



Cómo desarrollar una política nacional sobre drogas

Una guía para los responsables de
políticas, profesionales y partes
interesadas

OAS Cataloging-in-Publication Data

Inter-American Drug Abuse Control Commission.

Cómo desarrollar una política nacional sobre drogas: Una guía para responsables de políticas, profesionales y actores clave. p.; cm. (OAS. Documentos oficiales; OEA/Ser.L/XIV.6.85)

ISBN 978-0-8270-7731-7

1. Drug abuse--Government policy--America. 2. Drug control--America--Handbooks, manuals, etc. 3. Substance abuse--America. I. Title. II. Organization of American States. Secretariat for Multidimensional Security. Executive Secretariat of the Inter-American Drug Abuse Control Commission. III. Anti-Crime Capacity Building Program (ACCBP). Government of Canada. IV. Series.

OEA/Ser.L/XIV.6.85

Organización de los Estados Americanos (OEA)

Secretaría Ejecutiva de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas, Secretaría de Seguridad Multidimensional de la Organización de los Estados Americanos (SE-CICAD/SSM/OEA)

Emb. Adam E. Namm, Secretario Ejecutivo

Angela Crowdy, Secretaria Ejecutiva Adjunta

Autores:

Dra. Elisabet Arribas Ibar
Esther Best
Dr. John Carnevale
Antonio Lomba

Colaboradores:

Pernell Clarke
Robin LaVallee
Josh Esrick
Jimmy Steyee

Con el apoyo de:

Santiago Morenov
Luisa Neira

Esta publicación fue preparada por la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (SE-CICAD), un órgano de la Secretaría de Seguridad Multidimensional de la Organización de los Estados Americanos (SSM/OEA); y fue desarrollada bajo el auspicio del Programa de Políticas, Estrategias y Planes Nacionales sobre Drogas en las Américas, una iniciativa coordinada por la SE-CICAD. Esta publicación ha sido posible gracias a la contribución financiera del Gobierno de Canadá, a través del Programa Canadiense de Capacitación contra el Crimen (ACCBP – por sus siglas en inglés) de Asuntos Globales de Canadá. El contenido de esta publicación es exclusivamente informativo, y no refleja necesariamente la posición u opinión de la Organización de los Estados Americanos, de su Secretaría General o sus Estados Miembros.

Copyright © (2023) Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (SG/OEA). Aviso de Dominio Público: Todo el material que aparece en este documento, salvo aquel tomado directamente de fuentes protegidas por derecho de autor, es de dominio público y puede ser reproducido y copiado sin el permiso de la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (SG/OEA) o los autores. Se agradece citar la fuente. Sin embargo, esta publicación no puede ser reproducida o distribuida por una tarifa sin autorización específica y por escrito

Tabla de contenido

Prólogo	10
Objetivo y estructura de esta guía	12
Definiciones de términos clave	14
Capítulo 1: estructura y formulación de una política nacional sobre drogas	16
Fundamentos de la política	18
Elementos estructurales comunes de políticas eficaces sobre drogas	20
Un enfoque sistemático para la formulación de una estrategia: el marco de políticas de cuatro componentes	21
Enfoques de la política en materia de derechos humanos, género y salud pública	26
Capítulo 2: desarrollo de una política nacional sobre drogas	34
Creación de un comité de dirección	36
Realización de la evaluación situacional	36
Estrategia Hemisférica sobre Drogas de la OEA/CICAD y su Plan de Acción sobre Drogas	40
Enfoque sistemático para la elaboración de una estrategia sobre drogas	41
Marco de planificación estratégica para la formulación de una política sobre drogas	43
Visión, misión, metas y objetivos	44
Objetivos de desempeño (resultados esperados)	52
Indicadores de desempeño	54
Programas y prácticas basados en la evidencia	54
Presupuesto/recursos	54
Seguimiento y evaluación	55

Capítulo 3: modelos lógicos	56
Desarrollo de modelos lógicos	58
Modelos lógicos prácticos para la implementación de los programas y las intervenciones	59
Marco de un modelo lógico	64
Teoría del cambio	66
Ejemplos de modelos lógicos	66
Consideraciones finales	70
Capítulo 4: implementación de una política nacional sobre drogas	72
Planes de acción para la implementación de las estrategias nacionales sobre drogas	73
Elementos del plan de acción	74
Ejemplo de plan de acción	76
Capítulo 5: seguimiento y evaluación de una política nacional sobre drogas	80
El papel fundamental del seguimiento y la evaluación en una política nacional sobre drogas	82
Seguimiento vs. evaluación	83
Enfoques de seguimiento y evaluación	85
Indicadores	88
Una inmersión profunda en la evaluación	90
Diseño de la evaluación	92
Análisis y aprendizaje	94
Capítulo 6: aprobación y adopción de una política nacional sobre drogas (estrategia y plan de acción)	96
¿Por qué es necesaria la aprobación?	97
El proceso de aprobación (pasos recomendados)	100
Una vez se ha obtenido la aprobación: divulgación y adopción de la política nacional sobre drogas	101
Apéndices	
Estructura para una política nacional sobre drogas (ejemplo)	103
Áreas de intervención (no es exhaustivo)	104
Ejemplos del marco de planificación estratégica de un país (estrategia sobre drogas)	110

Métodos y plantillas para apoyar la formulación de una política nacional sobre drogas	121
A. Enfoques para considerar cuando se realice una evaluación situacional	122
B. La situación de drogas: consumo de drogas y consecuencias	124
C. Identificación de métodos de recopilación de datos	126
D. Planificación y organización de la recopilación de datos	127
E. Redacción de encuestas y realización de entrevistas	128
Evaluaciones rápidas de la situación (RSA)	133
F. Mapa de las partes interesadas I	133
G. Identificación de las partes interesadas	134
H. Mapa de las partes interesadas II	134
I. Coordinación intersectorial	135
J. Análisis DAFO: marco institucional, socioeconómico, jurídico y político para el desarrollo de una política nacional sobre drogas	136
K. Análisis de la política nacional sobre drogas anterior	136
L. Comparaciones entre políticas nacionales	136
M. Políticas internacionales	137
N. Marco jurídico internacional: convenciones de las Naciones Unidas sobre drogas y otros instrumentos y recomendaciones	139
O. Marco jurídico nacional	139
Ejemplos de modelos lógicos	140
Ejemplo A-1. Modelo lógico para aumentar la accesibilidad, la cobertura y la eficacia del tratamiento y rehabilitación de drogas	141
Ejemplo A-2. Modelo lógico para un programa de subvenciones que proporciona recursos para la aplicación de la ley	144
Ejemplo A-3. Modelo lógico para un programa de prevención escolar basado en el aula y guiado por docentes	146
Ejemplos de planes de acción	148
Ejemplo B-1. Plan de acción para aumentar la accesibilidad, la cobertura y la eficacia del tratamiento y rehabilitación de drogas	149
Ejemplo B-2. Plan de acción para un programa de subvenciones que proporciona recursos para la aplicación de la ley	152
Ejemplo B-3. Plan de acción para un programa de prevención escolar basado en el aula y guiado por docentes	154

Cómo vincular un modelo lógico con un plan de acción a efectos de realizar la estimación de los costos del programa	156
Antecedentes sobre las categorías de costos	156
Uso del modelo lógico y del plan de acción para la estimación de costos (presupuesto)	157
Métodos y plantillas de apoyo para el seguimiento y evaluación de una política nacional sobre drogas	158
A. Pasos sugeridos para la evaluación de un programa	161
B. Hoja de trabajo de medidas	161
C. Objetivos de desempeño	162
D. Selección de la matriz de criterios para elegir medidas clave para el presupuesto ejecutivo	162
Glosario	163
Lista de gráficos	
Gráfico 1. El marco conceptual de la política sobre droga	20
Gráfico 2. Los cuatro componentes esenciales interrelacionados de la política sobre drogas	21
Gráfico 3. Mapa de las partes interesadas	22
Gráfico 4. El enfoque sistemático	25
Gráfico 5. Evaluación de la situación: fuentes de información y métodos	37
Gráfico 6. Elementos que se deben considerar en una evaluación de la situación	44
Gráfico 7. Marco de planificación estratégica	45
Gráfico 8. Declaraciones de visión y misión	50
Gráfico 9. Ejemplo de un marco de planificación estratégica	52
Gráfico 10. Categorías de resultados de una política nacional sobre drogas	58
Gráfico 11. Los elementos básicos de un modelo lógico	59
Gráfico 12. Modelo lógico	81
Gráfico 13. Seguimiento y evaluación como parte fundamental de la implementación de una política sobre drogas	86
Gráfico 14. Preguntas del seguimiento y el modelo lógico	87
Gráfico 15. Preguntas de la evaluación y el modelo lógico	91
Gráfico 16. Proceso de formulación de políticas	100
Gráfico 17. Proceso de aprobación (pasos recomendados)	104

Lista de tablas

Tabla 1. Formulación de la declaración de visión	45
Tabla 2. Formulación de la declaración de misión	47
Tabla 3. Plantilla de modelo lógico	61
Tabla 4. Resumen de la tecnología de un modelo lógico	62
Tabla 5. Ejemplo de elaboración de un modelo lógico	66
Tabla 6. Ejemplo de modelo lógico	68
Tabla 7. Plantilla de plan de acción	75
Tabla 8. Plan de acción para el establecimiento de un programa de tratamiento del uso de sustancia en un centro privado de libertad	76
Tabla 9. Funciones complementarias del seguimiento y la evaluación	84
Tabla 10. Tipos de enfoques de seguimiento y evaluación	85

Logic Model Examples

Tabla A-1. Modelo lógico para aumentar la accesibilidad, la cobertura y la eficacia del tratamiento y la rehabilitación del uso de drogas	142
Tabla A-2. Modelo lógico para un programa de subvenciones que proporciona recursos para la aplicación de la ley	144
Tabla A-3. Modelo lógico para un programa de prevención escolar basado en el aula y guiado por docentes	146

Ejemplos de planes de acción

Tabla B-1. Plan de acción para aumentar la accesibilidad, la cobertura y la eficacia del tratamiento y la rehabilitación del uso de drogas	150
Tabla B-2. Plan de acción para un programa de subvenciones que proporciona recursos para la aplicación de la ley (a una localidad)	152
Tabla B-3. Plan de acción para para un programa de prevención escolar basado en el aula y guiado por docentes	154

Ejemplo de estimación de costos

Table C-1. Estimación de costos directos para aumentar la accesibilidad, la cobertura y la eficacia de los servicios de tratamiento y rehabilitación de drogas	157
--	-----

Prólogo

El problema mundial de las drogas sigue siendo un desafío crítico que amenaza la seguridad pública e individual, la salud global, el desarrollo social y el medio ambiente. Por lo tanto, los países deben desarrollar políticas públicas efectivas para abordar las causas y consecuencias fundamentales del problema de las drogas.

Una política nacional sobre drogas representa un compromiso político e idealmente es el resultado de debates con una amplia gama de partes interesadas, incluidos gobiernos nacionales y locales, organizaciones no gubernamentales, el mundo académico, la comunidad científica y el sector privado; Obtener aportes de esta amplia gama de actores interesados crea un sentido de propiedad colectiva de la política. Las políticas nacionales sobre drogas bien diseñadas, establecen una dirección estratégica e identifican acciones que pueden mitigar el problema de las drogas, considerando los desafíos únicos que enfrenta cada Estado Miembro. La complejidad inherente a la formulación e implementación de políticas públicas, especialmente aquellas relacionadas con las drogas, plantea un desafío que impacta a los gobiernos tanto a nivel nacional como subnacional.

La Secretaría Ejecutiva (SE) de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) brinda asistencia técnica y capacitación para ayudar a impulsar la capacidad institucional de los Estados Miembros para responder al problema de las drogas. Como parte del apoyo de la SE-CICAD, esta publicación sobre *Cómo desarrollar una política nacional sobre drogas de 2023* ayudará a guiar a los Estados Miembros de la OEA en sus esfuerzos para desarrollar, implementar, monitorear y evaluar políticas, estrategias y planes nacionales sobre drogas.

Embajador Adam E. Namm
Secretario Ejecutivo
Comisión Interamericana
para el Control del Abuso de
Drogas (CICAD)
Organización de los Estados
Americanos (OEA)

Objetivo y estructura de esta guía

La primera edición de **Cómo desarrollar una política nacional sobre drogas** fue publicada en 2009 por la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (SE-CICAD), en colaboración con la Secretaría de la Comunidad del Caribe (CARICOM) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS). La publicación representó el esfuerzo inicial de la SE-CICAD y sus colaboradores por proporcionar a los Estados Miembros de la OEA un recurso que combinaba conceptos sofisticados sobre el desarrollo de políticas con una guía didáctica práctica para su implementación. El documento estaba dirigido a un amplio espectro de lectores, desde responsables de la formulación de políticas, pasando por funcionarios de nivel medio encargados de implementar las acciones, hasta profesionales y partes interesadas relacionadas con el problema de las drogas en todos los niveles.

Desde su creación, la guía ha sido utilizada como el principal documento técnico para la redacción de políticas nacionales sobre drogas en el hemisferio occidental. No obstante, con el transcurso del tiempo, han ido surgiendo importantes conceptos y enfoques junto con nuevas declaraciones, resoluciones y recomendaciones internacionales y regionales, lo cual hace necesaria una versión actualizada. Por medio de esta guía revisada y la asistencia técnica en curso—en concordancia con los métodos y herramientas basados en la evidencia más recientes para la formulación, implementación, y seguimiento y evaluación de políticas—la SE-CICAD continuará brindando apoyo en el área de fortalecimiento institucional a todos los Estados Miembros de la OEA.

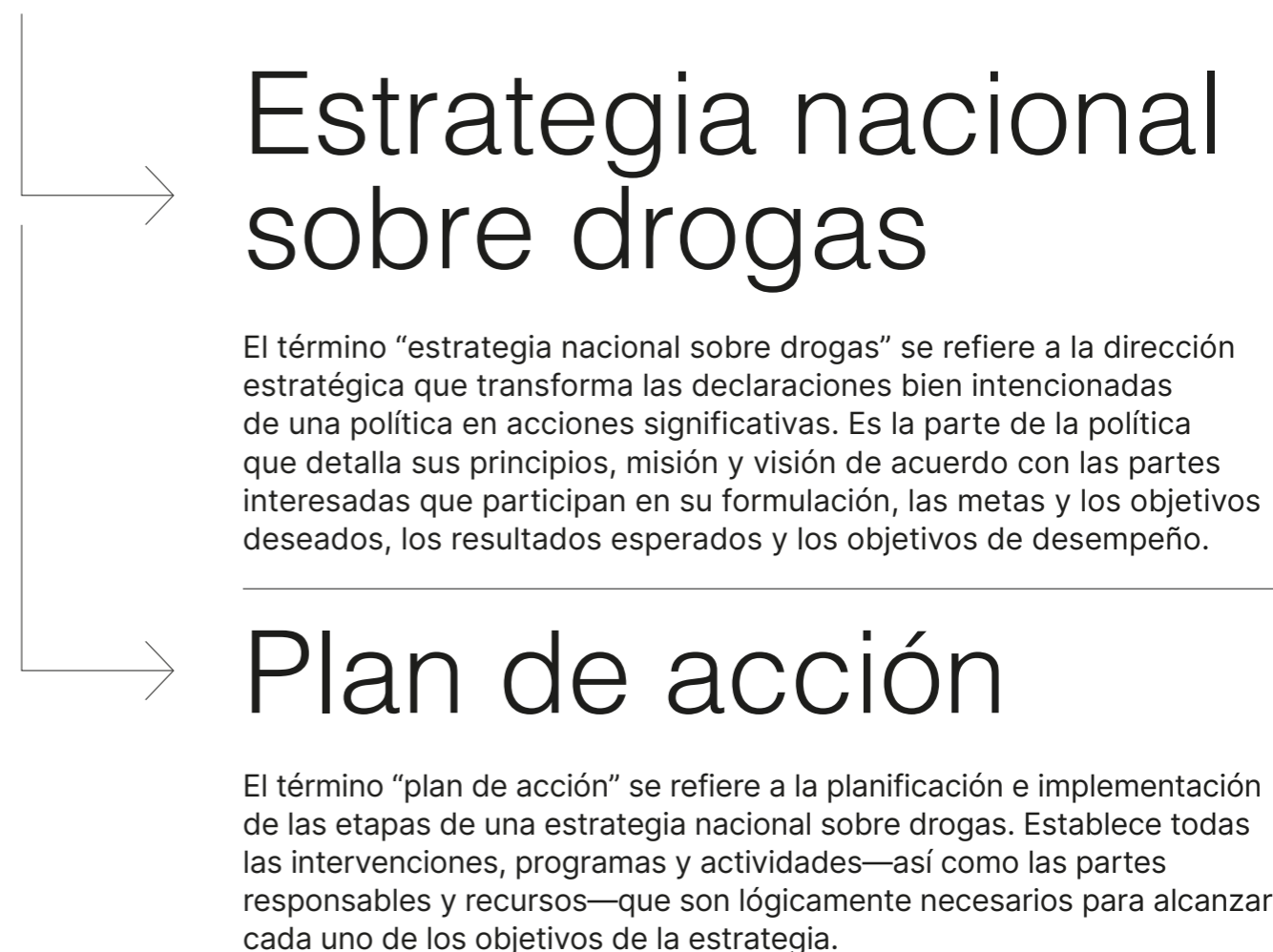
Esta versión actualizada de la guía tiene por objetivo definir y apoyar los procesos de desarrollo, planificación, implementación, y seguimiento y evaluación de las políticas sobre drogas de acuerdo con las necesidades específicas de cada país. Incluye una visión general de la estructura y los principales componentes recomendados de una política nacional sobre drogas, y su estrategia y plan de acción correspondientes.

El enfoque para desarrollar una política nacional sobre drogas se basa en una serie de metodologías y teorías, así como en décadas de investigación en materia de formulación de políticas sobre drogas. El propósito de esta guía, sin embargo, no era proporcionar una revisión exhaustiva de la literatura relacionada con las políticas sobre drogas, sino más bien realizar una selección de las investigaciones existentes y presentarlas para que una variedad de usuarios pueda ponerlas en práctica. Por consiguiente, esta guía tiene por objeto servir de base para que los países puedan establecer una estrategia y plan de acción sobre drogas orientado por una política cuya ejecución logre los mejores resultados. En esencia, es un “manual de instrucciones” diseñado para ayudar a las partes interesadas (procedentes de cualquier disciplina u organización) a estructurar una estrategia para la implementación de las políticas sobre drogas. Va especialmente dirigida a los profesionales del sector público que son responsables de la adopción de decisiones relacionadas con la planificación y gestión de servicios y programas, así como profesionales en instituciones encargadas de implementar la política sobre drogas en los ámbitos nacional, provincial o local.

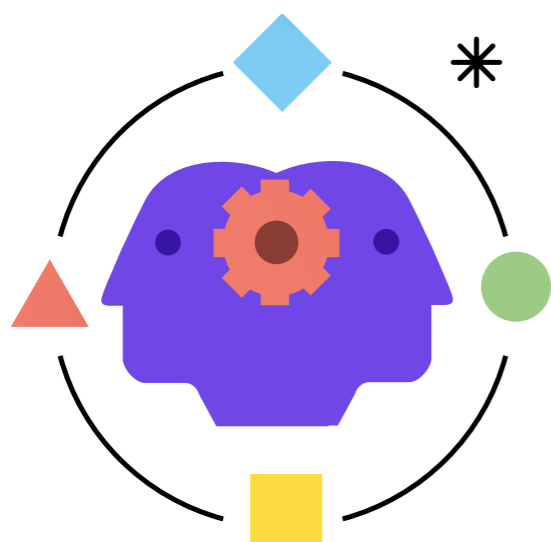
Definición de política nacional de drogas, estrategia y plan de acción

Política nacional sobre drogas

El término general “política nacional sobre drogas” abarca los siguientes elementos estructurales comunes: una **estrategia nacional sobre drogas** y un **plan de acción**.



Estructura y formulación de una política nacional sobre drogas



El problema mundial de las drogas constituye un desafío global que afecta negativamente a la salud pública, la seguridad, los derechos humanos, el medio ambiente y el bienestar de toda la humanidad. Asimismo, debilita el desarrollo sostenible, los sistemas jurídicos, la estabilidad política y económica, y las instituciones democráticas. Esencialmente, el problema representa una amenaza para la seguridad, la democracia, la buena gobernanza y el estado de derecho. Del mismo modo, en las Américas, el problema de las drogas es un fenómeno cada vez más complejo, dinámico y con múltiples causas que requiere un enfoque integral, equilibrado, multidisciplinario y con base en la evidencia, respetando plenamente los derechos humanos y las libertades fundamentales. El enfoque debe propugnar el principio de responsabilidad común y compartida, que tiene en cuenta las causas del problema.

Durante décadas, los países han estado comprometidos con el desarrollo de políticas sobre drogas, pero ¿cómo definimos exactamente una política sobre drogas? La decisión de cuáles drogas abordar y qué niveles de consumo son tolerables es solamente el primer desafío en la formulación de una política sobre drogas. De hecho, no hay una única definición correcta de política sobre drogas, puesto que varía de un país al otro. Su definición depende, en gran parte, de la evaluación de la situación/necesidades, metas y bases institucionales de cada país— todos los temas que se examinan más adelante en esta guía.

De conformidad con la Estrategia Hemisférica sobre Drogas de la OEA/CICAD y su correspondiente Plan de Acción Hemisférico sobre Drogas, esta guía reconoce que existen diferentes áreas interrelacionadas que son fundamentales para la gestión de las políticas sobre drogas. La gestión de las políticas sobre drogas debe incluir, por ejemplo, el fortalecimiento institucional; medidas de prevención, tratamiento y apoyo en la recuperación; medidas para controlar y contrarrestar el cultivo, la producción, el tráfico y la distribución ilícitos de drogas y para abordar sus causas y consecuencias; investigación, información, seguimiento y evaluación; y cooperación internacional. Un plan también deberá incluir las cuestiones transversales del género y los derechos humanos.

Fundamentos de la política

Existen **principios éticos** comunes que subyacen en toda política eficaz: la responsabilidad compartida, la universalidad, la solidaridad, la garantía de los derechos humanos y la igualdad de género, entre otros. Estos fundamentos éticos y prácticos se consideran generalmente los valores centrales de una política y tienen por objetivo definir las creencias o principios de un país mientras se establece el escenario político. Cada país, sin embargo, debe seleccionar los fundamentos éticos y prácticos adecuados que reflejen sus valores particulares.

La SE-CICAD alienta a los Estados Miembros de la OEA a que adopten un enfoque equilibrado e integral en la formulación de su política nacional sobre drogas. Este equilibrio debería guardar una estrecha relación con el problema de las drogas tal y como se haya definido por medio de una evaluación de la situación/necesidades. Por ejemplo, si un país determina que el abuso de drogas es prolífico, por lo cual su problema de drogas está principalmente basado en el consumo, su política deberá reflejar esta realidad.

El abordaje del abuso de drogas, sin embargo, no significa que los programas de prevención y tratamiento deberán ser los únicos componentes que definen una política. Las intervenciones en los ámbitos de aplicación de la ley y justicia penal pueden tener un valor sustancial para hacer frente a un problema basado en el consumo.

