como consecuencia de la implementación de la política local.

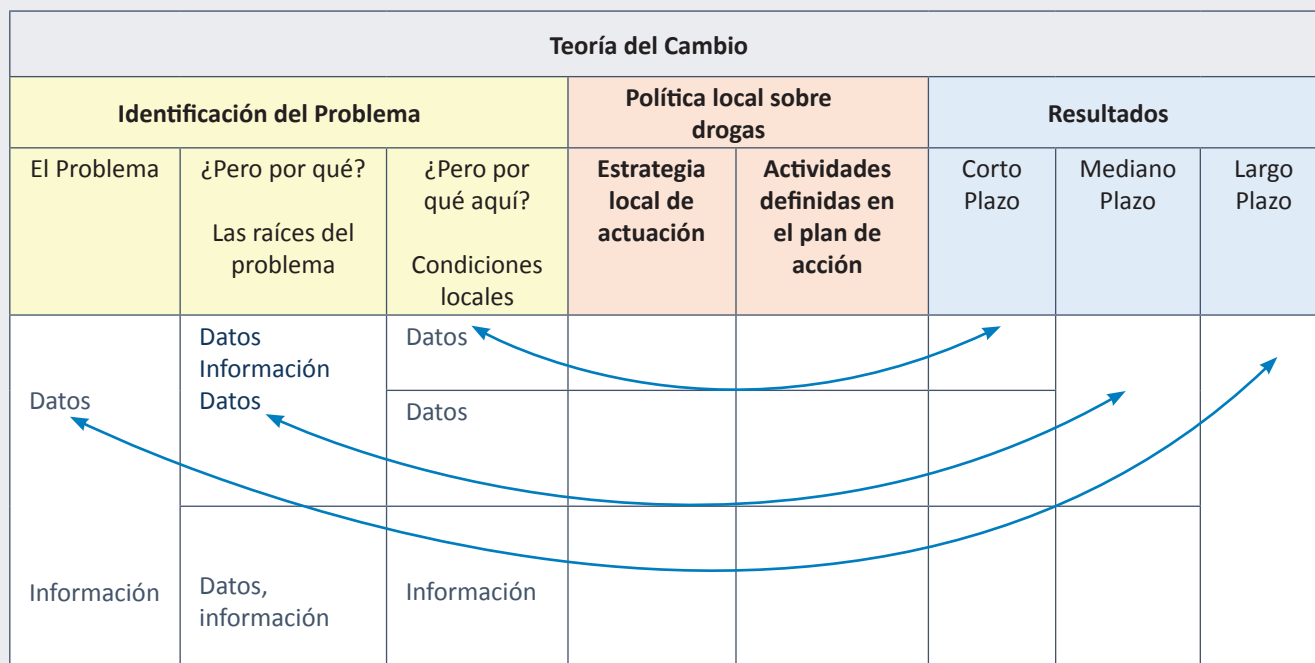
⁶¹ Anderson, A. The community builder's approach to theory of change The Aspen Institute, New York (2005), p. 37.

⁶² Connell, J.P., A.C. Kubisch, L. Schorr, et al. (Eds.), New approaches to evaluating community initiatives: concepts, methods, and contexts. The Aspen Institute, New York (1995), p. 243.

Tabla 1. Modelo simplificado de preguntas para el desarrollo de una teoría del cambio en fase de planificación

Objetivos	Preguntas para el diálogo en fase de planificación
1. Identificar resultado(s) a largo plazo	¿Cuál es el resultado principal que la política sobre drogas pretende lograr?
2. Identificar resultados intermedios (incluyendo cómo serán evaluados)	¿Qué cambios/resultados a medio y corto plazo te gustaría ver o qué cambios deberían suceder para lograr los resultados a largo plazo establecidos en el punto 1?
3. Describir y planificar acciones (incluyendo cómo serán evaluadas)	¿Qué acciones es necesario llevar a cabo para alcanzar los resultados intermedios?
4. Explicar el cambio a través de diálogo y reflexiones	¿Por qué y cómo crees que esta actividad puede llevar a este resultado? ¿Esta actividad está basada en la evidencia? ¿Qué estás asumiendo que pasará? ¿Qué crees que puede facilitar o evitar que este resultado pueda alcanzarse?
5. Personas clave	¿Quiénes son las personas clave en este proceso? ¿Cómo se relacionan entre ellas? ¿Cuál es su papel en este programa o intervención? ¿Están todas involucradas en este proceso de planificación? ¿Cómo podemos implicar a las que no están y deberían estar?
6. Contexto	¿Qué más elementos pueden afectar a este proceso? Por ejemplo, ¿qué instituciones formales y no formales, marcos legales, planes o estrategias, prácticas culturales, etc., hay que considerar?

Figura 9. Relaciones entre problemas identificados y resultados esperados



3ª ETAPA - PLAN DE ACCIÓN LOCAL SOBRE DROGAS

3.1 Planificación de actividades

Cuando se trata de implementar la estrategia, los planes de acción son esenciales porque describen las actividades y el conjunto de dinámicas y procesos necesarios para llevarlas a cabo. Las actividades se consideran la médula pragmática de la política local sobre drogas porque con ellas se pretende alcanzar los objetivos y las metas formuladas. Se puede afirmar que las actividades, en sí mismas, son la intervención que se ha elegido llevar a cabo para conseguir los objetivos establecidos en la etapa anterior (*Estrategia local sobre drogas*).

El plan de acción se convierte en el medio para:

- Fijar las actividades que se consideren necesarias para cumplir con los objetivos y metas de la estrategia.
- Asignar instituciones o personas responsables para llevar a cabo las actividades.
- Identificar los recursos que se necesitarán para cada actividad.
- Definir indicadores para evaluar el cumplimiento de las actividades.
- Precisar el tiempo de ejecución de las actividades.

Es importante aclarar que un plan de acción pondrá su foco no solo en las drogas ilegales, sino también en las legales, a fin de que puedan enmarcarse acciones, sobre todo en lo referido a la oferta y demanda de alcohol⁶³ y tabaco⁶⁴ en el municipio.

