



**SISTEMATIZACION DE EXPERIENCIAS DE
LAS
ORGANIZACIONES DEL NODO ANDINO DE
LA RIOD
EN INCIDENCIA EN POLITICAS PÚBLICAS
RELACIONADAS CON CONSUMO DE
DROGAS**



**SISTEMATIZACION DE EXPERIENCIAS DE LAS
ORGANIZACIONES DEL NODO ANDINO DE LA RIOD
EN INCIDENCIA EN POLITICAS PÚBLICAS RELACIONADAS
CON CONSUMO DE DROGAS**

Presidente: Enrique Gabriel Bravo
Junta Directiva:
Florencia Di Masi
Juan Martín Pérez
Roberto Gallinal (Coordinador Nodo Cono Sur)
Margarita María Sánchez (Coordinadora Nodo Andino)
Calixta (Coordinadora Nodo Centro)

Elaborado por

Corporación Viviendo

Equipo de investigación:
Angela Tello (Coordinación)
Rubén Darío Figueroa (Experto Asesor)
Raúl Félix Tovar (Investigador de apoyo)

Abril de 2009

**Coordinación Nodo Andino
Corporación Surgir
Responsable: Margarita María Sánchez**

Instituciones del Nodo Andino que participaron aportando su experiencia:

**Corporación Surgir
Corporación Caminos
Fundación Hogares Claret
Asociación Niños de Papel
Centro de Estudios de Problemas Económicos y Sociales de la
Juventud (CEPESJU)
CEDRO
Programa ANDA
Fundación Centegrupo
Prevención Alternativa
Venezuela Libre de Drogas
Corporación Viviendo**

INTRODUCCION

El Nodo Andino de la Red Iberoamericana de ONG que trabajan en Drogodependencias (RIOD), definió en el Plan de Trabajo del 2007 cualificarse y fortalecerse en el proceso de incidencia en políticas públicas y en políticas de drogas. Colectivamente se consideró que era un tema que permitía integrar diversidad de aspectos significativos para el desarrollo de las acciones de las organizaciones en los territorios locales y nacionales.

Una vez definido este derrotero, se plantearon diversas estrategias que permitieran dar este paso, logrando finalmente ganar identidad como fase inicial, el conocer las experiencias más significativas que se han desarrollado por parte de cada una de las Organizaciones miembros del Nodo. Una vez que se tomó esta decisión, se consideró que el equipo de la Corporación Viviendo, debido a su experiencia en los procesos de incidencia en políticas públicas en Colombia, podía asumir la coordinación del pequeño esfuerzo investigativo.

A partir de una guía de diez preguntas esenciales (ver anexo 1), once (84,6%) organizaciones de un total de trece miembros remitieron su información. Se partió de identificar las bases conceptuales que el grupo de representantes tenía, para avanzar desde allí a la presentación de la experiencia seleccionada. Con todos estos insumos el equipo de trabajo sistematizó la información y pudo redactar el presente documento que se constituye en un insumo valioso para la formación de los equipos institucionales. Por otra parte ha respondido de manera valiosa al objetivo trazado, que era el de identificar colectivamente las rutas a seguir para darle continuidad a este proceso que apenas inicia.

El presente documento le permite al lector comprender, de manera sencilla, lo que son las políticas públicas, el valor que tienen en la construcción de procesos democráticos e incluyentes y los actores que pueden implicarse en la toma de decisiones. A partir de allí se desarrolla el análisis frente al rol que han jugado las ONG del Nodo Andino de la RIOD y el que pueden llegar a jugar en los procesos de incidencia en las políticas públicas y especialmente las relacionadas con el tema de drogas. Reconocer las diversas fases en las que se va desarrollando la construcción e implementación de una política pública, desde la perspectiva de participación de la sociedad civil, permite que los equipos

de las instituciones involucradas en esta investigación y otras que hacen parte de nuestras redes locales y nacionales, identifiquen un camino y unas posibilidades de desenvolvimiento de sus acciones al interior de sus territorios locales y nacionales. Tener claro que la implicación depende de la visión estratégica que vayan ganando las organizaciones y de los alcances territoriales posibles que puedan acometer en cada uno de sus países.

El documento se presenta en cuatro partes, la primera es la parte conceptual sobre el tema. La segunda parte presenta las experiencias de incidencia en políticas públicas de las organizaciones participantes en la investigación. La tercera parte se propuso hacer una breve presentación del debate frente a las políticas de drogas en el contexto internacional y, especialmente, en el contexto latinoamericano con el fin de animar a los lectores y a los miembros de los equipos institucionales a involucrarse a partir de un acercamiento básico al tema. La cuarta parte presenta los elementos fundamentales para avanzar hacia la construcción de una perspectiva común en el desarrollo del proceso de incidencia en políticas públicas desde las organizaciones del Nodo Andino de la RIOD y de la propia RIOD en su conjunto, considerando elementos planteados por las mismas organizaciones e integrando otros a partir del análisis y la experiencia del equipo investigador.

Es importante resaltar, a manera de animación para su lectura, la importancia que todas las organizaciones le han dado a la formación y capacitación de los equipos humanos de trabajo y a continuar avanzando en la sistematización de las mejores prácticas y de las experiencias exitosas que se hayan desarrollado en el contexto latinoamericano. Y todo encaminado a producir un trabajo consciente y articulado de incidencia en las políticas públicas de drogas y en las políticas sociales en general, desde las redes nacionales, que provoque posteriormente un impacto significativo en todo el continente latinoamericano. Incidencia que, para la mayoría de las organizaciones, es claro que requiere que se parta de reconocer el papel que juegan las comunidades y las poblaciones involucradas en el planteamiento de los problemas a ser considerados en las propuestas de política pública. Definición de problemas que tienen su raíz en las necesidades y en las situaciones específicas que les afectan y que las tornan más vulnerables a las problemáticas de consumo de drogas. En ese sentido se requiere un trabajo articulado de múltiples actores sociales y comunitarios en el proceso de incidencia, y las ONG tienen un rol de liderazgo muy importante que asumir para alcanzar resultados exitosos y de largo aliento.

INDICE

PAGINA

I. CONCEPCIÓN DE LA INCIDENCIA EN POLÍTICAS PÚBLICAS 8

A. ¿Qué son las políticas públicas?

a) ¿Qué son las políticas públicas y quiénes las producen como actores decisorios?

b) ¿A través de que procesos se producen las políticas públicas y quiénes son los otros actores que participan en su gestión?

c) ¿Para qué sirven y hacia dónde orientan sus decisiones?

B. ¿Qué entiende por incidencia en políticas públicas?

a) ¿Qué es la incidencia?

b) ¿A qué apunta la incidencia?

c) ¿A través de que procesos se produce la incidencia?

II. EXPERIENCIAS DE INCIDENCIA EN POLITICAS PÚBLICAS 14

1. Fases de las Experiencias. Escenarios y contextos.

2. Actores e involucrados

3. Resultados e Impactos de las Experiencias de IPP

4. Buenas prácticas

5. Lecciones Aprendidas desde las Experiencias de Incidencia en Políticas Públicas

6. Conclusiones y Perspectivas de las organizaciones desde el

Trabajo de Incidencia en Políticas Públicas.

III. EL CONTEXTO INTERNACIONAL Y LATINOAMERICANO. CAMINOS POSIBLES	35
1. La UNGASS y las directrices de política	
2. La posición Europea	
3. Elementos y factores de contexto en la construcción de políticas públicas sobre el consumo de psicoactivos en Latinoamérica	
IV. HACIA LA CONSTRUCCION DE UNA PERSPECTIVA COMUN DE TRABAJO DESDE EL NODO ANDINO DE LA RIOD EN IPP	46
Conclusiones y recomendaciones por áreas temáticas	
V. BIBLIOGRAFIA	50
ANEXOS	
52	

LA EXPERIENCIA DE LAS ORGANIZACIONES DEL NODO ANDINO DE LA RIOD EN INCIDENCIA EN POLÍTICAS PÚBLICAS

I. CONCEPCIÓN DE LA INCIDENCIA EN POLÍTICAS PÚBLICAS

A. ¿Qué son las políticas públicas?

Al hacer un análisis del conjunto de las declaraciones presentadas por las once (11) organizaciones consultadas se observa que en general tienen una noción que, por distintas vías, algunas con limitaciones y otras con una visión más amplia, se acercan a la construcción de una concepción de la política pública que tenga en cuenta e incluya las diferentes dimensiones, aspectos y elementos de un proceso tan dinámico como es el que se relaciona con todos los momentos de su formulación y gestión.

Algunas organizaciones se limitan a presentar una definición escueta del rasgo más característico y notorio de una política pública, como es el caso de aquella que destaca como elemento central el hecho de que la misma es una “acción de las autoridades que se concreta en leyes y normas”. Por otra parte, el grueso de las definiciones intenta incluir en la declaración varios de los aspectos o elementos que consideran hacen parte de lo que se ha dado en llamar “política pública”. En esta dirección se orientan definiciones que además de señalar al Estado como el actor fundamental para su formulación y puesta en práctica, determinan la necesidad de que en el proceso participen otras organizaciones de la sociedad civil. Entre el conjunto de las declaraciones es preciso destacar que en una de ellas se hace énfasis en la presencia decisoria del sistema político-administrativo del país como una institución clave en la generación de estos instrumentos de la acción del Estado y en otra, con un argumento similar, se concibe la política pública como producto de la dinámica social y política de la sociedad.

Es decir, que además de reconocer el papel que desempeñan las instituciones articuladas a la acción del ejecutivo como Jefe de Estado y como Jefe de la Administración Pública, se otorga una importancia especial al papel cumplido por las instituciones responsables de articular y procesar las demandas del conjunto de la sociedad a través de mecanismos e instancias democráticas de toma de decisiones, como es el caso de las elecciones y otros mecanismos de consulta ciudadana sobre aspectos clave de la vida social y política de las naciones.

En el camino de construir una concepción más compleja de política pública, de su significado en la sociedad contemporánea y de su utilidad como instrumento de acción de un Estado democrático, es preciso destacar la comprensión que se expresa en algunas declaraciones sobre el papel protagónico que en su formulación y gestión desempeñan las

organizaciones de la sociedad civil y, en general, los representantes de los intereses de los diversos grupos presentes en la dinámica social propia de cada país. Ello es significativo, por cuanto implica que en la concepción misma del problema a enfrentar y de las alternativas de solución que se pretenden elaborar, está presente una visión democrática e integral.

Con el propósito de clasificar los registros obtenidos acerca del tema en cuestión, y con la finalidad de construir una guía metodológica para el análisis, se determinó descomponer el contenido de las declaraciones en tres (3) aspectos que, articulados, configuran una definición de políticas públicas, a saber: a) qué son y quiénes las producen como actores decisorios, b) a través de que procesos se producen y quiénes son los otros actores que participan en su gestión, c) para qué sirven y hacia dónde orientan sus decisiones. Estos aspectos serán utilizados para adelantar un análisis de la manera como las organizaciones han ido configurando una comprensión acerca del papel y el significado de las políticas públicas en el tema de la prevención del consumo de sustancias psicoactivas.

a) ¿Qué son las políticas públicas y quiénes las producen como actores decisorios?

El 80% de las definiciones se centran en destacar dos rasgos principales: por una parte, son las acciones mismas del Estado que se manifiestan como instrumentos que incluyen planes, programas, actividades, medidas, decisiones, enfoques, principios, objetivos y estrategias de las autoridades gubernamentales y públicas y hacen parte del mismo quehacer del Estado; por la otra, son intervenciones que están producidas, determinadas y dirigidas por los mecanismos de gestión política y administrativa que tienen a disposición los gobiernos.

No obstante lo anterior, hay algunos rasgos que se distinguen en otras tres declaraciones y que marcan una diferencia importante en la manera de entender la naturaleza y la capacidad de las políticas públicas como instrumentos de acción para resolver los problemas públicos y generar cambios en las sociedades. Primero, cuando se expresa que son “intervenciones que se enmarcan en la dinámica sociopolítica de la sociedad”, se están ampliando los contextos y escenarios donde se configuran las políticas públicas y, por ende, se está abriendo la posibilidad a que participen otros actores relevantes, además de las autoridades públicas y los agentes del Estado. Segundo, se agrega un componente de mayor fuerza democrática cuando se afirma que las políticas públicas “son tomadas principalmente por los actores del sistema político-administrativo de un país”. Desde luego, esta fuerza

democrática está en relación directa con la naturaleza y las características que tenga dicho sistema en cada país. Tercero, a nuestro parecer se fortalece una visión democrática en la gestión de políticas públicas cuando se las concibe como producto de “un ejercicio de concertación entre el Estado y la sociedad en general”. Aquí el Estado, por supuesto, desempeña su papel de garante del interés general y del bienestar público, pero en un proceso dinámico de permanente consulta de los intereses más amplios de la sociedad y de la inclusión y articulación de los intereses de los sectores representativos de la sociedad civil.

b) ¿A través de que procesos se producen las políticas públicas y quiénes son los otros actores que participan en su gestión?

Si bien en el acápite anterior se esboza ya, de alguna forma, el proceso a través del cual se producen las políticas públicas, cuando se afirma que éstas surgen como resultado de la acción de los actores del sistema político-administrativo y de un ejercicio - por supuesto, amplio, extenso y diverso - de concertación entre el Estado y la sociedad, en éste acápite se pretende articular una visión más directa y precisa del tipo de proceso que permite el surgimiento y desarrollo de las políticas públicas, así como de los actores involucrados en el mismo.

Del conjunto de declaraciones producidas, el 60% de las mismas ha intentado construir una visión de la gestión de políticas públicas como un proceso que articula e integra espacios institucionales y sociales en el camino de resolver situaciones socialmente problemáticas que afectan a la sociedad en su conjunto o a un sector representativo de la misma. Las posiciones van desde aquella que concibe la política pública como un proceso en el cual “participan diversos actores en su formulación y aplicación”, pasando por la formulación que pretende que la política pública es el resultado de una labor de abogacía emprendida por los mismos sectores involucrados o por otros actores interesados, lo cual “implica una posición frente a las diversas maneras de enfrentar el problema, buscando la más idónea con la participación de varios actores”, hasta las que ubican el escenario de construcción de las políticas en el centro mismo de la dinámica social, entendiendo que ellas “surgen de la discusión social de propuestas y procesos políticos”, y que, por lo mismo, están “enmarcadas en la dinámica sociopolítica de la sociedad y en la capacidad y posibilidad de acción de cada uno de los actores”.

Como se puede ver, las definiciones consideradas contienen elementos que permiten configurar una posición que considera la construcción de políticas públicas como un proceso social y político que tiene su centro en el sistema político-administrativo y su hilo conductor en el debate público. Sin embargo, debe anotarse que puede haber una diferencia de

perspectiva fundamental entre quienes avizoran el proceso como la discusión de posiciones técnicas o de enfoque profesional y terapéutico, hasta quienes lo conciben como un proceso esencialmente de debate político entre alternativas de acción que están íntimamente articuladas a intereses, al mismo tiempo, específicos y amplios, de actores con una capacidad de negociación, de gestión y de incidencia en el rumbo que toman las decisiones públicas, directamente relacionadas con su ubicación en la estructura de poder social y político de la sociedad.

c) ¿Para qué sirven y hacia dónde orientan sus decisiones?

Con respecto a esta pregunta, el 70% de las declaraciones de las organizaciones consultadas considera que las políticas públicas se enfocan a resolver problemas de la sociedad, o a generar condiciones favorables para el bienestar o desarrollo de un sector o grupo social específico.