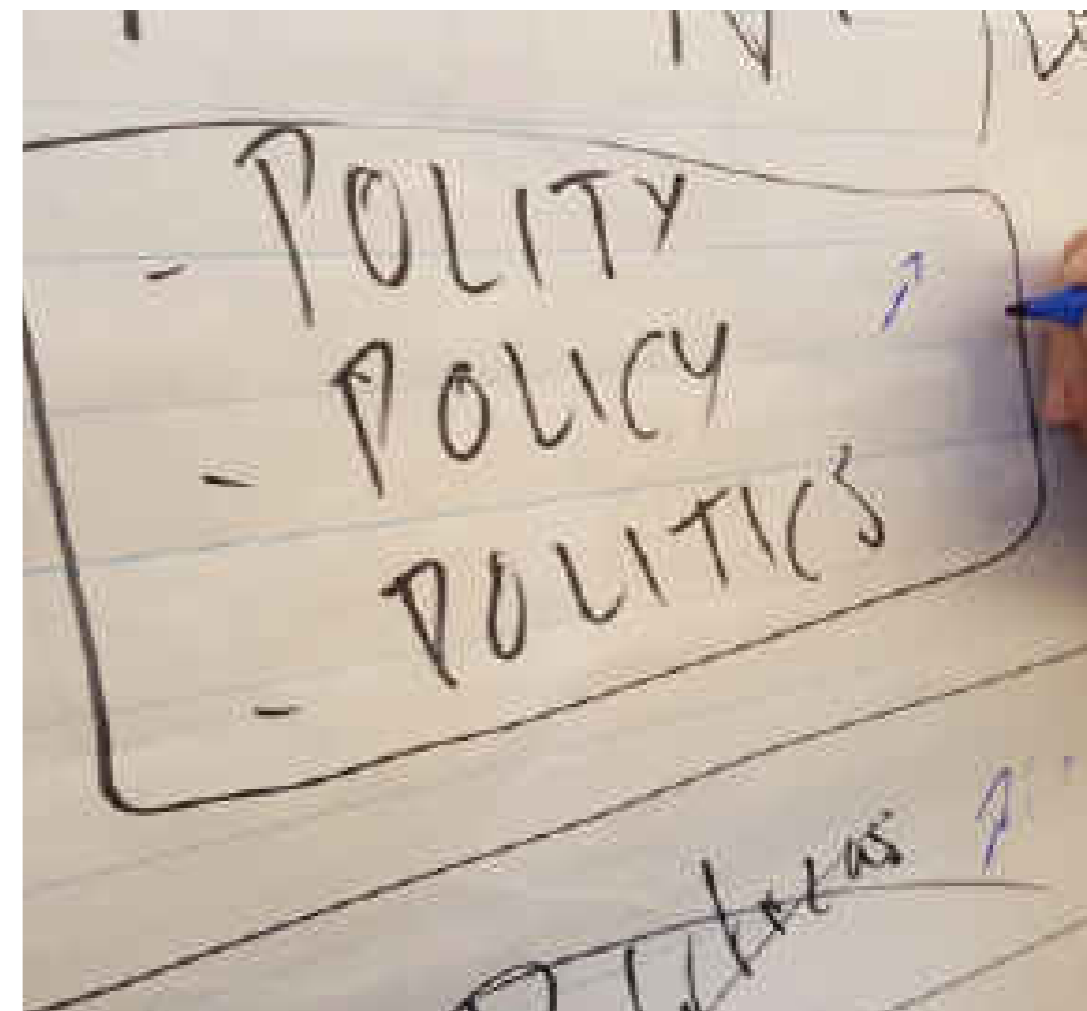
Una política sobre drogas integral deberá garantizar un equilibrio adecuado entre las intervenciones de reducción de la demanda y de la oferta de drogas, y todas las partes interesadas deberán participar en la formulación e implementación de la política. Todas las orientaciones estratégicas deberán procurar ser integrales y equilibradas. El financiamiento viene determinado por la orientación estratégica de un país para su propio, singular, problema de drogas. Por consiguiente, cada país debe seleccionar libremente una política que atienda sus necesidades específicas.

Los fundamentos prácticos de una política nacional sobre drogas incluyen elementos comunes que sirven para guiar el proceso de planificación e implementación. Estos elementos incluyen, entre otros, la participación comunitaria, la eficiencia, la eficacia en función de los costos, la sostenibilidad y la integridad. Los elementos comunes en los que se basa una política nacional sobre drogas eficaz se analizarán con mayor profundidad en los capítulos siguientes.

A no ser que vaya acompañada de una estrategia y un plan de acción, una política sobre drogas carece de sentido. Los procesos de desarrollo e implementación de una estrategia requieren la acción colectiva de varias partes interesadas—organismos gubernamentales, organizaciones sin fines de lucro y otros actores—para decidir el mejor modo de mitigar el problema de las drogas en el país. Como se ha indicado con anterioridad, una estrategia sobre drogas deberá

ser equilibrada e integral en el sentido de que incluye todos los componentes de la política. Por ejemplo, si la colaboración con otro país es un componente, entonces cabría esperar un debate estratégico sobre la mejor forma de establecer vínculos con este; y, si el abordaje del problema del uso de drogas es un componente de la política, entonces también cabría esperar un debate estratégico sobre las maneras de reducir el problema del uso de drogas. Esencialmente, cada aspecto de la política debe contar con su respectiva estrategia o plan de acción para cambiar el curso del problema de las drogas.

El problema de las drogas es un fenómeno multidimensional que afecta a las comunidades locales en zonas rurales y urbanas, la seguridad nacional y la salud pública de toda la sociedad. Asimismo, en general, tiene ramificaciones internacionales debido a la naturaleza del tráfico ilícito de drogas. Para que el proceso de formulación de una política sobre drogas sea eficaz se deberán considerar cuidadosamente las distintas dimensiones políticas, económicas y sociales del país. Asimismo, se deberá utilizar un enfoque multidisciplinario centrado en un conjunto de principios estratégicos subyacentes (véase el *Capítulo 2*).



Elementos estructurales comunes de políticas eficaces sobre drogas

“Política nacional de drogas” es un término general que abarca dos elementos estructurales comunes: (1) una **estrategia nacional sobre drogas** y (2) un **plan de acción** de apoyo que incluye intervenciones, programas, proyectos y actividades (véase *gráfico 1*). El proceso de formulación de la política conlleva la formulación de metas específicas y objetivos de apoyo que determinan las intervenciones o programas que se deben incluir en la estrategia para alcanzar resultados medibles. Los siguientes capítulos presentan detalladamente los elementos estructurales de una estrategia, pero, a estas alturas, cabe mencionar que las palabras sin acción carecen de sentido; la formulación de una estrategia sobre drogas es solamente el primer paso de muchos que se van a necesitar para transformar declaraciones de política bien intencionadas en acciones significativas.

Gráfico 1. El marco conceptual de la política sobre drogas



“Política nacional sobre drogas” es un término general que abarca una estrategia de drogas y un plan de acción de apoyo que incluye intervenciones, programas, proyectos y actividades.

Un enfoque sistemático para la formulación de una estrategia: el marco de políticas de cuatro componentes

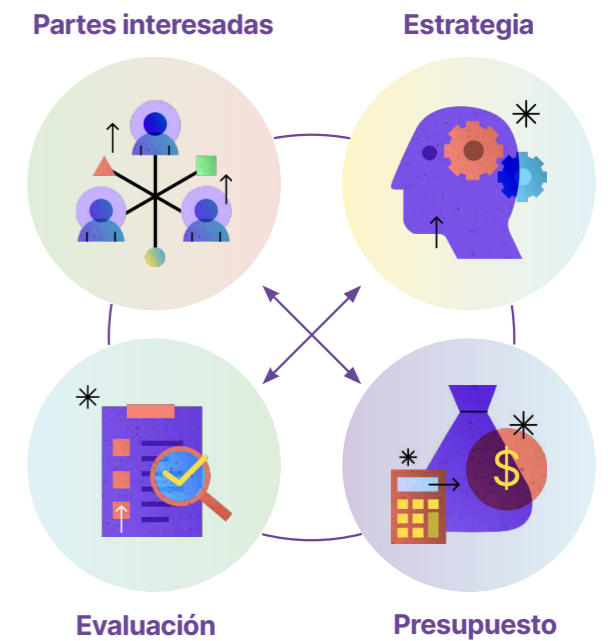
Esta sección introduce un marco de políticas de cuatro componentes para la formulación de una política sobre drogas y su estrategia. La formulación de una estrategia requiere un liderazgo de arriba hacia abajo, así como la participación de las partes interesadas. Este liderazgo puede reflejarse en un solo individuo seleccionado de los más altos niveles de gobierno o en un comité integrado por individuos seleccionados de forma similar.

La formulación de una estrategia también precisa de una estructura bien pensada para que despegue y luego vaya avanzando con eficacia. El marco de cuatro componentes que se presenta en este documento es una herramienta que proporciona el enfoque lógico necesario para organizar este emprendimiento. El marco, que ha sido documentado en la bibliografía consultada¹, contempla un enfoque orientado a la salud pública y a la comunidad con el fin de elaborar estrategias eficaces sobre drogas. Su uso permite el establecimiento de un curso estratégico sistemático en el diseño de una política sobre drogas y su estrategia.

El marco consiste en cuatro componentes esenciales interrelacionados que crean un sistema cerrado en el que una política ayuda a las partes interesadas a perfilar la estrategia, identificar el presupuesto (recursos) necesario para implementar la estrategia, y evaluar y

monitorear (por medio de retroalimentación basada en la evidencia) los procesos y éxitos de la política (véase *gráfico 2*).

Gráfico 2. Los cuatro componentes esenciales interrelacionados de la política sobre drogas



Las flechas de doble dirección en el diagrama muestran la relación interactiva y dinámica

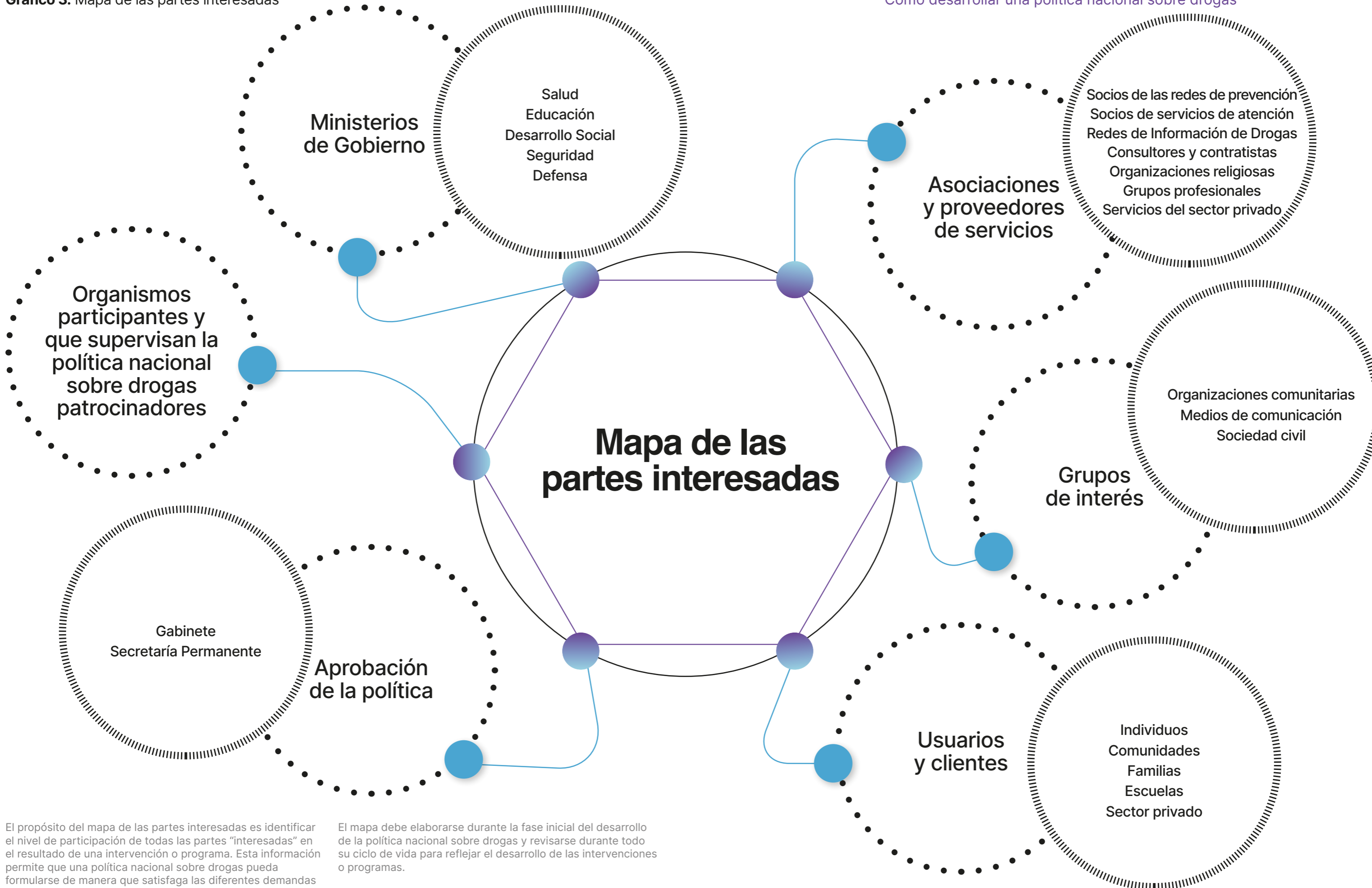
entre los cuatro principales componentes usados en el desarrollo de una política sobre drogas.

El recuadro llamado **partes interesadas** es el punto de partida. Las partes interesadas son grupos de personas o colectivos que tiene interés en solucionar un problema determinado. En este caso, los participantes aúnan esfuerzos en respuesta al problema de las drogas. Es sumamente importante que las partes interesadas representen a todos los miembros de la comunidad, quienes no solo pueden beneficiarse de los resultados de una buena política nacional sobre drogas, sino que además pueden convertirse en agentes de cambio (por ejemplo, los representantes de la oficina de presupuesto del gobierno responsables del financiamiento de los programas y operaciones). El *gráfico 3* muestra las partes que normalmente forman parte de una comunidad de partes interesadas.

¹Ronald Simeone, John T. Carnevale y Annie Millar, “A Systems Approach to Performance-Based

Management: The National Drug Control Strategy,” *Public Administration Review* 65, no. 2 (2005): 191–202.

Gráfico 3. Mapa de las partes interesadas



El propósito del mapa de las partes interesadas es identificar el nivel de participación de todas las partes "interesadas" en el resultado de una intervención o programa. Esta información permite que una política nacional sobre drogas pueda formularse de manera que satisfaga las diferentes demandas y necesidades de las partes interesadas identificadas

El mapa debe elaborarse durante la fase inicial del desarrollo de la política nacional sobre drogas y revisarse durante todo su ciclo de vida para reflejar el desarrollo de las intervenciones o programas.

El diagrama arriba ilustra todas las posibles **partes interesadas** que un país podría considerar cuando se encuentra en el proceso de identificar a las partes que participarán en la formulación de la estrategia sobre drogas. La lista incluye representantes de organismos gubernamentales, organizaciones no gubernamentales (ONG), asociaciones de consumidores, grupos con intereses especiales, y quienes disponen de la experiencia y los conocimientos técnicos especializados para transformar ideas en acción.

¿Cuál es el rol de las partes interesadas?

Las partes interesadas llevan a cabo de forma conjunta lo que formalmente se conoce como la evaluación de la situación o de las necesidades (véase *Capítulo 2*). La evaluación es una herramienta para identificar y llegar a un acuerdo acerca del problema de las drogas en un país. Las partes interesadas pueden establecer prioridades basadas en la evaluación, pero su actividad más importante es alcanzar un consenso acerca de las características, la magnitud y el alcance del problema de las drogas en un país. Entonces, pueden volcar su atención en la definición de una política sobre drogas, en concordancia con esta evaluación situacional. La política sobre drogas es lo que sienta las bases para la próxima fase en este proceso estratégico: el desarrollo de una estrategia nacional sobre drogas.

- Partes interesadas
- Estrategia
- Evaluación
- Presupuesto

Una vez finalizado su trabajo, las partes interesadas tienen una visión colectiva de lo que debe hacerse para atenuar el problema de las drogas identificado en su evaluación situacional. Esta visión, la cual constituye la base de la política nacional sobre drogas, se expresa como plan nacional de acción, al que se hace referencia en este documento como la estrategia nacional sobre drogas (véase "Estrategia" en el *Gráfico 4* arriba). Esta **estrategia** es el mecanismo que permite el logro de las metas y objetivos identificados por las partes interesadas. Además, es un instrumento organizacional que permite convertir los anhelos en acciones con resultados medibles. En definitiva, la estrategia nacional sobre drogas (detallada en el *Capítulo 2*) emana de la política sobre drogas que las partes interesadas desarrollan de acuerdo con la evidencia de la evaluación situacional.

- Identificar necesidades y establecer prioridades de acuerdo con la evaluación situacional, así como alcanzar consenso en cómo abordar el problema de las drogas.
- Establece la dirección hacia el logro de las metas y objetivos identificados por las partes interesadas.
- Informa a las partes interesadas sobre su progreso en el logro de las metas y objetivos por medio de la investigación y evaluación; se establece un ciclo de retroalimentación mediante medidas de desempeño.
- Permite el uso de recursos para el cumplimiento de las metas y objetivos.

Los países normalmente hacen un buen trabajo cuando se trata de realizar evaluaciones de la situación para el desarrollo de su política nacional sobre drogas y la estrategia sobre drogas que la sustenta, pero fracasan cuando se trata de vincular los componentes con el próximo paso del proceso: identificar los recursos nuevos y existentes que son necesarios para financiar las intervenciones y programas contemplados en la implementación de la estrategia. Este paso normalmente implica, primordialmente, identificar recursos gubernamentales y después posibles recursos no gubernamentales. El logro de los resultados deseados de una estrategia requiere recursos (es decir, un **presupuesto**). Sin un presupuesto adecuado, una estrategia de drogas es papel mojado, es un documento muerto que simplemente describe una política sobre drogas basada en una evaluación de la situación;

no puede ser implementada para cambiar la situación en materia de drogas. Como ilustra el *Gráfico 4*, el presupuesto está debajo de la estrategia porque, lógicamente, los recursos que van a necesitarse se determinan una vez la estrategia se haya elaborado.

La **estrategia** es el motor del presupuesto, lo cual significa que las partes interesadas deben proponer un presupuesto que financie plenamente la implementación de la estrategia. Es muy probable que no se obtengan todos los recursos necesarios debido a que hay otros intereses sociales que compiten por la demanda de recursos financieros limitados; sin embargo, tener conocimiento de los recursos necesarios para financiar la estrategia permite a las personas encargadas de tomar decisiones presupuestarias estar plenamente informadas de las exigencias presupuestarias.

La **evaluación** es el mecanismo de retroalimentación general que informa a las partes interesadas acerca de su progreso en el logro de las metas y objetivos de la estrategia. Incluye un análisis de la capacidad general de la estrategia y el plan de acción para alcanzar las metas y objetivos mensurables predeterminados. También puede incluir "evaluaciones de desempeño", que examinan la capacidad de la estrategia para alcanzar resultados específicos (por lo general expresados como "objetivos de desempeño") identificados en el proceso de fijación de metas y objetivos estratégicos por las partes interesadas. La evaluación también puede incluir "la evaluación de intervenciones o programas", que se centra en la forma en que cada intervención o programa identificado en el plan de acción de la estrategia está contribuyendo al logro de los objetivos de desempeño pertinentes. El papel que desempeña la evaluación se analiza en mayor profundidad en el *Capítulo 5*.

Gráfico 4. Enfoque de sistemas



Enfoques de la política en materia de derechos humanos, género y salud pública

Además de un enfoque sistemático, una política nacional sobre drogas debe también incluir un enfoque de derechos humanos. En las últimas décadas, se ha alentado a los países a alejarse de la retórica divisoria de la “guerra contra las drogas” y a adoptar un nuevo paradigma para abordar el problema de las drogas, que se centre en el individuo en vez de la sustancia. Las políticas modernas sobre drogas han adoptado este paradigma incluyendo acciones e intervenciones que atienden las necesidades individuales y de la comunidad. En este sentido, la incorporación de los elementos transversales de los derechos humanos, el género y la salud pública es fundamental.

Las personas y funcionarios encargados de formular e implementar políticas sobre drogas y sus respectivas intervenciones y programas deben integrar eficazmente estos elementos en todos los aspectos de su trabajo, desde el diseño de herramientas estratégicas y el desarrollo de pautas normativas hasta la definición y puesta en marcha de programas nacionales y regionales.

Ⓐ Derechos humanos

Una política sobre drogas con un enfoque de derechos humanos prevé acciones e intervenciones que respetan, protegen y promueven la integridad de las personas, y garantizan la atención de salud y el bienestar social.

Ⓑ Género

Una política sobre drogas con una perspectiva de género prevé acciones e intervenciones que consideran las características y necesidades específicas basadas en el género con el fin de promover la igualdad de todos los géneros.

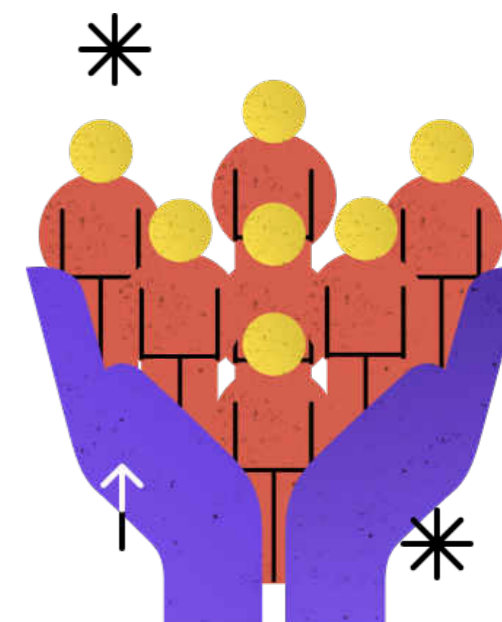
Ⓒ Salud pública

Una política sobre drogas con un enfoque de salud pública prevé acciones e intervenciones de prevención del uso de drogas, así como de tratamiento y rehabilitación por drogodependencia. Asimismo, permite que quienes cometen delitos penales reciban tratamiento basado en la evidencia durante y después del encarcelamiento, o en vez de este, para prevenir recaídas y la reincidencia.

Ⓐ Enfoque de derechos humanos

Los derechos humanos se entrecruzan con una gama de medidas de la política sobre drogas. Las respuestas a las consecuencias asociadas con el uso de drogas y el tráfico ilícito de drogas han tenido siempre implicaciones de derechos humanos. Tradicionalmente, las políticas sobre drogas que carecen de un enfoque de derechos humanos han sistemáticamente violado los derechos de las personas y las comunidades, causando daños en múltiples aspectos de sus vidas. De acuerdo con los principios fundamentales de la Declaración Universal de los Derechos Humanos aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948, así como otras convenciones y declaraciones internacionales, es imperativo que las políticas sobre drogas preserven la dignidad humana, la igualdad y la no discriminación de las personas y las comunidades en estas áreas: fiscalización de drogas, justicia penal, atención de salud y el bienestar social².

⦿ **Dignidad humana.** Toda persona merece ser respetada por quién es, y no solo por lo que puede hacer. La dignidad humana no se puede ganar ni quitar; sino más bien, es inherente a la condición humana. Ninguna ley, política o práctica sobre drogas debe tener el efecto de socavar o violar la dignidad de ninguna persona.



⦿ **Igualdad y no discriminación.** Todas las personas con problemas de abuso de sustancias tienen derecho a la igualdad y a no sufrir discriminación. Por consiguiente, todas son iguales ante la ley y tienen derecho a igual protección y beneficio de la ley, incluido el pleno ejercicio de todos los derechos humanos sin discriminación alguna por motivos de, entre otros, el estado de salud—que incluye la dependencia de drogas.

Una política sobre drogas con un enfoque de derechos humanos incluye medidas adecuadas para prevenir, identificar y remediar la discriminación injusta en las leyes sobre drogas y en las prácticas del sistema judicial y el sistema de salud.

Los instrumentos y normas en materia de derechos humanos definidos por las Naciones Unidas y otras organizaciones pertinentes están disponibles para ayudar a los Estados a preservar y garantizar los derechos humanos en todos los procesos e intervenciones. Las Directrices Internacionales sobre Derechos Humanos y Política de Drogas establecen las siguientes normas³:

²Declaración Universal de los Derechos Humanos, Naciones Unidas, 10 de diciembre de 1948. <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>.