Componentes del plan de acción

Para el logro de cada objetivo se formulan una serie de actividades. La suma de la ejecución de las actividades ha de lograr el cumplimiento del objetivo. Las actividades planificadas pueden ser programas, proyectos, reuniones, talleres/cursos de formación, elaboración/publicación de documentos, informes o publicaciones, firma de un acuerdo, puesta en marcha de un servicio, etc. En este punto resulta vital asignar personas y/o instituciones responsables de la ejecución de cada actividad. Es importante involucrar y comprometer a todos los actores a los que hemos venido haciendo referencia a lo largo del documento. La asignación de tareas y responsabilidades tiene que estar balanceada en base a las capacidades, competencias y recursos de dichos actores. Es conveniente que esta asignación de roles y responsabilidades se pueda llevar a cabo a partir de consensos, evitando de este modo generar dificultades en las interacciones entre los actores.

Las personas o los equipos responsables de formular el plan de acción deben identificar los recursos necesarios para completar cada actividad. Los recursos son muy importantes en la implementación de cualquier actividad, y si no se asignan adecuadamente pueden llevar a que el plan local fracase. Aparte de la identificación de recursos, también es muy importante su gestión durante el periodo de implementación del plan. Los recursos han de estar disponible y accesibles al momento de hacer uso de ellos.

Los recursos pueden ser internos y externos. Normalmente los recursos internos provienen del gobierno local y los externos de otros actores como fundaciones, ONG, etc. Independientemente de la procedencia es importante que los equipos responsables de la elaboración de presupuestos estimen su costo, teniendo en cuenta que algunos costos ya pueden estar incorporados a los recursos existentes (tanto internos como externos).

Cada actividad debe contar como mínimo con un **indicador** que aporte la información necesaria para verificar el progreso hacia el logro de los objetivos establecidos. Constituyen la base del seguimiento y evaluación del plan. Debido a su gran importancia, los indicadores deben ser claros, concretos, medibles y accesibles para aportar información durante todo el proceso de implementación. Los indicadores se expresan de forma que puedan ser verificables en términos de cantidad y tiempo.

Por último, todas las actividades tienen que planificarse para un periodo concreto, e identificar el resultado esperado con la finalización de cada actividad. La tabla 2 muestra un modelo de presentación de las actividades necesarias para cada objetivo.

⁶³ OMS (2010). Estrategia mundial para reducir el uso nocivo de alcohol. Accesible online: https://www.who.int/substance_abuse/activities/msbalestrategies.pdf

⁶⁴ WHO (2019). Global strategy for accelerate tobacco control: advancing sustainable development through the implementation of the WHO FCTC 2019-2025. Accesible online: <https://fctc.who.int/publications/m/item/global-strategy-to-accelerate-tobacco-control-advancing-sustainable-development-through-the-implementation-of-the-who-fctc-2019-2025>

Tabla 2. Modelo para la planificación de actividades

Objetivo #:						
Actividades		Responsable(s)	Recursos necesarios	Indicador de progreso	Fecha de finalización	Evidencia de mejora
¿Qué actividades se necesitan realizar para lograr el objetivo? (ordenarlas por orden lógico de ejecución)		¿Quién es el responsable de llevar a cabo cada actividad?	¿Cuáles son los recursos necesarios para cada actividad?	¿Cómo sabrá si la actividad se ha realizado exitosamente?	¿Cuándo espera cumplir con la actividad?	¿Qué resultado esperado se logra con la actividad?
1						
2						
3						
4						
...						

El tipo de actividades que puede tener un plan de acción local son muy diversas, y básicamente se pueden clasificar en las siguientes categorías:

1. Promoción de la salud en la comunidad.
2. Prevención universal, selectiva, indicada y ambiental del consumo de drogas.
3. Atención/tratamiento:
 - Atención primaria, orientada a la atención de los trastornos por abuso de drogas.
 - Atención especializada (unidad de desintoxicación hospitalaria, residencias de día y tratamientos residenciales).
 - Servicios de primer contacto o ayuda: primera escucha, orientación familiar, etc.
4. Integración social, laboral y escolar de personas afectadas por el abuso de drogas.
5. Reducción de riesgos y daños asociados con las drogas: infecciones, violencia, trastornos mentales, etc.
6. Regulación ambiental: normativas sobre espacios recreativos, nocturnidad, regulación de alcohol y tabaco, etc.
7. Estudios epidemiológicos sobre factores de riesgo, patrones de consumo, características de poblaciones afectadas, etc.

Veamos algunos desarrollos:

1. Actividades de prevención. La prevención es quizá el eje de trabajo que más interés despierta a las personas responsables de las políticas locales sobre drogas. Su alcance masivo, su demanda continua y la diversidad de personas que pueden participar, la vuelve atractiva. Sin embargo, no siempre las actividades que se proponen como preventivas cuentan con la fundamentación suficiente, ni están basadas en teorías sólidas y evidencia científica.

El libro de Augusto Pérez Gómez et al., *De la prevención y otras historias*⁶⁵, presenta un completo panorama de *la historia y evolución de la prevención del consumo de alcohol y otras drogas en América Latina y en Europa*, mostrando cómo la prevención ha pasado por etapas muy diversas en Latinoamérica, basándose muchas veces en prácticas intuitivas sin fundamentación científica. En este sentido, es importante garantizar la calidad de la prevención mediante la implementación de programas efectivos basados en la evidencia científica disponible^{66,67,68}.

Los objetivos de la prevención en una comunidad son plurales, ya que la población destinataria es variada y las modalidades de consumo también lo son. Pero en términos generales, se tiende a perseguir los siguientes niveles de resultados:

1. **Evitar o impedir el consumo de drogas.** Este es un objetivo muy drástico, y necesita sectorizar la población sobre la que se va a intervenir para volverlo viable. Por ejemplo, es un buen objetivo si se lo focaliza en el grupo etario de niños, niñas y adolescentes (menores de edad). Pero no parece un objetivo realista si se dirige a personas adultas consumidoras.
2. **Evitar o disminuir las conductas de abuso de drogas.** Este sí puede considerarse un objetivo viable dirigido a mayores de edad, por ejemplo.
3. **Reducir los problemas vinculados a las consecuencias del consumo.** Es este un objetivo inscripto dentro de las estrategias de reducción de las consecuencias adversas asociadas con las drogas, que pueden funcionar muy bien para poblaciones de riesgo específicas.

Los países suelen contar con programas de prevención universal implementados desde los gobiernos centrales, lo cual es una ventaja para todo municipio donde se apliquen. Pero estos programas, por ser de naturaleza masiva y de amplia cobertura, tienden a perder de vista las características del consumo de sustancias en poblaciones o territorios específicos. Este vacío puede ser detectado durante el diagnóstico situacional de un municipio, y traducirse en el diseño de intervenciones preventivas bien focalizadas en poblaciones específicas o de riesgo, y hechas a medida de esa necesidad local, o también en adaptaciones locales de los programas nacionales.