De manera genérica las declaraciones expresan que la finalidad de la política pública estriba en dar respuesta a las demandas sociales, a los problemas que afectan lo público, lo colectivo. En particular, sin embargo, hay dos definiciones que señalan aspectos relacionados con una concepción amplia de política pública que resalta la capacidad de los procesos de gestión de la misma para “facilitar la convergencia social de instituciones y actores sociales en una agenda pública que determine un norte de exigencia del cumplimiento de los derechos humanos”. En sentido similar se orienta la declaración que define la finalidad de la política pública como la acción que “permite identificar, comprender y abordar las problemáticas de una sociedad y contribuyen a generar las condiciones adecuadas para un grupo poblacional”. En ambas declaraciones está implícita la concepción de política pública como una acción colectiva, que permite la comprensión de los problemas sociales y la construcción de alternativas de solución a los mismos, más allá de una simple decisión que permite la intervención institucional para el abordaje de las demandas sociales. Con todo, no obstante, es menester destacar la perspectiva de derechos que está presente en la primera definición mencionada arriba, puesto que permite construir un modelo de gestión de políticas que supere la intervención que intenta responder de manera reactiva a una situación considerada socialmente problemática.

De nuevo es necesario subrayar uno de los aspectos que caracteriza a una política pública en una sociedad y que sólo la rescata una de las definiciones consultadas: “para regular una materia en particular”. El carácter regulatorio de las políticas públicas es una de las funciones básicas que la acción pública debe desplegar en una sociedad; toda

actividad debe estar regulada y debe ser considerada de manera específica en el entramado jurídico-político de la misma. De ello se depende la necesidad de crear un marco jurídico, político, institucional dentro del cual debe desarrollarse dicha actividad y a cuyas reglas deben acogerse todos los actores involucrados y todos los afectados y/o beneficiados por las medidas tomadas en ese campo específico.

Finalmente, en concordancia con una definición que retoma de manera coherente los espacios, escenarios y contextos en los cuales tiene incidencia una política pública, se advierte que la política pública produce efectos en tres áreas o ámbitos de la gestión de lo público: “sectores específicos de la sociedad, conglomerados o grupos humanos y territorios con el fin de resolver problemas y necesidades de la población”.

B. ¿Qué se entiende por incidencia en políticas públicas?

La mayoría de las declaraciones sostienen que la incidencia en políticas públicas son procesos que buscan articular actividades y esfuerzos de actores sociales que buscan ejercer influencia en los organismos y espacios de decisión para generar determinados rumbos en la formulación y gestión de las políticas públicas.

Como en el punto anterior, para el análisis de las declaraciones de las entidades consultadas se determinó descomponer el contenido de las mismas en tres (3) aspectos que, articulados, conforman una definición de incidencia en políticas públicas, a saber: a) qué es la incidencia, b) a qué apunta la incidencia, c) a través de que procesos apunta la incidencia.

a) ¿Qué es la incidencia?

En las definiciones se entiende por incidencia el conjunto de “actividades y esfuerzos de la ciudadanía organizada” que conducen “a plantear un plan de acción”. Sólo hay una declaración que, de manera explícita, expresa el carácter político de esta forma de acción. Por otra parte, se destaca una declaración que concibe la incidencia en políticas públicas como un “trabajo de abogacía que debemos hacer las organizaciones sociales y comunitarias” en aras de producir transformaciones en la gestión de las políticas públicas. En este sentido, la incidencia en políticas públicas está referida al ejercicio de la participación de las instituciones y organizaciones de la sociedad civil en los momentos y procesos conducentes a la toma de decisiones en la construcción y gestión de políticas públicas, es decir, se reconoce tanto el derecho como la necesidad de que las organizaciones sociales actúen de manera protagónica en esa dirección.

En correspondencia con lo anterior, dos de las declaraciones hacen énfasis en la puesta en práctica de la “capacidad de las instituciones y organizaciones de la sociedad” como requisito para incidir en la gestión de las políticas públicas. Ello es importante en el propósito de entender que la incidencia en los procesos de toma de decisiones políticas por parte de las organizaciones de la sociedad civil se logra a partir de la conjunción de actores sociales en torno a alianzas dirigidas a generar propuestas de política sobre temas comunes. Ello permite pensar en la posibilidad de consolidar Agendas Ciudadanas que representen los puntos de vista y los intereses de amplios sectores y grupos frente a un tema que se ha convertido en un problema público.

b) ¿A qué apunta la incidencia?

El total de las intervenciones de las organizaciones consultadas define el horizonte a alcanzar y el objetivo de la incidencia en razón de ejercer influencia en los actores con capacidad política de decisión para producir efectos transformadores en las políticas públicas. Dos de las declaraciones enfatizan en la necesidad de realizar intervenciones que generen respuesta positiva de los actores relevantes presentes en los organismos decisorios de la política pública. De suyo, se entiende que este proceso toma lugar en el momento en que el tema o el problema se inserta en la agenda política y adquiere reconocimiento público.

Una definición nos proporciona un acercamiento al lenguaje político relacionado con la gestión de las políticas públicas, cuando nos advierte que el propósito de las intervenciones que buscan incidir en los problemas estriba en “propiciar que determinados temas se coloquen en la agenda pública” a fin de que sean abordados por los actores sociales y políticos que están involucrados en diversos escenarios donde se desarrollan procesos democráticos de toma de decisiones, con la finalidad de convertirlos “en líneas de atención con programas y presupuestos claros”, que impacten en las poblaciones y los territorios.

Las demás declaraciones comparten el espíritu de los enunciados anteriores, proporcionando elementos que complementan las definiciones arriba mencionadas. Sin embargo, es preciso destacar otras dos definiciones que contienen elementos que concitan la participación activa y deliberante de una gama más amplia de actores sociales a través de procesos implícitos que se orientan a “sensibilizar y comprometer a los responsables de políticas públicas y al público en general respecto de un problema o situación determinada, con miras a producir cambios en las políticas y a mejorar las condiciones organizacionales de los grupos o personas proponentes y sus comunidades”. Plantear que los mismos beneficiarios o población objeto

de las políticas, puedan ejercer influencia en los actores, es proponer que se comporten como actores con sentido estratégico de sus acciones, de sus propios intereses y de los intereses de los demás involucrados. El hecho de apuntar al establecimiento de compromisos es un indicativo de que las acciones de incidencia deben poseer un gran contenido político y, por supuesto, abarcar una gama muy amplia de estrategias: abogacía, cabildeo, movilización social, promoción de debates públicos y audiencias sociales sobre el tema en cuestión,; participación y exposición en los medios masivos de comunicación, etc.

c) ¿A través de que procesos se produce la incidencia?

Este aspecto no ha sido suficientemente desarrollado en este punto y de manera específica por las organizaciones consultadas. No obstante, y siguiendo la argumentación iniciada en el acápite anterior, se puede señalar que hay dos aspectos centrales a los que llaman la atención. Por una parte, se propone trabajar en procesos concientizadores enfocados a lograr la reflexión y acción de las autoridades y de las instituciones con poder de decisión; igualmente, se hace un llamado a ejercer formas de presión ciudadana y civilista ante dichos actores, a fin de incidir en la dirección de los procesos de toma de decisiones para que los temas y los intereses de los grupos sociales y las comunidades ciudadanas queden incluidos en la agenda pública. Estos son aspectos centrales para el desarrollo de estrategias de incidencia en políticas públicas.

Por otra parte, el abordar el tema específico de la prevención del consumo de Sustancias Psicoactivas (SPA) nos conduce a reflexionar sobre la necesidad de tener en cuenta contextos amplios, escenarios diversos y cambiantes, lo mismo que “las dinámicas locales, barriales y familiares” que hacen parte del conjunto de factores y dimensiones de un problema que requiere ser enfrentado en toda su complejidad. De hecho, participar activamente en la ejecución de proyectos encaminados a transformar las situaciones problemáticas en que se debaten las comunidades en torno al consumo de drogas y sus efectos en la vida social, de alguna manera, contribuye a la incidencia en políticas públicas.

En este sentido, cuando las organizaciones presentan sus experiencias en procesos sociales e institucionales ligados al tema de las políticas públicas relacionadas con la drogadicción, se pueden identificar aspectos importantes de su gestión que se orientan a la incidencia en políticas públicas. Sin duda, la participación de las organizaciones en procesos nacionales de construcción de lineamientos de política y/o en la ejecución de programas y planes en los ámbitos local y regional es

una clara muestra de la manera como se ha enfrentado este propósito. Lo que aún no se ha producido es una participación conscientemente sistemática, dirigida a producir incidencia en los escenarios y contextos donde se toman las decisiones políticas frente a los problemas identificados por los gobiernos y las comunidades como prioritarios.

II. EXPERIENCIAS DE INCIDENCIA EN POLÍTICAS PÚBLICAS

1. Fases de las Experiencias. Escenarios y contextos.

Las once organizaciones del Nudo Andino de la RIOD han participado como conductores o como invitados en procesos de política pública. En todas se halla presente una concepción del trabajo a realizar que tiene como elemento central del mismo la construcción de conocimiento articulado a la posibilidad de producir cambios en la manera de enfrentar el problema, es decir, de diseñar y gestionar la política. Ello nos indica varias cosas: que se concibe la incidencia en políticas públicas como un proceso social que, a su vez, involucra un aprendizaje colectivo; que la incidencia en políticas exige la presencia de las instituciones en las distintas etapas de gestión de las mismas.

Es indudable que la manera como cada una de las organizaciones ha enfrentado su participación en los procesos de incidencia en políticas públicas obedece a su propia naturaleza y a las propias exigencias particulares de cada proceso. En las declaraciones del 70% de las organizaciones se expresa una experiencia significativa en la participación activa en espacios y procesos que han conducido a la promulgación de leyes o Políticas del orden nacional. De igual manera, la totalidad de las mismas ha estado involucradas en procesos de gestión de las políticas y desarrollo y ejecución de planes y programas en los ámbitos local y regional.

Por otra parte, cuando se habla de fases secuenciales, se está pensando que las acciones pueden estructurarse en etapas o momentos que se articulan hacia la consecución de objetivos específicos. Por supuesto, se considera que las fases corresponden a un proceso lógico de construcción de la política que asume las características propias de un ciclo, con la puesta en práctica de estrategias apropiadas para cada momento de su desarrollo. El concebir la gestión de políticas públicas como un proceso de fases secuencialmente articuladas, nos permite comprender que es necesario planificar las acciones de intervención con el fin de actuar con eficacia en el logro de los objetivos propuestos para

cada una de las fases del ciclo, en aras de desarrollar prácticas exitosas en la gestión de la política. Para el propósito de este ejercicio de sistematización, se propone tomar en consideración los siguientes momentos:

1. Construcción del problema público
2. Institucionalización del problema e incorporación en la agenda pública
3. Diseño y formulación de una política pública
4. Implementación de la política pública
5. Monitoreo, control y evaluación de la política pública

Finalmente, es preciso señalar que estas fases pueden combinarse o articularse a través de actividades que yuxtaponen fases diferentes. Es una propuesta metodológica para abocar la tarea de analizar la manera como se produce la política pública; por lo tanto, este esquema nos sirve de referencia general para evaluar la forma como se participa en estos procesos y como enfrentan la realidad social, tanto las instituciones del Estado como las organizaciones de la sociedad civil.

Hay que entender que la participación de las organizaciones en procesos de incidencia en políticas se produce, en muchos casos, como respuesta a una convocatoria general hecha por el Estado. Por supuesto, tras su incorporación a los procesos, algunas de ellas tomaron la iniciativa de asumir un papel decisivo en la formulación de la política; sin embargo, se logra percibir que no hay un plan institucional para lograr una incidencia en todos los procesos ligados con los temas que nos interesan.

En este orden de ideas, en algunos casos, la participación en procesos de incidencia en políticas públicas surge como producto de la convocatoria a articularse a acciones en el marco de propuestas ya hechas, que pretenden afectar la situación y la realidad de grupos poblacionales en alta vulnerabilidad. Lo que hace útil esta participación es la reflexión crítica que permite construir un escenario de oportunidad para poder incidir, desde los hechos producidos, en las concepciones de realidad presentes en quienes son tomadores de decisión para que, a partir de estos referentes, puedan plantearse nuevas formas de actuar desde la responsabilidad estatal.

De alguna manera, la participación en procesos institucionales que dieron como producto la expedición de normas, políticas y directrices del orden nacional para enfrentar los problemas relacionados con las drogas, ha permitido un aprendizaje acerca de las posibles estrategias a

utilizar para generar una incidencia efectiva en políticas públicas. En todas las organizaciones hay un ejercicio previo que ha hecho posible su participación en los distintos escenarios de la vida social e institucional; lo que plantea diferencias es la forma como se llega a ellos, pues en algunos casos se incorpora a los procesos como respuesta a una convocatoria de las organizaciones gubernamentales y por el reconocimiento de sus aportes; en otros, la iniciativa parte de su propio interés para incorporar el tema en la agenda pública; en otros más, el trabajo realizado se convierte en un referente esencial para ser tenido en cuenta como insumo en la construcción de política pública.

De alguna forma, gran parte de las organizaciones participaron en la construcción del problema público. De hecho, el bagaje de experiencias acumuladas y el conocimiento logrado en las intervenciones realizadas en temas puntuales y sectoriales permite consolidar un pensamiento y un accionar concomitante con éste que incide en la manera como se participa en la formulación de las políticas y los planes. Los problemas objeto de intervención han sido trasegados con cierta profundidad por quienes intervienen en procesos de diseño de políticas. Lo que se requiere es que las organizaciones de la RIOD configuren un esquema metodológico que permita formular estrategias de intervención válidas y acordes con los contextos y escenarios en que se desenvuelva la acción de incidencia.

Una forma de generar política pública es tomar como base el acumulado de la experiencia y los desarrollos conceptuales sobre diversos temas para consolidar propuestas a partir de la autoridad que da el tener un bagaje de conocimientos derivados de la investigación, la realización de buenas prácticas y la sistematización de acciones exitosas, lo cual permite generar una visión crítica frente a las realidades locales para poder proponer marcos de referencia que permitan construir política pública y planes para ponerlas en funcionamiento. Ejemplo de ello es la propuesta planteada por la Asociación Niños de Papel de Bucaramanga (Colombia) que describe su participación en el “Proyecto de Atención al Niño, Niña y Adolescente de la Calle - DIGNIFICANDONOS”, mediante el cual se ofrecen alternativas de ocupación para reducir la permanencia en calle y enganchar a los jóvenes en los procesos de tratamiento y rehabilitación.

Esta Asociación tuvo una participación directa en la construcción del Plan de Desarrollo Local de la ciudad de Cartagena, en particular en el tema de infancia y adolescencia. En ese marco, se planteó una línea preventiva de abordaje a la problemática de consumo de drogas, como prevención primaria, con la creación de un diagnóstico que permitió establecer, en cada localidad, el estado actual en la población infantil y adolescentes hasta los 18 años. Lo más importante de la experiencia fue

el trabajo conjunto con los beneficiarios de dicha política, la población infantil y adolescente en la construcción de su propio significado acerca de las soluciones a desarrollar. Su intervención se fundamentó en la autoridad de su aporte como conocedor de la realidad de las poblaciones intervenidas. Niños de Papel fundamenta sus acciones de Incidencia en Política Pública desde un marco de referencia afincado en su práctica cotidiana.