³Directrices Internacionales sobre Derechos Humanos y Política de Drogas, Naciones Unidas, marzo de 2019. <https://www.undp.org/es/publications/directrices-internacionales-sobre-derechos-humanos-y-politica-de-drogas>.

Normas	De conformidad con este derecho, los Estados deberán:
Derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud	Tomar medidas deliberadas, concretas y específicas para asegurar que los bienes, servicios e instalaciones de salud relacionados con las drogas y de otro tipo estén disponibles de manera no discriminatoria en cantidad suficiente; sean accesibles desde el punto de vista financiero y geográfico; sean aceptables en el sentido de que respeten la ética médica, las normas culturales, la edad, el género y las comunidades a las que se prestan los servicios; y sean de buena calidad (es decir, que cuenten con una base de pruebas sólida).
Derecho a beneficiarse del progreso científico y de sus aplicaciones	Adoptar medidas legislativas y otras medidas apropiadas para garantizar que los conocimientos y las tecnologías científicas y sus aplicaciones – incluidas las intervenciones basadas en evidencia y científicamente probadas para tratar la dependencia de drogas, prevenir la sobredosis y prevenir, tratar y controlar el VIH, la hepatitis C y otras enfermedades – estén disponibles físicamente y sean accesibles desde el punto de vista financiero sin discriminación.
Derecho a un nivel de vida adecuado	Desarrollar alternativas económicas específicas viables y sostenibles para las personas y las comunidades que son particularmente vulnerables a la explotación en la economía de las drogas ilícitas, Garantizar que los esfuerzos para prevenir o erradicar los cultivos ilícitos para la producción de drogas no tengan el efecto de privar a las personas de sus derechos a un medio de vida o a no padecer hambre.
Derecho a la seguridad social	Tomar medidas, hasta el máximo de los recursos disponibles, para establecer y ampliar progresivamente sistemas integrales de seguridad social que garanticen por igual los derechos legales – incluido el acceso universal a la atención de la salud, la vivienda, la educación y la seguridad de los ingresos básicos – de las personas y los grupos antes mencionados, al tiempo que se garantiza que los grupos particularmente marginados o vulnerables puedan ejercer y hacer efectivos estos derechos humanos en igualdad de condiciones con los demás.
Derecho a la vida	Adoptar medidas inmediatas para poner fin a las ejecuciones, conmutar las penas de muerte y abolir la pena de muerte para los delitos relacionados con las drogas. Adoptar medidas para prevenir la violencia perpetrada por el Estado y la violencia privada, las amenazas a la vida y el uso innecesario o desproporcionado de fuerza potencialmente letal basada en el uso real o percibido de drogas o en la participación en el tráfico ilícito de drogas, e investigar, enjuiciar y responsabilizar a los responsables de esos actos.

Normas	De conformidad con este derecho, los Estados deberán:
Protección contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes	Adoptar medidas legislativas, administrativas, judiciales y de otro tipo eficaces para prohibir, prevenir y reparar todos los actos de tortura y malos tratos en su jurisdicción y en todos los entornos bajo su custodia o control, incluso en el contexto del tratamiento de la dependencia de drogas, ya sea que se administre en instalaciones públicas o privadas.
Derecho a no ser sometido a detención y prisión arbitrarias	Garantizar que las personas no sean detenidas únicamente por uso de drogas o dependencia de drogas. Garantizar que la detención preventiva nunca sea obligatoria para los cargos relacionados con las drogas y se imponga sólo en circunstancias excepcionales en las que dicha detención se considere razonable, necesaria y proporcional.
Derecho a un juicio justo	Garantizar a todas las personas acusadas de delitos relacionados con las drogas el derecho a una audiencia pública y con las debidas garantías, sin dilaciones indebidas, por un tribunal competente, independiente e imparcial establecido por la ley, y garantizar además que se presuma la inocencia de todas esas personas hasta que se demuestre su culpabilidad conforme a la ley. Garantizar que esas personas tengan acceso a información rápida y detallada y a asistencia jurídica gratuita y de buena calidad cuando sea necesario.
Derecho a la privacidad	Adoptar medidas legislativas, administrativas y de otro tipo para prevenir la interferencia arbitraria e ilegal con la privacidad, la vida familiar, el hogar y la correspondencia de las personas que usan drogas. Garantizar la protección del derecho a la privacidad en relación con las investigaciones penales por delitos relacionados con las drogas.
Libertad de pensamiento, conciencia y religión	Utilizar las flexibilidades disponibles en las convenciones de control de drogas de la ONU para despenalizar la posesión, compra o cultivo de sustancias controladas para el consumo personal.
Derecho a disfrutar de la vida cultural	Abstenerse de interferir de forma discriminatoria e innecesaria o desproporcionada en el ejercicio de las prácticas culturales y en el acceso a los bienes y servicios culturales por motivos de la legislación y la política de fiscalización de drogas. Fomentar una vida cultural rica y diversa mediante la conservación, el desarrollo y la difusión de la cultura y garantizando la participación de las comunidades pertinentes en la gestión del patrimonio cultural, incluso cuando éstas incluyan plantas y sustancias controladas.

Normas	De conformidad con este derecho, los Estados deberán:
Libertad de opinión, expresión e información	Tomar todas las medidas legislativas, administrativas y de otro tipo necesarias para asegurar el pleno disfrute de los derechos a la libertad de opinión, expresión e información sobre asuntos relacionados con las leyes, políticas y prácticas de drogas, incluyendo información y opiniones sobre los servicios de salud para las personas que usan drogas (tales como las intervenciones de reducción de daños).
Libertad de asociación y de reunión pacífica	Tomar todas las medidas legislativas, administrativas y de otro tipo necesarias para garantizar el pleno disfrute de los derechos a la libertad de asociación y de reunión pacífica con respecto a las leyes, políticas y prácticas de drogas.

Los **elementos de las mejores prácticas** de acuerdo con un enfoque basado en los derechos humanos incluyen lo siguiente:

- Las normas en materia de derechos humanos guían la formulación de las metas, objetivos e indicadores en la política.
- Las personas y la comunidad son reconocidos como actores clave en su propio proceso de recuperación, en vez de receptores pasivos de bienes y servicios. Su participación es tanto un medio como una meta.
- Los programas, las intervenciones, los proyectos y las actividades empoderan, no desempoderan. El objetivo es reducir disparidades y empoderar a quienes quedan atrás.
- Ambos, los resultados y los procesos son monitoreados y evaluados de acuerdo con indicadores de derechos humanos.
- Entre otros objetivos, el análisis de la situación se utiliza para identificar violaciones de los derechos humanos en procesos y/o intervenciones.

Ⓑ Enfoque de género

Los patrones del uso, la venta y el tráfico de drogas están estrechamente asociados con el género. La investigación demuestra que en todas las culturas existen factores específicos basados en el género que contribuyen al inicio del uso de sustancias y la progresión hacia la dependencia de drogas. Estos factores también incentivan la participación en actividades ilícitas.

Cabe mencionar que las diferencias de género se basan en la definición cultural del rol que desempeñan los hombres, las mujeres y las personas LGBTIQ+, mientras que las diferencias de sexo se basan en la biología. Ambas, las diferencias de género y sexo afectan significativamente la salud de los hombres, las mujeres y las personas LGBTIQ+ y su relación con las drogas. En concreto, hay diferencias importantes en sus patrones de uso de drogas, percepción del riesgo, actividades relacionadas con las drogas, y en cómo gestionan la adicción, los problemas de salud asociados y el tratamiento.

Las mujeres y las personas LGBTIQ+ que consumen sustancias psicoactivas enfrentan problemas mucho más complejos que los hombres. Además de las importantes consecuencias del estigma, algunas sustancias psicoactivas tienen un mayor impacto físico en las mujeres. Por si fuera poco, para las mujeres es difícil acceder a ciertos cuidados ya que tienen mayores responsabilidades familiares y reciben menos apoyo social y de la familia. Además, la búsqueda de tratamiento por parte de las mujeres puede causar la pérdida de custodia de sus hijos. Las mujeres también sufren una mayor desvalorización personal, estrés y conflictos familiares—o incluso violencia de género—ya que a menudo se enfrentan a la incompreensión y el rechazo por parte de su círculo social más cercano.

Puesto que los hombres y las mujeres experimentan diferentes tipos de consecuencias asociadas con las drogas, interactúan con el sistema judicial y el de salud en diferentes momentos y grados, lo cual incide en su trayectoria de uso de sustancias y en sus vidas. Para abordar el problema de las drogas, las políticas sobre drogas deben contemplar las diferencias de género y garantizar intervenciones que promuevan la igualdad y equidad de género. En este sentido, las siguientes definiciones pueden formar parte de las políticas sobre drogas:

- Género** se define como una construcción cultural, social e histórica que, sobre la base biológica del sexo, determina los valores que la sociedad atribuye al ser masculino y femenino, así como la naturaleza de las identidades subjetivas colectivas. El género también condiciona la valoración social asimétrica que se atribuye a los hombres y las mujeres, y a la relación de poder entre ellos. El género se refiere a ambos, a las mujeres y a los hombres.

- Igualdad de género** se refiere a la igual consideración, valoración y aprobación de los diferentes comportamientos, aspiraciones y necesidades de los hombres y las mujeres. No significa que las mujeres y los hombres deban ser lo mismo, sino más bien que sus derechos, responsabilidades y oportunidades no deben depender de su naturaleza biológica, es decir, de si nacen macho o hembra.

- Equidad de género** significa el trato justo de las mujeres y los hombres, de acuerdo a sus respectivas necesidades. Puede incluir el mismo trato o un trato diferente, pero independientemente de ello, ambos conducentes a la igualdad en términos de derechos, beneficios, obligaciones y oportunidades.

Muchas intervenciones y programas no abordan con firmeza las cuestiones de género. Cada vez más, la evidencia indica que el conocimiento de las dimensiones y desigualdades de género puede mejorar la eficacia de las medidas de una política sobre drogas aportando diferentes perspectivas, experiencias y soluciones al problema de las drogas. La perspectiva de género debe ser incorporada en todos los ámbitos de la política sobre drogas—tanto en la reducción de la demanda y la oferta como en la aplicación de la ley.

La incorporación de la perspectiva de género es el proceso de evaluación de las consecuencias para las mujeres y los hombres de cualquier acción planificada, inclusive las leyes, políticas o programas, en todos los sectores y en todos los niveles de la política⁴. Hace que las preocupaciones y experiencias de las mujeres, así como de los hombres, sean un elemento integrante de la elaboración, la aplicación, la supervisión y la evaluación de una política a fin de que las mujeres, los hombres y las personas LGBTIQ+ se beneficien por igual y se impida que se perpetúe la desigualdad.

La incorporación de la perspectiva de género en una política sobre drogas incluye las siguientes acciones:

- Evaluación de los patrones de drogas de las mujeres y los hombres y sus roles en el contexto de las drogas, así como su necesidad de servicios y el acceso a los mismos. La recopilación y el análisis de información son especialmente eficaces para identificar las necesidades específicas y otras cuestiones basadas en el género relacionadas con el problema de las drogas.
- Evaluación de las consecuencias de cada acción planificada para ambos, las mujeres y los hombres. Este enfoque tiene por objeto garantizar que las mujeres y los hombres se beneficien por igual mediante la integración de sus experiencias y preocupaciones en el diseño, implementación, y seguimiento y evaluación de la política y sus intervenciones. El objetivo final es lograr la igualdad de género.
- Diseño e implementación de intervenciones y programas que tengan en cuenta las diferencias de género y las necesidades específicas de los hombres y las mujeres, y que tengan por objetivo la obtención de resultados tanto comunes como diferentes en relación con el género.

- La identificación de enfoques específicos de género en respuesta al problema del uso de drogas y la adaptación del material y contenido de los programas mediante la incorporación de la perspectiva de género en todos ellos.
- La concienciación sobre cuestiones de género aumentando la percepción general, comprensión y conocimientos sobre las diferencias de género, la igualdad y la equidad entre los profesionales de todos los sectores de la política sobre drogas (reducción de la demanda y la oferta).



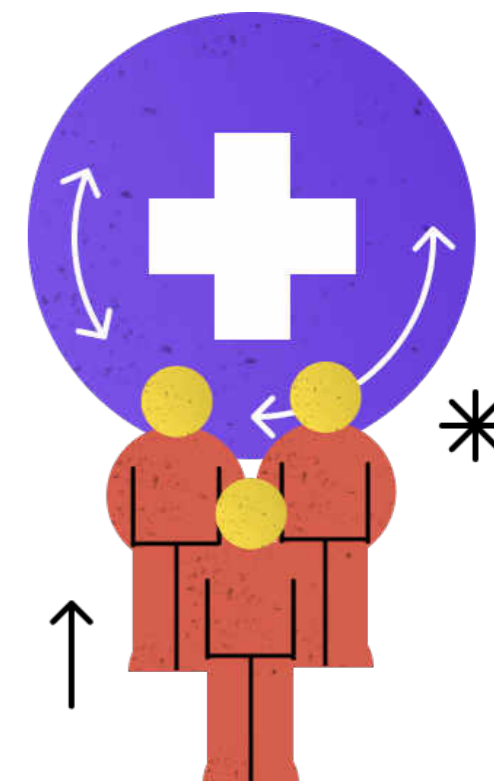
⁴Informe del Consejo Económico y Social correspondiente a 1997, Quincuagésimo Segundo período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, Suplemento n°3 (A/52/3/Rev.1), capítulo VI, Serie de Sesiones de Coordinación, "Incorporación

de la perspectiva de género en todas las políticas y programas del sistema de las Naciones Unidas," Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, 1999, https://digitallibrary.un.org/record/271316/files/A_52_3_Rev-1-ES.pdf.

© Enfoque de salud pública

La drogodependencia ha sido reconocida como una enfermedad crónica y recurrente del cerebro, y un problema social que puede ser prevenido y tratado⁷. De acuerdo con numerosos estudios, el uso de drogas conduce a un aumento de la mortalidad, morbilidad y la violencia, por lo cual tiene un importante efecto negativo para la salud pública. El enfoque orientado a la salud pública en las políticas sobre drogas tiene por objetivo mejorar la salud, la seguridad y el bienestar de toda la población a través del conocimiento y abordaje de los amplios factores individuales, ambientales y sociales que influyen en el uso indebido de sustancias y los trastornos por consumo de sustancias, y sus consecuencias⁶. Este enfoque también coordina esfuerzos a través de diversas partes interesadas con el fin de reducir el uso de drogas.

Las políticas sobre drogas con un enfoque de salud pública ofrecen respuestas integrales y equilibradas a los problemas de salud relacionados con las drogas. Estas políticas tienen como objetivo:



- Definir el problema mediante la recopilación sistemática de información sobre el alcance, las características y las consecuencias del uso de sustancias, así como identificar los factores que hacen aumentar o disminuir el riesgo de uso de sustancias y sus consecuencias, lo cual puede modificarse con la implementación de intervenciones;

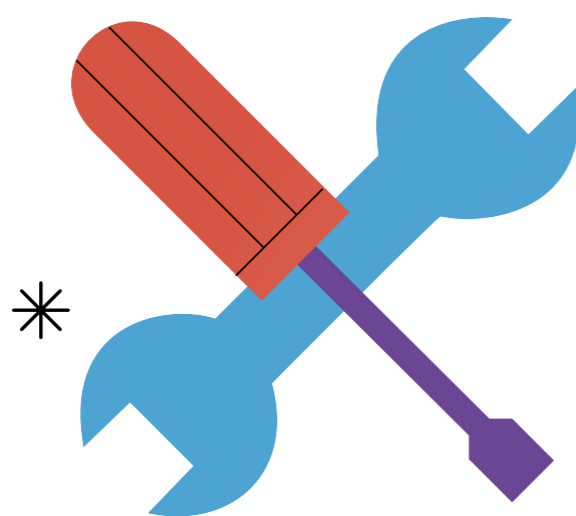
- Desarrollar e implementar estrategias e intervenciones para la promoción y protección eficaces de la salud, la prevención y el tratamiento de drogas, la reducción de daños y la integración social en el sistema de salud y el sistema de justicia penal, así como monitorear y evaluar el impacto de estas intervenciones; y

- Garantizar que todos los grupos de la población tienen acceso a una atención adecuada y eficiente, incluida la promoción de la salud y la prevención de enfermedades.

⁵"The Science of Drug Use and Addiction: The Basics," Instituto Nacional sobre el Abuso de Drogas, <https://www.drugabuse.gov/publications/media-guide/science-drug-use-addiction-basics>, consultado el 27 de septiembre de 2020.

⁶Nora D. Volkow, Vladimir Poznyak, Shekhar Saxena, Gilberto Gerra y Red Científica Informal UNODC-WHO, "Drug Use Disorders: Impact of a Public Health Rather Than a Criminal Justice Approach," *World Psychiatry* 16, no. 2 (2017): 213–214.

Desarrollo de una política nacional sobre drogas



Este capítulo presenta una visión general de los métodos, herramientas y procesos que un país puede utilizar en la elaboración de su política nacional sobre drogas y su estrategia y plan de acción correspondientes. El proceso arranca con un grupo de partes interesadas que se encarga de realizar una evaluación situacional para determinar la magnitud y el alcance del problema de las drogas en su país. Según las necesidades reflejadas en la evaluación de la situación del problema de las drogas en el país, las partes interesadas establecen prioridades para estructurar una estrategia y un plan de acción que las atiendan.

A menudo, después de haber elaborado la estrategia sobre drogas, el proceso se detiene allí. Sin embargo, es necesario aunar esfuerzos para determinar los recursos existentes disponibles para abordar el problema de las drogas, así como los recursos adicionales necesarios para alcanzar las metas y los objetivos definidos en la estrategia. Este paso presupuestario esencial no debe perderse en el proceso de implementación de la estrategia. Por último, las partes interesadas que tomaron la iniciativa al principio deben saber cómo está funcionando su estrategia y si las intervenciones y los programas implementados están logrando sus objetivos estratégicos. Aquí es cuando la evaluación de la política (o del desempeño) entra en juego. En capítulos posteriores se analiza en mayor detalle la estructura de la estrategia y su implementación.

La realización de la evaluación de la situación es meramente el primer paso en la formulación de la política sobre drogas y su estrategia correspondiente. De hecho, este proceso de formulación requiere varios pasos con el fin de convertir las palabras en acciones significativas.

Ninguno de estos pasos puede ir hacia delante sin un organismo o grupo que sea responsable de dirigir el proceso desde el principio hasta el fin. Los países pueden crear una entidad independiente, un consejo o una secretaría dentro de uno de los ministerios, instituyendo de ese modo un ente permanente que puede cumplir con esta misión. Alternativamente, los países pueden encargar a los líderes principales de la nación la tarea de formar un comité de dirección para que gestione el proceso de planificación estratégica hasta su lógica conclusión. Esta guía da por entendido que el organismo o grupo responsable es un comité de dirección y delibera sobre cómo llevar a buen término el rol de ese comité. La creación de un comité directivo es quizás la opción más fácil, pero las mismas actividades relacionadas con su formación también se aplican al desarrollo de un consejo nacional o una entidad rectora independiente.

Creación de un comité de dirección

Un comité de dirección es una especie de órgano de gobierno corporativo compuesto de representantes de las principales partes interesadas. El comité supervisa el desarrollo de la política sobre drogas sobre la base de la evaluación de la situación, la cual, a su vez, da lugar a la estrategia de drogas. Del mismo modo, supervisa el éxito de una política sobre drogas y sus resultados de desempeño a través del desarrollo de políticas de gestión, planes de acción y enfoques. Asimismo, este comité actúa como órgano asesor y ofrece orientación en la superación de problemas u obstáculos que puedan surgir durante la implementación de la política. La existencia de un comité de dirección aumenta las posibilidades de éxito de una política sobre drogas puesto que las metas de la política se alinean estrechamente con las metas organizacionales de las partes interesadas (gubernamentales, no gubernamentales y públicas).

Composición del comité de dirección

Los miembros del comité son designados por cada parte interesada. El número de miembros que se recomienda para un comité de dirección es de siete a diez representantes. Cuando consta de más de diez miembros, las deliberaciones pueden estancarse y ser menos productivas.

Es imprescindible que la presidencia o el liderazgo del comité esté facultado para

- establecer normas y objetivos claros para el trabajo del comité;
- gestionar el proceso de llevar a cabo una evaluación de la situación;

- definir el rol de cada miembro del comité, promover un debate constructivo y buscar el consenso y el acuerdo; y
- organizar y preparar reuniones con todos los miembros del comité.

El comité de dirección debe reunirse por lo menos cuatro veces al año, además, la presidencia debe convocar reuniones extraordinarias cuando haya temas importantes a tratar, tales como resultados, problemas, el presupuesto, o modificar la programación.

Realización de la evaluación situacional

La evaluación de la situación es una herramienta para la formulación de la política sobre drogas y su estrategia de apoyo. Cuando las partes interesadas se reúnen para dar respuesta al problema de las drogas, una de sus primeras tareas es llevar a cabo esta **evaluación de la situación o de las necesidades**. Esta evaluación situacional proporciona una descripción exhaustiva del problema de las drogas en el país, la cual es utilizada después por la comunidad de partes interesadas para identificar acciones correctivas prioritarias para reducir el uso de drogas y sus consecuencias dañinas. La evaluación situacional define el problema de las drogas que la política nacional sobre drogas y su estrategia correspondiente procurarán abordar por medio de sus metas y objetivos. A medida que la estrategia se va desarrollando, las partes interesadas deben visitar la evaluación de la situación de vez en cuando, en base a las evaluaciones de desempeño, con el fin de determinar si el problema de las drogas ha cambiado y, de ser así, cuáles son las consecuencias para la política del país.

El proceso de evaluación de la situación se basa en la recopilación y el análisis sistemáticos de datos e información sobre el problema de las drogas en el país. Por lo general, la evaluación se utiliza para identificar los problemas más graves que las partes interesadas creen que se deben abordar con el fin de manejarlos y mitigarlos. Facilita información a las partes interesadas sobre la magnitud y el alcance del problema de las drogas, por lo que les ayuda a identificar tanto los problemas existentes como los emergentes—cuando los sistemas de vigilancia lo permiten. La evaluación también debe incluir datos cualitativos de grupos focales (véase el gráfico 5).

La evaluación situacional proporciona la información necesaria para que el país pueda determinar su política sobre drogas. Esa política se utiliza después para dar forma a la estrategia del país en el abordaje de la producción, el tráfico y el consumo de drogas y sus consecuencias relacionadas. En esencia, la evaluación de la situación es una herramienta que se utiliza para recopilar y analizar datos relevantes sobre el uso o el abuso de drogas (el problema de las drogas), las consecuencias para la salud y la seguridad, producto esto último de la delincuencia asociada al uso de drogas, y la disponibilidad de drogas resultante de las actividades de las organizaciones de tráfico de drogas y otros proveedores de drogas.

Gráfico 5. Evaluación de la situación: fuentes de información y métodos



La evaluación de la situación tiene cuatro objetivos:

1. Evaluar la magnitud y el alcance del problema de las drogas, a saber, definir el problema de la manera más clara posible.
2. Evaluar el alcance (y de ser posible, la eficacia) de la respuesta actual al problema.
3. Realizar un análisis DAFO (debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades) de acuerdo con los resultados de la evaluación. Un análisis DAFO es una técnica de planificación estratégica para identificar las fortalezas, las debilidades, las oportunidades y las amenazas. El análisis ayuda al país a gestionar toda la información obtenida de la evaluación de la situación durante el proceso de desarrollo de su política de drogas.
4. Brindar orientación general y específica que sirve de ayuda en la formulación de las metas, los objetivos y los objetivos de desempeño de la estrategia.

El gráfico 5 muestra las fuentes de información que normalmente respaldan una evaluación de la situación. Estas fuentes, tales como las encuestas poblacionales, entrevistas, estudios y registros, aportan a las personas encargadas de formular políticas y otras partes interesadas información útil y respuestas a cuestiones clave que las evaluaciones situacionales deben abordar. Como mínimo, las partes interesadas deben realizar la serie de preguntas que se indican a continuación.