Si bien la prevención es un campo amplísimo de intervención, hoy se menciona habitualmente la necesidad de contar con tres tipos de prevención —**universal, selectiva e indicada**—, según el nivel de riesgo en relación con el consumo de drogas en el que una población específica se encuentre⁶⁹. Sin embargo, cuando se mencionan estas modalidades de prevención se suele dejar de lado un cuarto tipo que resulta clave para una política municipal sobre consumo de drogas. Nos referimos a la denominada prevención ambiental, definida como aquella que tiene por objetivo modificar las condiciones ambientales, culturales, so-

⁶⁵ Pérez, A. et al. (2015). *De la prevención y otras historias. Historia y evolución de la prevención del consumo de drogas en América Latina y en Europa*. Accesible online: https://www.researchgate.net/publication/301789031_De_la_prevenccion_y_otras_historia_Historia_y_evolucion_de_la_prevenccion_del_consumo_de_drogas_en_America_Latina_y_en_Europa

⁶⁶ UNODC (2018). Op. cit.

⁶⁷ EMCDDA (2011). *Estándares europeos de calidad para la prevención de drogodependencias. Manual para profesionales de prevención*. Accesible online: https://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/646/EMCDDA_%20Estandares-europeos-de-calidad-para-la-prevenccion-de-las-drogodependencia.pdf

⁶⁸ COPOLAD (2014). *Calidad y evidencia en reducción de la demanda de drogas. Marco de referencia para la acreditación de programas*. Accesible online: http://sisco.copolad.eu/web/uploads/documentos/CRITERIOS_completo_para_web.pdf

⁶⁹ Gordon, R. (1987). «An operational classification of disease prevention». En J. A. Steinberg y M. M. Silverman (Eds.), *Preventing mental disorders* (pp. 20-26). Rockville, MD: U.S. Department of Health and Human Services.

ciales, físicas y económicas inmediatas que median las decisiones que toman las personas sobre el uso de drogas. Como se desprende de la definición, el municipio tiene la capacidad de regular, por ejemplo, políticas referidas al control de la oferta del alcohol y el tabaco, los consumos en locales nocturnos, el control vial, o de crear espacios físicos de diversión para jóvenes o de participación ciudadana, etc. Es decir, que tiene la capacidad de reglamentar normas sociales, construir espacios físicos y sociales de diversión y participación comunitaria, entre otras actuaciones, de manera que puedan actuar como factores de protección con respecto a las conductas adictivas.

La prevención ambiental se traduce en algunas intervenciones que solo pueden ser puestas en marcha por la autoridad municipal y que han sido probadas en su efectividad. De ahí la importancia de que los municipios conozcan esta herramienta de trabajo preventivo. Regulaciones de horarios de venta de alcohol, capacidad de los vasos en que se expende la bebida en los locales nocturnos, cuidado de los espacios de diversión adolescente y juvenil, proyectos como parques educativos, etc.

Todo lo que sabemos de prevención puede ser aplicado desde un municipio, y de hecho hay innumerables experiencias de gobiernos locales que han tomado la decisión de diseñar un plan de acción enfocado a la prevención en cualquiera de sus modalidades y destinado a distintas poblaciones.

2. Actividades de atención/tratamiento. En la mayoría de los países, la responsabilidad de los temas de salud recae en los gobiernos nacionales y/o provinciales o departamentales. Esto hace que los gobiernos locales estén exentos de los temas más complejos de la salud, y sí desarrollen acciones en áreas como Atención Primaria en Salud o servicios de menor complejidad en la escala del sistema sanitario. Si hablamos de municipios grandes o mega municipios será común encontrar un panorama distinto, donde el gobierno local tiene mayores responsabilidades en sanidad.

El municipio tiene la responsabilidad de ofrecer acceso a servicios a la ciudadanía. Los centros de salud municipales son los dispositivos de salud más cercanos a las personas. En el tema del consumo de drogas, la cercanía de los servicios es especialmente importante, pues posibilita que las personas realicen la primera consulta o atención.

Las actividades que pueden utilizarse para aprovechar esta cercanía pueden ser:

- 1. Servicios para abordar el consumo problemático de drogas desde la Atención Primaria en Salud (APS):** Estos servicios, utilizados a tiempo, pueden diluir un consumo abusivo incipiente; la persona encuentra acompañamiento para sus primeros acercamientos a las drogas y de esta manera se evita que el consumo se incremente y cronifique. Para esto existe la herramienta ASSIST⁷⁰, de la OMS, diseñada para ser aplicada en el marco de la APS, acompañada de una Intervención Breve, claramente pautada, que puede ser utilizada por personal de los equipos de salud capacitados para ello. Esta estrategia facilita la detección temprana del abuso de drogas, y puede utilizarse como una efectiva puerta de ingreso al sistema sanitario por parte de las personas que consumen drogas.
- 2. Servicios de escucha y orientación:** Estos servicios permiten acercar a las comunidades a un dispositivo que favorece el primer contacto entre personas usuarias de

⁷⁰ OPS/OMS (2022). La prueba de detección de consumo de alcohol, tabaco y sustancias (ASSIST) - Manual para uso en la atención primaria". Washington, D.C: Autor. Accésinle online: https://www.who.int/substance_abuse/activities/assist_screening_spanish.pdf

drogas, sus seres queridos y el sistema sanitario. Estos dispositivos ayudan a bajar el umbral de resistencia a las primeras consultas, y ofrecen una valiosa oportunidad de orientación.

- 3. Dispositivos de intervención territorial:** Estas modalidades complementan a las dos anteriores, a través de formas de intervención territorial que ofrecen oportunidades asistenciales de bajo umbral a usuarios/as de drogas.

Junto con estas modalidades de tratamiento inicial, o de primer contacto, tenemos los dispositivos más clásicos en los cuales los municipios pueden también involucrarse, como:

1. Unidades de desintoxicación.
2. Centros de tratamiento ambulatorio.
3. Casas de medio camino.
4. Centros residenciales.

3. Actividades de integración social (laboral y educacional). Las actividades dirigidas a promover la integración social de las personas afectadas por las drogas contribuyen a su recuperación, o a prevenir consumos. Actividades enfocadas a ofrecer servicios de integración son de gran utilidad para la comunidad, y consisten en la generación de alternativas educativo-terapéuticas, o de formación en oficios para personas que, por sus problemas de abuso de drogas, fueron expulsadas del sistema educativo o laboral, o nunca pudieron ingresar a él.