En el caso de organizaciones como Viviendo, por ejemplo, su intervención en el proceso de “Construcción de un Modelo de Inclusión Social del consumidor de Drogas en Colombia”, se realizó en 6 fases, que recogen los elementos y momentos de desarrollo del proceso. En su accionar hay un hilo conductor que contribuye a articular todas las acciones y a generar sostenibilidad para el proyecto: el alistamiento organizacional estuvo dirigido a la conformación de un grupo base con propósitos formativos para fortalecer el proceso en las comunidades locales generando así una capacidad instalada que permita dar continuidad a los proyectos propuestos. En esta dirección, el fortalecimiento de redes sociales e institucionales relacionadas con los temas del modelo, permitió configurar una masa crítica que facilitara el trabajo de inclusión del tema en la agenda y la estructuración del problema. En un momento posterior, el trabajo con las mesas contribuyó a propiciar articulaciones y sinergias institucionales y sociales en torno a un debate público que se orientara a la construcción del documento que contiene el cuerpo del modelo.

Desde luego, las conclusiones del trabajo de Viviendo conducen a la necesidad de dar continuidad al ejercicio de la gestión e incidencia de políticas, participando activamente en la implementación del “Sistema de Inclusión Social”, que se fundamenta en los parámetros que ofrece el “Modelo de Inclusión Social” que hace parte del Plan Nacional de Reducción del Consumo de Drogas y su Impacto. Es una labor diaria de articulación con los actores locales, con los funcionarios que se encuentran al frente de las entidades que tienen una relación directa con el tema, con las organizaciones sociales y ONG que actúan en este campo con el fin de generar sinergias institucionales y sociales que, a su vez, propicie la confluencia de recursos técnicos, financieros y humanos que coadyuven en la ejecución de programas específicos que pongan en práctica la política. Ello indica la pertinencia de adelantar una labor de abogacía en cada uno de los procesos de gestión de políticas en los cuales nos involucremos.

Otro caso producto de una activa vinculación con procesos investigativos sobre la realidad social es el de Corporación Surgir (Medellín - Colombia) con el desarrollo de “RETOMEMOS - Una propuesta para tomar en serio”. Esta organización participó en la investigación llevada a cabo en la ciudad de Medellín (2006) sobre consumo de SPA y

otras situaciones asociadas al problema (violencia y sexualidad insegura) con el fin de determinar, a partir de este y otros estudios locales, los indicadores indispensables para realizar un seguimiento a la gestión sobre el tema en el Plan Local de Salud. Con base en este conocimiento y la experiencia obtenida en el trabajo con comunidades vulnerables, SURGIR incide en la formulación de los indicadores de un programa preventivo orientado a jóvenes, dirigido a disminuir el consumo de alcohol hasta la embriaguez; aumentar la edad de inicio de sustancias legales; mantener la edad de inicio del consumo de sustancias psicoactivas ilegales en población escolarizada; evaluar el proceso y los resultados). El logro de la implementación y evaluación de esta experiencia aportó a la consecución de las metas con el concurso de otras instituciones.

Por otro lado, el Programa ANDA del Perú propone una interesante ruta que parte de la comprensión de la realidad vivida por comunidades en alta vulnerabilidad social, con el fin de producir evidencia para hacerla conocer de actores clave, procurando así generar efectos que, con el respaldo de una movilización social, generen las condiciones para que se produzcan cambios sustanciales en las condiciones de vida de las personas. El objetivo es conducir a decisiones de peso político, momento fundamental de la incidencia en políticas públicas que requiere un especial acompañamiento para su concreción en acciones programáticas y presupuestarias. Su propuesta se inicia con la selección y análisis de un problema que amerita su intervención. Y, en el abanico de problemas que la organización tenía a su disposición, escogió trabajar sobre los Derechos Humanos de la Persona Encarcelada, para aportar soluciones mediante un enfoque que concibe el consumo de drogas dentro del penal “como un factor que aumenta la violación de derechos humanos”.

En un tercer momento, aún más complejo que el anterior, ANDA propone el “Análisis del Espacio de Decisión, a partir de la comprensión de que las decisiones sobre Políticas Públicas en el tema de los derechos humanos involucran una serie de instancias públicas, relacionadas sobre todo con el nivel de Poder Ejecutivo y Legislativo” lo cual los llevó a realizar un Mapa de Poder para ubicar a los actores relevantes, con voz y experiencia, que fueran capaces de generar impacto y de producir transformaciones en la realidad. Es indiscutible que este aspecto exige un amplio conocimiento y manejo del tema, además de una red de relaciones que faciliten la gestión, para impedir que el proceso de incidencia con respecto al tema de interés pierda fuerza ante los actores tomadores de decisión. Como paso siguiente se realiza un análisis de las fortalezas y debilidades propias con respecto a su capacidad institucional para enfrentar con éxito la gestión y desarrollo de una política específica, los aspectos económico, de poder de convocatoria y

de reconocimiento público, etc., con el fin de determinar las mejores estrategias para ponerla en ejecución, propiciando las alianzas estratégicas necesarias para realizar un evento que tuviera impacto positivo en el escenario político-institucional de la nación.

Para otras organizaciones existe un claro proceso de planeación en el que cada paso tiene una intención y exige unos compromisos que apuntan a la construcción del siguiente momento (más complejo). En este sentido, la experiencia, el conocimiento, la capacidad de aporte, se vuelven recursos, pero lo que define la concreción del proceso es la rigurosidad en el logro de cada paso, que además se acompaña de claridad en el manejo de las relaciones y los compromisos entre las partes involucradas y de una acción cuidadosa de abogacía con los tomadores de decisión. Ejemplo de ello es la acción de la Corporación Caminos (Colombia) con su experiencia de participación en el Comité Municipal de Prevención del Consumo de SPA en la construcción del Plan Municipal de Prevención del Consumo de SPA 2008 - 2011 "Cali Actuando Frente a las Drogas" y de CEDRO (Perú) con su participación en la Ley orgánica de Municipalidades.

Caminos expone una ruta de participación en un proceso dirigido y tutelado por una entidad del orden nacional, el Ministerio de la Protección Social (MPS), que le otorga la legitimidad necesaria para la puesta en práctica de la metodología diseñada para articular "la política nacional para la reducción del consumo de SPA y su impacto" con el plan municipal de prevención del consumo de SPA en la ciudad de Santiago de Cali. Esta metodología, denominada Sistema de Gestión Estratégica, sirve de guía para la formulación del plan municipal a través de tres jornadas de trabajo semanales, que culminan con la consolidación del documento que contiene el Plan Municipal de Prevención del Consumo de SPA". El ejercicio finaliza al presentar el Plan Municipal de Prevención del Consumo de SPA en varios actos públicos, en un proceso que es liderado por el equipo de Salud Mental de la Secretaría de Salud Pública Municipal de Santiago de Cali". La experiencia se orientó hacia la participación en un ejercicio secuencial de planeación, donde el aporte institucional coadyuva al diálogo entre los ámbitos local y nacional para dar aplicación a la política pública en el campo de prevención del consumo de psicoactivos.

A diferencia de Caminos, la participación de CEDRO (Perú) en el proceso de construcción de la Ley Orgánica de Municipalidades, se presenta como un ejercicio de incidencia en el marco de desarrollo de la política nacional. El punto de partida del proceso es crear las condiciones institucionales y sociales que permiten generar un escenario de discusión y elaboración de propuestas, conforme el seguimiento de una serie de pasos que permiten construir un derrotero planificado en función de la formulación de la ley aludida. Dichas fases tienen una

cierta consonancia con el modelo de ciclo de políticas propuesto anteriormente. Aquí están definidos los momentos en relación con una clara participación en la toma de decisiones, iniciada con una construcción social y técnica del problema, delimitando las líneas de intervención para generar procesos participativos de construcción de la política y de inserción del tema en la agenda pública. Sin embargo, no queda suficientemente clara la articulación posterior con los momentos de implementación y de evaluación de la política.

El contraste entre las dos experiencias reside en que la primera (Caminos) contó con un proceso previo que permitió el desarrollo y planteamiento de un Plan para una localidad en el marco de una Política nacional ya establecida, en el caso de Cedro (Perú) el proceso de incidencia política se dirige a crear esas condiciones para poder llegar a lo que Caminos ya plantea como un logro alcanzado. Ello nos invita a considerar que, si bien el momento de formulación de la política tiene una importancia crucial en la gestión de la misma, es durante el momento de la implementación - con la carga de institucionalización que ello conlleva - cuando se puede considerar que la política se convierte en un ejercicio práctico y real de la acción del Estado.

Otra manera de desarrollar procesos de Incidencia Política es participar en procesos de preparación de los ciudadanos directamente afectados y/o involucrados, mediante la ejecución de acciones formativas que conduzcan al análisis y la reflexión crítica de los mismos sobre la realidad, hacia un camino de afirmación y empoderamiento que genere una acción directa enfocada en la elaboración de propuestas y su presentación en los escenarios apropiados para la toma de decisiones y el establecimiento de compromisos frente a los problemas que los afectan. El Centro de Estudios de Problemas Económicos y Sociales de la Juventud - CEPESJU (Perú) en el marco del proyecto "Apoyo al desarrollo integral de la juventud y la vertebración social en los barrios de San Martín de Porres, Los Olivos e Independencia", desarrolló un componente de formación para líderes de la comunidad (adultos significativos y jóvenes líderes), con la realización de 16 talleres con temas como ciudadanía y democracia, liderazgo, incidencia política y presupuesto participativo. Con los aprendizajes obtenidos y las experiencias adelantadas, los colectivos debían elaborar sus propuestas de política pública, de manera tal que les permitiera tener un rol activo en los diferentes espacios en los cuales se deciden las acciones que redundan en la mejora de la calidad de vida de sus miembros y sus comunidades". Con todo, sin embargo, no queda claro el efecto que estas acciones tuvieron en el empoderamiento de las comunidades acompañadas para el desarrollo de acciones colectivas y de movilización social como recurso de incidencia en política pública para la reivindicación de sus derechos; ni tampoco se presentan de manera

explícita las estrategias con las que se va a enfrentar la participación en cada uno de los momentos de la política.

La participación en procesos de Incidencia en Políticas Públicas por invitación en escenarios de elaboración de política nacional encarna un alto nivel de compromiso y preparación, pero igual conlleva la sujeción a las propuestas ya establecidas por quien convoca y define un camino (en general, los organismos gubernamentales). Aunque en estos escenarios no existe la posibilidad de proponer un derrotero diferente, es importante valorar el espacio como ámbito de debate y como espacio donde la experiencia obtenida facilita la argumentación para que los propósitos de las organizaciones, en representación de grupos sociales específicos o de un conjunto de población, queden consignados en los lineamientos de política. Este es el caso de las organizaciones socias del Nudo Andino de la RIOD en Venezuela, Fundación CENTEGRUPO, Prevención Alternativa y Venezuela Libre de Drogas. Cada una de ellas fue invitada a participar de procesos de construcción de política pública.

En el caso de la Fundación CENTEGRUPO, participó, por invitación de la Oficina Nacional Antidrogas, en el año 2007 en el diseño del Plan Nacional Antidrogas 2008-2012, “el cual es una iniciativa gubernamental que expresa la voluntad y decisión política destinada a coordinar y potenciar las políticas y estrategias, que en materia de la lucha antidrogas se llevarán a cabo, para ese periodo”.

Prevención Alternativa igualmente fue convocada a participar junto con diferentes actores del Estado y de la sociedad civil a una Jornada de varios días con el fin de diseñar y formular el Plan Nacional Sobre Drogas para el año 2002-2007. El proceso descrito por Prevención Alternativa da cuenta de una serie de encuentros en los cuales “se realizaron análisis y reflexiones en relación a los diferentes aspectos de la problemática del consumo de drogas en nuestro país. Partiendo desde la elaboración de un diagnóstico de necesidades, del análisis de las causas asociadas al problema de las drogas, de los programas de Reducción de la Demanda y de Reducción de la Oferta”. En los siguientes momentos, a partir de la aplicación de una metodología que facilitó la discusión y la sistematización de los resultados, “se trazaron las líneas estratégicas para la búsqueda de la solución del problema del consumo de drogas en el país”. Esto fue posible a partir del establecimiento de “mesas técnicas de las diferentes áreas: Reducción de la Demanda y Reducción de la Oferta, Legal, Control y Seguridad, Precursores Químicos”, a partir de las cuales “procedieron a la elaboración de las relatorías y a la formulación del Plan Nacional Sobre Drogas”. Como conclusión de este proceso se “publicó y aprobó en Consejo de Ministros por el Presidente de la República de Venezuela”. El siguiente paso descrito en el relato de Prevención Alternativa fue “la difusión del Plan Nacional ante los diferentes organismos que inciden en el área de drogas a nivel Nacional

e Internacional”. Siguiendo un derrotero ya puesto por otras organizaciones, la siguiente fase “fue la participación en la implementación de las actividades previstas en el Plan Nacional, en las áreas de Prevención Educativa, Laboral, Conformación de redes sociales y Niños en riesgo”.

Para el caso de **Venezuela Libre de Drogas** la experiencia descrita se centra en las acciones del último año, ya que, la Institución desde hace 20 años viene jugando un rol protagónico en el tema de incidencia en políticas públicas. Cabe destacar que entre los redactores de la Ley Orgánica sobre Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas que tuvo vigencia desde el año 1993 hasta el año 2005 , se encuentran miembros de su Junta Directiva.

Sobre su participación en la definición de Plan Nacional Antidrogas. 2008-2013. El Plan Nacional Antidrogas es el instrumento estratégico que contiene las políticas, líneas de acción, estrategias, objetivos, actividades que conllevará a los organismos competentes del Estado a una reducción significativa en el consumo de las sustancias que han sido prohibidas. Las actividades en las que Venezuela Libre de Drogas participó fueron:

1. Taller de Diagnóstico situacional organizado por la Oficina Nacional Antidrogas: Análisis de la situación actual. Caracterización del problema. Prioridades para el futuro.
2. Participación en mesas de trabajo integradas por ONGs del área Reducción de la Demanda: Apoyo con propuestas y recomendaciones para Ámbitos (Laboral, Educativo, Atención de Personas con Necesidades Especiales, Área Penitenciaria).

La Fundación Hogares Claret (Colombia) participa en un proceso diferente a las experiencias anteriormente mencionadas, en el sentido de que hace parte de un grupo especializado de organizaciones que comparten un conocimiento específico en un ejercicio que les permite elaborar propuestas para la unificación de guías y protocolos de atención en Colombia y el Continente Americano, con una buena carga de aporte técnico-metodológico. Dicho encuentro desarrolló su trabajo a partir de la recopilación y socialización de algunos protocolos y lineamientos de atención utilizados en las Américas, en presencia de actores gubernamentales, con el propósito de generar algunas tareas de investigación y seguimiento. En esta experiencia, la incidencia política se hace a partir del reconocimiento que los actores políticos y gubernamentales hacen de quienes desempeñan un papel importante en el desarrollo de conocimiento como producto de acciones permanentes de apoyo a las personas consumidoras de psicoactivos.

El ejercicio de participación en procesos de incidencia política se presenta de manera indistinta en todas las fases del ciclo de la política. Algunas organizaciones, como son los casos de aquellas que son convocadas a incorporarse al proceso de construcción de Políticas o Planes Nacionales o Territoriales tuvieron la oportunidad de incidir en la formulación de directrices y directrices de política para el desarrollo de los temas estratégicos relacionados con el consumo de las drogas.