1 Para analizar el uso de drogas y sus consecuencias:

¿Cuál es la magnitud del consumo de drogas? (por ejemplo, la prevalencia, la incidencia, la frecuencia de uso, las nuevas tendencias)

¿Cuáles son las personas involucradas en este tipo de consumo? (por ejemplo, edad y sexo de los consumidores de drogas)

¿Cuál es la naturaleza del problema del uso o abuso? (por ejemplo, tipos de drogas que se consumen, frecuencia de uso, vías de administración)

¿Por qué ocurre el uso de drogas? ¿Ha habido variaciones en la disponibilidad o el precio de las drogas? ¿Ha habido cambios socioeconómicos? (¿por ejemplo, una mayor urbanización, desempleo, una recesión?)

¿Cuáles son los problemas sociales, psicológicos y de salud resultantes? ¿Son agudos o crónicos?

¿Cómo están esas consecuencias afectando a las familias, los lugares de trabajo y las comunidades?

¿Cuáles son los factores sociales, y otros factores, asociados con el consumo de drogas?

2 Para analizar los servicios de tratamiento y rehabilitación:

¿Cuál es la demanda de tratamiento y rehabilitación?

¿Qué tipos de servicios relacionados con las drogas se ofrecen en el país?

¿Cuántos centros de tratamiento de drogas tiene el país?

¿Cuántas personas han recibido tratamiento por uso de drogas?

3 Para analizar la disponibilidad de drogas:

¿Cuál es la disponibilidad percibida de ciertas drogas, según las encuestas?

¿Cuáles son los niveles de producción/cultivo de drogas ilícitas?

¿Cuántas organizaciones dedicadas al tráfico ilícito de drogas han sido reconocidas y perseguidas por las fuerzas encargadas de la aplicación de la ley?

¿Cuál es el nivel de delitos relacionados con las drogas y causados por las drogas, incluidos los delitos violentos?

¿Cuál es el nivel de arrestos por drogas y por qué tipo de delitos relacionados con las drogas?

¿Qué cantidad de drogas ilícitas es incautada anualmente?

Cuando se realiza la evaluación situacional, cada país debe también tener en cuenta su marco institucional específico, su marco jurídico y reglamentario, las convenciones y los mandatos en materia de drogas y el contexto social (véase gráfico 6):

Gráfico 6. Elementos que se deben considerar en una evaluación de la situación



- El análisis del **marco institucional** implica una revisión de la capacidad institucional del país para abordar el problema de las drogas. Ello incluye la capacidad del gobierno para centralizar y coordinar todos los esfuerzos que se realizan en este ámbito, utilizando los datos relacionados con las drogas y los sistemas de información disponibles. También incluye la evaluación de (1) la capacidad del país para proporcionar los servicios necesarios de tratamiento, prevención y educación; (2) la capacidad de las fuerzas encargadas de hacer cumplir la ley para enfrentar los delitos relacionados con las drogas y la disponibilidad de drogas; y (3) la capacidad de las organizaciones no gubernamentales (ONG) para complementar todos los esfuerzos que realizan.
- El análisis del **marco jurídico y reglamentario** contempla un estudio de las leyes del país para hacer frente a las drogas ilícitas y aspectos relacionados, tales como la corrupción, la delincuencia organizada y el lavado de activos. También incluye una revisión de los reglamentos sobre la importación, la fabricación y la venta de sustancias lícitas, tales como el alcohol, el tabaco y las drogas de prescripción médica, y los precursores químicos que se utilizan para la producción de otras drogas ilícitas, así como el reglamento sobre sanciones penales aplicables por posesión de drogas ilícitas para uso personal.

- El análisis del **panorama político y social** consiste en determinar cómo se ve el fenómeno de las drogas en la escena política del país. También incluye valorar si el clima político y social es propicio para el desarrollo de una política nacional sobre drogas y si hay la voluntad política necesaria para alentar a los responsables de las políticas y programas a que desarrollen e implementen una estrategia encaminada a reducir el uso de drogas y sus consecuencias dañinas.
- El análisis de las **convenciones y mandatos sobre fiscalización de drogas** implica identificar aquellos actualmente vigentes (de los que un país es parte o signatario). Ejemplos de este tipo de tratados internacionales son la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes (en su forma enmendada), el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas (1971) y la Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas (1988).



Estrategia Hemisférica sobre Drogas de la OEA/CICAD y su Plan de Acción sobre Drogas

La Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) de la Organización de los Estados Americanos (OEA) sirve como foro para que los Estados Miembros de la OEA discutan y encuentren soluciones al problema de las drogas y brinda asistencia técnica para aumentar su capacidad para contrarrestar dicho problema. La Estrategia Hemisférica sobre Drogas y su correspondiente Plan de Acción Hemisférico sobre Drogas son aprobados por consenso.

La **Estrategia Hemisférica sobre Drogas** proporciona a los Estados Miembros de la OEA principios centrales y elementos fundamentales, así como medidas relacionadas con la reducción de la demanda y la reducción de la oferta, para su consideración en la formulación e implementación de sus políticas sobre drogas. Esta estrategia apoya los compromisos contraídos por los Estados Miembros de la OEA en la Declaración de Antigua, Guatemala, “Por una política integral frente al problema mundial de las drogas en las Américas” (2013); en la Resolución de Guatemala: “Reflexiones y lineamientos para formular y dar seguimiento a las políticas integrales frente al problema mundial de las drogas en las Américas” (2014); y en otras declaraciones internacionales, tales como el documento resultante del Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el Problema Mundial de las Drogas, celebrado en la ciudad de Nueva York, titulado “Nuestro compromiso conjunto de abordar y contrarrestar eficazmente el problema mundial de las drogas” (2016) y la Declaración Ministerial de la Comisión de Estupefacientes de 2019.

El **Plan de Acción Hemisférico sobre Drogas** esboza los objetivos y acciones prioritarias para la consideración de los Estados Miembros de la OEA en la formulación e implementación de políticas, programas e intervenciones en respuesta a los desafíos específicos de su país. Promueve el intercambio de mejores prácticas y lecciones aprendidas en la implementación de políticas de reducción de la demanda y de la oferta de drogas, el fortalecimiento institucional, la investigación y la cooperación internacional.

Enfoque sistemático para la elaboración de una estrategia sobre drogas

El enfoque sistemático se refiere a el uso del marco de cuatro componentes presentado en el *Capítulo 1* para la formulación de políticas y estrategias sobre drogas. Estos componentes son las partes interesadas, la estrategia, el presupuesto y la evaluación. Cuando se combinan, los cuatro se refuerzan mutuamente y garantizan un enfoque orientado a la salud pública y la comunidad en la formulación de una política sobre drogas eficaz y sus acciones asociadas.

El enfoque sistemático empieza con la evaluación situacional presentada con anterioridad en este capítulo. Esta evaluación impulsada por las partes interesadas calibra lo que se está haciendo con respecto al problema de las drogas y lo que debe hacerse. Esta visión queda plasmada en una estrategia nacional sobre drogas, la cual surge a partir de las interacciones y discusiones de las partes interesadas sobre las prioridades de la política. La estrategia, por lo general, expresa las metas y los objetivos, los resultados previstos y los objetivos específicos de desempeño de la política.

El enfoque sistemático para la formulación de una estrategia nacional sobre drogas accionable cumple cuatro objetivos esenciales:

- ① **Establece la dirección estratégica** Las organizaciones pueden identificar y abordar las cuestiones más importantes a las que se enfrentan y prepararse para los desafíos a largo plazo.
- ② **Apoya un esfuerzo organizado** Las organizaciones pueden seleccionar programas y actividades basados en la evidencia que apoyan de una forma directa la implementación de la estrategia.
- ③ **Define los resultados esperados y contribuye al seguimiento del desempeño** Las organizaciones pueden estar orientadas a la acción, destacando la importancia del desarrollo de sistemas de datos y planes de evaluación del desempeño con el fin de dar seguimiento al éxito de la estrategia en el logro de resultados.
- ④ **Facilita la asignación de recursos** Las organizaciones pueden seleccionar actividades y asegurar el apoyo político y financiero teniendo en cuenta las necesidades, preocupaciones y preferencias de las partes interesadas internas y externas.

La estrategia puede también incluir una discusión de los **valores fundamentales** del país. Los valores fundamentales constituyen “la base ética” en el que subyace una política nacional sobre drogas, su estrategia de apoyo y su correspondiente plan de acción, el cual define los programas e intervenciones que se implementarán para lograr el éxito (definidos como objetivos de desempeño). Los valores fundamentales identifican las creencias del país en cuanto a la forma óptima de abordar el problema de las drogas. Por ejemplo, un país que se centra por encima de todo en los aspectos delictivos del problema de las drogas puede expresar sus valores fundamentales refiriéndose a la supresión de los delitos relacionados con las drogas y el tráfico ilícito de drogas. Un país que percibe el problema de las drogas como un asunto de salud pública, puede expresar sus valores fundamentales en términos de facilitar el acceso a los sistemas de salud pública y reducir las consecuencias negativas asociadas con el uso de drogas. Dicho esto, los países deben definir términos tales como “reducción de las consecuencias negativas.” Por ejemplo, la definición podría incluir la expansión de las intervenciones de tratamiento, el abordaje de los delitos relacionados con las drogas, la reducción de los índices de sobredosis, u otros enfoques. Cada país debe decidir sus propios valores fundamentales, guiado por los elementos transversales descritos en el *Capítulo 1* (derechos humanos, género y salud pública).

Marco de planificación estratégica para la formulación de una política sobre drogas

La planificación estratégica es un proceso en el que los líderes aclaran su misión y visión, definen las metas y los objetivos principales, y desarrollan una estrategia a largo plazo para ir avanzando con éxito. Es un esfuerzo disciplinado hacia la adopción de decisiones fundamentales que darán forma y guiarán el “qué”, el “porqué” y el “cómo”.

El proceso es la combinación de una reflexión orientada hacia el futuro, un análisis objetivo y una evaluación subjetiva de las metas y prioridades que permite trazar el rumbo a seguir.

En el caso de las estrategias sobre drogas, el marco de planificación estratégica provee la estructura del proceso de planificación. Facilita la formulación de la visión, la misión, las metas y los objetivos de una política nacional sobre drogas, así como la relación entre sus insumos y los resultados. También ayuda a garantizar la viabilidad de la política para su implementación.

Al principio, para llevar a buen término la formulación de una estrategia es necesario lo siguiente:

Aceptación por parte del liderazgo (a saber, las personas encargadas de formular la política):

- o Firme apoyo de arriba a abajo
- o El entendimiento de que la política debe ser la base de la formulación del presupuesto (las partes interesadas deben informar sobre el costo de la implementación de cualquier cambio a los responsables de formular la política, quienes, a su vez, deben decidir qué tanto de los recursos limitados del país pueden asignarse a su ejecución).

La **visión, la misión, las metas y los objetivos**, de acuerdo con las prácticas óptimas en planificación estratégica, el lenguaje debe ser

- o Directo y conciso
- o Sin demasiadas preposiciones, adjetivos y adverbios
- o Fácil de recordar y atractivo

El **marco de planificación estratégica** que se muestra en el *gráfico 7* respalda los esfuerzos de las partes interesadas en la formulación exitosa de una estrategia sobre drogas. El marco, representado en forma de pirámide, incluye nueve capas. La visión de la estrategia se encuentra en el ápice de la pirámide, donde las partes interesadas exponen en líneas generales aquello que la estrategia pretende conseguir basándose en la política sobre drogas. En la base de la pirámide se encuentra el seguimiento y la evaluación (véase el *Capítulo 5*), donde, a través de un mecanismo de retroalimentación, las personas encargadas de la política y los programas reciben información sobre la eficacia de la estrategia en lograr los resultados deseados.

Gráfico 7. Marco de planificación estratégica



Valores centrales: Resaltan la cultura de la organización y son la base de la visión, la misión, las metas y los objetivos.

Visión, misión, metas y objetivos

Las declaraciones de visión y de misión, así como las metas, comparten un elemento común: son breves y fáciles de recordar (es decir, nadie debería tener que buscarlas para recordarlas). Los objetivos, por otro lado, son expresiones probablemente más extensas. Además, normalmente, hay muchos objetivos ya que, por lo general, es preciso más de un objetivo para promover las aspiraciones de una meta en particular.

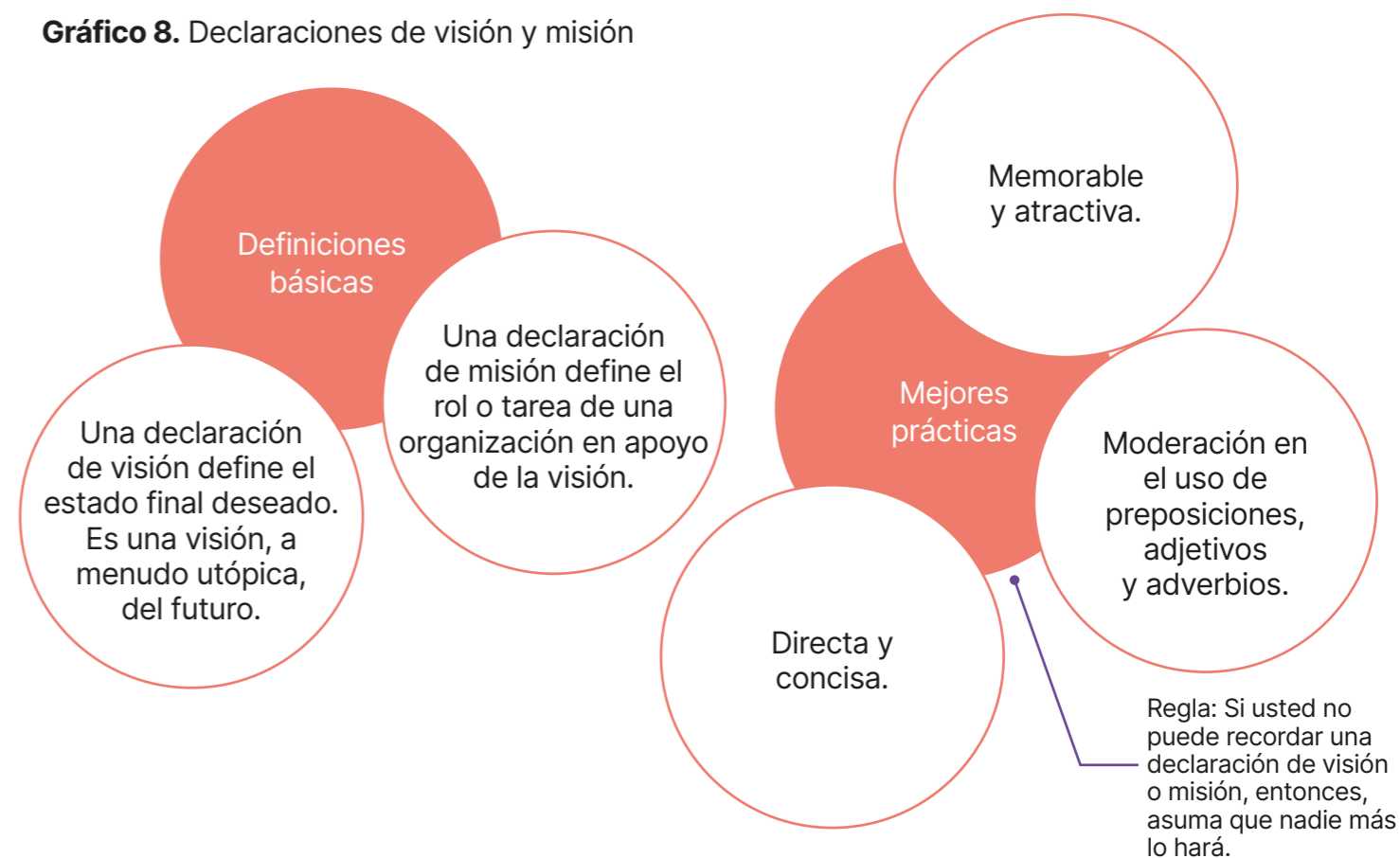
La **visión** define un “estado final” deseado que un país procura alcanzar. Puede expresarse como una declaración inspiradora, aunque quizás inalcanzable, que refleja el resultado final deseado que el país espera algún día alcanzar. La declaración de visión puede ser utópica y motivacional; por ejemplo, puede abogar por “una nación libre de drogas”. Si bien esta visión es probablemente inasequible, sirve para cumplir el importante propósito de proporcionar una imagen conceptual convincente de un futuro distante, y permite dejar en claro que la política del país en cuestión se basa en una filosofía de

“no al uso de drogas”. La declaración de visión debe ser breve— una frase que todas las partes interesadas puedan recordar fácilmente. La regla de oro es que, si las partes interesadas no pueden recordar la declaración de visión, el país carece de una. (Esta regla se aplica por igual a la misión, las metas y los objetivos).

La **misión** explica el rol de una organización—por ejemplo, un organismo gubernamental responsable de dirigir todos los esfuerzos que realiza el país en la lucha contra las drogas—en el cumplimiento de la visión de la estrategia nacional sobre drogas. Utilizando como ejemplo la declaración de visión anterior, la declaración de misión correspondiente podría ser que la organización “trabaja para reducir el consumo de drogas y sus consecuencias.” Al igual que la declaración de visión, la declaración de misión debe ser breve y simple. Todas las partes interesadas deben poder enunciar con facilidad la declaración de misión.

El *gráfico 8* sintetiza las definiciones básicas de las declaraciones de visión y de misión, y las mejores prácticas para su elaboración.

Gráfico 8. Declaraciones de visión y misión



La *tabla 1* proporciona ejemplos de declaraciones de visión. Los ejemplos son sucintos, van al grano y son fáciles de recordar. Una vez se ha formulado la declaración de visión, una buena forma de poner a prueba si funciona es que las partes interesadas la escriban o la reciten sin hacer referencia a la estrategia. Si las partes interesadas no pueden recordar la declaración de visión al pie de la letra, deberá volverse a redactar.

Tabla 1. Formulación de la declaración de visión

Declaración de visión	<ul style="list-style-type: none"> o Breve y directa. o Explica lo que se está luchando por conseguir: <ul style="list-style-type: none"> o Estado final deseado o Utópico: <ul style="list-style-type: none"> • Inspiracional • Visión global
Ejemplos	<ul style="list-style-type: none"> o Una nación libre de drogas. o Comunidades seguras y prósperas. o Una vida en la comunidad para todos.

A continuación, se observa una primera declaración de visión que precisa ser revisada:

La visión de la entidad XYZ es apoyar el esfuerzo de la nación en el abordaje del problema de las drogas a través de un sistema universal de atención de la salud del comportamiento que reduzca el abuso de sustancias mediante la expansión del acceso, la prestación de servicios de tratamiento y prevención basados en la evidencia, el aumento de la capacidad de la atención de la salud, la simplificación de la facturación y la educación del personal.

A simple vista, esta declaración de misión parece razonable. Si bien puede parecer excesivamente ambiciosa, la mayoría de las declaraciones de visión lo son. De hecho, las declaraciones de visión marcan la pauta para una política sobre drogas y su estrategia de apoyo.

Ahora bien, ¿es lo suficientemente concisa? ¿Va al grano? ¿Es fácil de recordar? En definitiva, ¿puede repetirla literalmente sin tener que mirarla de nuevo? ¿Pueden las personas recordarla con exactitud sin tener que leerla una y otra vez? La respuesta a estas preguntas es que probablemente no. Por consiguiente, ¿cómo podrían las partes interesadas acortar esta declaración y convertirla en una frase memorable que capture su propósito?

- Una regla de oro útil es encontrar la primera preposición y terminar la declaración allí. En este ejemplo, la preposición es “mediante”. Observe que lo que le sigue son realmente declaraciones que podrían ser acciones específicas (simplificar la facturación) u objetivos (prestar servicios de tratamiento basados en la evidencia). El texto después de la preposición explica cómo se realizarán ciertas cosas (esto es, los medios,

no la visión). Por tanto, este texto—“mediante la expansión del acceso, la prestación de servicios de tratamiento y prevención basados en la evidencia, el aumento de la capacidad de la atención de la salud, la simplificación de la facturación y la educación del personal”—debería eliminarse.

- Una segunda regla de oro es evitar nombrar la entidad responsable del cumplimiento de la visión. Es muy probable que la declaración de visión se encuentre en el documento de la estrategia. Por ende, no es necesario repetir el nombre de esta entidad ya que queda claro. Por consiguiente, este texto—“La visión de la entidad XYZ”—también se puede eliminar.
- Cabe también mencionar que la entidad XYZ prácticamente declara su misión indicando la forma en que realiza sus actividades. ¿Qué actividades realiza la entidad XYZ?
- Su labor es “apoyar los esfuerzos de la nación en el abordaje del problema de las drogas.” Este lenguaje no es necesario en la declaración de visión, aunque sí puede utilizarse en la declaración de la misión.

Una vez eliminado el lenguaje al que se hace referencia arriba, la declaración de visión se ha reducido de la siguiente forma:

A través de un sistema de atención de la salud del comportamiento que reduzca el abuso de sustancias.

Estas son las palabras clave que constituyen el foco de la declaración. La visión debe referirse al resultado deseado, comparable a los ejemplos en la *Tabla 1*. El resultado deseado en este ejemplo es la atención de la salud universal (para todos los ciudadanos)—concretamente, la atención de la salud del comportamiento, la cual abarca el tratamiento, la prevención y los problemas concurrentes (problemas relacionados con el abuso de sustancias y la salud mental). La frase sobre la reducción del abuso de sustancias se da entender. ¿Podría acortarse aún más la declaración de visión? ¿Qué tal “atención de la salud del comportamiento para todos”? (Las palabras “para todos” reemplazan la palabra “universal.”) No hay duda de que podría haber otras opciones, pero nadie tendría problemas en recordar esta breve declaración.

El mismo enfoque puede aplicarse cuando se trata de la declaración de misión. La *tabla 2* incluye algunos ejemplos de declaraciones de misión. Cabe observar que, al contrario de las declaraciones de visión, las declaraciones de misión pueden empezar con una preposición, pero luego no se utiliza ninguna otra en la declaración. Un verbo es una buena opción para empezar las declaraciones de misión. Como en las declaraciones de visión, el nombre de la entidad no es necesario. Las declaraciones de misión que se muestran a continuación

son breves y fáciles de recordar y permiten que el lector comprenda qué actividades va a llevar a cabo la entidad XYZ para cumplir con su declaración de visión. En definitiva, la declaración de visión indica lo que la estrategia pretende lograr, mientras que la declaración de misión indica qué es lo que la entidad responsable de la estrategia va a hacer para hacer realidad esta visión.

Table 2. Developing the mission statement

Declaración de misión	<ul style="list-style-type: none"> ○ Breve y directa. ○ Define cómo la organización trabajará para cumplir con su visión. ○ Proporciona un sentido de propósito. ○ Es fácil de recordar.
Ejemplos	<ul style="list-style-type: none"> ○ Reducir el uso de drogas y sus consecuencias dañinas. ○ Reducir el delito y revitalizar las comunidades. ○ Mantener al país a salvo de las amenazas que representan el uso indebido y el abuso de alcohol y otras drogas.

Las **metas** definen las directivas principales en respaldo de la misión y explican la forma en que se implementará la misión a grandes rasgos. Las metas generalmente reflejan las principales áreas de una política nacional sobre drogas, entre ellas, las medidas relacionadas con la reducción de la demanda (por ejemplo, prevención, tratamiento y apoyo en la recuperación) y reducción de la oferta (por ejemplo, aplicación de la ley e interdicción de drogas). En su conjunto, las metas definen el enfoque general de la estrategia de drogas para cumplir con la misión. Se recomienda encarecidamente limitar el número de metas. Las estrategias exitosas normalmente cuentan con solo dos metas generales, que corresponden a las principales áreas de la política. Tener demasiadas metas puede condenar una estrategia al fracaso. En base a las metas establecidas, se definen los objetivos específicos.