Estos dispositivos pueden ser implementados en alianza con instituciones educativas del municipio o también con empresas si se trata de la inserción laboral. La capacitación en oficios es un buen componente de estos dispositivos.

4. Actividades de capacitación/ formación de profesionales. Este es un eje habitual en las políticas municipales, al igual que la prevención. A través de él se busca contar con recursos humanos capacitados de manera permanente, entrenados en la problemática de los consumos y con competencia para estimular a la ciudadanía y las instituciones de la comunidad en la puesta en marcha de acciones preventivas o de atención primaria, sobre todo, a través de foros, cursos, seminarios, talleres, etc. En toda comunidad hay personas e instituciones interesadas en saber más de este tema, y comprometerse en acciones específicas. Las capacitaciones pueden dirigirse a públicos muy diversos: docentes, líderes juveniles o sociales, grupos de padres y madres, profesionales de la salud o de la justicia, etc.

En este ámbito, las políticas municipales tienen un buen argumento para trabajar en alianza con instituciones formadoras como pueden ser el profesorado, los institutos de enseñanza y las universidades, a efectos de trabajar de manera conjunta programas de educación continua en el tema del consumo problemático de drogas.

5. Epidemiología. El desarrollo de estudios epidemiológicos locales es una deuda pendiente en toda Latinoamérica, pues son pocos los países donde sus municipios pueden contar con datos propios de seguimiento sobre la problemática de las drogas. Normalmente solo los grandes municipios tienen esta capacidad. Por ejemplo, monitoreo de atención en urgencia y siniestralidad vinculada con el uso de alcohol u otras drogas; estudio sobre consumo de drogas en población escolar; estudios sobre relaciones entre abuso de alcohol y condiciones laborales; etc.

3.2 Cronograma de actividades

Todas las actividades de un plan de acción deben planificarse para un tiempo determinado. Desarrollar un cronograma de actividades ayudará a organizar el trabajo de manera lógica y racional, permitirá distribuir los esfuerzos y los recursos con que se cuente a fin de racionalizarlos en el transcurso de la ejecución del plan de acción y hará posible ir monitoreando y evaluando el trascurso del plan y el alcance de los objetivos en el momento prefijado.

Habitualmente, el cronograma es presentado en una tabla, en la que la variable horizontal es la representación del tiempo en meses (o en semanas, si es pertinente) y en la variable vertical se plantean las actividades en orden secuencial. La tabla 3 presenta un modelo de cronograma.

Tabla 3. Cronograma de las Actividades

N	Actividades (Programas, intervenciones, acciones, etc.)	Año 1			Año 2			Año 3			Año 4			..		
		ENE-ABR	MAY-AGO	SEP-DIC	ENE-ABR	MAY-AGO	SEP-DIC	ENE-ABR	MAY-AGO	SEP-DIC	ENE-ABR	MAY-AGO	SEP-DIC	ENE-ABR	MAY-AGO	SEP-DIC
Objetivo 1:																
1																
2																
3																
...																
Objetivo 2:																
1																
2																
...																

3.3 Adquisición de recursos y presupuesto

Finalizada la fase de planificación de las actividades, se han de identificar los recursos necesarios y cómo obtenerlos. Es necesario consultar el cronograma del plan de acción para determinar cuándo se van a necesitar los distintos recursos, y poder comprobar y asegurar su disponibilidad en el momento en que se los necesita.

Tener identificados los recursos humanos, materiales y económicos con los que el municipio cuenta, le permitirá centrarse en las necesidades y los problemas sobre los que se decidió trabajar. Por otra parte, no se ha de olvidar que el gobierno local no es el único que trabaja en este tema; también los gobiernos de segunda y de primera jurisdicción suelen contar con programas en marcha, a la vez que resulta un gran aporte que la sociedad civil desarrolle algunas tareas. Contar con esta información es vital para evitar la superposición de acciones y trabajar complementando esfuerzos.

Toda política pública necesita traducirse en un presupuesto concreto para su funcionamiento. **Sin presupuesto ni recursos adquiridos o disponibles ninguna política sobre drogas podrá avanzar hacia el cumplimiento de sus objetivos.**

El financiamiento de las actividades no necesariamente deberá provenir en exclusiva del gobierno local; también los actores que participan en la política local pueden contribuir. En muchos casos, y dependiendo del país, las autoridades nacionales de drogas disponen de programas de descentralización de la política nacional o de proyectos que ofrecen financiamiento destinado a los gobiernos locales. En todo caso, las personas con responsabilidad política deben desplegar toda su creatividad para conseguir financiamiento.

Una vez determinado el presupuesto general, se deberá asignar a cada programa o proyecto constitutivo del plan su partida correspondiente. En los municipios grandes es común encontrar equipos técnicos directamente dedicados al área de la cual depende el plan, pero en los medianos y pequeños, ante la imposibilidad de contar con recursos humanos específicos, se suele trabajar con equipos técnicos pertenecientes a distintas áreas que suman a su agenda de trabajo el tema del consumo de drogas.

Para que el plan de acción sea realista y sostenible es importante que el presupuesto incluya el coste de todos los recursos que se van a utilizar en el desarrollo de las actividades. Es este un ejercicio estratégico de cuya calidad dependerá en buena medida la viabilidad del plan.

4ª Etapa - PLAN DE MONITOREO Y EVALUACIÓN

4.1 Seguimiento del desempeño de las actividades

El desarrollo de un plan de monitoreo y evaluación es fundamental para una buena gestión de la intervención local y para la valoración de los resultados alcanzados. Monitoreo y evaluación son dos conceptos relacionados, pero diferentes:

- El **monitoreo** es el escrutinio continuo o la recopilación de datos de rutina sobre diversos factores relacionados con el desarrollo de las actividades del plan durante un intervalo de tiempo regular. Es una actividad constante, y típicamente incorpora datos de indicadores de desempeño del plan, para enfocarse en lo que está sucediendo y brindar información sobre si la implementación sigue el itinerario previsto. Los datos de los indicadores de seguimiento y desempeño suelen ser útiles para evaluar las actividades en curso, los productos y algunos resultados a corto plazo, pero son menos útiles para responder preguntas sobre si el programa en sí contribuyó a los resultados deseados a largo plazo y por qué. Además, el seguimiento aporta indicaciones sobre el alcance del progreso de productos intermedios y del uso de fondos. Es útil, por tanto, para reasignar recursos o establecer ajustes en la gestión.
- La **evaluación** es la valoración sistemática y objetiva del plan de acción en marcha, o bien ya finalizado, incluidos su diseño, implementación y resultados. Se desarrolla durante o al final de la ejecución del plan de acción, para determinar si la política local contribuyó a los resultados deseados: qué se ha logrado, cómo y por qué. También contribuye a mejorar el desempeño de las actividades existentes, evaluar sus efectos e impactos y tomar decisiones sobre la planificación futura. En cualquier caso, monitoreo y evaluación deben estar integrados en el proceso de planificación.