La participación en los otros momentos del ciclo de la política por parte de las organizaciones encuestadas estuvo relacionada con las particularidades de cada una de las experiencias realizadas. Algunos acudieron a la estrategia de los Foros Públicos, así como al ejercicio de “análisis de los espacios de decisión” y a la realización de “mapas de Poder”, con el fin de determinar el tipo de intervención que debía realizarse y la forma como deberían interactuar en los ya mencionados espacios de decisión.

Otro aspecto a destacar en las declaraciones de las organizaciones encuestadas, es la manera como se preparan las iniciativas para intervenir en los espacios e instancias a través de los cuales se realiza la implementación de la política. En la implementación puede estar uno de los impedimentos para que una política se lleve a cabo adecuadamente. Se precisa participar en los procesos que conducen a la puesta en práctica de las decisiones tomadas en los momentos previos, formar grupos de funcionarios y de ciudadanos en los elementos clave de la política y generar mecanismos de gestión que faciliten el establecimiento de alianzas estratégicas. Igualmente valoran las estrategias de los foros de discusión y las mesas de trabajo, que combinan el quehacer técnico-institucional con la acción política orientada a la creación de las directrices de política y los planes de acción necesarios para desarrollar la política pública.

En la estructuración e implementación de política pública los niveles son muy diversos y plantean diversos desarrollos y compromisos, pues en algunos de los casos la responsabilidad está ubicada en actores estatales, en otros casos la responsabilidad está ubicada en las organizaciones de la sociedad civil - algunas de las cuales hacen parte de este nodo - aunque se asume en corresponsabilidad con otros que aportan distinto tipo de recursos en los diversos momentos del proceso, lo que nos llevaría a pensar que estos procesos no se hacen de manera aislada e individual, sino que requieren de la presencia y participación activa de muchos actores institucionales y sociales.

Los contextos en los que se adelantan las acciones de incidencia en políticas públicas tienen como referentes las siguientes áreas temáticas:

- La prevención y reducción del consumo de sustancias psicoactivas
- La inclusión social de consumidores y otros grupos sociales vulnerables asociados al consumo de SPA (habitantes de la calle)
- Los derechos de ciertos grupos humanos (personas encarceladas)
- Infancia y juventud
- Investigación y formación
- Planes de Desarrollo
- Líneas de política pública

Los escenarios en los cuales se han materializado las intervenciones en política pública están referidos fundamentalmente a la construcción de propuestas macro, es decir, de Planes Nacionales o Políticas Nacionales, en una interacción con organismos gubernamentales del orden ministerial y/o con instancias de desarrollo legislativo. En el caso de los escenarios territoriales, el énfasis está puesto en la participación en la formulación de los Planes Municipales de Desarrollo o Planes sectoriales de corte municipal, particularmente aquellos relacionados con los temas de drogadicción o los derechos de ciertos grupos con alta vulnerabilidad social. Hay pocas experiencias en el ámbito local, como la de CEPESJU, que se refiere a procesos de intervención barrial, comunal y comunitaria para el desarrollo de un proyecto específico y en el marco internacional, como en el caso de Hogares Claret,, que es invitada a la definición de protocolos de atención para el marco de las Américas.

2. Actores e involucrados

Reconociendo que las Organizaciones Sociales son actores que cuentan con recursos diversos, -humanos, técnicos, infraestructurales, capacidad de gestión y de interlocución con el sector estatal y el comunitario, relaciones con otras instituciones, públicas y privadas, capacidad reflexiva y auto reflexiva, entre otros-, es importante valorar el papel que desempeñan actualmente y el que pueden llegar a jugar en los procesos de incidencia política en sus países y en los territorios donde desarrollan sus acciones. A menudo, pese a contar con una serie de condiciones institucionales favorables alcanzadas en un largo y rico proceso de desarrollo, el desconocimiento específico sobre el tema de políticas públicas y sobre la importancia que tiene el trabajo sistemático en la incidencia sobre las decisiones públicas, lleva a que sean mínimos los esfuerzos que se realizan en este sentido. Ello conduce a perder posibilidades valiosas para fortalecer la gestión, para innovar el trabajo

y para generar nuevas visiones que produzcan transformaciones en el quehacer cotidiano en el propósito de lograr impactos en la defensa y fortalecimiento de los derechos humanos y en el desarrollo de políticas coherentes e integrales que beneficien a las personas, a los grupos y a las comunidades. Precisamente, el lugar privilegiado y los recursos que tienen, puede darles un papel significativo en la movilización de otros actores sociales que se encuentran involucrados en el tema de consumo de drogas y que son fundamentales para los procesos de incidencia en políticas públicas, en aras de construir lo que se identifica actualmente como “redes de incidencia en políticas públicas”.

Los procesos de globalización y de descentralización han llevado a que el papel de la sociedad civil, en nuestro caso el de las Organizaciones Sociales y de las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo, se redefina frente al proceso de construcción de las políticas públicas. Con la crisis de la visión tradicional del Estado benefactor, con la presencia de una nueva concepción de lo público, más la emergencia de nuevos actores sociales en un entorno más complejo y diverso, y la importancia que comienza a ganar la construcción de democracia participativa en un contexto donde el mercado aparece como un espacio decisorio en la gestión de políticas públicas, es preciso propiciar y potenciar la participación de actores involucrados en la construcción de respuestas a la diversidad de demandas sociales producto, entre otras cosas, del fortalecimiento de una ciudadanía comprometida con su entorno. Se inicia un proceso que requiere propiciar la participación y articulación de actores en la construcción de propuestas que aporten al mejoramiento de las comunidades locales. Es lo que algunos autores denominan como “la complejización y diversificación de la cuestión social” que se fundamenta en la “emergencia de la sociedad civil y la jerarquización del espacio local como ámbito de desarrollo”¹

La emergencia de nuevos actores y las transformaciones del Estado, exigen una relación y un compromiso distinto entre sociedad civil y sector estatal, lo que implica que se pase de la “confrontación a la asociación”, como cita Rofman en su artículo. Ello, por supuesto, no significa que se constituyan en legitimadores de las políticas agenciadas desde los ámbitos gubernamentales sino que, por el contrario, requiere un mayor compromiso en la construcción de la agenda pública a partir del conocimiento de la realidad social y del involucramiento de las organizaciones con las problemáticas de las comunidades y de los beneficiarios de los programas. Es una tarea fundamental potenciar la participación de los diversos actores sociales involucrados con dichas problemáticas, en la perspectiva de que las mismas comunidades

¹ A. Rofman, *Participación de la sociedad civil en políticas públicas: una tipología de mecanismos institucionales participativos*, lasociedadcivil.org/docs/ciberteca/016.pdf

generen una dinámica protagónica en la construcción de estas propuestas de política pública. En el tema del consumo de sustancias psicoactivas, se requiere identificar a los actores involucrados con los problemas que interesa intervenir, de manera tal que se construya un plan de trabajo conjunto y una responsabilidad compartida en la búsqueda de metas comunes.

De acuerdo con los autores citados por Rofman, se ha configurado una caracterización de la intensidad de la participación en la incidencia en políticas públicas, definida ésta como “el grado en que agentes gubernamentales y no gubernamentales interactúan en torno a una política pública específica”; por lo tanto, se considera que es de intensidad baja cuando los beneficiarios están en función de ser receptores de ellas; es de intensidad media cuando los ciudadanos se convierten en sujetos actuantes a través de mecanismos de consulta o de generación de propuestas, entre otras posibilidades, y la participación es de intensidad alta cuando los ciudadanos y beneficiarios asumen una intervención estratégica al decidir en la orientación y prioridades del programa específico.²

En este sentido y con el ánimo de aportar mayor claridad al análisis de los procesos vinculados con la incidencia en políticas, es necesario, como lo señalan (Acuña C. y Repetto, F 2000, citados por Julieta Miró), identificar a los individuos o colectivos que se pueden convertir en actores relevantes de la gestión de políticas públicas de acuerdo con unas características básicas y unas condiciones que les permite asumir ese papel. Entre las más importantes cabe destacar un conjunto de capacidades y recursos potenciales:

- a) capacidad de negociación;
- b) capacidad de interpretación del contexto e imposición de cosmovisiones;
- c) capacidad de representación;
- d) capacidad de movilización social;
- e) capacidad de acción colectiva.

Ello significa que no se puede calificar como “actor social” a cualquier persona que asiste e interviene en alguna reunión o actividad relacionada con la gestión de la política; una definición más precisa de actor social se refiere a la capacidad de “mediación” que un individuo y/ o grupo tiene frente a la representación de los intereses de una

² La autora retoma a Cabrero, idem.

comunidad o un sector social. En efecto, son denominados actores sociales quienes cumplen con las siguientes condiciones:

- 1
- 2 a) aquellos que tienen jurisdicción sobre la cuestión,
- 3 b) aquellos que tienen intereses en la cuestión.
- 4 c) aquellos que se verán afectados por la decisión
- 0 d) aquellos que podrían boicotear el proceso o la decisión si no fueran convocados
- 5 e) aquellos que puedan influenciar en la implementación de un acuerdo o la toma de una decisión.
- 6 f) aquellos que pueden favorecer la implementación

Considerando lo anteriormente planteado y a partir del análisis de la información recolectada, no podría afirmarse de manera enfática cuales fueron los niveles de intensidad en la participación por parte de los actores mencionados por las organizaciones, puesto que el 50% de las organizaciones identifica a una serie de actores que ha participado en la experiencia mencionada, pero sin hacer una descripción del papel desempeñado por cada uno de ellos. Pese a que el 36% da alguna información acerca de la participación de los actores involucrados, se considera necesario profundizar aún más sobre el sentido que las organizaciones le dan al análisis de la participación de los actores sociales y/o los “mediadores” de la política en un proceso de tal naturaleza.

La tendencia de las informaciones ofrecidas por las organizaciones confirma, por una parte, el lugar de “convocados” que se asume en los procesos de incidencia en PP, y, por la otra, el grado de desconocimiento sobre el papel que deben desempeñar los diversos actores en las acciones de incidencia adelantadas en las distintas etapas del proceso, lo que podría llevar a afirmar que la mayoría de las instituciones ha avanzado en cuanto a la asociación con el sector estatal para la gestión de las políticas, pero que aún se mantienen en un nivel de participación de intensidad media, requiriéndose que avancen, en el futuro inmediato, a adelantar acciones de carácter más estratégico frente a la incidencia en el tema de consumo de drogas en la región andina.

El 45% de las organizaciones identifica, entre los actores sociales, a entidades de representación nacional, elemento de gran significación, pues da cuenta de que las organizaciones pertenecientes al Nodo Andino de la RIOD están participando de manera articulada con espacios institucionales cercanos a los órganos decisorios del orden nacional, lo que permite ver oportunidades futuras que es necesario aprovechar en los procesos de incidencia nacional y local. Asimismo, en el 45% de las declaraciones se informa sobre el involucramiento de más de cinco actores en la experiencia seleccionada, lo que es una base interesante

en términos del fortalecimiento de redes de incidencia en políticas públicas en los países, factor que en el tema de drogas es un requerimiento fundamental si se considera tanto la complejidad que reviste como la dificultad en lograr acciones conjuntas de un peso estratégico en la solución del problema.

Este grupo de organizaciones ha participado en la convocatoria o en la organización directa de las acciones de incidencia, mientras que el grupo restante (55%) han sido convocadas por otras entidades a integrarse a una acción de construcción de políticas públicas, lo que quizá es un indicio de señala la tendencia a dejar en los actores gubernamentales la iniciativa de convocar a los actores - o representantes de organizaciones y entidades - que consideran necesario involucrar. Se requiere asumir un papel mucho más protagónico en la incidencia en políticas públicas, de manera tal que permita identificar donde están los aspectos significativos que afectan el trabajo que se realiza y dónde se encuentran los nudos críticos con respecto a los impactos que dichas acciones tienen en las personas beneficiarias, de manera que se logren visualizar posibilidades de incidencia en la toma de decisiones y en la ejecución de propuestas de política pública acordes con las particularidades de cada país.

Caminos, Surgir y Niños de Papel, por el tipo de procesos en el que estuvieron involucrados, y mediante los cuales hicieron aportes a la formulación de planes locales (prevención del consumo de SPA, atención a la salud, infancia y adolescencia) y CEPESJU, que ha aportado en el proceso de formación a líderes comunitarios, fundamentalmente mencionan la participación de actores locales, públicos y privados.

Caminos identifica al actor estatal que convocó, moderó, sistematizó el Plan y quien a su vez ha venido socializándolo en diversos escenarios. Igualmente identifica la participación de un actor nacional que ha obrado como asesor de este proceso, siendo el referente estatal responsable del tema en Colombia. De manera precisa define que: el papel de las ONG y centros de tratamiento del consumo de SPA ha sido el de participar en las reuniones de trabajo y generar los insumos para la formulación de dicho Plan y el de la comunidad ha sido muy pobre, pues se contó con pocas personas y su participación fue pasiva. Por parte de otras entidades estatales, reconoce que la participación fue fluctuante, aunque no da más elementos que profundicen esta afirmación, centrada en aportar ideas y experiencias. En esta identificación de los roles de los actores de esta experiencia específica, se aprecia el nivel de media intensidad de participación que tienen las organizaciones sociales en el proceso de incidencia en las políticas públicas.

Surgir, que participó en una investigación local sobre consumo de SPA y situaciones asociadas buscando identificar indicadores que propicien la concreción del Plan de salud, identifica, además de los investigadores, a otros actores, estatales y no estatales, que participan en la implementación y difusión del proceso (instituciones educativas, comerciantes, medios de comunicación, Secretarías del municipio).

Niños de Papel, ha tenido una participación activa en la atención a niños, niñas y adolescente de la calle ofreciéndoles alternativas de ocupación, reducción de la permanencia en calle, tratamiento y rehabilitación. Desde ese proceso participan en la construcción de planes de desarrollo local, específicamente en lo referente a dichos sectores poblacionales, en concordancia con actores estatales, organizaciones sociales e instituciones educativas del orden local, sin precisar las responsabilidades de cada uno de dichos actores.

Centegrupo y Prevención Alternativa, que han participado en el diseño de planes nacionales de atención al consumo de drogas, no mencionan a los actores participantes aunque se asume que algunos han sido del orden nacional. Venezuela Libre de Drogas, que igualmente ha participado en el diseño del plan nacional antidrogas, y Hogares Claret, que ha participado en el proceso de unificación de las guías y protocolos para la atención al consumidor de drogas, mencionan diversos actores nacionales, regionales y locales, sin identificar los alcances y roles jugados por cada uno en la experiencia.

El Programa ANDA identifica como actores de la experiencia al Ministerio de Justicia, a la Pastoral Social Carcelaria, a los activistas reconocidos de Derechos Humanos, a la Fraternidad Carcelaria, a Familiares de Reclusos, entre otros. La incidencia que realiza es en torno al trabajo carcelario, integrando a una serie de actores importantes en el orden nacional y local. CEDRO ha incidido en la promulgación de la ley orgánica de las municipalidades. Corporación Viviendo participó en la construcción del Modelo de Inclusión Social del consumidor de drogas en Colombia. Estas instituciones, en dichas experiencias, han dialogado con actores nacionales y con otras ONG, entre otras. Viviendo además identifica la participación de cooperantes internacionales en la experiencia.