Empezar la redacción de una meta con un verbo funciona bien. Por ejemplo, imagine que un país desea expandir el acceso al tratamiento para atender la demanda de todos los tipos de tratamiento. La meta podría redactarse de la siguiente forma “aumentar el acceso al tratamiento para atender las necesidades de todos los ciudadanos que sufren trastornos por abuso de sustancias.” Probablemente, la frase “que sufren trastornos por abuso de sustancias” podría eliminarse ya que la estrategia trata sobre la reducción del problema de las drogas; sin embargo, cuando se trata de redactar las metas u objetivos hay más margen de maniobra.

Los objetivos establecen las principales “líneas de acción” para alcanzar cada una de las metas. Deben ser declaraciones específicas, concisas y claramente definidas sobre el objetivo de una meta en particular y las acciones que el país va a llevar a cabo para alcanzarla. Es muy probable que cada meta tenga varios objetivos que la respaldan. Si utilizamos como ejemplo la meta que hacía referencia al tratamiento, un objetivo podría ser ampliar el

alcance a las personas con problemas de abuso de sustancias con el fin de expandir el acceso al tratamiento. Otro objetivo podría ser expandir el tratamiento a las personas en las cárceles o prisiones. Por último, puede incluirse el objetivo de expandir el uso de medicamentos para el tratamiento. En resumen, hay una infinidad de formas de expandir el acceso al tratamiento y una estrategia sobre drogas debe determinar cuáles serán sus objetivos específicos para alcanzar esta u otras metas.

Los **objetivos** se formulan de conformidad con el Plan de Acción Hemisférico sobre Drogas, el cual incluye objetivos y acciones prioritarias organizadas en cinco pilares. Los Estados Miembros de la OEA, de acuerdo con sus propios contextos y desafíos, pueden tenerlos en cuenta cuando formulan e implementan políticas nacionales sobre drogas.

Cinco pilares

- ① **Fortalecimiento institucional.**
- ② **Medidas de prevención, tratamiento y apoyo en la recuperación.**
- ③ **Medidas para controlar y contrarrestar el cultivo, la producción, el tráfico y la distribución ilícitos de drogas y para abordar sus causas y consecuencias.**
- ④ **Investigación, información, seguimiento y evaluación.**
- ⑤ **Cooperación internacional.**

Por ejemplo, si la meta es aumentar el acceso al tratamiento, un objetivo podría ser introducir un programa de cupones para el tratamiento mediante el cual los consumidores de drogas con problemas dispongan de los recursos para pagar los servicios de tratamiento. Un segundo objetivo podría ser proporcionar servicios de apoyo en el tratamiento (por ejemplo, transporte, cuidado de niños, etc.). Un tercer objetivo podría ser desarrollar un programa centralizado de admisiones a fin de evaluar y colocar en centros a las personas bajo tratamiento. Si otra meta es reducir la reincidencia, un objetivo podría ser ampliar el uso de programas alternativos basados en la evidencia, como los tribunales de drogas. Recuerde utilizar tantos objetivos como sean necesarios para respaldar cada meta. De igual modo, recuerde que los objetivos deberán explicar lo que la meta procura alcanzar y la forma de conseguirlo. Llegado este momento, la estrategia estipula los detalles precisos de cómo se cumplirán la visión, la misión y las metas.

El *gráfico 9* muestra un ejemplo de marco de planificación estratégica completo. Es meramente ilustrativo, ya que cada país rellenará la plantilla con sus datos pertinentes cuando formule su propia estrategia. Observe que—a medida que vamos de la parte superior a la inferior— cada nivel respalda al anterior explicando la forma en que funcionará la estrategia.

La declaración de abajo dice, “Una nación libre de drogas.” La entidad responsable de abordar el problema de las drogas, como se expresa en su declaración de misión tiene por objetivo “reducir el uso de drogas y sus consecuencias dañinas” con el fin de cumplir con su visión. ¿Qué planifica hacer la entidad para cumplir con su misión? La respuesta a esta pregunta se define con dos metas. ¿Cómo se alcanzan estas metas? Se han establecido varios objetivos específicos con el fin de alcanzarlas.



Gráfico 9. Ejemplo de un marco de planificación estratégica

Visión

Misión

Metas

Una nación libre de drogas

Reducir el uso de drogas y sus consecuencias dañinas

Meta 1

Mejorar la salud física y mental y el bienestar de los ciudadanos a través de enfoques sistémicos multidisciplinarios para la prevención, tratamiento, rehabilitación e integración social.

Objetivos:

- 1.1 Desarrollar y fortalecer las situaciones para determinar las necesidades particulares y los factores de riesgo y de protección de las poblaciones a las que están dirigidos los programas de prevención.
- 1.2 Definir e implementar programas basados en la evidencia en las áreas de intervención temprana, tratamiento e integración social.
- 1.3 Formular e implementar mecanismos de cooperación con los actores sociales y comunitarios que proporcionan servicios de apoyo social y comunitario.
- 1.4 Establecer mecanismos de supervisión con el fin de garantizar que los programas de prevención y los servicios de tratamiento públicos y privados cumplen con las normas internacionales de calidad reconocidas por los Estados Miembros.

Meta 2

Prevenir, mitigar o reducir la producción, el tráfico y la distribución ilícitos de drogas de origen natural y sintéticas.

Objetivos:

- 2.1 Definir e implementar acciones coordinadas entre las entidades nacionales y regionales que permitan dismantelar los grupos de delincuencia organizada involucrados en el tráfico ilícito de drogas y delitos conexos.
- 2.2 Mejorar la capacidad nacional de detección y análisis de las nuevas sustancias psicoactivas (NSP), poniendo recursos y herramientas a la disposición de los responsables en esta área.
- 2.3 Fortalecer el sistema existente de control para prevenir el desvío de sustancias químicas, productos farmacéuticos sujetos a fiscalización y precursores utilizados en la fabricación ilícita de drogas, así como la interdicción para combatir el tráfico ilícito de sustancias químicas.

⁷Las poblaciones en situación de vulnerabilidad pueden incluir mujeres, niños/as, adolescentes, personas LGBTIQ+, personas usuarias de drogas, población privada de libertad, grupos indígenas, migrantes, personas en situación de calle y otros grupos en desventaja social.

Meta 3

Fortalecer la formulación, la implementación, el seguimiento y la evaluación de la política nacional sobre drogas, proporcionando la capacidad, los recursos y las competencias necesarias para coordinar estos procesos.

Objetivos:

- 3.1 Crear u optimizar los mecanismos para facilitar la coordinación y la colaboración efectiva entre las instituciones gubernamentales en la formulación, la implementación, el seguimiento, la evaluación y actualización de las intervenciones y los programas basados en la evidencia.
- 3.2 Integrar el enfoque de derechos humano, de género y de atención a la salud, especialmente en lo que respecta a las poblaciones en situaciones de vulnerabilidad, en el proceso de formulación, implementación y actualización de políticas nacionales sobre drogas⁷.

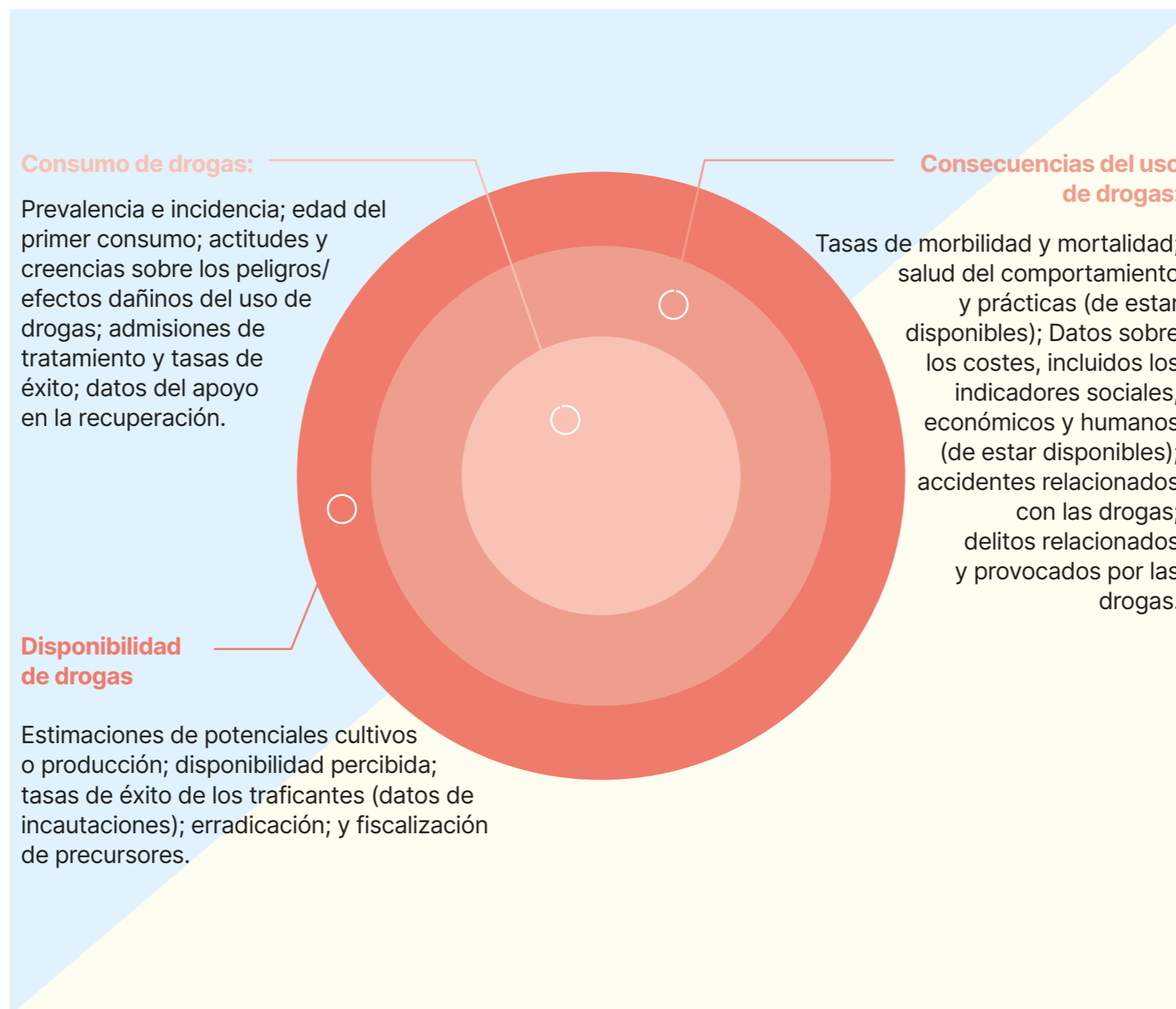
[...]

Objetivos de desempeño (resultados esperados)

Los objetivos de desempeño son los resultados mensurables deseados (es decir, se basan en los datos disponibles) con los que se puede comparar el desempeño real. Una estrategia nacional de drogas debe contar con objetivos de desempeño deseables o hitos de desempeño para cada uno de los objetivos que permite alcanzar sus metas. El establecimiento de objetivos de desempeño implica una declaración política acerca de hasta dónde están dispuestos a llegar la estrategia nacional sobre drogas y su correspondiente plan de acción en el logro de resultados.

¿Cómo sabe un país si se han alcanzado las metas establecidas? Mediante el uso de objetivos de desempeño. Los objetivos de desempeño definen los resultados mensurables o un estado final a alcanzar con los que se compara el desempeño real. Toda estrategia nacional sobre drogas debe especificar hitos u objetivos de desempeño adecuados que apoyen sus metas, las cuales, a su vez, respaldan la misión y la visión de la estrategia. De hecho, los objetivos de desempeño indican hasta dónde la estrategia y el plan de acción están dispuestos a llegar en el logro de resultados, tanto los resultados de la política como de los programas (véase el gráfico 10).

Gráfico 10. Categorías de resultados de una política nacional sobre drogas



El proceso de desarrollo de un objetivo de desempeño empieza con un punto de referencia o "línea base" que las partes interesadas definen cuando se reúnen para realizar el diagnóstico o evaluación situacional. Un objetivo es generalmente sensible al tiempo ya que establece un "indicador" contra el cual se puede medir el progreso en algún momento en el futuro. Un objetivo de desempeño es, además, específico ya que establece un hito numérico en relación con el punto de referencia o "línea base" identificado por las partes interesadas. Por ejemplo, las partes interesadas pueden determinar que el sistema de tratamiento tiene la capacidad para tratar al 10% de la población drogodependiente en un momento determinado y pueden fijar un objetivo de desempeño que busque incrementar la capacidad del sistema de tratamiento al 20% en un plazo de cinco años. El nivel de detalle establecido por un objetivo de desempeño varía dependiendo de la habilidad del país en documentar la información necesaria para el objetivo en cuestión. En aquellos lugares donde no se hacen encuestas con frecuencia o éstas no proporcionan estimaciones representativas de la población o de la actividad cubierta por el objetivo específico, el país puede, en último caso, discutir sobre la dirección que le gustaría tomar durante la vigencia de la estrategia. Por ejemplo, si el consumo de marihuana está aumentando, un objetivo específico que busca detener esta tendencia al alza o revertirla por completo es perfectamente aceptable.

Objetivos de desempeño de amplio alcance

Los objetivos de desempeño ambiciosos representan una categoría propia. Un objetivo de amplio alcance, como su nombre indica, es intencionalmente demasiado alto (o demasiado bajo). En algunos casos, estos objetivos ambiciosos se utilizan para hacer una declaración política o expresar con seriedad la forma en que los líderes de los Estados Miembros perciben un problema. Un ejemplo de objetivo de gran alcance sería reducir el consumo de drogas por la mitad en cinco años, lo cual podría ser visto como un objetivo imposible de alcanzar y demasiado ambicioso.

De hecho, el establecimiento de objetivos de desempeño ambiciosos es problemático en el sentido de que pueden condenar la estrategia nacional sobre drogas y el plan de acción al fracaso cuando se analizan desde la perspectiva de una evaluación de desempeño. Si embargo, a su vez, estos objetivos muestran claramente el firme y serio compromiso de resolver el problema de las drogas. La SE-CICAD recomienda no utilizar objetivos de gran alcance, pero reconoce que el liderazgo puede a veces considerarlos útiles por las razones mencionadas con anterioridad.

Indicadores de desempeño

Todos los objetivos deben ser mensurables. Para medir el progreso en el logro de los objetivos de desempeño establecidos, se utilizan datos, variables y acontecimientos. Estos indicadores informan a las partes interesadas si realmente se están alcanzando los objetivos de desempeño. Hay muchos tipos de indicadores: insumos, productos, resultados, indicadores de impacto, así como indicadores de hitos que las partes interesadas consideran fundamentales para la estrategia nacional sobre drogas (por ejemplo, el desarrollo de una encuesta nacional sobre la prevalencia del consumo de drogas). Las partes interesadas deben identificar los indicadores de desempeño solamente después

de que se hayan establecido los objetivos de desempeño. O sea, la disponibilidad de datos no debe condicionar los objetivos de desempeño, cuyo establecimiento es un proceso basado en políticas y programas. Puede darse el caso de que estos indicadores de desempeño aún no existan (por ejemplo, una encuesta sobre la prevalencia de drogas) y deberán desarrollarse posteriormente. Las partes interesadas responsables de identificar y proponer recursos para apoyar la estrategia nacional sobre drogas, así como las actividades específicas necesarias para medir el desempeño, tales como el desarrollo de sistemas de información, son las que deben abordar esta cuestión.

Programas y prácticas basados en la evidencia

Esta guía a menudo hace referencia a los programas y prácticas basados en la evidencia. Se trata de intervenciones que, de acuerdo con la preponderancia de evidencia científica y/o empírica basada en la investigación reconocida por expertos en la materia, son eficaces y producen de forma consistente patrones positivos de resultados. Generalmente, según estudios de investigación, los programas y las prácticas basados en la evidencia que han demostrado los mayores niveles de efectividad son aquellos que han permitido llegar a generalizaciones (es decir, pueden repetirse en diferentes contextos y con diferentes poblaciones en el tiempo). La implementación de programas basados en la evidencia científica y respaldados por investigaciones se está convirtiendo rápidamente en un requisito estándar para recibir financiamiento de los fondos públicos disponibles. Si los programas y las prácticas basados en la evidencia se implementan como es debido, deberían producir los resultados deseados convenidos por las partes interesadas. Las partes interesadas encargadas de supervisar la estrategia sobre drogas también necesitan un mecanismo de retroalimentación que les mantenga informadas sobre el éxito

general de la estrategia en el logro de los objetivos de desempeño. Además, necesitan saber qué ha salido mal cuando no se alcanzan los objetivos de desempeño.

Presupuesto/recursos

Puede que algunos de los programas existentes contemplados en la estrategia sobre drogas ya estén recibiendo financiamiento como parte de una política pública diferente (p. ej., una política centrada en la educación que también dispone campañas para prevenir el uso de drogas entre los jóvenes). Otros pueden considerarse ineficaces y, como resultado deben ser eliminados. Los programas nuevos requerirán financiamiento del gobierno o una fuente externa. En cualquier caso, una estrategia nacional sobre drogas puede servir de mapa a los gestores de políticas y programas para determinar las necesidades de financiamiento relacionadas con la implementación exitosa de una estrategia.

Seguimiento y evaluación

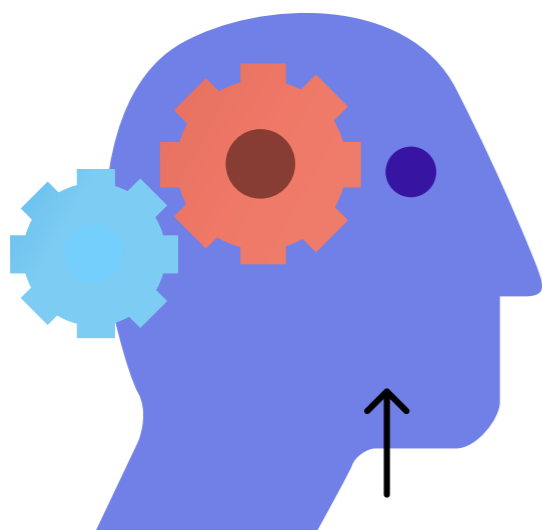
El seguimiento y la evaluación es un proceso que proporciona retroalimentación sobre el progreso o eficacia de una estrategia nacional sobre drogas, un programa o una intervención de acuerdo con una lista de objetivos de desempeño e indicadores predeterminados (véase el Capítulo 5). Para asegurar la implementación exitosa de una estrategia nacional sobre drogas, es esencial establecer un sistema de evaluación del desempeño para monitorear su progreso. Este progreso se mide en relación con un conjunto de objetivos de desempeño. Por lo general, existen dos tipos básicos diferentes de evaluaciones de desempeño. La primera evaluación se centra en la eficacia de la estrategia nacional sobre drogas y sus intervenciones. Dicho de otro modo, esta evaluación tiene por objeto monitorear el éxito general de la estrategia nacional sobre drogas en el logro de sus metas y objetivos, como establecen sus objetivos de desempeño.

El segundo tipo de evaluación se centra en los impactos o resultados de un programa o una intervención en el marco de una estrategia nacional sobre drogas una vez sus actividades han sido finalizadas. Mientras que la estrategia conduce a la formulación e implementación de un programa basado en la evidencia con el fin de satisfacer una necesidad específica identificada por las personas encargadas de formular políticas (por ejemplo, reducir la drogodependencia entre los jóvenes) dicho programa puede demostrar ser ineficaz por una serie de razones (por ejemplo, una mala gestión o la incapacidad de adaptar el programa a las diferencias culturales). Por lo tanto, un programa de bajo rendimiento puede ser la razón por la cual no se cumpla un objetivo de desempeño. Por consiguiente, es importante monitorear tanto la eficacia de la estrategia nacional sobre drogas en general como la eficacia de cada uno de los programas que se implementan de acuerdo con el plan de acción correspondiente.

Una vez la estrategia o el marco de planificación estratégica han sido formulados, el próximo paso es definir las acciones específicas y los recursos necesarios para implementar la estrategia. En este sentido, los modelos lógicos pueden ser muy útiles. Generalmente, estos modelos deben entenderse como simples "hojas de ruta" que sirven de orientación y ofrecen pautas en la forma de acciones o procesos para lograr los resultados especificados.



Modelos lógicos



⁸Annie Millar, Ronald Simeone y John Carnevale, "Logic Models: A Systems Tool for Performance Measurement," *Evaluation and Planning* 24, no. 1 (2001): 73–81.

Planificar un curso de acción, como la gestión de un programa o una intervención o la hoja de ruta de una política específica, requiere generalmente algún tipo de modelo lógico. Un modelo lógico es básicamente una representación gráfica de un programa, en la que se ilustra lo que el programa llevará a término, cómo lo hará y qué es lo que espera lograr⁸. Los modelos lógicos pueden considerarse guías de paso a paso que describen la teoría detrás del porqué un programa debería funcionar cuando se implemente según lo previsto.

El desarrollo de un modelo lógico empieza con tres preguntas simples:

- ¿Qué estamos tratando de lograr?
- ¿Por qué queremos lograrlo?
- ¿Cómo queremos lograrlo?

Los modelos lógicos han sido principalmente utilizados en las evaluaciones de programas e intervenciones para evaluar qué es lo que debería haber ocurrido y que es lo que ocurrió, o no ocurrió, de la forma prevista. Los modelos empiezan con la evaluación de los insumos de un programa o intervención, se abren camino a través de todos los procesos y terminan con un estado final deseado, el cual podría ser un producto o un resultado. Los especialistas en evaluación, con las contribuciones del personal encargado de la política/planificación y gestores de programas, normalmente siguen estos modelos con el fin de desarrollar protocolos de investigación o de análisis para evaluar el éxito o el fracaso de un programa. Actualmente, los modelos lógicos se utilizan más como herramientas organizacionales y programáticas en un esfuerzo por identificar los procesos fundamentales o centrales que producen los resultados deseados, de lo cual normalmente se encarga el personal de las oficinas centrales, las partes interesadas y, a veces, los especialistas en formación y asistencia técnica.