El monitoreo y la evaluación contribuyen a:

- Continuar, modificar o interrumpir la estrategia o el plan de acción de la política local.
- Mejorar las prácticas y procedimientos que ya existen.

- Modificar elementos del plan de acción como las intervenciones, actividades y plazos.
- Ampliar la cantidad de sitios donde se implementará la política.
- Asignar recursos entre áreas, programas o actividades en competencia.
- Brindar información a las partes interesadas sobre el progreso hacia una mejor salud y seguridad.

La evaluación de una política se enfoca en tres ejes:

Ilustración y comprensión	Retroalimentación o mejora	Control de responsabilidades y rendición de cuentas
Ilustrar, aclarar, dar luz, comprender qué está pasando y cómo funciona un programa. La evaluación produce un cambio aportando más información al programa o intervención.	Feedback sobre las intervenciones, programas o actividades, que permite mejorar y progresar en un proceso de aprendizaje.	No solo rendición de cuentas en términos económicos o financieros, sino también en términos sociales y políticos.

Ejemplos de objetivos para un plan de monitoreo y evaluación de la política podrían ser los siguientes:

- Valorar en qué medida se han cumplido los objetivos y metas establecidos.
- Recopilar información sobre el avance del plan de acción.
- Identificar los efectos deseados o no deseados, y los obstáculos o barreras que afectan el avance de las actividades.
- Mostrar cómo las actividades y los procedimientos conducen a los resultados e impactos deseados.

En este sentido, la evaluación de políticas públicas no es un proceso desligado ni separado de la planificación estratégica, por lo que han de ser pensados al mismo tiempo cuando se determinan los objetivos y las metas.

En la evaluación se toma distancia de las actividades que se llevan adelante, a fin de transformarlas en un objeto de estudio. Se trata de una forma de investigación-acción⁷¹, ya que mientras se están llevando adelante los procesos se construye una mirada, con la intención de objetivar lo que se hace para evaluarlo con metodologías específicas⁷². Por ello decimos que la evaluación es una valoración de las acciones desarrolladas a fin de que podamos medir y/o determinar cuán cerca o lejos estamos de los objetivos previamente planteados.

⁷¹ Lewin, K. (1946). Action Research and Minority Problems, Journal of Social Issues 2(4): 34-46.

⁷² Lewin, K. (1946). Op. cit.

El proceso de monitoreo y evaluación en la práctica

Al empezar, es necesario reflexionar sobre los **actores** implicados: ¿qué necesitan conocer? En función de la respuesta:

- 1) Identificar qué **tipo de evaluación** precisamos según las **decisiones** a tomar, por quiénes y cuándo.
- 2) Establecer los **indicadores** para cada objetivo, modulando recursos y esfuerzo global requerido.
- 3) Definir fuentes de verificación, almacenamiento, procesamiento y tipo y uso de los reportes.
- 4) **Definir quién** lo va a hacer (interna, externa, mixta).
- 5) Establecer **cuánto cuesta** en tiempo y dinero (3-5% del presupuesto).
- 6) Ser **coherente** con el marco lógico o teoría del cambio utilizada.
- 7) Garantizar los derechos relativos a la protección de los **datos de carácter personal**.

Como vimos al presentar la 2ª etapa (*Estrategia local sobre drogas*), la **teoría del cambio** es una herramienta útil para apoyar la evaluación de intervenciones comunitarias, además de su planificación⁷³. Puede describirse como la «caja negra» de las intervenciones: qué pasa cuando se ponen ciertos recursos en forma de intervención en un contexto concreto, y cómo y por qué se llega a alcanzar ciertos resultados. La teoría del cambio puede verse como un método de recopilación de datos en el contexto de una investigación evaluativa sobre un determinado programa o intervención comunitaria, para ayudar a la persona investigadora a comprender dicho programa y especificar el enfoque de la evaluación que se va a realizar.

4.2 Tipos de evaluación: de necesidades, de diseño, de proceso y de resultados

Hay muchos tipos de evaluaciones y, por lo tanto, muchas y distintas metodologías para evaluar. Por lo general, conviene que quien diseñe y ejecute la estrategia y el plan de acción de la política cuente con un equipo técnico independiente para la evaluación, para evitar los sesgos propios de una autoevaluación. De todos los tipos de evaluación posibles mencionaremos cuatro, que son en definitiva y a nuestro entender los más relevantes⁷⁴ (tabla 4).

Tabla 4. Tipos de evaluación a realizar para una política

Evaluar la política local sobre drogas			
Evaluación de necesidades	Evaluación de diseño	Evaluación de proceso	Evaluación de resultados

⁷³ Cassetti, V. y Paredes-Carbonell, J. J. (2020). La teoría del cambio: una herramienta para la planificación y la evaluación participativa en salud comunitaria. *Gaceta sanitaria*, vol 4 (3). Accesible online: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0213911119301591?via%3Dihub>

⁷⁴ Alvira Martín, F. (2002). *Manual para la elaboración y evaluación de Programas de Prevención del Abuso de Drogas*. Madrid: Agencia Antidroga de la Comunidad de Madrid.

Evaluación de necesidades. Se realiza al comienzo de la formulación de la política como insumo para su diseño (ver 1ª Etapa). También conviene mantenerla activa durante todo el periodo de implementación de la política, a fin de ajustar actividades y procesos a las necesidades diagnosticadas en la población, inevitablemente cambiantes. La planificación local tiene que estar adaptada a cada realidad; no se pueden copiar intervenciones sin esta evaluación.

El objeto principal de la evaluación de necesidades es conocer el contexto en el que se va a intervenir para que la planificación (objetivos, sustancias, recursos...) esté bien adaptada a la realidad:

- a. Conocer adecuadamente las características de la población destinataria, contexto y zona que habita y en la cual se aplicará la política.
- b. Conocer la idiosincrasia del lugar, su cultura, costumbres y valores, a fin de detectar cuáles son los aspectos sobre los que más conviene intervenir y en qué momento.
- c. Adecuar el cronograma de actividades, así como la intensidad y duración de las intervenciones a las características detectadas de la población destinataria.