Según sea el alcance de la política pública en el nivel territorial, asimismo va a implicar una mayor o menor participación de actores de diversos ámbitos. El territorio lo definen los actores que participan en cada una de las experiencias, permitiendo involucrar a los actores que consideran indispensables para alcanzar lo proyectado. Por ello es fundamental que las ONG de la RIOD, que participan de una perspectiva latinoamericana, se impliquen en los asuntos tanto locales como

nacionales en sus países, pues es de estas articulaciones que depende que el tema se visibilice y se comprometan recursos de diversa índole, y asimismo que se cualifique la intervención frente al tema, acorde a nuestras visiones y enfoques. Se requiere, en esa vía, avanzar desde la RIOD a fases de construcción de mayor identidad frente al abordaje del tema, de manera que permita propiciar globalmente las acciones de incidencia necesarias para que se integren a los planes de desarrollo de las organizaciones y desde allí contribuya a que se integren a la agenda pública en cada país.

3. Resultados e Impactos de las Experiencias de IPP

Los resultados, en la mayoría de las organizaciones son de orden cualitativo, a excepción de Surgir y Viviendo que dan cuenta de las coberturas poblacionales alcanzadas con la puesta en práctica de procesos de gestión de políticas. Por otra parte, esto corresponde también al tipo de experiencias seleccionadas y a que algunas de ellas no han tenido aún un período de desarrollo que permita identificar los logros con indicadores cuantitativos relacionados. Para las instituciones que participaron en la construcción de planes nacionales o locales, el resultado específico alcanzado es el Plan (definido de manera participativa), quizá porque no se cuenta con resultados y avances del desarrollo de dichos planes o tal vez porque consideran que su rol en el proceso de incidencia no tiene otros alcances.

El Programa Anda considera que el plan de acción en que participaron tiene como primer objetivo la generación de impacto público sobre las condiciones de los Derechos Humanos en las personas encarceladas, para lo cual se está haciendo un trabajo mancomunado de difusión con la presencia de todas las instancias que participaron en el Foro. Sus resultados se verán en el mediano plazo.

Cedro señala que la promulgación de la ley de municipalidades se “logró incluir que los municipios deben promover acciones de prevención y rehabilitación y lucha contra el consumo de drogas en sus distritos” e, igualmente, un artículo específico que promueve convenios de cooperación internacional para la implementación de programas de erradicación del consumo ilegal de drogas.

Cepesju identifica, entre los resultados significativos de su experiencia, la conformación de Comités de Coordinación Local y el refuerzo de mecanismos de organización, lo cual incluye la participación en dos

instancias locales que han sido desarrolladas y fortalecidas desde la misma población: el Comité de Concertación Local y el Comité de Vigilancia, que se constituyen en órganos de coordinación y concertación para liderar, monitorear y garantizar el cumplimiento de las acciones orientadas a la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal concertado y del Presupuesto participativo, y la subsecuente formación alcanzada para la posterior formulación de propuestas barriales de desarrollo.

Caminos identifica, como resultado positivo, la elaboración del Plan Municipal de Prevención del consumo de SPA, que ha iniciado su ejecución en enero de 2009, lo que explica que “aún no haya mediciones de impacto”.

Venezuela Libre de Drogas presenta como resultados de la experiencia, la formulación del Plan Nacional Antidrogas de Venezuela y el diseño específico de programas que se encuentran enmarcados en el mismo, para los ámbitos laboral, educativo, comunitario, entre otros.

Niños de Papel reconoce que se encuentra en una fase inicial la ejecución de los planes de desarrollo para la infancia y la adolescencia, lo cual impide contar hoy con resultados concretos.

Tres instituciones (27%) mencionan, como resultado valioso, la creación de espacios y mecanismos de participación pública para la formulación y el diseño de las políticas públicas, entre ellos los planes específicos, nacionales o locales, que afectan las decisiones y las respuestas a las necesidades y demandas de la población. En tal sentido, se considera que desde estos espacios se puede “influir en lo referente a la percepción del problema, a plantear el tema del consumo como un problema prioritario y complejo, de orden público, de múltiples factores asociados y la presentación de propuestas alternativas de intervención”³.

La corporación Surgir resalta entre sus resultados alcanzados, la cobertura de sus programas educativos, con 1800 gestores formados en habilidades para la vida y en elementos técnicos para la réplica de la propuesta; asimismo, valora el papel de dichos gestores en la formulación de Planes de acción por parte de las comunidades, así como el impacto que puede representar en más de 60.000 personas los mensajes educativos presentados desde diferentes medios comunicacionales por el programa de investigación realizado.

Por otra parte, Viviendo menciona en sus resultados la formación, directa o indirecta, de más de 5000 personas que pertenecen a equipos institucionales y comunitarios en Colombia, en procesos relacionados

³ Prevención Alternativa

con la política de inclusión social y de prevención de la drogadicción; de igual manera, se resalta el desarrollo de cinco centros de escucha comunitarios de bajo umbral en varios territorios del país en condiciones de extrema exclusión y de siete centros de escucha en comunidad escolar, que fortalecen la experiencia de inclusión social del consumidor de drogas; la realización de cuatro encuentros internacionales sobre el tema de inclusión social del consumidor de drogas en Colombia y el enfoque de derechos, que han permitido difundir la propuesta y acercar a diversidad de actores a los procesos de articulación a través de redes de orden local, zonal y nacional; la publicación del Modelo de Inclusión Social, que se distribuyó en los territorios como política pública nacional del Ministerio de la Protección Social y que surgió como producto básico de toda la experiencia desarrollada; el trabajo persistente en seis municipios, dos de los cuales han articulado a los planes de desarrollo y a sus presupuestos la propuesta de inclusión social del consumidor de drogas y la atención a la población que vive en situación de calle.

Si bien se reconoce que los resultados son valiosos e importantes en función de la incidencia en políticas públicas, es necesario que se coloque como un tema prioritario en la agenda de las organizaciones del Nodo Andino de la RIOD, en particular y de la RIOD, en general, el trabajo en incidencia en políticas públicas, para que cada institución se constituya en una fuerza movilizadora de otras organizaciones de su país, de manera que el tema de la atención a las poblaciones de aquellos sectores sociales que se encuentran en condiciones de mayor vulnerabilidad social y marginación alcance reconocimiento público, con la posibilidad de generar desarrollos de política pública eficaces.

4. Buenas Prácticas de las Experiencias en IPP

Una de las prácticas que mayoritariamente ha sido resaltada por las organizaciones es la referida a la participación en acciones y actividades relacionadas con procesos de desarrollo de planes y políticas públicas, impulsada con valores democráticos, sin discriminaciones ni criterios partidistas, a fin de propiciar que la presencia protagónica de las organizaciones de la sociedad civil y las comunidades se efectúe de manera voluntaria y por motivación propia. Se enfatiza la importancia de estar articulados a espacios de concertación local y nacional en cada territorio; igualmente, es significativa la presencia activa en los eventos académicos que hacen posible la inclusión del tema y de las experiencias alcanzadas en diversos escenarios, propendiendo por el establecimiento de compromisos entre los diversos actores participantes – públicos y privados – en aras de incluir los temas propios del trabajo con grupos socialmente vulnerables en la arena del debate público.

Es significativo que cinco de las instituciones encuestadas (45%) hagan énfasis en el hecho de contar con una idónea experiencia técnica en temáticas relativas al manejo del consumo de drogas, a la gestión pública y a la incidencia en políticas públicas. En este sentido, se señala que los resultados alcanzados con experiencias concretas de intervención social, permiten demostrar que hay caminos posibles para atender el consumo de drogas, lo que requiere hacer un permanente intercambio y difusión de las mismas entre las organizaciones e instituciones públicas y privadas.

La difusión, que también es señalada como práctica clave, debe ser permanente en la búsqueda de generar una opinión pública favorable a la puesta en práctica de estrategias orientadas a la reducción del consumo y a la implementación de acciones afirmativas en favor de los derechos de las personas consumidoras de drogas. En ese mismo orden de ideas, se insiste en que debe tomarse como práctica importante la sistematización de las experiencias, de manera tal que en los escenarios públicos se puedan presentar claramente los resultados e impactos que se han obtenido. Por otra parte, la gestión pública y de recursos es una actividad persistente en los diversos niveles y ámbitos, local, regional, nacional e internacional, para establecer convenios y canalizar recursos presupuestales necesarios para la implementación de nuestras acciones y propuestas.

Otra experiencia de primer orden es la formación y el fortalecimiento de los conocimientos, tanto del equipo institucional como de los funcionarios del sector público y privado. Para los primeros, se hace necesario garantizar que existan procesos de transferencia metodológica que permitan el desarrollo de nuevas miradas y nuevos abordajes del problema de consumo de drogas y, a su vez, el conocimiento de los contextos en los cuales se trabaja. Para los segundos, los funcionarios del sector público, es importante que se aporten conocimientos técnicos que les facilite la toma de decisiones fundamentadas en evidencia, y, por otra parte, que los mantenga permanentemente actualizados e informados sobre los procesos sociales e institucionales relativos a la incidencia en políticas públicas, a través de una interacción permanente que garantice su articulación al trabajo realizado por las organizaciones sociales y las organizaciones no gubernamentales de desarrollo.

Estas prácticas, en general, están sustentadas en un trabajo en red que exige una adecuada coordinación intersectorial e interinstitucional, enfocada a fortalecer las relaciones entre las ONG y entre éstas y las dependencias estatales con la finalidad de propiciar una gestión asociada que redunde en la formulación y desarrollo de mejores y más eficaces políticas públicas. Se pretende generar la integración de aliados estratégicos que fortalezcan el trabajo de las organizaciones y

garanticen los procesos de incidencia en la gestión de lo público. Una de las organizaciones encuestada valora la presencia institucional en diversas regiones del país, por la posibilidad de establecer una mayor articulación con los escenarios locales, a fin de garantizar el desarrollo de diversidad de experiencias que se pueden compartir nacionalmente.

5. Lecciones Aprendidas desde las Experiencias de Incidencia en Políticas Públicas

Hay un significativo consenso frente a la valoración que se hace de la permanencia que debe tener el ejercicio de incidencia, considerando que “se requieren procesos sostenibles para que las cosas se logren integrar a la agenda pública de los gobiernos vigentes”. Dicha persistencia se expresa a través del contacto y gestión permanentes con actores decisorios y por la presencia constante de las organizaciones en diversos espacios de concertación y de coordinación intersectorial; por la permanencia de las instituciones que garantizan la continuidad de los procesos y de las experiencias en los escenarios de la vida social; por el aprovechamiento del conocimiento acumulado; en cumplimiento del trabajo cotidiano; por la elaboración de documentos que se constituyen en textos de referencia y consulta en los temas relacionados con la prevención de la drogadicción; por el fortalecimiento del enfoque multidisciplinario, que garantiza una mirada amplia y compleja del tema y, finalmente, por un constante mejoramiento de las capacidades de negociación, de intermediación, de análisis e interpretación de los contextos y de las realidades particulares. Todo ello permite que las organizaciones ganen poder de movilización social frente a los temas que se busca promover y obtengan credibilidad tanto en los mismos procesos sociales que orientan como en los espacios políticos de toma de decisiones.

En esa línea argumentativa se considera que es fundamental impulsar el desarrollo y fortalecimiento de procesos de investigación nutridos del seguimiento y sistematización de las acciones adelantadas y de los planes trazados y ejecutados. Se comprende que la sistematización es un trabajo riguroso, constante, disciplinado y reflexivo por parte de los equipos de trabajo frente a sus propias experiencias y prácticas, puesto que es allí donde se identifican preguntas y respuestas que permiten orientar los procesos y donde se generan las innovaciones de conocimiento (conceptual y metodológico) y la producción de las herramientas requeridas para proyectar el trabajo de incidencia en políticas públicas.

Todo lo anterior, debe estar sólidamente sustentado en las necesidades sentidas de las comunidades y en las evidencias obtenidas del conocimiento de la realidad específica de los escenarios y ámbitos particulares de intervención y su articulación con los contextos de situación, pues es allí de donde deben surgir los caminos a seguir y las orientaciones del trabajo de las organizaciones. El éxito de nuestras acciones tiene sentido si se sustenta en un real interés e involucramiento con los líderes de las comunidades y de la población afectada y atendida, puesto que son ellos quienes conocen sus necesidades más urgentes y quienes pueden construir propuestas de solución más reales y cercanas a los problemas existentes. Se precisa, por lo tanto, realizar la construcción de conocimientos compartidos, basados en la consulta permanentemente a las comunidades, a los grupos, a los líderes, a los directivos y funcionarios de las instituciones públicas y privadas, puesto que es con el trabajo articulado de las redes sociales e institucionales como logrará impactarse en las políticas públicas para transformar la realidad, incidiendo en las situaciones-problema que son objeto de nuestra intervención

Algunas instituciones manifiestan la necesidad de conocer las leyes, normas y reglamentaciones creadas en cada país en relación con los temas abordados, con el fin de tener un conocimiento lo suficientemente amplio del marco jurídico en el que estaría inscrito el desarrollo de una labor clara de incidencia política. De la misma forma, es preciso tener certeza de que los programas que se diseñen deben tener concordancia con políticas y planes locales y nacionales, evitando realizar acciones aisladas. Y, por supuesto, no debe ignorarse que la rotación continua de los líderes gubernamentales del orden territorial es un factor que obstaculiza la debida ejecución, seguimiento y evaluación de los programas, proyectos y procesos relacionados con la gestión de políticas públicas, y que los intereses varían de acuerdo con la voluntad política de quien se encuentra al frente del tema en un momento determinado.

El mejoramiento y fortalecimiento de las organizaciones debe ir acompañado de un persistente trabajo hacia el entorno, mediante un debate permanente con la diversidad de visiones y enfoques que están presentes en la interacción institucional, lo cual permitirá proyectar el trabajo más allá del cumplimiento de metas organizacionales, puesto que “conforme se va desarrollando el plan de incidencia, se va fortaleciendo la capacidad política, organizativa y de análisis estratégico de las personas y las organizaciones involucradas en el proceso”.

6. Conclusiones y Perspectivas de las organizaciones desde el Trabajo de Incidencia en Políticas Públicas.

Las organizaciones que contestaron la guía, hacen énfasis en tres ejes fundamentales en una perspectiva futura:

- a) el valor que tiene el conocimiento y la experiencia acumulada de las organizaciones;
- b) la necesidad de formar los recursos humanos de las organizaciones en incidencia en políticas públicas, y, finalmente,
- c) el involucramiento de nuevos actores - los propios actores comunitarios y de organizaciones sociales - de manera que se empoderen en los procesos de incidencia en la gestión de políticas públicas.

Frente al primer eje, se considera que es necesario aprovechar las fortalezas y capacidades de las organizaciones para hacer aportes significativos y relevantes en la construcción de soluciones a las situaciones-problema identificados como prioritarias a intervenir. Ello exige no limitar el accionar a la resolución de los problemas internos y domésticos, sino que requiere abarcar el mundo externo con una mirada más extensa y profunda del entorno y su articulación con los contextos respectivos, con el fin de contribuir a su mejoramiento desde una visión más integradora. Igualmente requiere investigar rigurosamente la realidad; hacer seguimiento a las acciones adelantadas en función de la sistematización reflexiva de experiencias; propiciar y/o fortalecer los observatorios sociales en los diversos ámbitos de la gestión pública, con el propósito de identificar las nuevas manifestaciones de los fenómenos que enfrentamos, evaluar la pertinencia de las políticas establecidas, y el impacto de sus procesos, productos y resultados. Todo ello con la finalidad de generar nuevos aprendizajes en el tema de la incidencia en políticas públicas en la perspectiva de mejorar las condiciones de vida de las poblaciones acompañadas.