Para los propósitos de esta guía, los modelos lógicos deben entenderse como simples hojas de ruta que sirven de orientación y ofrecen pautas en la forma de acciones o procesos para alcanzar los resultados especificados. Son ilustraciones o representaciones con palabras o fotos de eventos/procesos de la vida real que muestran las suposiciones o bases subyacentes sobre las cuales se espera que una actividad conduzca a otra actividad o evento. El desarrollo de un modelo lógico ayuda a pensar primero sobre cuál es el resultado esperado y posteriormente trabajar hacia atrás para determinar los pasos lógicos (es decir, las acciones o procesos) que darán lugar a ese resultado. **En definitiva, los modelos lógicos muestran relaciones causales y las conexiones entre ellas—un enfoque sistemático para concebir un camino que lleva a la realidad deseada.**

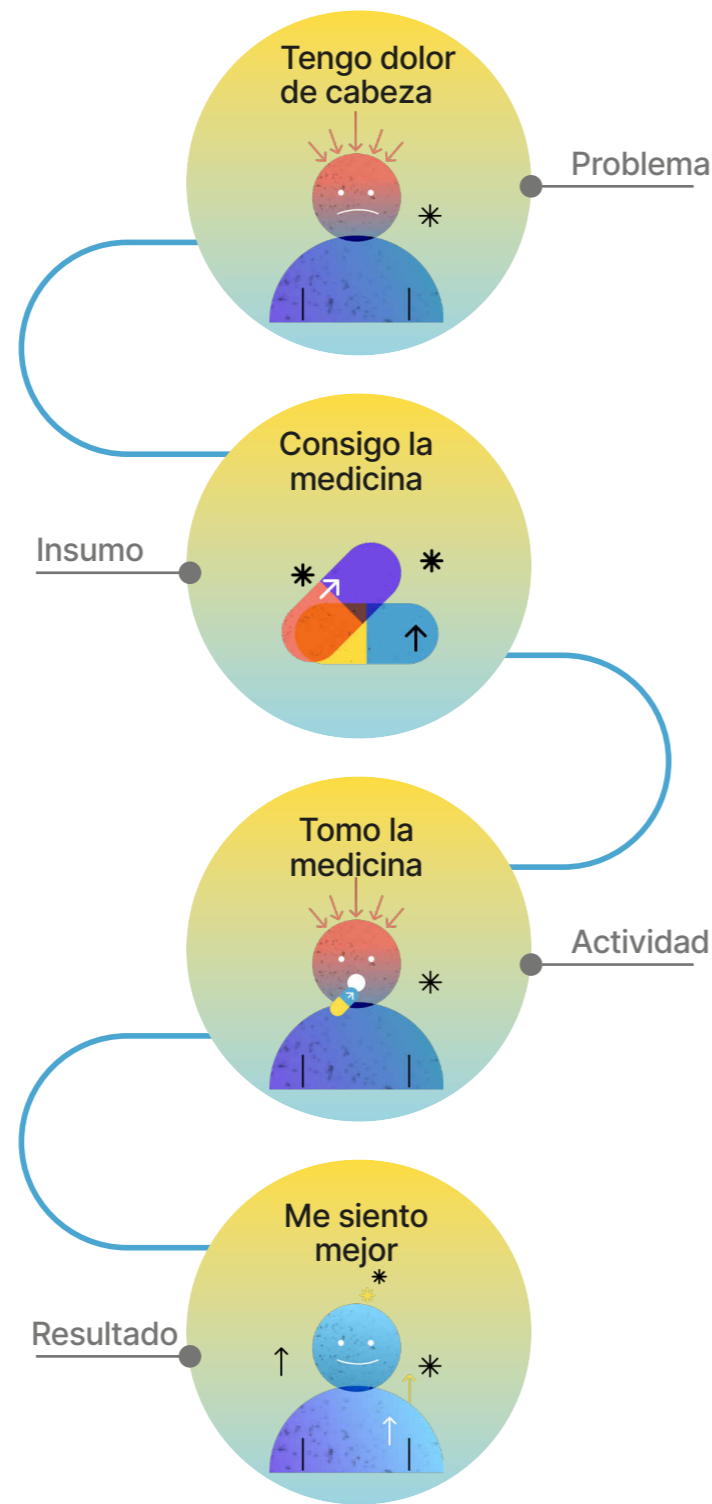
Desarrollo de modelos lógicos

Los modelos lógicos son útiles para las innumerables etapas del proceso de formulación de políticas, incluidos el diseño y la mejora de los programas, la planificación estratégica y operacional, y el seguimiento y la evaluación. El marco estratégico analizado en el Capítulo 2, por ejemplo, es un modelo lógico que muestra los vínculos causales entre los cuatro elementos fundamentales de la estrategia: la visión, la misión, las metas y los objetivos. Los objetivos explican lógicamente la forma en que se alcanzará una meta; cada meta explica la forma en que una entidad logrará cumplir con su misión; y la misión de una entidad explica la forma en que hará realidad su visión.

Todo modelo lógico empieza con un problema específico que las partes interesadas han considerado prioritario de acuerdo con su evaluación de la situación. **El modelo lógico explica cómo se va a solucionar este problema.** Los elementos básicos de un modelo lógico incluyen una declaración del problema, así como insumos, actividades, productos y resultados.

El gráfico 11 ilustra un ejemplo muy claro de un modelo lógico. El problema abordado aquí es como aliviar el dolor de cabeza. La forma más fácil de desarrollar un modelo lógico es revertir el orden habitual, indicando primero el resultado deseado y luego trabajando hacia atrás hasta llegar a los insumos. De ese modo, las partes interesadas pueden reflexionar sobre lo que es necesario hacer, en lugar de que se está haciendo—lo cual puede ocurrir si los insumos son el punto de partida. En este ejemplo, el resultado deseado es “encontrarse mejor”. Teniendo esto en cuenta, el desafío es determinar cuál es la mejor forma (es decir, según la evidencia disponible) de aliviar un dolor de cabeza. Aquí la solución requiere que el individuo tome medicina. Por lo tanto, conseguir medicina es el insumo.

Gráfico 11. Los elementos básicos de un modelo lógico



Modelos lógicos prácticos para la implementación de los programas y las intervenciones

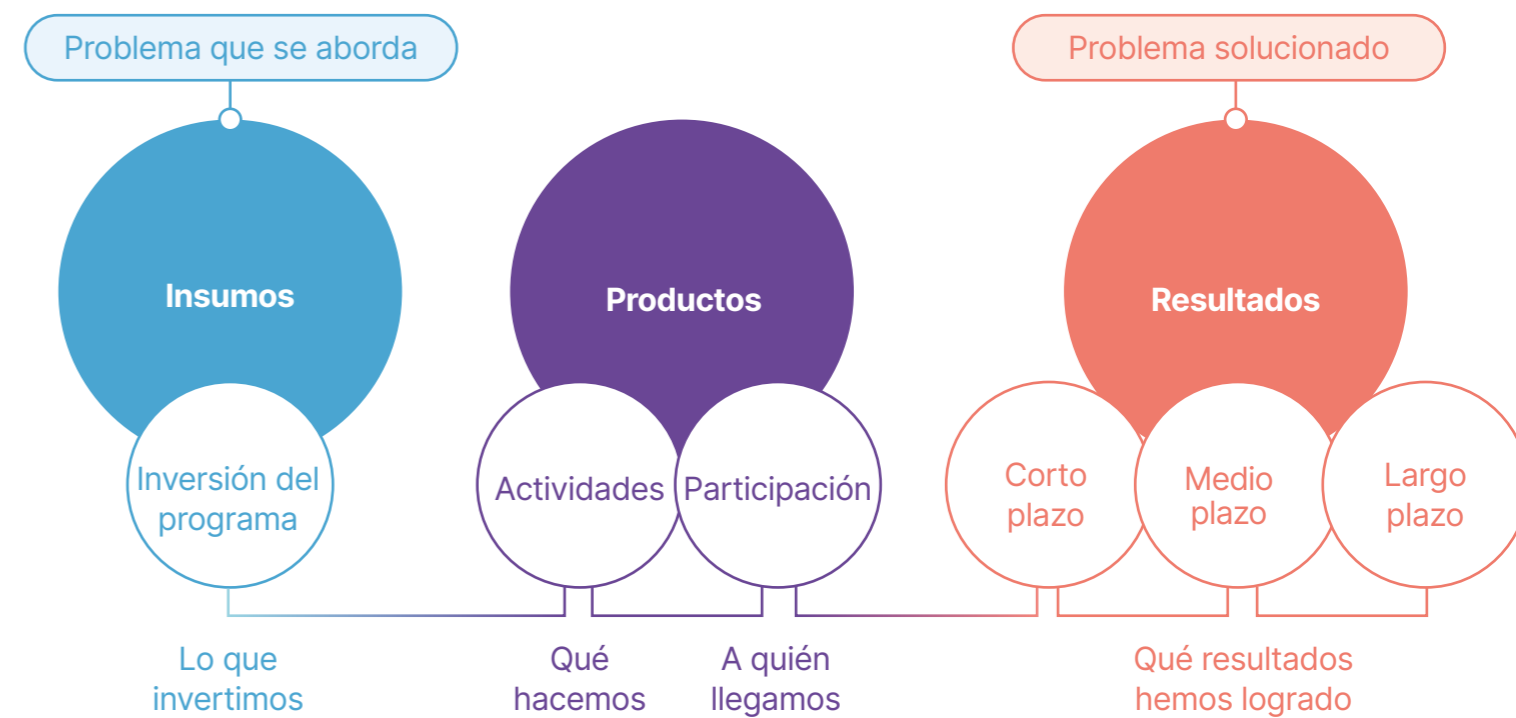
Los modelos lógicos representan la lógica que subyace en el diseño de un programa o intervención, indicando cómo se espera que los distintos elementos interactúen, los bienes y servicios que los programas producirán, y cómo se lograrán los resultados deseados. **Los modelos lógicos son, por lo tanto, un instrumento para la planificación, la descripción, la gestión, la comunicación y la evaluación de un programa o intervención.**

Representan gráficamente la relación entre las actividades de un programa y sus efectos previstos, exponen los supuestos que sustentan las expectativas acerca del porque un programa funcionará y definen el contexto en el cual el programa se llevará a cabo.

El gráfico 12 muestra una representación más detallada de un modelo lógico. A la izquierda tenemos el núcleo del modelo lógico, definido como el problema, los insumos, las metas y los objetivos. En el medio están los productos resultantes del núcleo—en este caso, las actividades emprendidas para lograr los resultados. Finalmente, a la derecha, tenemos los resultados, los cuales son, obviamente, las soluciones al problema establecido en el núcleo. En el proceso de solucionar el problema (es decir, lograr los resultados), los productos, procesos y resultados deben ser mensurables utilizando indicadores de desempeño.

Gráfico 12. Modelo lógico

Cadena lógica de conexiones que muestra lo que un programa quiere lograr (es decir, muestra cómo un problema identificado se va a solucionar).



El enfoque general aplicado al desarrollo de un modelo lógico es definir los elementos básicos de una solución, empezando por estas simples preguntas:

- ¿Qué problema o cuestión existe que requiere una respuesta programática?
- ¿Por qué existe el problema o cuestión?
- ¿Para quién existe?
- ¿Quién tiene interés en solucionar el problema?
- ¿Qué se puede cambiar que tenga un impacto sobre la situación?

Este paso de planificación debe formularse de acuerdo con la evaluación de la situación/de las necesidades realizada con anterioridad (véase el *Capítulo 2*). Una vez definido el problema, se formula una solución basada en la evidencia para abordarlo. A fin de utilizar el modelo lógico de la forma más

- ¿Qué acciones o actividades han demostrado tener el mayor impacto?
- ¿Hay evidencia suficiente de que estas acciones o actividades son lo necesariamente potentes como para producir cambios significativos?
- ¿Cuál es la viabilidad de las acciones o actividades propuestas? A saber:
 - o ¿son culturalmente viables, dados los valores y el contexto social y cultural de la comunidad?
 - o ¿son políticamente viables, dada la estructura de poder existente?
 - o ¿son administrativamente viables dada la estructura existente de las organizaciones pertinentes?
 - o ¿son técnicamente viables, dada la capacidad del personal y los recursos del programa?

Los modelos lógicos se pueden leer de izquierda a derecha o de derecha a izquierda. La opción de izquierda a derecha muestra cuáles son los insumos necesarios para abordar un problema, los procesos que ocurren cuando se utilizan los insumos y los resultados que se esperan. Empezar con los insumos puede potencialmente fomentar la defensa del estado actual. Si queremos ser originales y adoptar planteamientos innovadores, es útil girar el orden ya que de ese modo centramos la atención en el resultado final que queremos lograr.

Marco de un modelo lógico

El marco de modelo lógico que se muestra en la *tabla 3* se utilizará en la práctica. El marco está estructurado de manera que la meta que se aborda se define arriba (por ejemplo, “Prevención”), seguida de un objetivo particular que se considera decisivo para alcanzar esa meta.

Como se ha indicado previamente, una meta particular puede tener varios objetivos y cada uno de ellos tendrá su propio modelo lógico. De hecho, cada objetivo busca solucionar un problema específico. El establecimiento de un objetivo hace que nos centremos en el desarrollo de un modelo lógico. Por lo general, el problema que se procura solucionar debe definirse como un resultado a medio o largo plazo en la derecha de la plantilla. Por ejemplo, si el problema es concienciar al público sobre los peligros del consumo de marihuana en el desarrollo cerebral, un resultado podría ser “los jóvenes tiene un mayor conocimiento sobre los peligros del consumo de marihuana”.

En el marco modelo, los **insumos** incluyen personal, voluntarios, investigación en la materia, material, equipo, tecnología o programas de software especiales, socios, políticas, leyes o reglamentos. Los insumos, desde el punto de vista económico, son factores de producción (es decir, dan lugar a los procesos o actividades— los cuales dan lugar a productos o resultados).

Las **actividades** son el resultado directo de las acciones asociadas con los insumos. Cada actividad constituye una acción que debe llevarse a término para cumplir el objetivo en el plan de acción (véase *Capítulo 4*).

Tabla 3. Plantilla de modelo lógico

Insumos	¿Qué tengo y qué necesito?
Actividades	¿Qué está pasando en nuestra organización?
Productos	¿Cuáles son los productos tangibles de nuestras actividades?
Resultados	<u>Corto plazo</u> ¿Qué cambios esperamos que ocurran a corto plazo?
	<u>Medio plazo</u> ¿Qué cambios queremos ver después de eso?
	<u>Largo plazo</u> ¿Qué cambios esperamos ver con el paso del tiempo?

Vamos a utilizar un caso real que muestra la relación entre las actividades, los insumos y los objetivos. Imagine que el objetivo es incrementar la seguridad fronteriza mediante la detección de drogas ilícitas en la frontera e impedir su entrada. Un insumo podrían ser los perros entrenados para detectar marihuana y una actividad asociada con el insumo será el uso de perros en los puertos de entrada para olfatear mercancías y las personas que entran al país.

¿Cuáles son los resultados de esta actividad? Los **productos** son el resultado inmediato de las actividades llevadas a cabo por las partes interesadas. En otras palabras, pueden considerarse los resultados que derivan directamente de una actividad. Si utilizamos el ejemplo anterior, un producto de poner perros que olfatean drogas en los puertos de entrada sería la detección de drogas ilícitas.

Gracias a esta detección, se incautarían más drogas ilícitas y la oferta de drogas ilícitas que entran al país disminuiría. Por consiguiente, el producto inmediato (la detección) da lugar a resultados a corto y medio plazo (incautación

de drogas y menor oferta de drogas, respectivamente). A largo plazo, esta detección tendría un impacto sobre los traficantes de drogas, quienes tendrían más dificultades en introducir drogas ilegales en el mercado. Observe que el modelo lógico prevé estos tres tipos de resultados: a corto, **mediano y largo** plazo. El modelo facilita el logro de un continuo o una cadena de resultados que tienen un impacto de corto a largo plazo.

Como ilustra la *tabla 4*, los resultados a corto plazo se refieren a “aprender algo”: los cambios en la conciencia, el conocimiento, las habilidades, las actitudes, las opiniones, la motivación, o la intención. Los resultados a medio plazo se refieren a “las acciones tomadas”: cambios en el comportamiento o en la toma de decisiones, en las políticas y en la acción social. Los resultados a largo plazo son “las condiciones adquiridas”: cambios en las condiciones sociales, económicas, cívicas o ambientales (por ejemplo, mayor seguridad comunitaria). Cuando miramos hacia el futuro, es decir, de los resultados de corto plazo hacia los

resultados de mediano o largo plazo, es bueno preguntarnos, “¿y ahora qué?” La respuesta podría ser una disminución en la cantidad de drogas que entran al país o un aumento en los arrestos de traficantes. A largo plazo, esto significa menos drogas en las calles, lo cual puede dificultar el acceso de las personas a las drogas. ¿Al observar el resultado a largo plazo, la pregunta “y ahora qué?” nos lleva al resultado final asociado con la meta o a la solución del problema planteado.

Sin embargo, cabe ser precavido con la elección de resultados que podrían verse afectados por factores externos. En el ejemplo que hemos utilizado, se podría argumentar que una caída en la oferta de drogas ilícitas conllevaría una subida de precios y una disminución de la demanda. Pero eso solamente ocurriría si la demanda de parte de los consumidores permaneciera constante. De no ser así, los precios podrían caer si la demanda disminuye. Otro resultado previsto en este ejemplo sería un aumento en los arrestos de traficantes. Pero esto solamente

ocurriría siempre y cuando no cambiara el nivel de rigurosidad en la aplicación de la ley. Los arrestos dependen del grado de rigurosidad en la aplicación de la ley; por lo tanto, en iguales condiciones, cuando la rigurosidad en la aplicación de la ley disminuye, los arrestos disminuyen, y viceversa. En nuestro ejemplo, los perros especialmente entrenados pueden resultar en una mayor cantidad de arrestos de traficantes; pero, si se reducen otras medidas de control fronterizo, los arrestos pueden de hecho disminuir, contradiciendo de ese modo las expectativas.

Los factores externos que pueden impedir el éxito del modelo lógico pueden hacerse explícitos en el marco. Hay casillas opcionales en la plantilla en las que se pueden enumerar las fuentes de información, los factores externos, los supuestos subyacentes, y lo que se conoce como la teoría del cambio (véase más abajo y la Tabla 6). Estas casillas pueden ser útiles, pero el modelo funcionará igual de bien sin ellas.

Tabla 4. Resumen de la terminología de un modelo lógico

Insumos	Actividades	Productos	Resultados		
Formadores Equipo Instalaciones Investigación Formación Currículum ...	Formar, enseñar, educar Desarrollar, implementar, o evaluar Establecer contactos Forjar alianzas Facilitar el acceso Trabajar con los medios ...	Formación impartida Reuniones celebradas Estudio, investigación o evaluación realizados Programa o intervención desarrollado/ implementado Participantes seleccionados Personal contratado Acuerdo firmado Informe publicado ...	Corto plazo “Aprendizaje”	Medio plazo “Acción”	Largo plazo “Condiciones”
			Cambios en: Conciencia Conocimientos Actitudes Habilidades Opiniones Aspiraciones Motivación Intención de comportamiento	Cambios en: Comportamiento Toma de decisiones Políticas Acción social	Changes in: Bienestar social Salud Situación económica Compromiso cívico Situación ambiental

Teoría del cambio

La teoría del cambio es lo que conecta los componentes de un programa entre sí. Generalmente basada en la investigación, describe la cadena de evidencia: el cómo y el porqué una intervención, actividad, o práctica específica que puede ser probada funcionará. Resulta muy útil diagramar la teoría del cambio, o conjunto de relaciones causales, mientras se comienza a articular el modelo lógico. Hacerlo permitirá definir con claridad las actividades actuales y los productos de su trabajo, como así también los resultados mensurables que se desean lograr. Adicionalmente, cuando revisamos las condiciones existentes para alcanzar las metas del programa, se deberán identificar los supuestos (el cómo y el porqué) que conectan los diferentes niveles de la teoría del cambio.

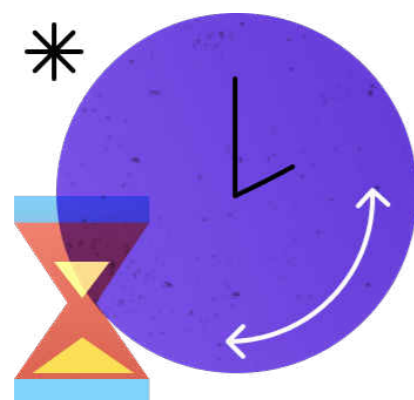
Considere los siguientes factores cuando desarrolle una teoría del cambio:

Cambios: lo que debe ocurrir para pasar del problema existente al logro de los objetivos del programa.

Hipótesis: afirmaciones generales sobre como el cambio solucionará el problema. Estas pueden ser escritas como declaraciones del tipo “Si___, entonces___ porque ___” para enlazar las condiciones existentes con los cambios deseados.

Fuente/Evidencia: cualquier fuente o evidencia que respalde estas teorías. Esto podría incluir un análisis de investigaciones, incluidas las evaluaciones de programas anteriores, la evidencia anecdótica obtenida en intercambios de opiniones con las partes interesadas, o el insumo de los participantes o beneficiarios del programa.

El examen de estos factores permite al equipo del programa resumir la razón por la cual se espera que ocurran los cambios particulares descritos y previstos, de acuerdo con la evidencia disponible y la consideración de otros posibles resultados. Ambos, el modelo lógico y la teoría del cambio deberán ser revisados con regularidad para determinar si deben ser modificados a medida que haya nueva información disponible.



La teoría del cambio debe estar basada en la evidencia, lo cual significa que se ha demostrado su éxito a través de investigaciones y que produce consistentemente patrones positivos de resultados. La evidencia de eficacia necesaria para intervenciones altamente discretas es diferente de la que se precisa para la selección de programas. La evidencia para un programa comunitario complejo, interactivo y en constante evolución, debe tener las siguientes características para ser creíble y convincente⁹

- Se basa en una teoría sólida que tiene evidencia validada;
- Tiene una acumulación de evidencia empírica que demuestra ser eficaz en iniciativas similares o relacionadas;
- Goza de consenso entre expertos informados, está basada en una combinación de teoría, investigación y experiencia práctica; y
- Demuestra resultados positivos en programas basados en la evidencia que han sido reproducidos en diferentes entornos.

Algunos programas e intervenciones aún no han llegado al nivel de basado en la evidencia, pero se consideran **prácticas óptimas y prometedoras** (o simplemente prácticas prometedoras). Estos programas e intervenciones han demostrado tener impactos positivos, pero no han sido reproducidos en otros entornos. Cuando elija prácticas prometedoras, considere el entorno y el grupo objetivo en el que la práctica óptima fue implementada y cómo se compara a su entorno y grupo objetivo.

⁹Lawrence W. Sherman, Denise C. Gottfredson, Doris L. MacKenzie, John Eck, Peter Reuter y Shawn D. Bushway, “Preventing Crime: What Works, What Doesn’t, What’s Promising,” Instituto Nacional de Justicia, Julio de 1998, <https://www.ojp.gov/pdffiles/171676.pdf>.

En la práctica, la mayoría de las partes interesadas se basan en, por lo menos, unos de los tres siguientes enfoques cuando se trata de elegir un programa basado en la evidencia o un programa óptimo y prometedor:

- El programa aparece en alguna lista que ha sido aprobada oficialmente.
- El programa ha sido publicado en una revista evaluada por expertos.
- El programa cumple otros criterios significativos, tales como estar basado en principios teóricos ampliamente reconocidos (por ejemplo, siguen los Principios de Prevención del Instituto Nacional sobre el Abuso de Drogas)



Ejemplos de modelos lógicos

La *tabla 5* muestra un ejemplo completo que puede servir de guía cuando se desarrolle un modelo lógico o se lleve a cabo una formación sobre el tema. (Véanse los apéndices de esta guía para otros ejemplos de modelos lógicos.)