Incluye aspectos demográficos, de consumo, culturales, antropológicos, políticos o geográficos, consumos de diferentes sustancias, percepción y preocupaciones frente al consumo y las personas que consumen, las competencias de las distintas instituciones, los recursos existentes, entre otros.

La evaluación de necesidades nos acerca a aquellos aspectos de la realidad social en la cual conviene intervenir y, por lo tanto, nos permite trabajar mejor en base a metas realistas y a la medida de la población beneficiaria. Nos ayuda también a identificar y dimensionar la intensidad y perfiles de la problemática. Sin una buena evaluación de necesidades cualquier plan estará alejado de lo que realmente se tenga que hacer respecto a la problemática del consumo de sustancias en una localidad.

Algunas preguntas que nos pueden ser útiles para orientar una evaluación de necesidades son⁷⁵:

- ¿Qué objetivos políticos tiene el gobierno local en este tema?
- ¿Qué percepción de necesidades hay en la población o en las distintas subpoblaciones?
- ¿Qué posición hay en este gobierno local respecto a la prevención y tratamiento del consumo de drogas?
- ¿Qué tipo de sustancias se consumen en el municipio?, ¿Por quién?, ¿Con qué consecuencias para la comunidad?
- ¿Cuál es el sector de la población más vulnerable al consumo de sustancias?
- ¿Qué opinión tiene la ciudadanía sobre quienes abusan del alcohol, del tabaco o consumen drogas ilegales?
- ¿Qué servicios de salud están disponibles y cuáles no?
- ¿Cuál es la cantidad de personas que se podrán beneficiar de la política?
- ¿Cuál es el grado de coordinación interjurisdiccional e intramunicipal?

⁷⁵ CONACE (2007). Experiencia Chilena en Evaluación de Programas de tratamiento y rehabilitación del consumo problemático de sustancias psicoactivas. Santiago de Chile: Gobierno de Chile.

Evaluación de diseño. Se realiza preferentemente durante la fase de planificación, o inmediatamente después, para asegurarnos de que el plan de acción está bien elaborado y sigue un orden lógico y coherente donde cada uno de sus componentes guarde relación con el anterior. En este sentido, la evaluación de diseño analiza la **consistencia entre los diferentes componentes de la planificación** bajo el enfoque del marco lógico (sería igualmente válido el uso de la teoría del cambio u otro enfoque similar). Analizar la coherencia interna del plan de acción una vez elaborado nos ayudará a establecer si las actividades han sido consistentes con los objetivos y si guardan un orden lógico entre sí.

Se buscará que exista continuidad y coherencia entre los objetivos, los resultados, los indicadores y los recursos disponibles y necesarios; cada componente debe guardar relación con el anterior y preparar el camino para el siguiente paso. En principio, debemos asegurar que el indicador asignado para evaluar una actividad mida lo que queremos medir, y en segundo lugar que nos permita evaluar si los objetivos realmente se pueden alcanzar. Esto resulta indispensable, ya que es posible encontrarse con muy buenos objetivos que se propone un gobierno local en torno al tema del consumo de drogas, junto con una ausencia o incoherencia en los indicadores asignados para medir su grado de consecución.

La evaluación de diseño no evalúa cambios; para eso están la de proceso y la de resultados. En este caso debe evaluarse si los recursos son adecuados y adaptados a las peculiaridades del ámbito local concreto. También permitirá revisar si el cronograma de actividades es realmente posible de cumplir, o si los recursos con los que se cuenta son suficientes. Por otra parte, la evaluación de diseño nos permitirá también analizar si las actividades propuestas se fundamentan en la evidencia científica, o si el o los distintos marcos teóricos en los que se basa el documento tienen realmente consistencia.

El momento de la evaluación de diseño es un ejercicio de revisión cuidadosa que nos ayudará a asegurarnos de que el plan esté correctamente elaborado⁷⁶.

Evaluación de proceso. Se desarrolla mientras el plan de acción está en marcha, con indicadores del sistema de monitoreo. Permite conocer, controlar y gestionar las actividades, estableciendo puntos intermedios que comparan la ejecución y lo planificado en aspectos como: cumplimiento del cronograma, cantidad de actividades desarrolladas, número de personas participantes, consumo de recursos, cumplimiento de los objetivos intermedios, etc.

Para ello se programan con anterioridad algunos puntos de corte donde realizar dicha evaluación. Por ejemplo, si la política dura 5 años, se puede programar un corte anual para observar el progreso y ajustar aquello que sea necesario. También puede incluir el seguimiento de algunos elementos del monitoreo de forma constante, especialmente en relación con el cumplimiento de plazos, de actividades, de cobertura, de consumo de recursos, etc., mediante cortes trimestrales o de muy corta duración (normalmente utilizados de forma interna por los equipos técnicos).

Una de las razones que justifica la evaluación de proceso es el hecho de que la política diseñada es una hoja de ruta perfectible y, por lo tanto, puede ir modificándose en el transcurso de su aplicación a fin de adaptarse mejor a la realidad. Por otra parte, la realidad a la que nos referimos es siempre cambiante, ya que el problema del uso de sustancias no es estático en su configuración sino dinámico. Siempre aparecen nuevas sustancias o patrones de consumo, cambian los contextos de diversión y la oferta de drogas legales e ilegales se va modificando con el tiempo. Por otro lado, una comunidad puede experimentar cambios en su valoración de los consumos, al igual que pueden modificarse los contextos donde estos ocurren.

⁷⁶ Alvira Martín F. (2002). Op. cit.

La evaluación de proceso estará atenta a estas modificaciones de la realidad a fin de ir adaptando la política al contexto donde se aplica. Esto puede implicar agregar o eliminar actividades durante su aplicación, o extenderlas o limitarlas más, por ejemplo.

La evaluación de proceso avisa de posibles **factores o circunstancias no previstas** (nuevo patrón de consumo, cambio legislativo, cambio en la percepción social local, etc.), de manera que sea posible ajustar el plan: diseñar nuevas actividades, compensar recursos y ajustar objetivos. También pueden incluirse en la evaluación de proceso opiniones o valoraciones cualitativas relativas a la percepción u opiniones de *stakeholders* y cómo pueden influir en el desarrollo del programa planificado.