El segundo eje propone el desarrollo de programas de capacitación en participación política, democracia, derechos humanos e incidencia en políticas públicas, pues se hace necesario combinar las capacidades técnicas con la visión política en los profesionales y los agentes comunitarios que participan en la ejecución de los programas institucionales. En esta dirección, se propone la construcción de una guía o manual para el desarrollo de la incidencia en políticas públicas en torno al tema de SPA, haciendo un aporte tanto a las organizaciones de la RIOD como a las de otras redes afines.

El tercer eje, involucramiento de todos los actores en el trabajo de incidencia pública, se fundamenta en la participación activa de diversidad de actores sociales que se encuentran relacionados con el tema y con su atención, de manera que se puedan generar políticas más coherentes. Políticas que deben estar sustentadas en el reconocimiento

de las necesidades y problemas que viven las poblaciones más afectadas por la problemática de consumo y que se encuentran asociadas con situaciones de mayor vulnerabilidad social, lo que significa darle un rol protagónico a las mismas comunidades y poblaciones atendidas, empoderarlas frente al proceso de incidencia política. Lo anterior implica que una política pública no es una decisión aislada sino un conjunto de tomas de posición que involucran una o varias instituciones estatales, que se van a materializar a través de acciones que impactan las situaciones identificadas previamente como problemáticas y a los actores que se encuentran afectados por dichas situaciones.

El trabajo de las ONG, como organizaciones de la sociedad civil, cobra importancia en la relación permanente con el Estado, pues la incidencia en políticas públicas, desde las organizaciones del nodo andino de la RIOD y de la RIOD en general, busca validar los derechos de las comunidades, de los grupos y de los individuos que son atendidos desde la variedad de programas que se orientan en los diversos países donde interactúan. Una de las organizaciones, no obstante, de manera precisa expresa “la necesidad de equilibrar los esfuerzos y recursos entre las políticas de control y de reducción de la demanda, atendiendo no solo el problema del tráfico, sino también el del consumo”.. De allí que sea prioritario el trabajo con las redes locales que apoyan las acciones que se realizan y que muestran la capacidad de movilización para incidir en temas como la inclusión social, la reducción de la demanda de drogas, la reducción de daño, entre otros, de manera que se introduzcan en la agenda pública.

III. EL CONTEXTO INTERNACIONAL Y LATINOAMERICANO: CAMINOS POSIBLES

1. La UNGASS y las directrices de política

Un marco de acción del trabajo del Nodo Andino hacia el futuro, además de contar con lo que se viene haciendo en cada país, se requiere considerar el debate internacional que está en curso y el lugar de Latinoamérica en dicho debate. En esa perspectiva, y teniendo en cuenta que en marzo se acaba de realizar el período de sesiones de la Comisión de Estupefacientes (CND) correspondiente a 2009, cuyo propósito se orientó a culminar la revisión del cumplimiento de los objetivos y planes de acción acordados en la Sesión Especial sobre drogas de la Asamblea General en 1998 (UNGASS 1998), es fundamental conocer algunos de los principales puntos de controversia que se han hecho manifiestos en este proceso.

La UNGASS de 1998 tuvo como principal objetivo el reducir la oferta y la demanda de drogas ilícitas, considerando que se podría “dominar el

problema mundial de las drogas mediante estrategias nacionales e internacionales”. Diez años después de poner en práctica los resultados no han logrado cumplir con las metas fundamentales propuestas, según lo plantean las estadísticas y las evaluaciones efectuadas por el conjunto de los países partícipes de estos acuerdos. En contraste, es importante revisar los resultados obtenidos por los países que han asumido acciones desde la reducción de daño y que no han logrado tener eco, desde la UNGASS del 98 hasta las posteriores reuniones de la Comisión de Estupefacientes. Investigaciones realizadas desde diversas prácticas y experiencias desarrolladas por organizaciones de varios países en torno a la reducción de daño, han permitido identificar resultados positivos en la reducción de problemas sociales, económicos y sanitarios, entre ellos la disminución de muertes y de enfermedades relacionadas con las drogas.⁴

Existe un fuerte reclamo en este sentido por parte de algunas redes de organizaciones en el ámbito internacional que, sumado al problema creciente del VIH/Sida, plantea necesaria la reducción de daños del consumo de drogas, especialmente en contextos específicos que hacen parte de las realidades cada uno de los países. Precisamente, en julio de 2008, 300 ONG se reunieron en Viena convocadas por las ONUDD⁵ y el VNGOC⁶, logrando aportar, de manera consensuada, una declaración y tres resoluciones para la reunión de la CND del 2009. Se reconoció el papel de las ONG en el abordaje directo del problema con las personas afectadas por el consumo de drogas y desde allí identificaron la continua violación de los derechos humanos de la que son víctimas los consumidores de drogas. Reconocieron, además, que “las metas fijadas en el vigésimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General dedicado a la acción común para contrarrestar el problema mundial de las drogas celebrado en 1998, eran muy altas y que si bien se han alcanzado progresos importantes en casos específicos, los resultados han sido por lo general limitados”. De allí que se valore que los métodos deban basarse en pruebas científicas, lo cual significa “atender a consideraciones culturales y sociales, centrarse en la mitigación de los daños a corto y largo plazo y aplicarse con pleno respeto de los derechos humanos y todas las libertades fundamentales”.

⁴ Se ha demostrado científicamente que los programas de cambio de jeringuillas y de agujas para adictos a drogas inyectables, el uso de metadona como reemplazo de la heroína, las salas para usuarios, el análisis químico de drogas que el adicto lleve a centros de salud con el fin de prevenir sobredosis o intoxicación, entre otras actividades de reducción de daño, han tenido impactos positivos en las personas, en los grupos y en las comunidades.

⁵ Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito

⁶ Comité de ONG de Viena que trabajan en materia de estupefacientes

⁷ El consenso expresado por éste grupo representativo de organizaciones del mundo establece la diferencia de las miradas entre quienes diseñan las políticas y entre quienes tienen que ejecutarlas en los territorios de los países, con sus contextos culturales y sociales específicos. El panorama que se logra visualizar en el contacto cotidiano con las personas, grupos y comunidades que se encuentran afectados tanto por la demanda como por la oferta de drogas, muestra que quienes están al frente del problema de manera directa ven lo que otros no pueden o no quieren ver, hasta el punto de que aprecian la complejidad de su abordaje y por ello logran identificar un sinnúmero de caminos que apuntan a dar respuestas coherentes, sostenibles y fundamentadas en los derechos humanos de las personas y en las evidencias extraídas de las experiencias cotidianas

Los boletines de noticias del Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas (IDPC) durante los días de sesiones de la CND 2009, señalan que aun cuando hubo un consenso en las reuniones sobre la necesidad de ampliar el concepto de reducción de daño a otras actividades que reduzcan las consecuencias sociales y sanitarias negativas del consumo y los mercados de drogas, sin embargo, fue objetada su inclusión en la declaración final. Manifiestan además que logró posicionarse el tema del respeto de los derechos humanos y de las libertades básicas, así como la dignidad de todos los ciudadanos y, asimismo, que se acordó “que la ONUDD y la OMS deberían ser organismos mucho más activos en la recopilación, la definición y la difusión de mejores prácticas” relacionadas con las diversas áreas de intervención del consumo de drogas. Se planteó, como se ha venido haciendo desde los países del área andina, que es necesario que exista un equilibrio entre las acciones y recursos destinados a la reducción de la demanda y a la reducción de la oferta de drogas. Sin embargo, y pese al papel que juegan las ONG en el mundo en el abordaje del consumo de drogas, la reunión de Alto Nivel del CND finalmente no le dio el lugar preponderante a sus propuestas, relegando su participación a actos paralelos y permitiendo la asistencia de solamente dos representantes en las sesiones del encuentro. No puede omitirse la posición que tienen los sectores prohibicionistas, quienes abogan por un mundo libre de drogas y por la intolerancia total hacia el consumo diferente al de uso médico e investigativo, argumentándose que los derechos humanos son incompatibles con el abuso de drogas y que por ello es necesario proteger a los individuos de dichos consumos.⁸

En suma, y de acuerdo a los informes del IDPC, se expresaron tres posiciones básicas en la reunión del CND: los países que defienden los

⁷ Documentos Foro “Más Allá del 2008”, Viena, Julio de 2008

⁸ Boletines IDPC “Noticias sobre la UNGASS”, Nos. 3, 6 y 7, septiembre 2008 a marzo 2009

enfoques actuales de aplicación punitiva de la ley y la tolerancia cero con el consumo; por otra parte, se encuentran los países que quieren desplazar la atención hacia enfoques basados en la salud y los derechos humanos, y, finalmente, aquellos que están interesados “en proteger sus propios intereses nacionales o la integridad de procedimientos”. Los acuerdos alcanzados condujeron a darle continuidad a la visión de la promoción de una sociedad libre del uso indebido de estupefacientes que garantice que “todos puedan vivir con salud, dignidad, paz seguridad y prosperidad”, reafirmando de manera explícita la Declaración Política aprobada por la Asamblea General en su vigésimo período extraordinario de sesiones” (UNGASS-1998).

Las ONG del nodo Andino de la RIOD y de la RIOD en general, no están al margen de este debate internacional y es una responsabilidad social y política abordarlo explícitamente, teniendo en cuenta que las posiciones señaladas se expresan en su seno. Una tarea impostergable de los miembros de la RIOD estriba en propiciar espacios de reflexión que permitan identificar puntos de encuentro y de desencuentro, lo cual facilitará avanzar en una propuesta común frente a la incidencia en políticas públicas. Las prácticas y experiencias que cada organización desarrolla en sus contextos, visibilizan la discriminación y el estigma a que son sometidos los usuarios de drogas, especialmente aquellos que viven en condiciones de pobreza y de exclusión social. Los países del área Andina y de América Latina han demostrado el incremento en la vulnerabilidad de las poblaciones producto del estigma y la exclusión, y con mayor énfasis en aquellos países donde existen cultivos de uso ilícito y una presencia significativa del tráfico de drogas a gran escala. Los sectores más pobres, como lo afirma en un artículo un investigador colombiano, requieren incluirse en las dinámicas del mercado y de la economía, y generalmente el reducto que les queda producto de su exclusión social, son estas fuentes signadas por la ilegalidad y la violencia.⁹

2. Posición Europea

Una política humanitaria de drogas es una cuestión de conciencia, comprensión y compromiso político que lleva a una acción efectiva que ayude a las personas vulnerables a encontrar su lugar en la sociedad¹⁰.

⁹ Ponencia de Ricardo Vargas en evento internacional de expertos en drogas, EFAD, Chile, 2006.

¹⁰ La Guía Práctica para una Política Humanitaria de Drogas, the Rome Consensus 2008, Paris - Francia, junio 2008 (p.15).

Con una visión más humana e integral del fenómeno, Europa ha venido pregonando, en los diferentes escenarios donde se discute el tema drogas en el mundo, una postura centrada en el reconocimiento del consumo de sustancias psicoactivas como un problema social con múltiples determinantes que, por supuesto, coadyuvan a hacerlo mucho más complejo, tanto en su análisis como en las estrategias de intervención, lo que ha conducido a los Estados y las ONG's a propugnar por la no criminalización y por proponer acciones centradas en la atención de los consumidores desde el punto de vista sanitario y social.

Desde el Consenso de Roma, se han hecho conocer algunas directrices que se proponen con la denominación genérica de una "Política Humanitaria de Drogas". En sus sesiones deliberativas participaron 106 sociedades nacionales de la Cruz Roja Internacional y de la Media Luna Roja, en junio de 2008. Este documento contiene asuntos que marcan un derrotero a seguir por el peso político y el acento que se pone sobre el aspecto humanitario, y por el énfasis puesto en la necesidad de atender a las personas que consumen drogas en las diferentes latitudes del mundo, antes que en adelantar una política punitiva y excluyente. La asunción de esta perspectiva, exigirá una visión más amplia, menos ideologizada, más preocupada por ubicar a la persona humana como centro de atención, eludiendo el tinte político que suele darse a la forma como se presenta el tema.

Una política humanitaria de drogas es un medio realista y pragmático para ocuparse del consumo de drogas y de sus consecuencias tanto en la sociedad como en sus miembros. Se basa en un conocimiento y una comprensión amplios de los motivos de salud, sociales y económicos que hay detrás del uso de las drogas y pretende solucionar las causas de raíz que están presente en el consumo y la producción de las mismas; su objetivo, por lo tanto, no es sólo limitar los daños del consumo en los individuos y la sociedad, sino garantizar que las respuestas políticas no acrecienten los daños ocasionados por las propias drogas.

Para una política de drogas de orientación social y con enfoque de salud pública el consumo de drogas no es solo un problema de salud personal, sino también un problema social y de salud pública. Las políticas de drogas inapropiadas que hacen énfasis en la represión y el sistema de justicia penal no hacen más que alimentar el círculo vicioso de la vulnerabilidad y la exclusión social que, de suyo, acompañan al consumo de drogas. Una política efectiva debería priorizar la reinserción en la vida social de esa población excluida. Sólo debería recurrirse a la represión legal cuando existe el riesgo potencial de que el consumidor de droga cause un daño a su comunidad o a la población en general¹¹.

¹¹ La Guía Práctica para una Política Humanitaria de Drogas, the Rome Consensus 2008, Paris - Francia, junio 2008 (p.11)

En este sentido, apuntan críticamente Tom Blickman y Dave Bewley¹² que una evaluación tradicional también se limitará a fijarse en medidas aceptadas de control de drogas basadas en la restrictiva interpretación del Consejo Internacional de Control de Narcóticos (INCB, por sus siglas en inglés), por lo tanto, otras medidas más controvertidas de control de drogas basadas en la reducción de daños pueden ser vistas con malos ojos. Tal como está ahora bien documentado, el cambio de jeringuillas, el tratamiento con metadona, las salas para usuarios, etc., tienen un impacto positivo confirmado científicamente, especialmente en lo referente a la reducción de enfermedades de transmisión sanguínea relacionadas con las drogas, tales como el VIH/sida y la hepatitis.

El ministro neerlandés de Cooperación al desarrollo, Bert Koenders¹³, manifestó ante la conferencia de donantes para la reducción de daños que tuvo lugar en Amsterdam entre el 28 y 30 de enero de 2009 “La reducción de daños es un método eficaz; hace tiempo que se tienen pruebas de ello. Pero no se está haciendo lo bastante para ponerla en práctica. La reducción de daños engloba políticas, estrategias y programas concebidos para reducir los riesgos sanitarios que entraña el consumo de drogas. Al fin y al cabo, un mundo sin drogas no es más que una utopía”, señala como los Países Bajos tienen mucha experiencia en el campo de la reducción del daño y enfatiza que “Nuestro enfoque, sin duda, no es el ideal, y está abierto a discusión” y a diferencia de lo que se suele sostener, “nuestro país tiene uno de los índices más bajos de consumidores problemáticos de drogas duras de toda la Unión Europea, y el número de contagios de VIH de este grupo ha caído de los 180 nuevos casos diagnosticados en 2002 a sólo 30 en 2005. Se trata de una disminución de no menos que el 600%. Esto demuestra que, en las circunstancias adecuadas, el enfoque pragmático puede ser eficaz. Soy plenamente consciente de que no hay soluciones universales. Pero considero que estas cifras responden mejor que ningún otro argumento a los críticos de la reducción de daños.”

