

Documento

Conpes

3078

República de Colombia
Departamento Nacional de Planeación

***Política de prevención integral frente al consumo de
sustancias psicoactivas***

Programa Presidencial RUMBOS
DNP:UJS

Versión aprobada

CAMBIO PARA CONSTRUIR LA PAZ

Santa Fe de Bogotá, D.C., 01 junio de 2000

INDICE

I. DIAGNOSTICO	3
II. OBJETIVOS DE LA POLITICA DE PREVENCION INTEGRAL.....	5
III. ESTRATEGIAS Y PROGRAMAS PRIORITARIOS.....	6
IV. ESQUEMA DE FINANCIACION.....	12
V. RECOMENDACIONES	13

INTRODUCCION

El consumo de Sustancias Psicoactivas (SPA) ha llegado a ser un serio problema social, con implicaciones personales, familiares, educativas, laborales, de salud, económicas y legales. Desde esta perspectiva, el consumo de drogas debe ser considerado un problema de alta prioridad que requiere un manejo interinstitucional en términos de las políticas de Estado y de lo establecido en el Plan de Desarrollo, “Cambio para construir la Paz”.

Este documento presenta a consideración del CONPES una estrategia dirigida a prevenir el consumo de SPA y a desarrollar alternativas de tratamiento, rehabilitación y reinserción social de la población afectada.

I. DIAGNOSTICO

A. Datos epidemiológicos

Durante los últimos diez años el problema del consumo de SPA se ha incrementado en todas las regiones del país, en todos los estratos sociales y en todos los grupos de edad¹. En 1996, la incidencia del consumo de drogas ilegales en Colombia se estimó en el 6.5% de la población, que corresponde aproximadamente a un millón setecientos mil personas; las cuales 78% son hombres, en su mayoría entre 18 y 44 años². En 1999, aproximadamente un millón y medio de jóvenes entre los 10 y los 24 años probaron marihuana alguna vez en su vida, 150.000 jóvenes han consumido cocaína y 120.000 bazuco³.

¹ Ver Pérez et.al. (1989); Rodríguez, Duque y Rodríguez (1993); MinSalud (1994 y 1997); Rodríguez (1997).

² Dirección Nacional de Estupefacientes (DNE): "Estudio Nacional sobre consumo de sustancias psicoactivas en Colombia". 1.996 - Edgar Rodríguez Ospina – Investigador Asociado CEIS. (DNE - Estudio Nacional)

³ En encuesta realizada por RUMBOS a finales del año de 1999, en 29 ciudades capitales y 21 no capitales de Colombia.

Estudios realizados en los últimos diez años por diferentes entidades y organizaciones apuntan en la misma dirección: se ha incrementado el consumo de sustancias psicoactivas como la marihuana, la heroína, las benzodiacepinas, los inhalables y, en algunos sectores sociales, en los derivados de la cocaína, como el bazuco.

Por otro lado, el consumo de drogas se encuentra estrechamente asociado con situaciones de violencia, inestabilidad familiar, conductas delincuenciales, abandono escolar, e igualmente está relacionado con la falta de opciones laborales, recreativas y educacionales. De aquí se derivan graves consecuencias que afectan el normal desarrollo del individuo y de la vida en sociedad, que producen el deterioro del tejido social y el capital social. Tal situación hace necesario desarrollar planes específicos a nivel gubernamental para disminuir la incidencia y la prevalencia de este fenómeno.

Sin embargo, hasta el momento no se dispone de una política concertada en esta materia. A pesar que algunas entidades estatales han venido trabajando el tema de la prevención y el tratamiento de este problema, la coordinación institucional de las políticas ha sido precaria; además, la mayoría de las actividades relacionadas con estos programas se encuentran dirigidas por organizaciones no gubernamentales, con poca coordinación entre sí y con una débil relación formal con las entidades estatales⁴.