Algunas de las posibles preguntas propias de una evaluación de proceso son:

- ¿Se está cumpliendo con el cronograma de actividades previsto?
- ¿A cuántas personas se está realmente alcanzando en la implementación del plan?
- ¿La asignación de los recursos para las actividades en marcha es conforme a lo planeado?
- ¿El plan funciona como se esperaba o necesita algún tipo de ajuste? En ese caso, ¿cuál?
- ¿Los objetivos intermedios se están cumpliendo, o hay que modificarlos o añadir y/o quitar algunos de los previamente establecidos?
- ¿Qué respuesta está generando en la población objetivo la aplicación del plan?

Tabla 5. Plantilla para la recogida de información en la evaluación de proceso

N	Actividades por objetivo	Indicador	Año 1			Año 2			Año 3			Año 4			Año 5		
			ENE- ABR	MAY- JUN	SEP- DIC	ENE- ABR	MAY- JUN	SEP- DIC	ENE- ABR	MAY- JUN	SEP- DIC	ENE- ABR	MAY- JUN	SEP- DIC	ENE- ABR	MAY- JUN	SEP- DIC
Objetivo 1:																	
1																	
2																	
Objetivo 2:																	
1																	
2																	
3																	
...																	

Evaluación de resultados. Una política local sobre drogas se implementa con el propósito de generar cambios concretos y positivos, pero se necesita que dichos cambios sean medibles a fin de poder objetivar hasta qué punto la nueva realidad buscada se ha logrado. Este tipo

de evaluación mide los resultados: en qué medida ha cambiado la realidad de las personas o del contexto en el que se implementa la política, y cómo los cambios se deben a la intervención y no a otras causas. Es más sencillo medir actividades (número de sesiones grupales y de participantes en un taller, por ejemplo) que el cumplimiento de objetivos (reducción del consumo de cocaína en el último mes), pero no se debe renunciar a este. Es importante no evaluar exclusivamente las actividades, que es la tendencia general, sino intentar evaluar el cumplimiento de objetivos, aunque sea más complicado.

Si en la fase de planificación establecemos **objetivos medibles y realistas (SMART)**⁷⁷ será más sencillo evaluar resultados. Si los objetivos fueron ambiguos, habrá más dificultades técnicas. Si no fueron alcanzables, habrá reticencias y se evitará medir resultados (nos conformaremos con actividades o productos intermedios).

Cuando implementamos actividades ante el consumo problemático de drogas, lo que queremos, entre otras cosas, es mejorar el contexto de vida en una comunidad, fortalecer conductas de auto y hetero-cuidado o acompañar en la superación personal a quienes viven el problema de las adicciones. Para ello es importante realizar un exhaustivo diagnóstico inicial, y fijar una “línea base” que explicita el punto de partida que esperamos modificar. Necesitaremos **incluir el uso frecuente de mediciones antes (línea de base) y después de la intervención**, ajustando la metodología según alcance, target y posibilidades técnicas (costes, representatividad y similares).

Este punto de partida nos permitirá luego, al finalizar la aplicación del plan de acción, comparar el estado final de la situación con el inicial, a fin de conocer qué cambios han sucedido, y si esos cambios coinciden con los objetivos previstos, ya que puede que nos encontremos con cambios no buscados. No siempre es posible realizar la línea de base y final, por lo que podemos incorporar una evaluación ex-post (en retrospectiva).

Los **grupos de control** (personas, grupos o territorios con características similares donde no se ha desarrollado la intervención) permiten comparar diferencias, y aportan consistencia a la atribución, pero no siempre es factible su utilización.

La evaluación de resultados implica responder a una doble pregunta:

- ¿Se han conseguido los resultados previstos tras la aplicación del plan de acción?
- ¿Los resultados obtenidos pueden ser atribuidos con un grado de certidumbre razonable a la realización de las actividades previstas en el plan de acción?

Algunos de los ítems que incluye la evaluación de resultados son:

- a) La descripción del procedimiento previsto para medir el grado de cumplimiento de los objetivos de la política local sobre drogas.
- b) La descripción de cómo se ha realizado en la práctica dicha evaluación, y de cuáles son los indicadores que demuestran que los cambios buscados se produjeron.
- c) La redacción de un informe de resultados donde se detallen las conclusiones y aprendizajes obtenidos⁷⁸.

⁷⁷ Específicos (Specifics), Medibles, Alcanzables, Relevantes y Temporalmente acotados.

⁷⁸ Xunta de Galicia (2011). Instrumentos para la evaluación de los programas incluidos en la cartera de servicios en materia de prevención de las drogodependencias. Diciembre 2020, de SERGAS. Accesible online: https://www.sergas.es/gal/DocumentacionTecnica/docs/SaudePublica/adicciones/Doc_Tco_INSTRUMENTOS_EVALUACION_PREV.pdf

La tabla 6 presenta un modelo de recogida de información para la evaluación de resultados.

Tabla 6. Evaluación de los objetivos y las metas de la estrategia local sobre drogas

N	Objetivos específicos	Indicador(s)	Línea de base (año)	Meta (año)
1	Ejemplo: Formular y establecer mecanismos institucionales para facilitar la coordinación, planificación e implementación de la política.	# de reuniones de coordinación entre actores por año	0 reuniones de coordinación entre actores por año	4 reuniones de coordinación entre actores por año (total: 16 reuniones)
		# de planificación de recursos por año	0 de planificación de recursos por año	1 de planificación de recursos por año (total: 4 planes)
		# de informes de progreso de implementación por año	0 de informes de progreso de implementación por año	1 de informes de progreso de implementación por año (total: 4 informes de progreso)
		# grupo o mesa de trabajo intersectorial	0 grupo o mesa de trabajo intersectorial	1 grupo o mesa de trabajo intersectorial (establecida en 2020)

Indicadores: qué son y cómo establecerlos

Un indicador es una herramienta que nos permite operativizar la presencia, ausencia, grado, intensidad o evolución de un concepto (no directamente observable, sino inferido a partir de observaciones). Aporta información de una situación, actividad o resultado, ofreciendo información relevante y única respecto al desempeño, a los recursos utilizados o al cumplimiento de objetivos.

Los indicadores deben ser precisos y consistentes en la medición (confiabilidad) y reflejar adecuadamente el significado real de lo que se busca medir (validez).

Pueden ser objetivos (proviene de datos fiables, pero pueden no dar información suficiente) o subjetivos (menor fiabilidad por aquiescencia o deseabilidad social).

Se recomienda elaborar una ficha de indicador que defina lo que significa, cómo se recoge, procesa y reporta, quién es responsable, así como referencias metodológicas lo más precisas posible.