¹² **El Proceso de Evaluación de la UNGASS, Evaluado**, Tom Blickman y Dave Bewley-Taylor, Fundación Beckley, Programa sobre políticas de drogas, Un documento de Drugscope, consultado en internet en el sitio: <http://www.tni.org/policybriefings/idpc1s.pdf?>

¹³ Países bajos: firmes ante la reducción del daño (lunes, 2 de febrero de 2009), Tom Blickman, Trasnational Institute de Holanda (TNI), Consultado en internet en abril 16 de 2009 en el sitio:

http://www.ungassondrugs.org/index.php?Itemid=65&id=238&option=com_content&task=view&lang=es

Michel Sidibé¹⁴, el director ejecutivo de ONUSIDA, ha manifestado un claro apoyo a las medidas para la reducción del daño en el discurso que pronunció en la conferencia: “Sólo un acceso universal a la reducción de los daños puede proporcionar los resultados que necesitamos”. En lo que se refiere a la nueva declaración política sobre drogas que adoptará en breve la Comisión de Estupefacientes de la ONU, Sidibé declaró: “Deseo y espero que veamos mayores avances cuando la Comisión de Estupefacientes se reúna en Viena en marzo. Necesitamos un claro reconocimiento de lo que se ha aprendido durante la última década con las iniciativas de reducción del daño [...] Como ya he comentado, debemos romper de forma clara y rotunda con la complicidad del silencio; las pruebas demuestran sin lugar a dudas que la reducción de daños funciona. Recibir tratamiento de metadona no debería ser un delito. Se deben respetar los derechos humanos de todas las personas”.

Ricardo Soberón¹⁵ escribe acerca de la UNGASS proponiendo unos puntos interesantes que apuntan a varios asuntos, pero tomamos de su reflexión tres que nos parecen fundamentales en la discusión que hoy se tiene sobre el tema drogas, que habla de la realidad europea, pero que tiene como propuesta de fondo una visión más mundial y compartida en términos de hacer frente a este fenómeno de manera concertada y con criterios similares que permitan construir políticas que no se detengan en las fronteras, sino que puedan tener continuidad en los compromisos internacionales, ellos son:

REDUCCIÓN DEL DAÑO. Este punto debería contar con un claro apoyo como parte del conjunto de medidas aceptadas para reducir la demanda. La declaración política debería incluir específicamente la definición de reducción del daño integrada en la estrategia de prevención de ONUSIDA, y apuntar la importancia de las actividades contra la estigmatización para lograr una prevención eficaz del VIH/SIDA.

DERECHOS HUMANOS. La declaración política debería incluir términos contundentes y claros sobre la necesidad de que todas las actividades de control de drogas respeten las obligaciones contraídas por los Estados en materia de derechos humanos, con referencia a la Carta de la ONU e, idealmente, referencias específicas a la pena de muerte, la proporcionalidad en la aplicación de la ley, el acceso a servicios sanitarios y las normas de tratamiento en los pasajes relevantes del texto.

¹⁴ Ibid

¹⁵ **UNGASS Y LA NECESIDAD DE CAMBIOS, MARTES 27 DE ENERO DE 2009, POR ENCOD, EL DERECHO INTERNACIONAL DE CONTROL DE DROGAS, EL PROCESO DE EVALUACIÓN, RICARDO SOBERÓN GARRIDO, CONSULTADO EN INTERNET EN ABRIL 16 DE 2009: [HTTP://WWW.ENCOD.ORG/INFO/UNGASS-Y-LA-NECESIDAD-DE-CAMBIOS.HTML](http://www.encoded.org/info/ungass-y-la-necesidad-de-cambios.html)**

ENCARCELAMIENTO. Hay numerosas pruebas en todo el mundo de que el encarcelamiento generalizado de personas por posesión de drogas no es una medida eficaz para impedir su consumo y reducir su prevalencia, coloca una carga significativa sobre los fondos públicos y aumenta los riesgos sanitarios y la exclusión social. La declaración política debe reconocer estos hechos e instar a los Estados miembro a encontrar estrategias alternativas.

3. Elementos y factores de contexto en la construcción de políticas públicas sobre el consumo de psicoactivos en Latinoamérica

Para realizar un acercamiento a la situación de nuestra región con respecto al diseño y desarrollo de políticas públicas que se dirijan a enfrentar el tema del consumo, uso y abuso de Sustancias Psicoactivas, se han retomado los hallazgos y planteamientos contenidos en dos sendos documentos que han surgido como productos de procesos diferentes, tanto en su origen y naturaleza, como en sus propósitos, pero que apuntan a generar los espacios institucionales y sociales proclives a una gestión de políticas públicas que afronte con eficacia y realismo la crítica situación que enfrentan nuestras sociedades, en el campo de la lucha contra las drogas.

De manera especial, se han considerado los análisis y las conclusiones emanadas de las deliberaciones de la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia¹⁶, plasmadas en su declaración “Drogas y Democracia: Hacia un cambio de paradigma”, de expedición reciente, donde se introducen en el debate público propuestas alternativas a la política hoy imperante en la región frente al tema de las drogas.

Por otra parte, se han tenido en cuenta los resultados del estudio realizado por las Comisiones Nacionales de Drogas integrantes del Sistema Subregional durante los años 2006 - 2007¹⁷, en población general de 12 a 65 años, con diseños metodológicos comunes para posibilitar el análisis comparado de los datos, Este estudio estuvo dirigido y orientado por la Oficina de Naciones Unidas Contra las Drogas

¹⁶ Esta comisión esta compuesta por tres expresidentes: César Gaviria T., de Colombia; Fernando Henrique Cardoso, de Brasil, Ernesto Zedillo, de México y un grupo de intelectuales y personalidades relevantes de varios países de América Latina

¹⁷ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito-Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas-CICAD/OEA. Elementos orientadores para las Políticas Públicas sobre Drogas en la Subregión. Primer estudio comparativo sobre consumo de drogas y factores asociados en población de 15 a 64 años. Tetis Graf, Lima, Perú, abril de 2008.

y el Delito (ONUDD) y La Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD/OEA), a través de su Observatorio Interamericano de Drogas, como parte del apoyo técnico y financiero que se brinda a países sudamericanos en el marco del *Sistema Subregional de Información e Investigación sobre Drogas en Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, Perú y Uruguay*.

El objetivo del estudio mencionado arriba es “fortalecer a las Comisiones Nacionales de Drogas y específicamente a sus Observatorios Nacionales o equivalentes en cada país, a fin de que generen datos estadísticos e información actualizada sobre la magnitud y tendencias del consumo de drogas en cada país y que, al mismo tiempo, ésta sea comparable entre los países de la subregión”¹⁸.

Ahora bien, la preocupación central que se expresa en el documento de la Comisión estriba en determinar los efectos particularmente nocivos que las drogas, por el gran poder corruptor de las mafias y su influjo en todas las áreas de la vida social, política, económica y cultural han producido en el conjunto de las sociedades latinoamericanas, comprometiendo además el desarrollo normal de las instituciones democráticas. En este sentido, su punto de partida de manera correcta se orienta a reconocer que “frente a una situación que se deteriora a cada día con altísimos costos humanos y sociales, es imperativo rectificar la estrategia de “guerra a las drogas” aplicada en los últimos treinta años en la región”¹⁹.

Este llamado, desde luego, tiene un alto contenido político, en el sentido de que las directrices trazadas por los gobiernos para abocar el problema de las drogas se encuentran enmarcadas en intereses globales de geopolítica internacional que muchas veces no están en correspondencia con los intereses de las poblaciones afectadas. En el caso de nuestra región, tres décadas de lucha contra las drogas enmarcadas en una política prohibicionista no han impedido que hoy América Latina siga siendo el mayor exportador mundial de cocaína y marihuana y, como los señala la declaración de la Comisión, se haya convertido en importante productor de opio y heroína, y se inicie con éxito en la producción de drogas sintéticas, con el agravante de que mientras los niveles de consumo tienden a estabilizarse en América del Norte y Europa en nuestros países continúan expandiéndose²⁰.

¹⁸ Op. Cit. p. 5

¹⁹ Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia, Drogas y democracia: hacia un cambio de paradigma. p. 5

²⁰ Ibid. p. 5

Precisamente, uno de los objetivos principales del estudio mencionado, que se realizó a partir de muestras aleatorias de 6 países de Sudamérica (Argentina, Chile, Uruguay, Bolivia, Ecuador y Perú) en la población comprendida entre los 15 y los 64 años, se orientó a evaluar la gravedad del problema del consumo de drogas, a través del conocimiento de prevalencias de consumo. En esta dirección, se propuso estimar el consumo de las drogas de mayor uso (marihuana, pasta base y cocaína) y, en ese contexto, identificar el peso del poli-consumo en las condiciones de la adicción. Por otra parte, se analizaron ciertos factores asociados al consumo frecuente de las drogas: las percepciones de riesgo, la percepción de facilidad en el acceso a las drogas y la oferta de drogas puesta a disposición de los potenciales o consuetudinarios consumidores²¹.

Para la reflexión que se quiere realizar, es procedente retomar una de las conclusiones relevantes que arroja el estudio en relación con el consumo, cual es la diferencia de resultados que existe entre los países que hicieron parte del mismo en cuanto al nivel de consumo de drogas ilícitas. En efecto, se detectó un mayor nivel de consumo de drogas ilícitas, en particular con respecto a la marihuana y la cocaína, en países que no están calificados como productores de las mismas, Argentina, Chile y Uruguay, mientras Bolivia aparece en una situación intermedia y Ecuador y Perú presentan un menor uso de estas drogas²².

Igualmente el estudio muestra que existen grandes diferencias entre los países en cuanto a los signos de dependencia que muestran los consumidores de las tres principales drogas estudiadas (marihuana, cocaína y pasta base) con las subsecuentes cargas negativas tanto para los individuos, sus familias y la sociedad en general, como también respecto de los sistemas sanitarios de los países. Aquí sería particularmente importante identificar los factores de contexto sociocultural, político y económico que inciden en la manera como se presentan los consumos en cada uno de los países y dentro de ellos, en las subregiones que los conforman, con el fin de determinar estrategias específicas que se correspondan con dichas situaciones.

A través de su declaración, la Comisión ubica en el debate público la necesidad de construir un nuevo paradigma de lucha contra las drogas, que esté basado en políticas públicas con un enfoque de salud pública, fundadas en el reconocimiento y el respeto de los derechos humanos, y que generen acciones más seguras y eficientes enfocadas a “trabajar en la reducción drástica del daño que las drogas hacen a las personas, a las sociedades y a las instituciones”²³. Ello conduce a plantear unos objetivos de política pública frente a las drogas que deben superar la visión prohibicionista de las mismas, “que se han basado en la represión

²¹ Op. Cit. P. 9

²² Op.cit. p.12

²³ Ibid. p. 6

de la producción, la interdicción al tráfico y a la distribución y la criminalización del consumo”²⁴

La declaración mencionada considera que las décadas de persecución al narcotráfico y de penalización del consumo no han producido los efectos esperados, es decir, un mayor y decisivo control del tráfico ilegal de drogas para impedir su influencia nociva en nuestras sociedades. Por el contrario, se ha configurado una serie de situaciones que nos muestran un escenario crítico frente al problema, caracterizado por:

- “Una expansión continua de los niveles de consumo en nuestra región
- Un aumento del crimen organizado debido a las luchas por el control de territorios, rutas y mercados
- Un crecimiento inusitado de los niveles y expresiones de violencia que afectan en especial a los jóvenes y a los más pobres
- Se ha incrementado en número e intensidad de la infiltración del narcotráfico en las instituciones democráticas
- Ello va acompañado de la corrupción den todos los ámbitos y niveles de la organización del Estado”²⁵

En la búsqueda de identificar estrategias adecuadas para enfrentar el problema prioritario de reducir y prevenir el consumo interno de sustancias ilegales, y en concordancia con una política orientada a la reducción del daño y a la atención integral del problema, la declaración propone, con audacia pero de manera decidida, asumir la tarea “esencial de diferenciar las sustancias ilegales de acuerdo con el tipo y el grado de daño que provocan a la salud y a la sociedad, con el fin de adelantar acciones eficaces desde la perspectiva de salud pública, priorizando las actividades de prevención y tratamiento sobre las acciones de represión generalizada”²⁶. Ello significa, en efecto, que se debe avanzar en crear espacios institucionales y sociales que aboquen la discusión de manera franca, desprendiéndose de las inclinaciones ideológicas y los intereses políticos, para enfrentar el problema poniendo el énfasis en dos aspectos, que están íntimamente relacionados: por un lado, la reducción del consumo, mediante acciones de prevención del consumo y promoción de factores protectores entre la población, y, por otro, hacia la reducción del daño, desde un enfoque de salud pública.

²⁴ Ibid. .p. 6

²⁵ Ibid. P. 5

²⁶ Ibid. P. 7

Aquí es importante traer a colación uno de los resultados del estudio mencionado, con respecto a las drogas ilícitas. Según el estudio, el consumo de marihuana es similar al de la mayoría de los países del mundo que cuentan con estadísticas sobre esta materia, ubicándose como la droga de mayor uso entre la población joven. En este grupo de los 6 países objeto del estudio, se detectó que el promedio del consumo reciente es de 4,8%, superior al 3,8% como promedio mundial, cifra que para los seis países equivale a 2,1 millones de personas del total de 43 millones de personas de 15 a 64 años representada en este estudio. Esto refuerza la posición de la comisión latinoamericana al mencionar como uno de los indicadores de defección de la lucha contra las drogas el hecho de que se ha incrementado el uso de las drogas ilícitas entre nuestras poblaciones más jóvenes.

La política europea, que propone focalizar las acciones en la reducción de daños causados por las drogas mediante el tratamiento de los usuarios y de sus familias, se ubica en un punto de referencia crucial para transformar la visión del problema. La crítica que se le formula a esta postura es que no otorga prioridad a la reducción del consumo, por lo cual mantiene intacta la demanda de drogas ilícitas, lo que, a su vez, estimula su producción y exportación de otras partes del mundo.

Con este propósito, pues, la comisión propone un nuevo paradigma sustentado en tres grandes directrices:

- “Tratar el consumo de drogas como una cuestión de salud pública.
- Reducir el consumo mediante acciones de información y prevención.
- Focalizar la represión sobre el crimen organizado”²⁷.

Finalmente, la propuesta de la Comisión, recoge algunos elementos del enfoque europeo y articula otros aspectos propios de nuestra realidad para proponer las siguientes iniciativas:

1. “Transformar los adictos de compradores de drogas en el mercado ilegal en pacientes del sistema de salud.
2. Evaluar con un enfoque de salud pública y haciendo uso de la más avanzada ciencia médica la conveniencia de descriminalizar la tenencia de marihuana para consumo personal.
3. Reducir el consumo a través de campañas innovadoras de información y prevención que puedan ser comprendidas y

²⁷ Ibid, p. 8

aceptadas, en particular por la juventud, que es el mayor contingente de usuarios.

4. Focalizar las estrategias represivas hacia la lucha implacable contra el crimen organizado.
5. Reorientar las estrategias de represión al cultivo de drogas ilícitas, con la adopción de programas de desarrollo alternativo”²⁸.

Todas estas acciones requieren, sin embargo, de una política pública que genere la articulación de políticas y la generación de sinergias institucionales y sociales indispensable para que ellas puedan dar frutos, por lo menos en el mediano plazo; con un consecuente desarrollo de la voluntad política y de la capacidad institucional necesaria para afrontar el tema de la atención integral del problema. En este camino, la declaración insiste en dar prioridad al desarrollo de “construcción de alternativas a través de un proceso que requiere la participación de múltiples actores sociales: instituciones de justicia y seguridad, educadores, profesionales de la salud, líderes espirituales, las familias, formadores de opinión y comunicadores”²⁹, en la búsqueda de articular una voz que represente a la región en el concierto internacional con capacidad para influir en el debate internacional sobre las drogas ilícitas.