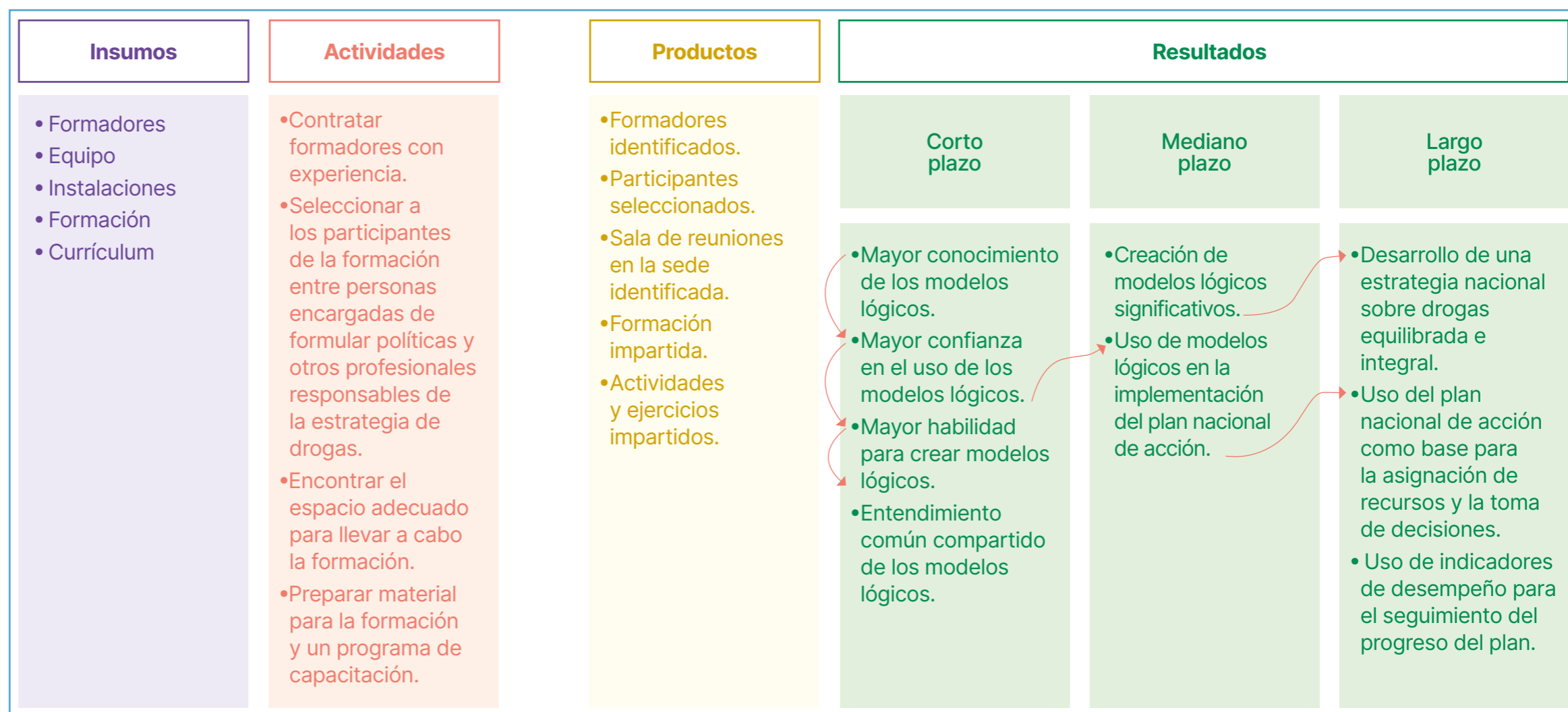
Lo primero que se debe considerar cuando se elabora un modelo lógico es la meta. En este ejemplo abajo, la meta es “mejorar la habilidad de las partes interesadas para desarrollar una estrategia nacional sobre drogas que sea equilibrada.” Un objetivo para alcanzar esta meta es “capacitar a las partes interesadas en el desarrollo y utilización de modelos lógicos con el fin de estructurar y guiar acciones que fomenten el éxito de la estrategia.”

La *tabla 5* incluye las expectativas y el proceso de una sesión de capacitación técnica en el desarrollo de modelos lógicos. El modelo se ha elaborado de izquierda a derecha, pero hay ventajas en hacerlo de derecha a izquierda, como se explica más adelante en esta sección.

Como se ha mencionado con anterioridad, el modelo puede crearse de **derecha a izquierda**. Los procesos para identificar la meta y el objetivo son los mismos, pero la creación de los otros componentes del modelo lógico se hace en el orden inverso (derecha a izquierda). En este caso, en vez de preguntarnos, “¿y ahora qué?” es útil preguntarnos, “cómo logramos esto?”

Tabla 5. Ejemplo de elaboración de un modelo lógico

Meta: Mejorar la habilidad de las partes interesadas para desarrollar una estrategia nacional sobre drogas que sea equilibrada
Objetivo: Capacitar a las partes interesadas en el desarrollo y utilización de modelos lógicos con el fin de estructurar y guiar acciones que fomenten el éxito de la estrategia.



El proceso de desarrollo del modelo siempre plantea esta cuestión. La definición del problema facilita el resultado a largo plazo, el cual facilita los resultados de corto y mediano plazo, y así sucesivamente. Las siguientes preguntas nos sirven de guía a lo largo del desarrollo del modelo, de derecha a izquierda:

Desarrollo de una estrategia nacional sobre drogas (resultado a largo plazo)

- ¿Cómo logramos esto? – Mediante la formulación de un modelo lógico (resultado de mediano plazo).
- ¿Cómo conseguimos esto? —Las partes interesadas reciben formación y comprenden plenamente cómo se desarrollan los modelos lógicos (resultado de corto plazo).
- ¿Cómo ocurre esto? —Se imparte un curso de capacitación de tres días sobre modelos lógicos (producto).
- ¿Cómo logramos este producto? — Mediante la organización de las actividades de formación.
- ¿Qué necesitamos para llevar a cabo esta actividad? – Material de capacitación, espacio, formadores (insumos).

La *tabla 6* presenta un ejemplo diferente de modelo lógico para ilustrar la forma en que la plantilla puede adaptarse a las capacidades y necesidades de un país. Este ejemplo, define la meta, la cual es “reducir la dependencia de sustancias entre infractores que se encuentran en un centro residencial,” además de un objetivo para ayudar a alcanzar esta meta. (Recuerde que una meta puede tener más de un objetivo). Para conseguir nuestro objetivo particular de proporcionar servicios de tratamiento a todos los infractores que tienen un trastorno por uso de sustancias diagnosticado mientras están en un centro privado de libertad, el modelo incluye una lista de los insumos requeridos, las actividades, los productos obtenidos, y los resultados deseados o previstos.

Tabla 6. Ejemplo de modelo lógico

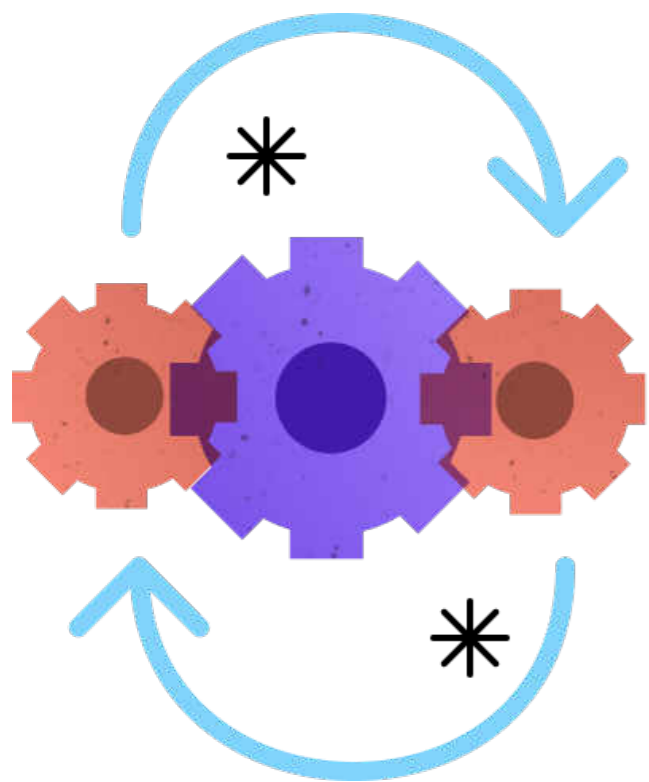
Meta: Reducir la dependencia de sustancias entre infractores que se encuentran en un centro residencial.

Objetivo: Proporcionar servicios de tratamiento a todos los infractores que tienen un trastorno por uso de sustancias diagnosticado mientras están en un centro privado de libertad.

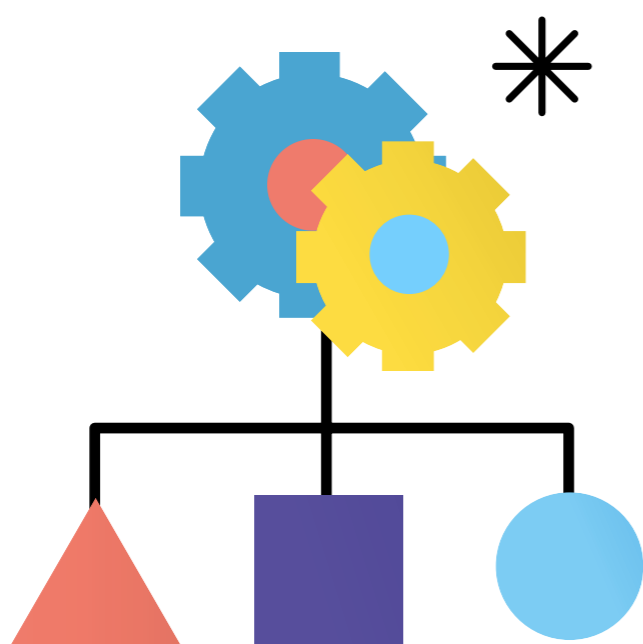
Insumos	Actividades	Productos	Resultados		
			Corto plazo	Mediano plazo	Largo plazo
<ul style="list-style-type: none"> • Personal penitenciario • Personal del programa de tratamiento • Programa de tratamiento (menú de servicios) • Oficial médico • Instrumento de evaluación de riesgos/necesidades vigentes • Espacio exclusivo para la comunidad terapéutica • Consejo asesor institucional 	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar un entorno de comunidad terapéutica para el tratamiento del abuso de sustancias. • Identificar delincuentes en necesidad de tratamiento utilizando herramientas de evaluación de riesgos/necesidades. • Desarrollar un plan de tratamiento que tenga en cuenta los riesgos y las necesidades de la persona, y que incluya la posibilidad de tratamiento asistido con medicamentos. • Identificar mentores/acompañantes de recuperación. • Proporcionar servicios de tratamiento que ha sido identificados mediante una evaluación de riesgos y necesidades. • Coordinar con los servicios comunitarios de postratamiento para la reintegración de los delincuentes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Número de participantes inscritos/admitidos. • Número de participantes con planes de tratamiento individualizados. • Nivel de riesgos/necesidades de los participantes. • Tiempo en el programa de cada uno de los participantes. • Número de participantes que abandonan. 	<ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje de participantes expulsados del programa por falta de cumplimiento. • Porcentaje de pruebas de detección de drogas “sucias”. • Porcentaje de participantes que han incumplido el programa alguna vez. • Porcentaje de participantes que siguen en el programa. 	<ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje de participantes que completan el programa. • Tiempo promedio en el programa. • Número de participantes en programas de reinserción vinculados con servicios comunitarios. • Porcentaje de participantes a los que han vuelto a ser arrestados en un año. 	<ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje de participantes que se han vuelto a arrestar en tres años. • Porcentaje de antiguos participantes que siguen limpios de drogas después de un año. • Porcentaje de antiguos participantes que informan haber tenidos cambios positivos en su funcionamiento social.
Datos		Teoría del cambio:			
<ul style="list-style-type: none"> • Capacidad del programa. • Número de personal por categorías. • Proporción de personal con respecto al número de delincuentes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Número de días de servicios hospitalarios/ambulatorios proporcionados. • Tipo de herramientas de evaluación utilizadas. 	<p>Si las instituciones hospitalarias identifican las necesidades de las personas reclusas con trastornos por consumo de sustancias y desarrollan planes individualizados de tratamiento para atender dichas necesidades, crean comunidades terapéuticas en las instituciones a fin de proporcionar servicios de tratamiento, incorporan actividades de reinserción en los programas de tratamiento y proporcionan a los delincuentes servicios de tratamiento basados en la comunidad y otros servicios postratamiento de amplio alcance, entonces, los delincuentes estarán mejor preparados para su reintegración en las comunidades de las cuales proceden y su abuso de sustancias disminuirá o desaparecerá. Reduciendo, de ese modo, la demanda, el uso y el tráfico de drogas ilícitas.</p>			

Consideraciones finales

Los modelos lógicos han demostrado ser invaluable para alcanzar el consenso entre las partes interesadas y otros intereses divergentes. Al permitir realizar un análisis estructurado de cómo cumplir objetivos comunes, estos modelos muestran la forma de abordar el tema de los “factores fuera de nuestro control”. Como se explica en el *Capítulo 4*, los modelos lógicos también son herramientas fundamentales para el diseño de planes de acción, los cuales son necesarios para la plena implementación de una estrategia nacional sobre drogas.



Implementación de una política nacional sobre drogas



Planes de acción para la implementación de las estrategias nacionales sobre drogas

Los planes de acción son esenciales para la implementación de las estrategias sobre drogas. Los planes describen los programas, las intervenciones y las actividades definidos por los modelos lógicos. Por ende, los resultados de los modelos lógicos se materializan fácilmente en los planes de acción. Los modelos lógicos son herramientas importantes y eficaces para el desarrollo de enfoques basados en la evidencia para cada objetivo que apoya una meta y para definir insumos y procesos basados en la evidencia. Sin embargo, los modelos se quedan cortos en lo que respecta a la asignación de responsabilidades entre las partes interesadas (por ejemplo, organismos gubernamentales, organizaciones no gubernamentales y otras entidades) para cumplir tareas específicas. Aquí es donde los planes de acción, los cuales especifican con detalle todas las tareas que se deben llevar a cabo para lograr un objetivo, entran en escena. Una vez terminado el modelo lógico, el **plan de acción se convierte en el medio para asignar responsabilidades a una persona o a las personas que serán responsables de llevar a cabo las tareas contenidas en el mismo.**

A menudo, la diferencia entre un modelo lógico y un plan de acción suscita confusión. Para poder distinguir los modelos lógicos de los planes de acción, es útil hacer una analogía. Imagínese que usted es un contratista y su objetivo es construir una casa. Su plan de construcción es esencialmente el modelo lógico que muestra todo lo necesario para construir la casa. Se considera que este plan está basado en la evidencia, en tanto que cumple con las directrices y los reglamentos de la industria inmobiliaria y de la construcción. No obstante, el plan de construcción (es decir, el modelo lógico) no es suficiente para completar la tarea. Por consiguiente, su trabajo como contratista es identificar y contratar a las personas especializadas en los distintos trabajos que serán necesarios para construir la casa: las personas de la empresa de cemento que construirán la base; los carpinteros que se encargarán de enmarcar las paredes; los expertos en mampostería que instalarán las paredes de yeso del interior; y los electricistas que instalarán el cableado. Estas tareas individuales, que no están incluidas en el plan de construcción (el modelo lógico), se identifican en nuestro plan de acción.

Elementos del plan de acción

Hay muchas maneras de describir un plan de acción, aunque la plantilla en la *tabla 7* es la que se utiliza con mayor frecuencia. Su estructura fluye de izquierda a derecha, parecido a la de un modelo lógico. Estar familiarizado con el proceso del modelo lógico facilita la comprensión del proceso planificación de acciones.

El primer elemento del plan de acción es sencillamente el número de hilera que se utiliza para enumerar los pasos necesarios para transformar un objetivo en los medios para lograrlo. La segunda columna, **actividades/ acciones**, enumera cada acción individual que debe llevarse a cabo para que el plan sea exitoso. La tercera columna, **parte responsable**, es de suma importancia porque designa la persona a cargo de una acción en particular. Solo debe figurar una parte interesada, ya que más de una elimina cualquier responsabilidad en lo que respecta al cumplimiento de la acción.

Continuando hacia la derecha en la plantilla, la siguiente columna es los **recursos necesarios (internos y externos)**. Las personas responsables del desarrollo del plan acción deben identificar los recursos internos y/o externos necesarios para completar cada acción. La fuente de los recursos internos será probablemente el gobierno; la fuente de los recursos externos será probablemente una fundación o un grupo de interés que es parte interesada. Esta columna es esencial ya que permite a quienes son responsables de la elaboración de presupuestos estimar el coste de los recursos, teniendo presente que algunos costes pueden estar ya incluidos en los recursos existentes (tanto internos como externos). Por esta razón, la inclusión de expertos en presupuestos en el proceso de planificación estratégica y de planificación de acciones es

fundamental. Estos expertos saben dónde encontrar fondos para financiar las acciones identificadas en un plan de acción.

No obstante, el plan de acción no debe basarse en el presupuesto (recursos disponibles). Los expertos en presupuestos se apresurarán a recordar a las personas encargadas de planificar acciones que los recursos son limitados, lo cual podría resultar en la eliminación de un objetivo aprobado del plan de acción. Los responsables de planificar acciones deben tener libertad cuando se trata de identificar todos los recursos necesarios para completar la acción, mientras que los responsables de elaborar presupuestos deben decidir lo que es asequible. Conocer el coste total de los recursos necesarios para una acción es de suma importancia cuando se informa a las personas encargadas de planificar los presupuestos de los recursos necesarios. Asimismo, es útil para las personas encargadas de la planificación de acciones, quienes tienen además la responsabilidad de informar sobre el éxito del plan estratégico, contar con esta información en caso de que no se disponga de los recursos necesarios y la estrategia no logre sus objetivos de desempeño. Si una actividad no cuenta con el financiamiento adecuado es probable que no se cumpla de la forma esperada.

Tabla 7. Plantilla del plan de acción

Actividades/ acciones	¿Qué actividades son necesarias para implementar el programa/intervención (enumérelas)?
Responsable party	¿Quién es responsable de llevar a cabo cada actividad? ¿Quién tiene facultades de supervisión?
Recursos necesarios (internos y externos)	¿Qué recursos internos y externos son necesarios para completar cada actividad?
Progreso de desempeño alcanzado	¿Cómo sabemos si se ha avanzado en cada acción? Enumerar hitos de desempeño, mediciones de las actividades y otras métricas de desempeño para cada acción.
Fecha de finalización	¿Cuándo está previsto finalizar cada acción?
Evidencias de mejora	El resultado de finalizar cada acción—¿qué resultado se asociará con la finalización del plan de acción?

La próxima columna en la plantilla, **progreso de desempeño alcanzado**, debe proporcionar indicadores de progreso en la finalización de una acción en el plan de acción (véase el *Capítulo 5* para un análisis detallado de los indicadores de desempeño). Por ejemplo, si a una persona se le asigna la tarea de seleccionar candidatos para un programa de tratamiento especializado, esa persona debe tener un plazo de tiempo determinado para su finalización. El tipo de información que normalmente se

observa en esta columna son la medición de hitos de desempeño (finalización para una fecha específica), la medición de las actividades (espacio para llevar a cabo una formación) y otras métricas (leyes introducidas para la consideración de un órgano de gobierno).

La siguiente columna, **fecha de finalización**, se explica por sí misma. Esta columna contiene información importante para las personas responsables de la estrategia nacional con el fin de identificar la razón por la cual los cambios esperados en los resultados deseados, como por ejemplo una menor disponibilidad de drogas ilícitas, pueden o no pueden estar ocurriendo. Esta información da a los gestores una clara indicación de lo que no está ocurriendo como debería y exigir mayor responsabilidad a las personas a quienes se les han asignado las tareas relacionadas con cada objetivo.

Finalmente, la última columna, **evidencias de mejora**, proporciona información sobre el resultado esperado de una acción que forma parte de un plan de acción en curso. Si la acción es proporcionar capacitación y asistencia técnica a la juventud en un programa de prevención, la evidencia de mejora podría ser: “conocimiento de los riesgos del uso de drogas ilícitas”. Para obtener esta información, un enfoque sería llevar a cabo una prueba acerca de los conocimientos de la juventud sobre los peligros del uso de drogas antes y después de la capacitación. Se trata de un indicador sencillo para mostrar que la acción ha producido los resultados esperados.

Planificación de acciones en general

- Debe hacerse por escrito.
- Esboza las acciones necesarias para lograr un objetivo.
- Identifica quién hará el qué y cuándo.
- Asigna una persona para cada acción; “si dos personas son responsables, nadie es responsable.”

Al completar un plan de acción, puede ser útil responder las siguientes preguntas:

○ ACTIVIDADES/ACCIONES:

¿Qué actividades deben llevarse a cabo para la implementación del programa? (Deben enumerarse)

○ PARTE RESPONSABLE:

¿Quién es responsable de llevar a cabo cada actividad? ¿Quién tiene las facultades de supervisión?

○ RECURSOS NECESARIOS (INTERNOS Y EXTERNOS):

¿Qué recursos internos y externos se necesitarán para completar cada actividad?

○ PROGRESO DE DESEMPEÑO ALCANZADO:

¿Cómo sabemos que se ha avanzado en cada acción? Enumere hitos de desempeño, medición de las actividades y otras métricas de desempeño para cada acción.

○ FECHA DE FINALIZACIÓN:

¿Cuándo tenemos previsto finalizar cada acción?

○ EVIDENCIA DE MEJORA:

¿Qué resultado se asociará con la realización de la actividad (es decir, el resultado de completar cada acción)?

Los planes de acción y los modelos lógicos son documentos en constante evolución que deben ser revisados, analizados y evaluados periódicamente, por ejemplo, cada año.

Ejemplo de plan de acción

La *Tabla 8* presupone que las partes interesadas que desarrollaron la estrategia nacional sobre drogas especificaron un meta para la reducción de la demanda—por ejemplo, una reducción del 20% en la demanda de drogas lícitas e ilícitas en cinco años. Tenemos dos alternativas para alcanzar esta meta. Una es implementar programas de prevención para

detener el uso de drogas antes de que empiece, y de esa forma prevenir el avance del problema. También hay programas de prevención que tienen por objetivo evitar que el uso de drogas se convierta en un problema. La otra alternativa para reducir la demanda es implementar programas de tratamiento. Estos programas están concebidos para ayudar a las personas con problemas relacionados con las drogas a convertirse en personas funcionales y saludables que dejan de usar drogas.

Los planes de acción están diseñados para guiar la implementación de objetivos estratégicos para cada meta. Como se señaló anteriormente en esta guía, normalmente hay un número limitado de metas—digamos cuatro—pero los objetivos que las apoyan son más numerosos. **Cada objetivo debe tener su propio plan de acción.** En el ejemplo de la *tabla 8*, el objetivo es “establecer programas de tratamiento, rehabilitación y reinserción social para las personas que están en un centro privado de libertad”. Este objetivo se dirige a un segmento particular de personas con problemas relacionados con el abuso de sustancias—aquellos que se encuentran en centros privados de libertad. Las partes interesadas han establecido un centro con 100 camas que está separado de la población general para proporcionar tratamiento. El desafío que representa la implementación de esta acción en particular recae ahora en las personas encargadas de planificar acciones—imagine un grupo de personas reunidas que tienen conocimientos en materia de tratamiento, reinserción comunitaria y aplicación de la ley dentro de cuatro paredes.

Tabla 8. Plan de acción para el establecimiento de un programa de tratamiento del uso de sustancias en un centro privado de libertad
Meta: Reducir un 20% la demanda de drogas lícitas e ilícitas en cinco años.
Objetivo: Establecer programas de tratamiento, rehabilitación y reinserción social para las personas que están en un centro privado de libertad.

Actividades/ acciones	Responsable party	Recursos necesarios (internos y externos)	Progreso de desempeño alcanzado	Fecha de finalización	Evidencias de mejora
¿Qué actividades son necesarias para implementar el programa/ intervención (enumérelas)?	¿Quién es responsable de llevar a cabo cada actividad? ¿Quién tiene facultades de supervisión?	¿Qué recursos internos y externos son necesarios para completar cada actividad?	¿Cómo sabemos si se ha avanzado en cada acción? Enumerar hitos de desempeño, mediciones de las actividades y otras métricas de desempeño para cada acción	¿Cuándo está previsto finalizar cada acción?	El resultado de finalizar cada acción—¿qué resultado se asociará con la finalización del plan de acción?
① Llegar a un acuerdo con el Departamento de Servicios Correccionales (DOC) y un asesor externo en materia de tratamiento para diseñar un programa.	DOC y asesor sobre tratamiento	Abogado, asesor sobre tratamiento	Acuerdo por escrito redactado	Julio 2024	Acuerdo ratificado con el DOC
② Realizar un estudio para identificar las necesidades de espacio y los espacios disponibles	DOC	Gestor/ingeniero externo o interno del espacio	Equipo de investigación establecido.	Septiembre 2024	Estudio sobre necesidades de espacio para la población prevista finalizado
③ Construir/renovar un centro	DOC	Consultor	Contratista seleccionado	Diciembre 2024	Nuevo centro que puede acomodar hasta 100 reclusos con trastornos por uso de sustancias
④ Desarrollar un plan de dotación de personal	DOC/consultor externo	Consultor	Políticas y procedimientos para un nuevo centro redactados	Marzo 2025	Plan de dotación de personal aprobado
⑤ Dotar al centro de profesionales en tratamiento y especialmente personal médico	DOC/departamento de recursos humanos	Consultor	Proyecto de plan de dotación de personal listo para su aprobación por el director del DOC.	Septiembre 2025	Centro dotado del personal adecuado, personal penitenciario y médico
⑥ Establecer políticas y procedimientos	DOC y programa externo de certificación de tratamiento / formador	Consultor	Equipo formado para revisar prácticas óptimas en servicios de tratamiento en centros privados de libertad	Septiembre 2025	Políticas y procedimientos para el centro finalizados

En este plan de acción se identifican seis acciones. Podría haber más, pero con el fin de permitir un análisis sencillo, se ha limitado el número de acciones. El plan requiere primero que alguien establezca un acuerdo con un programa que se especialice en proporcionar tratamiento para personas que están en un centro privado de libertad. Posteriormente, el plan requiere a alguien que identifique el espacio en la cárcel o centro privado de libertad con el fin de separar a la población en tratamiento de la población general. Una vez se haya identificado el espacio, el próximo paso es construir las instalaciones para satisfacer las necesidades del programa de tratamiento, seguido de la dotación de personal y el establecimiento de políticas y procedimientos para atender a esta población especial.