B. Antecedentes

- 1. En prevención:** A partir de 1985 el Gobierno Nacional, con el apoyo de las Naciones Unidas (por medio de la UNFDAC, hoy PNUFID), inició el desarrollo del Plan Nacional de Prevención de la Drogadicción (PNPD), que fue uno de los

⁴ Algunas de las más destacadas son: la Corporación Surgir en Antioquía; El Programa La Casa en Bogotá y la Corporación Caminos en Cali. Estas organizaciones han llevado a cabo los programas más importantes a nivel nacional en el campo de la prevención. En todo el país existen más de 300 instituciones de tratamiento, sin ningún control estatal real sobre ellas.

primeros del mundo junto con el de Tailandia y España. En los últimos 5 años, con la disminución progresiva de los recursos de cooperación internacional y de los compromisos de los organismos gubernamentales, el PNPD redujo su importancia, aun cuando sus acciones nunca fueron suspendidas. Sin embargo, de esta iniciativa surgen varios Planes Municipales y Departamentales que le han dado continuidad y sostenibilidad a los proyectos y acciones en materia de prevención. Por otro lado, han surgido diversas organizaciones no gubernamentales de carácter fundamentalmente regional, que reciben apoyo financiero de entidades nacionales e internacionales.

2. **En tratamiento:** Existen alrededor de 300 instituciones que atienden aproximadamente 12.000 personas. De éstas, más del 95% son privadas con muy poco control estatal y el 20% trabajan sin personería jurídica, lo cual ha facilitado la proliferación de ofrecimientos de rehabilitación sin validez científica.

II. OBJETIVOS DE LA POLITICA DE PREVENCION INTEGRAL

La situación descrita y su tendencia en los años recientes requiere del diseño de una política global de prevención integral que contribuya a frenar el consumo de sustancias legales e ilegales. En este contexto, se entiende la prevención integral como el proceso mediante el cual se promueve, con las personas, familias y comunidades, el desarrollo de su capacidad para comprender e intervenir globalmente en la reducción del consumo de drogas y problemas conexos, fortaleciendo su poder individual y social, su calidad de vida y promoviendo una transformación cultural.

Por ello una política de prevención integral en el contexto colombiano ha de enmarcarse dentro de los siguientes parámetros:

- A. El cambio en la percepción cultural, diseñando estrategias que afecten positivamente valores fundamentales como el sentido comunitario, el sentido de pertenencia, la identidad, la solidaridad y la responsabilidad.
- B. La entrega a la población de los medios para que mejore su comprensión y solución del problema.
- C. La temática del consumo debe ser abordada interinstitucionalmente; de tal forma que incluya a las entidades del sector social, en especial de educación, salud, trabajo y comunicaciones.
- D. Los planes concretos deberán ser regionales de acuerdo con la descentralización, sin perder de vista los lineamientos de política y los mecanismos de coordinación del orden nacional.

III. ESTRATEGIAS Y PROGRAMAS PRIORITARIOS

Los procesos alrededor de los cuales se le dará coherencia y articulación a las acciones de la política de Prevención Integral frente al consumo de SPA, son:

A. INSTITUCIONALIZACIÓN DEL PLAN

Se adelantarán acciones de orden político-administrativo, jurídico, organizacional y financiero a través de redes de articulación y acción, para consolidar la prevención del consumo como propósito y plan permanente de trabajo. Las acciones relacionadas con esta estrategia son:

1. El programa presidencial Rumbos, en coordinación con la Unidad de Gestión⁵ y los comités departamentales, distritales y municipales de prevención, se encargarán de fortalecer jurídicamente el desarrollo de la prevención integral del consumo de SPA.
2. El programa presidencial RUMBOS fortalecerá la capacidad organizacional y de planeación de los entes encargados de la prevención integral del consumo de SPA.

B. PARTICIPACIÓN Y ORGANIZACIÓN COMUNITARIA

Se desarrollarán estrategias que faciliten la participación y organización de las comunidades para potenciar las condiciones que conduzcan a la Prevención Integral. Las acciones relacionadas con esta estrategia son:

1. El programa presidencial RUMBOS, en coordinación con la Unidad de Gestión, desarrollarán una estrategia nacional para la vinculación y concertación con Organizaciones Gubernamentales (OG's), Organizaciones No Gubernamentales (ONG's), organizaciones juveniles, de padres de familia, juntas de acción comunal, que promuevan la participación y organización de las comunidades del país en torno a la Prevención Integral.
2. El programa presidencial RUMBOS, en coordinación con la Unidad de Gestión, promoverán la creación de redes de organizaciones que impulsen y apoyen la prevención y disminución de problemas relacionados con el consumo de SPA.