A continuación, se presenta un listado de ejemplos de indicadores:

Reducción de la demanda:

- Número (#) de personal de atención primaria de salud capacitado en adicción a las drogas.
- # de programas escolares de prevención de drogas implementados.

- # de establecimientos de tratamiento de drogas / comunidades terapéuticas / centros de atención primaria activos.
- # de personas que abandonan un programa de tratamiento.
- # de participantes que han sido rehabilitados/as.
- # de personas inscritas / admitidas en un programa de prevención o tratamiento.
- Prevalencia (%) del consumo de drogas a los 12 meses / últimos 30 días.
- # de muertes relacionadas con las drogas (sobredosis, accidentes automovilísticos debido al consumo de alcohol...).

Reducción de la oferta:

- # de oficiales de policía que trabajan en primera línea de seguridad fronteriza.
- # perros entrenados para detectar drogas.
- # de protocolos desarrollados e implementados.
- # de personas encarceladas por delitos relacionados con drogas (total / hombres / mujeres).
- # de delitos relacionados con las leyes de drogas por año.
- # de instalaciones de producción de drogas desmanteladas.

Capacitación:

- # de capacitaciones desarrolladas en...
- # de capacitaciones realizadas / implementadas por año.
- # de profesionales capacitados/as (total / hombres / mujeres).
- # de profesionales capacitados/as según perfil (médicos/as, enfermeras/os, policías, etc.).

Gestión de la coordinación:

- # de reuniones de coordinación de grupos de interés.
- # de informes y estudios notificados.
- # de evaluaciones realizadas por año.

Memorándum de entendimiento firmado.

Capítulo 6. ETAPAS EN EL DISEÑO DE LA POLÍTICA LOCAL SOBRE DROGAS

Mensajes clave:

- Un diagnóstico local debe generar un producto final que contemple dos aspectos imprescindibles e interrelacionados: 1) la caracterización del fenómeno en estudio en un momento y espacio determinados y 2) la comprensión de un proceso de análisis e interpretación de la información obtenida que se constituya como la base para la generación de propuestas concretas de intervención en el territorio.
- El diagnóstico representa un proceso de investigación y análisis de información cuyo objetivo central es constituirse como herramienta central para la fijación de acciones basadas en la evidencia empírica.
- La planificación estratégica de la política es un procedimiento para la toma de decisiones y de acciones frente a un problema. La estrategia busca alcanzar las metas y objetivos identificados por las partes interesadas (actores), y sirve como herramienta organizativa en la toma de acción.
- Las políticas sobre drogas han de tener un enfoque de derechos humanos, salud pública y seguridad, tomando en cuenta el género, la edad y el contexto cultural, con la persona como el centro de las actuaciones.
- El plan de acción es esencial para implementar la estrategia porque describe las actividades y el conjunto de procedimientos y recursos necesarios para llevarla a cabo.
- Las actividades definidas en el plan de acción se consideran la médula pragmática de la política local sobre drogas porque con ellas se pretenden alcanzar los objetivos y las metas formuladas.
- Todas las actividades de un plan de acción deben planificarse para un tiempo determinado. Desarrollar un cronograma de actividades ayudará a organizar el trabajo de manera lógica y racional, distribuyendo adecuadamente los esfuerzos y los recursos.
- Toda política pública necesita traducirse en un presupuesto concreto para su funcionamiento. Sin presupuesto ni recursos (adquiridos o disponibles), ninguna política sobre drogas podrá avanzar hacia el cumplimiento de sus objetivos.
- La evaluación de las políticas públicas no es un proceso separado de la planificación ni de la determinación de objetivos y medios para alcanzarlos. Ha de empezar a definirse desde el desarrollo de la estrategia.
- La evaluación es la valoración sistemática y objetiva del plan de acción en marcha, o bien ya finalizado, es decir, del modo en que se ha materializado la política local sobre drogas, incluidos su diseño, implementación y resultados. Se desarrolla durante o al final de la ejecución del plan, para determinar si la política local contribuyó a los resultados deseados: qué se ha logrado, cómo y por qué.
- La evaluación también contribuye a mejorar el desempeño de las actividades, evaluar sus efectos e impactos o tomar decisiones sobre la planificación futura. Monitoreo y evaluación deben estar integrados en el proceso de planificación.
- Tipos de evaluación: de necesidades, de diseño, de proceso y de resultados. Hay diversos tipos de evaluaciones, y por lo tanto muchas y distintas metodologías para hacerla.
- Un indicador es una herramienta que nos permite operativizar la presencia, ausencia, grado, intensidad o evolución de un concepto (no directamente observable, sino inferido de observaciones). Aporta información de una situación, actividad o resultado, ofreciendo datos relevantes y únicos respecto al desempeño, a los recursos utilizados o al cumplimiento de objetivos.

Anexo A. Autoridades nacionales sobre drogas

PAÍS	AUTORIDADES NACIONALES SOBRE DROGAS POR PAÍS
Argentina	Secretaría de Políticas Integrales sobre Drogas de la Nación Argentina (SEDRONAR)
Bolivia	Consejo Nacional de Lucha Contra el Tráfico Ilícito de Drogas (CONALTID)
Brasil	Secretaria Nacional de Políticas Sobre Drogas (SENAD) – <i>título en portugués</i>
Chile	Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol (SENDA)
Colombia	Dirección de Política contra las Drogas y Actividades Relacionadas del Ministerio de Justicia
Costa Rica	Instituto Costarricense sobre Drogas (ICD)
Cuba	Comisión Nacional de Drogas (CND)
Ecuador	Ministerio de Salud Pública (MSP)
El Salvador	Comisión Nacional Antidrogas (CNA)
Guatemala	Secretaría Ejecutiva de la Comisión Contra las Adicciones y el Tráfico Ilícito de Drogas (SECCATID)
Honduras	Dirección Nacional de Investigación e Inteligencia (DNII)
México	Comisión Nacional contra las Adicciones (CONADIC)
Nicaragua	Consejo Nacional Contra el Crimen Organizado (CNCCO)
Panamá	Comisión Nacional para el Estudio y la Prevención de los Delitos Relacionados con Drogas (CONAPRED)
Paraguay	Secretaría Nacional Antidrogas (SENAD)
Perú	Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA)
República Dominicana	Consejo Nacional de Drogas (CND)
Uruguay	Junta Nacional de Drogas (JND)
Venezuela	Superintendencia Nacional Antidrogas (SUNAD)



OEA | CICAD