IV. HACIA LA CONSTRUCCION DE UNA PERSPECTIVA COMUN DE TRABAJO DESDE EL NODO ANDINO DE LA RIOD EN IPP

Conclusiones y recomendaciones por áreas temáticas:

- **Conocimiento/Capacitación/Formación**

Las organizaciones del Nodo Andino requieren acercarse al debate internacional frente al consumo de drogas que afecta de manera directa a América Latina y en el que la región se encuentra seriamente impactada. Exige propiciar el debate en el Nodo, que le dé continuidad a este primer acercamiento que se ha realizado a través de este breve análisis y, además, formar los recursos humanos de las instituciones para que integren una visión política a la visión técnica que ya se posee. La RIOD en su totalidad, y como parte de su misión, podría impulsar un proyecto de peso significativo que aborde

²⁸ Ibid, p. 8

²⁹ Ibid, p.10

este proceso de formación a los diversos nodos, propicie el desarrollo de prácticas concretas en los territorios nacionales y proyecte hacia el próximo año un nuevo encuentro que haga seguimiento a los avances en este sentido.

En esta dirección, es preciso adelantar un proceso colectivo - entre todos los miembros de la RIOD - de aprendizaje institucional que nos conduzca a desarrollar una visión, una metodología y unos propósitos comunes en función de la incidencia en políticas públicas, construidos a partir del reconocimiento de las formas particulares como cada organización enfrenta la gestión e incidencia en políticas públicas en respuesta a contextos nacionales, regionales y locales específicos.

Ello implica desarrollar mecanismos e instrumentos de coordinación de la gestión institucional de la RIOD que permitan adelantar ese proceso en torno a tres ejes fundamentales:

- ✓ Formación y capacitación en la gestión e incidencia en políticas públicas relacionadas con el tema específico de la reducción del consumo de drogas y de la atención integral al problema desde el enfoque de reducción del daño y en la perspectiva de los derechos humanos
- ✓ Formación y capacitación en temas afines y relacionados con la gestión asociada de políticas sociales y su articulación con la gobernabilidad democrática y el desarrollo humano integral
- ✓ Aprendizaje compartido, con la sistematización de las mejores prácticas y experiencias exitosas adelantadas - mediante instrumentos formativos formales, no formales y alternativos - de modelos, enfoques, metodologías, instrumentos de intervención social en el campo de la gestión de políticas públicas relacionadas con el tema de las drogas
- ✓ Formación y aprendizaje compartido en modelos, enfoques y prácticas terapéuticas y de intervención psicosocial para el desarrollo de las acciones relacionadas con los objetivos de las organizaciones y de la RIOD

- **Incidencia relacionada con Escenarios y contextos de IPP**

En consonancia con el proceso formativo, se propone la realización de un encuentro latinoamericano de buenas prácticas en Incidencia en Políticas Públicas, que integre a diversas redes, diversos enfoques, diversas perspectivas, de manera que se pueda ir construyendo un

camino colectivo de trabajo que impacte el quehacer en nuestro continente.

Dentro del mismo marco, se puede generar un encuentro de incidencia con representantes de las entidades nacionales que orientan el tema en los países de América Latina involucrados en las diversas redes, propiciando que produzca acuerdos y concertaciones hacia el futuro, en la búsqueda de favorecer las poblaciones más vulnerables de los territorios locales y nacionales. Y, en concordancia, es significativo generar acercamientos con la Comisión de expresidentes que permita fortalecer colectivos latinoamericanos que desde diferentes orillas buscan caminos democráticos y participativos en la construcción de enfoques propios frente al abordaje de los consumos de drogas.

Es necesario construir una respuesta conjunta, mediante mecanismos que conduzcan a la obtención de una posición de consenso, discutida ampliamente entre todos los miembros de la RIOD, y en el contexto del debate internacional planteado hoy a partir de documentos y declaraciones de diversos organismos e instituciones relacionadas con el tema de las drogas, a la situación crítica con que se enfrentan las sociedades latinoamericanas con respecto a todos los elementos y dimensiones involucradas en la lucha contra las drogas.

La RIOD puede avanzar en su fortalecimiento en el manejo de Incidencia en Políticas Públicas con el fin de autoproposeerse como ONG consultiva ante las Naciones Unidas en el marco del desarrollo de propuestas de intervención en el tema de la drogadicción.

- **Sistematización/Investigación/Publicación**

Las intervenciones realizadas en el campo de la gestión de políticas públicas permiten avanzar en un aprendizaje institucional y colectivo, a partir de la sistematización de las prácticas y las experiencias alcanzadas y del compromiso institucional para adelantar un proceso de formación conjunto, que permita que las organizaciones mejoren su capacidad para participar con éxito en la gestión de políticas públicas. La sistematización se convierte en un instrumento crucial para el avance de la RIOD, por cuanto facilita el intercambio de experiencias y el reconocimiento de los elementos comunes y de las condiciones particulares del trabajo en el campo de la prevención y reducción del consumo de drogas en nuestra región.

Es preciso participar en el impulso y consolidación de los Observatorios locales, subregionales, nacionales y regionales como

un instrumento fundamental para desarrollar la información y el conocimiento pertinentes que permita una intervención articulada y basada en evidencias en el campo de las políticas relacionadas con la drogadicción.

Por otra parte, sería conveniente desarrollar y publicar un manual de Incidencia en Políticas Públicas, como producto de un proceso de sistematización de experiencias y del aprendizaje compartido adelantado por todas las organizaciones de la RIOD, con el fin de utilizarlo como guía común para el trabajo articulado en Latinoamérica y como instrumento de gestión ante las instituciones internacionales que coordinan y manejan el tema de las drogas.

- **Incidencia relacionada con Movilización social/Participación de actores sociales en la construcción de políticas públicas**

Las organizaciones de la RIOD en general han participado en algunos de los momentos de gestión de la política y/o en espacios institucionales que permiten la incidencia en las políticas públicas, relacionadas con el tema de la reducción del consumo de drogas o en temas relacionados. Sin embargo, hay niveles diversos en relación con la manera como se concibe dicha participación y como se ha asumido el papel de mediador en la gestión de políticas públicas. Esa diferencia en la participación puede residir en varios factores: historia particular de cada organización; el contexto social, político e institucional en que se ha desarrollado su accionar; la visión, misión y objetivos de cada una de ellas; la representación social y la concepción que se tiene con respecto al significado de las políticas públicas en el escenario específico en que se desenvuelven sus actividades; la capacidad de gestión política que han desarrollado las organizaciones en función de sus intereses; la manera como se sienten interpretados los actores sociales relacionados con la gestión institucional y los beneficiarios de la acción adelantada.

La incidencia en Políticas Públicas debe reconocer el papel que juegan las comunidades y las poblaciones involucradas en el planteamiento del problema que surge de sus propias necesidades y situaciones específicas. Las ONG desempeñan un papel fundamental en la construcción de este proceso desde las comunidades, pues se requiere que ellas identifiquen el consumo de drogas y la situación del consumidor de drogas como un problema que les pertenece a todos. Esto lo constituye en un problema de orden público que exige que la diversidad de actores de una sociedad se involucren y participen en las propuestas de solución, exigiendo al Estado su

intervención y su integración en la agenda pública que posibilite crear programas, planes, políticas específicas y que cuenten a su vez con los recursos adecuados para llevarlos a cabo. En esta perspectiva, el trabajo de las organizaciones y un trabajo sistemático de registro de la información favorece significativamente este proceso de movilización social y de construcción de dicha agenda pública.

La participación a la que generalmente se convoca a las ONG no necesariamente significa que exista una real participación social en los resultados, retomando a la autora mencionada antes, pues requiere tener un posicionamiento claro, a qué metas y resultados claros se busca llegar, de manera que no se legitime lo que a veces busca ser legitimado a costa de las reales respuestas que como sujetos de derecho requieren recibir los individuos, los grupos y las comunidades afectadas por las dinámicas del consumo de drogas y su impacto.³⁰ De allí que las ONG deben asumirse como actores políticos en la conducción de todo este proceso, desde la fase de construcción del problema, pasando por su inserción en la agenda pública y en las propuestas que se definan hasta la implementación, evaluación y seguimiento, que nos van a permitir identificar si lo que se ha hecho tiene coherencia, da respuestas que se fundamenten en un mejoramiento humano y a su vez, ejercer un control que garantice la ejecución adecuada.

Se requiere trabajar, de manera constante, de abajo hacia arriba y de arriba hacia abajo, es decir, lograr que las comunidades se involucren y aprendan de estos procesos para que se logre el empoderamiento social y ciudadano que proponen nuestras democracias latinoamericanas, y asimismo, buscar que el Estado se acerque, escuche y se comprometa con estas perspectivas de inclusión social. Tener claro que en el trabajo que desarrollan las organizaciones del nodo andino y de la RIOD en su conjunto, se tendrán actores que van a apoyar las propuestas y actores que van a oponerse y a obstaculizar lo que se busca llevar a cabo. Precisamente es lo que exige un nivel técnico y político de los miembros de los equipos, de manera que tengan la capacidad de hacer análisis profundos para planear y orientar el desarrollo de los

³⁰ “No se puede obviar la posibilidad de que aún con participación social los resultados de las políticas sean producto de la dominación de un grupo, de ajustes mutuos entre grupos de interés, de la hegemonía de una elite, del peso de las metrópolis sobre las periferias. Es decir, el mecanismo de la participación no garantiza por sí mismo ni la democratización ni el éxito de una política pública.” P. Mussetta, *Op. Cit.*

procesos de incidencia en PP, gestionarlos y monitorearlos, fortaleciendo siempre el trabajo en red, involucrando a múltiples actores y propugnando por un adecuado acercamiento a los actores decisores al interior del Estado.

Igualmente se requiere avanzar en un proceso de articulación con diversos actores (políticos, institucionales, de la sociedad civil, de las organizaciones sociales y comunitarias) en la promoción del debate público en cada uno de los países - y en concordancia con las particularidades, nacionales, regionales y locales - asumiendo el papel de mediadores de las políticas públicas con el fin de tener una función de relevancia en los procesos de incidencia y toma de decisiones frente a los temas que son de interés tanto para el Nodo como para la RIOD en su conjunto. En esta dirección, se propone la realización de eventos nacionales e internacionales que propugnen por la visibilización de las experiencias en la gestión de políticas en cada uno de los escenarios y contextos donde se desarrolla el trabajo de las ONG.

V. BIBLIOGRAFIA

Blickman, Tom y Dave Bewley-Taylor El Proceso de Evaluación de la UNGASS, Evaluado, Fundación Beckley, Programa sobre políticas de drogas, Un documento de Drugscope, consultado en internet en el sitio: <http://www.tni.org/policybriefings/idpc1s.pdf>

Blickman, Tom. Países Bajos: firmes ante la reducción del daño (lunes, 2 de febrero de 2009), Transnational Institute de Holanda (TNI), Consultado en internet en abril 16 de 2009 en el sitio:

http://www.ungassondrugs.org/index.php?Itemid=65&id=238&option=com_content&task=view&lang=es

Boletines IDPC “Noticias sobre la UNGASS”, Nos. 3, 6 y 7, septiembre 2008 a marzo 2009

Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia. Declaración “Drogas y democracia: hacia un cambio de paradigma”. Consultado en internet en el sitio: www.drogasydemocracia.org

Documentos de la Encuesta Guía Institucional diligenciados por cada organización

Figuroa, Rubén Darío y Nicolás Ortiz. Protocolo para la Gestión de Políticas Públicas. CEDETES-universidad del Valle y Secretaría Departamental de Salud del Valle del Cauca. Santiago de Cali, Agosto de 2005

Miró, Julieta. El ciclo de las políticas públicas. Documento consultado en internet, en el sitio: www.fts.uner.edu.ar/index.html

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito-Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas-CICAD/OEA. Elementos orientadores para las Políticas Públicas sobre Drogas en la Subregión. Primer estudio comparativo sobre consumo de drogas y factores asociados en población de 15 a 64 años. Tetis Graf, Lima, Perú, abril de 2008.

Documentos Foro “Más Allá del 2008”, ONG participantes en el encuentro de Viena, Julio de 2008

Rofman, A. Participación de la sociedad civil en políticas públicas: una tipología de mecanismos institucionales participativos, lasociedadcivil.org/docs/ciberteca/016.pdf

Soberón Garrido, Ricardo. UNGASS Y LA NECESIDAD DE CAMBIOS, Martes 27 de enero de 2009, por ENCOD, El derecho internacional de control de drogas, el proceso de evaluación, consultado en internet en abril 16 de 2009: [HTTP://WWW.ENCOD.ORG/INFO/UNGASS-Y-LA-NECESIDAD-DE-CAMBIOS.HTML](http://www.encoded.org/info/ungass-y-la-necesidad-de-cambios.html)

The Rome Consensus. La Guía Práctica para una Política Humanitaria de Drogas, 2008, Paris - Francia, junio 2008

Vargas, Ricardo. Ponencia en evento internacional de expertos en drogas, EFAD, Chile, 2006.

ANEXO

GUIA PARA EL ACERCAMIENTO A LAS EXPERIENCIAS SOBRE INCIDENCIA EN POLÍTICAS PÚBLICAS QUE HAN TENIDO LAS ORGANIZACIONES DEL NODO ANDINO DE LA RIOD

Nombre de la Organización _____

País _____

Nombre de quién contesta la guía _____

Fecha _____

1. ¿Qué entiende por Política Pública? ¿Qué entiende por incidencia en Políticas Públicas? (Es importante definir el marco sobre el cual cada organización se está parando. Además nos va a permitir redactar un texto interesante sobre el término desde la comprensión nuestra.)
2. ¿Su Organización ha participado en procesos de incidencia en Políticas Públicas? (Si su respuesta es negativa responda las preguntas del punto 3 y dé por terminado el cuestionario, si su respuesta es positiva pase a contestar la pregunta 4 y las siguientes)
3. ¿Por qué considera usted que su Organización no ha participado?
¿Les interesa participar? ¿Por qué?
¿Cómo cree que podrían empezar a participar en procesos de incidencia en Políticas Públicas desde su Organización? Identifique fases o pasos para lograrlo que considere necesarios. (Termine el cuestionario)
4. ¿De qué manera su Organización ha participado en la formulación y canalización de Políticas públicas frente al tema de atención a la problemática de consumo de drogas?

5. Seleccione una experiencia concreta y descríbala, teniendo en cuenta las fases que usted considere fundamentales en el proceso llevado a cabo.
6. ¿Con qué otros actores desarrolló esa experiencia anteriormente descrita? ¿Cómo participó cada uno de dichos actores?
7. ¿Cuáles fueron los resultados e impactos de la experiencia descrita? Señale los alcances con indicadores si es posible.
8. Identifique, a partir de sus diversas experiencias en los procesos de incidencia en políticas públicas, cuáles han sido las prácticas que le han permitido a su Organización mayores logros.
9. ¿Cuáles han sido las lecciones aprendidas desde sus diversas experiencias en procesos de incidencia en políticas públicas?
10. Plantee, después de llenar la guía, unas conclusiones frente al trabajo de incidencia en políticas públicas.