⁵ La Unidad de Gestión es un órgano de planeación y gestión conformado por 14 entidades gubernamentales encargadas de la prevención y atención del consumo de drogas.

3. El Ministerio de Educación Nacional (MEN) y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) en coordinación con RUMBOS fortalecerán y extenderán la cobertura de los programas organizativos juveniles.

C. FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN

Se fortalecerán y ampliarán los procesos pedagógicos, mediante los cuales las familias y comunidades, adelanten tareas de prevención del consumo de SPA. Las acciones relacionadas con esta estrategia son:

1. El MEN, en coordinación con el ICFES y el programa presidencial RUMBOS, fortalecerán la articulación de los procesos de Prevención Integral dentro de los Proyectos Educativos Institucionales (PEI) en los centros educativos de preescolar, básica y media y en los planes y programas de las instituciones de educación superior y de los centros de educación no formal.
2. El MEN, en coordinación con el ICFES, el programa presidencial RUMBOS y la Unidad de Gestión, fortalecerán la inclusión de la Prevención Integral en los programas de educación superior.
3. El MEN, en coordinación con el programa presidencial RUMBOS y la Unidad de Gestión, fortalecerán los programas de capacitación y formación en Prevención Integral de agentes educativos.

D. INVESTIGACIÓN Y EVALUACIÓN

Se desarrollarán investigaciones para la comprensión integral de las consecuencias relacionadas con el consumo de drogas. Se creará un sistema de investigación y evaluación, que permita conocer las tendencias del problema del consumo de drogas y determinar la

efectividad de las estrategias desarrolladas para la Prevención Integral. Para ello se creará una Comisión Nacional de Investigación en Drogas, y se estimulará la creación de Comisiones Regionales. Las acciones relacionadas con esta estrategia son:

1. El programa presidencial RUMBOS y la Comisión Nacional de Investigación continuarán con el desarrollo de un sistema de investigación y evaluación permanente en materia de consumo de drogas y prevención integral.
2. El programa presidencial RUMBOS pondrá en marcha el Observatorio de Drogas.
3. La Dirección Nacional de Estupefacientes fortalecerá el Sistema de Vigilancia Epidemiológica (VESPA).

E. COMUNICACIÓN Y USO DE MEDIOS MASIVOS Y ALTERNATIVOS

Se contribuirá a la difusión del problema del consumo de drogas y su prevención, para concientizar a la población colombiana y potenciar la intervención de las comunidades. Las acciones relacionadas con esta estrategia son:

1. El Ministerio de Comunicaciones en coordinación con el Programa Presidencial RUMBOS y la Unidad de Gestión, intensificarán la estrategia de comunicación masiva que informe, sensibilice y eduque a toda la población mediante la elaboración y distribución de material escrito, radial y audiovisual sobre la Prevención Integral del consumo.

F. PROMOCIÓN Y MANTENIMIENTO DE LA SALUD

Este componente buscará la promoción, preservación y recuperación de la salud física, psicológica y social, de las personas afectadas por el uso de drogas. Incluye detección temprana, tratamiento, remisión, rehabilitación y reinserción social. Las acciones relacionadas con esta estrategia son:

1. El Ministerio de Salud gestionará la formación y capacitación de los actores del Sistema General de Seguridad Social en Salud.
2. El Ministerio de Salud y el ICBF fortalecerán los programas de tratamiento y rehabilitación.
3. El Ministerio de Salud en coordinación con RUMBOS y la Unidad de Gestión fortalecerá el programa de municipios saludables.

G. PRODUCCIÓN Y TRABAJO

Se buscará diseñar estrategias que apoyen el desarrollo de una visión empresarial, en los jóvenes con problemas de drogas. Las acciones relacionadas con esta estrategia son:

1. Los Ministerios de Trabajo, Desarrollo y el SENA, en coordinación con el programa presidencial RUMBOS, apoyarán e incrementarán la gestión y capacitación laboral como alternativa de prevención integral.
2. El programa presidencial RUMBOS, en coordinación con la Unidad de Gestión, se encargará, a partir del año 2001, de estructurar la creación de un fondo con el

apoyo de iniciativas regionales, a través del cual se canalizarán recursos para el desarrollo de los objetivos del plan.

H. COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Se desarrollarán mecanismos y estrategias que contribuyan al fortalecimiento de la cooperación bilateral y multilateral entre países tanto técnica como financieramente. Las acciones relacionadas con esta estrategia son:

1. El programa presidencial RUMBOS fortalecerá la promoción, en los ámbitos bilateral y multilateral, de las acciones de reducción de la demanda y la importancia de los programas de prevención, tratamiento, rehabilitación y reinserción social frente a las acciones de control de la oferta.
2. El programa presidencial RUMBOS fortalecerá la capacidad de negociación, gestión y cooperación en el ámbito internacional, a través de la estructuración y presentación de proyectos costo/eficientes y costo/efectivos en prevención, tratamiento, rehabilitación y reinserción social.
3. El programa presidencial RUMBOS promoverá el intercambio interinstitucional de conocimientos y experiencias entre institutos y universidades para la cualificación del recurso humano de los programas de prevención, tratamiento y rehabilitación.

IV. ESQUEMA DE FINANCIACION

La ejecución de la política de prevención integral frente al consumo de sustancias psicoactivas, tiene un costo de \$41,564 millones (pesos del 2000) para los próximos 4 años.

Para el año 2000 los recursos se encuentran programados en el presupuesto de inversión de esta vigencia. Para los años siguientes, los recursos de inversión estarán sujetos a la disponibilidad presupuestal.

Cuadro No. 1

POLITICA DE PREVENCIÓN INTEGRAL FRENTE AL CONSUMO DE SPA	
PRESUPUESTO POR ESTRATEGIAS	
Estrategias	Costos
1. Institucionalización del Plan	707
2. Participación y organización comunitaria	1,658
3. Formación capacitación	6,904
4. Investigación y evaluación	3,423
5. Comunicación uso de medios masivos y alternativos	3,081
6. Promoción y mantenimiento de la salud	22,086
7. Producción y trabajo	3,255
8. Cooperación internacional	450
Total	41,564

Millones de pesos del 2000

Cuadro No. 2
POLITICA DE PREVENCIÓN INTEGRAL FRENTE AL CONSUMO DE SPA
PRESUPUESTO POR ENTIDADES

	2000	2001	2002	2003	TOTALES
ICBF	4,749	4,749	4,749	4,749	18,996
Min-Salud	1,258	1,732	1,832	1,932	6,754
Rumbos	-	1,857	1,350	1,325	4,532
Min-Educación	625	1,250	1,350	1,450	4,675
Min-comunicación	242	620	625	630	2,117
Min-trabajo	200	500	500	500	1,700
Dir.Nal. Estupefacientes	105	210	210	210	735
Fiscalía	78	155	155	155	543
Min-Desarrollo	-	200	200	200	600
ICFES	60	130	140	150	480
SENA	25	100	100	100	325
Min-Interior	-	20	20	20	60
Policía	12	12	12	12	48
TOTALES	7,354	11,535	11,243	11,433	41,564

Millones de pesos del 2000

V. RECOMENDACIONES

El Departamento Nacional de Planeación y el programa presidencial RUMBOS recomiendan al CONPES:

- A. Adoptar la política, las estrategias y el esquema institucional para la prevención del consumo de SPA y el tratamiento, rehabilitación y reinserción social de la población afectada, presentada en este documento.
- B. Solicitar a los Ministerios de Educación, Salud, Comunicaciones, Trabajo, Interior, Desarrollo, Cultura, al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), al Consejo Nacional de Estupefacientes, a la Dirección Nacional de Estupefacientes

(DNE), a las Redes Nacional y Regionales de Prevención, Tratamiento y Reinserción Social; a Universidades, a el ICFES y el SENA, desarrollar en coordinación con el programa presidencial RUMBOS las estrategias señaladas en este documento.

- C. Solicitar a la Unidad de Gestión la elaboración de una estrategia de seguimiento y evaluación a partir de los lineamientos del Sistema Nacional de Evaluación de Resultados -SINERGIA-, que permita al Departamento Nacional de Planeación evaluar la gestión de la política expuesta en este documento.