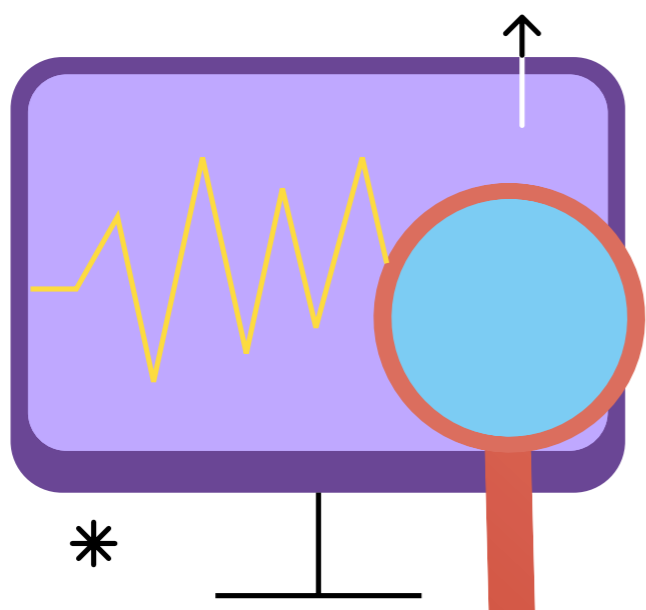
La última columna en este ejemplo enumera los hitos de desempeño relacionados con la finalización de cada acción a fin de mostrar las mejoras, mientras que la columna anterior identifica para cuándo dichos hitos se deben lograr. Estas dos columnas son especialmente útiles para fines de rendición de cuentas.

Observe que la columna en la que se identifican los recursos no incluye estimaciones de costos. Aquí es donde la persona encargada de planificar presupuestos interviene para calcular esto. Recuerde, sin embargo, que la disponibilidad de recursos no debe afectar la toma de decisiones cuando se está formulando el plan. Los líderes políticos encargados de asignar recursos presupuestarios limitados deben saber el costo de la implementación de la estrategia con el fin de sopesar el financiamiento de las necesidades de una estrategia bien planificada contra el financiamiento de otras prioridades, como la construcción de escuelas.

El propósito de este capítulo es proporcionar las habilidades necesarias para la formulación de un plan de acción. Los planes de acción se basan en objetivos estratégicos que, a su vez, apoyan las metas estratégicas de una estrategia nacional sobre drogas. La planificación de acciones es todo un desafío ya que requiere desarrollar un plan para cada objetivo. Por lo general, las estrategias sobre drogas cuentan con más de 20 objetivos, por ende, con más de 20 planes de acción. Por lo tanto, si un proceso de planificación estratégica falla, es muy probable que ello ocurra durante la formulación de los planes de acción. A fin de evitar que ello ocurra, es preferible que una nación asigne la dirección y gestión general de la planificación de acciones a una sola persona, quien después dirige un órgano de gestión especializado que garantiza el desarrollo y la implementación de los planes, sujetos a revisiones periódicas.



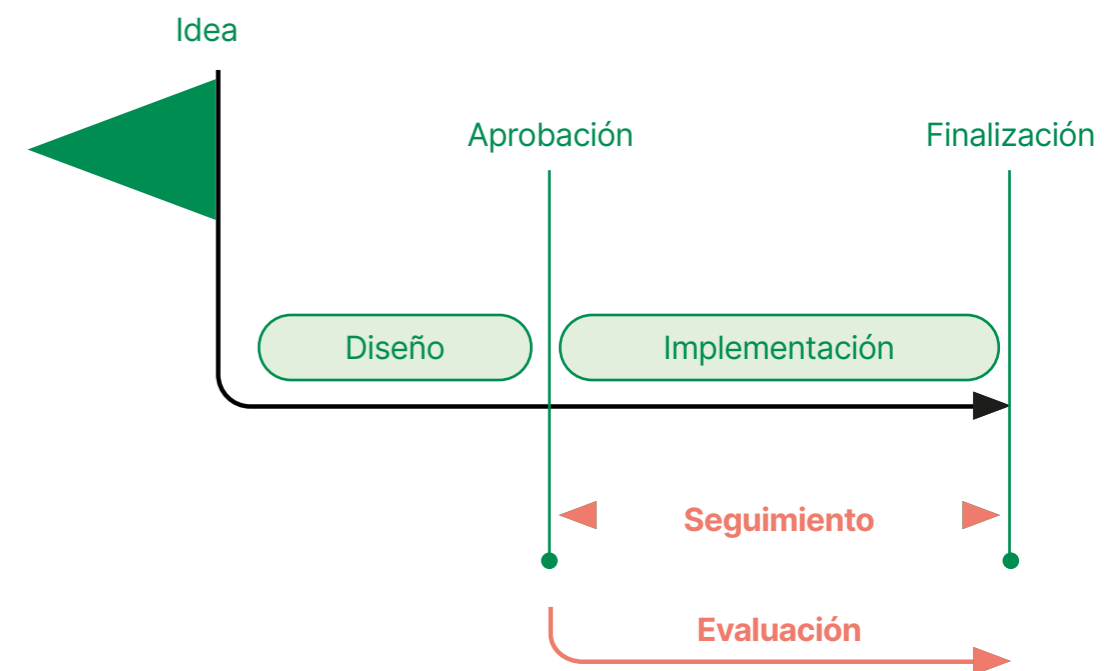
Seguimiento y evaluación de una política nacional sobre drogas



Esta guía empieza con una introducción de la estructura y formulación de una política nacional sobre drogas que incluye cuatro componentes esenciales: las partes interesadas, la estrategia, el presupuesto y la evaluación. En el *Capítulo 1* se examina la forma en que las partes interesadas aúnan esfuerzos para llevar a cabo una evaluación de la situación para determinar las prioridades de la política nacional sobre drogas; y cómo subsecuentemente convierten estas prioridades en una estrategia—una estrategia que cuenta con una visión, una misión, unas metas y unos objetivos, y, posiblemente, una declaración de los valores fundamentales del país. En el *Capítulo 2* se explica la forma en que se estructura la estrategia, mientras que los *Capítulos 3 y 4* analizan con profundidad la forma en que se implementa la estrategia mediante el desarrollo de modelos lógicos y planes de acción, como parte del proceso posterior, la identificación de los recursos necesarios y la elaboración de presupuestos.

Este capítulo examina el último componente de la política: el seguimiento y la evaluación. Específicamente, este componente incluye la realización de actividades de seguimiento y evaluación del desempeño con el fin de determinar el éxito de la implementación de la política sobre drogas (véase la *figura 13*).

Gráfico 13. Seguimiento y evaluación como parte fundamental de la implementación de una política sobre drogas



El papel fundamental del seguimiento y la evaluación en una política nacional sobre drogas

El seguimiento y la evaluación (S&E) son componentes clave de la gestión del desempeño. Las personas encargadas de formular políticas evalúan el valor y el impacto de su trabajo de forma continua: hacen preguntas, consultan a los socios, hacen evaluaciones, obtienen retroalimentación y utilizan la información recopilada para mejorar la política, así como sus programas e intervenciones. De hecho, estas evaluaciones informales encajan perfectamente en una amplia definición de evaluación, como “examen del valor, el mérito y el significado de un trabajo.” La labor de las personas responsables de formular políticas también se basa en evaluaciones formales que se realizan a través de la **evaluación de políticas**—la cual, para el propósito de esta guía, se define como “la recopilación sistemática de información sobre las actividades, las características y los resultados de un programa o intervención con la finalidad de emitir juicios respecto a la política, mejorar su eficacia y tomar de decisiones fundamentadas sobre la formulación de políticas en el futuro”. El término **política** por sí mismo se define como “todo conjunto de actividades organizadas apoyadas por un conjunto de recursos para lograr un resultado específico e intencionado.”

Un sistema de S&E que funciona bien juega un papel esencial en la buena gestión de una política y la correspondiente rendición de cuentas. De hecho, un sistema oportuno y confiable de S&E proporciona información para

- apoyar la implementación de la política a través de informes precisos basados en la evidencia que proporcionan información para la gestión y la toma de decisiones con el fin de orientar y mejorar el desempeño de la política,
- contribuir al aprendizaje organizacional y el intercambio de conocimientos compartiendo experiencias y lecciones aprendidas, y reflexionando sobre ellas,
- promover la responsabilidad y el cumplimiento demostrando si una política se ha llevado a cabo de conformidad con los estándares y requisitos establecidos,
- proporcionar oportunidades para la retroalimentación de las partes interesadas con el fin de facilitar sugerencias con respecto a la política, y
- construir la base de evidencia para el trabajo sobre el terreno proporcionando conocimientos adicionales y lecciones aprendidas sobre temas relacionados con las drogas, y haciendo públicas sus conclusiones.

Seguimiento vs. evaluación

Aunque están estrechamente vinculados, las principales diferencias entre el seguimiento y la evaluación son su *tiempo* y *enfoque*.

Seguimiento

El **seguimiento** es la recopilación sistemática y continua de información sobre diversos factores (por ejemplo, comportamientos, actitudes, defunciones) a lo largo de un intervalo regular de tiempo. Generalmente, describe qué está pasando y captura esta información para compararla con indicadores de desempeño con el fin de ilustrar en tiempo real los avances logrados en la implementación de la política. El seguimiento (y los datos de los indicadores de desempeño) es muy útil para evaluar las actividades y productos en curso, así como los resultados de corto plazo de la política. Es menos útil en responder preguntas sobre cómo, o si, el programa ha contribuido a los resultados deseados a largo plazo y la razón por la cual este es el caso. Ahora bien, la información recopilada por los sistemas de seguimiento es, no obstante, invaluable para la medición del desempeño y la evaluación de la política, especialmente para los resultados de largo plazo y basados en la población. El seguimiento también proporciona a los gestores y a las principales partes interesadas de una intervención en curso las medidas que indican el alcance del progreso, el logro de los objetivos y el uso de los fondos asignados.

Evaluación

La **evaluación** complementa el seguimiento y es la valoración sistemática y objetiva de un proyecto, programa o política en curso o ya finalizado, incluidos su diseño, implementación y resultados. El propósito es determinar la pertinencia y el cumplimiento de los objetivos, la eficiencia en el desarrollo, la efectividad, el impacto y la sostenibilidad del proyecto, programa o política. Los equipos responsables de la implementación realizan evaluaciones en momentos específicos y normalmente se centran en cuestiones relacionadas con el impacto de un programa o intervención. Las evaluaciones utilizan a menudo una combinación de métodos de recopilación de información que son más amplios en su alcance que los indicadores de desempeño y son, por lo tanto, más adecuados para abordar cuestiones sobre la medida en que un programa y sus intervenciones han contribuido a los resultados deseados.

Cuando un sistema de seguimiento da indicios de que los esfuerzos de un programa están cambiando de rumbo (por ejemplo, la población objetivo no está utilizando los servicios, los costos están aumentando de forma acelerada o hay resistencia a adoptar nuevas prácticas), las partes interesadas pueden utilizar esta información para el aprendizaje interno, exigir responsabilidades y responder a la presentación de informes externos y requisitos de comunicación (véase la *tabla 9*).



Tabla 9. Funciones complementarias del seguimiento y la evaluación

Seguimiento

- Aclara los objetivos del programa.
- Vincula las actividades y los recursos con los objetivos.
- Convierte los objetivos en indicadores de desempeño y objetivos de desempeño.
- Recopila sistemáticamente información sobre estos indicadores y compara los resultados reales con los objetivos.
- Presenta informes de progreso a los gestores y les alerta de los problemas.

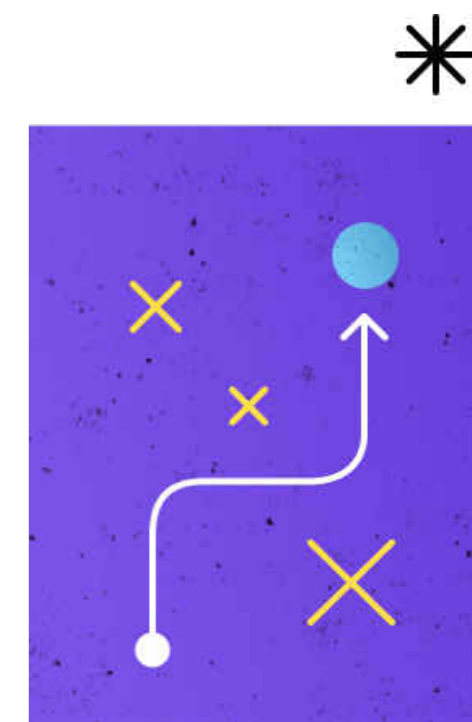
Evaluación

- Analiza la razón por la cual se lograron o no los resultados deseados.
- Evalúa las contribuciones causales específicas de las actividades a los resultados.
- Examina el proceso de implementación.
- Explora los resultados imprevistos.
- Proporciona lecciones, destaca logros o el potencial del programa, y ofrece recomendaciones para la mejora.

Enfoques de seguimiento y evaluación

Además de evaluar la eficacia de una política nacional sobre drogas, es importante evaluar los programas y sus intervenciones, como están definidos en el plan de acción. Ello ayuda a garantizar que la política nacional sobre drogas está basada en la evidencia. La *tabla 10* presenta distintos tipos de enfoques de seguimiento y evaluación.

Tabla 10. Tipos de enfoques de seguimiento y evaluación



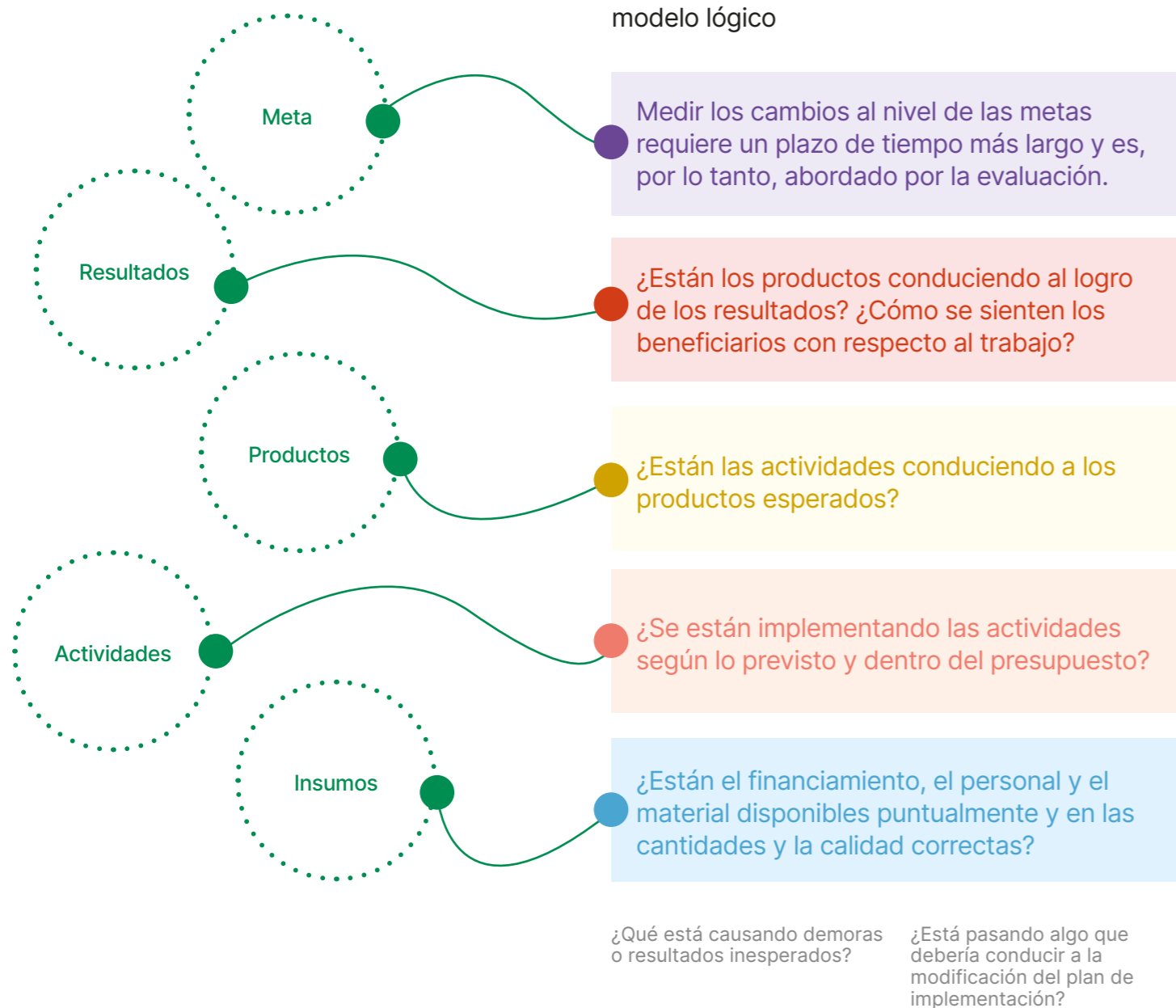
Evaluación de necesidades	Determina qué es lo que las personas o las comunidades identificadas pueden necesitar en general o en relación con una cuestión en particular.
Evaluación de la evaluabilidad	Determina si un programa o intervención está preparado para una evaluación formal.
Evaluación del progreso	Indica como está funcionando el proyecto, si está siendo implementado en la forma que estaba planificado y si han surgido problemas en su implementación (por ejemplo, se puede identificar que el proyecto está llegando a un grupo de menor riesgo que el grupo al que iba dirigido, que el personal no se encuentra debidamente capacitado, que la ubicación de los programas no es accesible, o que las horas del programa no se ajustan a las necesidades de los participantes).
Seguimiento del programa	Cuenta las actividades y operaciones específicas del programa. Se trata de un tipo de evaluación muy limitado que ayuda a monitorear pero no evaluar el proyecto.
Evaluación de resultados	Analiza en qué medida un programa o intervención ha logrado los resultados que se establecieron al inicio.
Evaluación sumativa	Analiza la eficacia y el impacto global del programa o intervención, su calidad y si su costo actual puede sostenerse.
Análisis de costo-eficacia	Analiza la relación entre los costos del programa y sus resultados. Evalúa el costo asociado con cada nivel de mejora en los resultados.
Análisis de costo-beneficio	Analiza la relación entre el costo del programa y sus resultados (o beneficios). Es como el análisis de costo-eficacia, pero asigna valores monetarios a los resultados o beneficios, por lo que pueden obtenerse cifras que muestren el monto de dinero gastado y el monto ahorrado.

El seguimiento es la recopilación sistemática y análisis de información para dar seguimiento al progreso con respecto a indicadores o hitos de desempeño claves y evaluar el cumplimiento de las normas establecidas. El seguimiento ayuda a identificar tendencias y patrones, que pueden utilizarse para adaptar estrategias y orientar decisiones relacionadas con la gestión de la política. Los gestores normalmente utilizan la información para monitorear la implementación en curso de programas e intervenciones, así como dar seguimiento a los productos, presupuestos y cumplimiento. La información derivada del seguimiento también puede indicar cuándo un equipo encargado

de la implementación puede necesitar realizar una evaluación para comprender el cómo y el por qué se observan ciertos resultados; dicha información puede proporcionar insumos útiles para esa evaluación.

El *gráfico 14* resume las preguntas clave del seguimiento en relación con las fases del modelo lógico y el plan de acción de apoyo. Los resultados y las metas a largo plazo son difíciles de medir puesto que implican cambios a largo plazo que a menudo son culturales o sociales. Ello contrasta con la finalización de actividades que son más específicas y pueden terminarse dentro de un plazo de tiempo predeterminado.

Gráfico 14. Preguntas del seguimiento y el modelo lógico



Un sistema de seguimiento de una política puede monitorear una diversidad de factores, dependiendo de las necesidades de información específicas de la política. La *tabla 11* esboza los distintos tipos de seguimiento que normalmente se encuentran en dicho sistema. Cabe tener en cuenta, sin embargo, que estos tipos de seguimiento a menudo ocurren de forma simultánea como parte de un sistema global de seguimiento.

Mientras que el seguimiento proporciona información en tiempo real necesaria para los gestores, la evaluación proporciona un análisis más a fondo. El proceso de seguimiento puede dar lugar a preguntas que solamente la evaluación puede responder. Además, la evaluación se basa en gran medida en la información generada a través del seguimiento que se lleva a cabo durante el ciclo del programa o la intervención, que incluye, por ejemplo, datos iniciales o de referencia, información sobre los procesos de implementación del programa y la intervención, y mediciones de los resultados.

Tabla 11. Tipos comunes de seguimiento

Seguimiento de contexto (situación)	Hace un seguimiento del entorno en el que el programa opera, especialmente la medida en que afecta los riesgos y supuestos identificados y cualquier consideración inesperada. Ello incluye el terreno, así como los contextos político, institucional, jurídico y de política que afectan el programa.
Seguimiento organizacional	Hace un seguimiento de la sostenibilidad, el desarrollo institucional y el fortalecimiento de la capacidad de las organizaciones.
Seguimiento del cumplimiento	Garantiza el cumplimiento de los reglamentos, los requisitos de las subvenciones o contratos, las leyes y reglamentos del gobierno y las normas éticas.
Seguimiento del beneficiario	Hace un seguimiento de las percepciones que tienen los beneficiarios del programa. Observa la satisfacción o insatisfacción de los beneficiarios con el programa, así como su participación, tratamiento, acceso a los recursos y la experiencia general de cambio. Este tipo de seguimiento a menudo incluye, además, un mecanismo de retroalimentación de las partes interesadas y debe tener en cuenta las percepciones de los beneficiarios indirectos (por ejemplo, los miembros de la comunidad que no reciben directamente un bien o servicio).
Seguimiento del proceso (actividad)	Hace un seguimiento del uso de los insumos y los recursos, el progreso de las actividades y la ejecución de los productos. Asimismo, examina la eficacia de la ejecución de las actividades en cuanto al tiempo y los recursos. El seguimiento del proceso a menudo se lleva a cabo juntamente con el seguimiento del cumplimiento y contribuye a la evaluación del impacto.
Seguimiento de los resultados	Hace un seguimiento de los efectos y los impactos. En este caso, el seguimiento se fusiona con la evaluación para determinar si el programa va por buen camino para lograr los resultados deseados (insumos, productos, impacto) y si puede haber algún impacto imprevisto (positivo o negativo).

Mejores prácticas de seguimiento

- La información del seguimiento debe centrarse en audiencias y usos específicos. El seguimiento debe solamente recopilar información que sea necesaria y suficiente.
- El seguimiento debe ser sistemático, basado en indicadores y supuestos predeterminados
- El seguimiento debe buscar cambios imprevistos en el programa y su contexto, incluidos cambios en los supuestos o riesgos del programa.
- El seguimiento debe ser oportuno de manera que la información pueda facilitar la implementación del programa.
- Siempre que sea posible, el seguimiento debe ser participativo; la participación de las principales partes interesadas puede reducir costos, fomentar el entendimiento y el sentido de pertenencia.
- La información del seguimiento debe compartirse con los beneficiarios y otras partes interesadas pertinentes cuando sea posible.

Indicadores

Cuando formulemos indicadores de desempeño, la revisión del modelo lógico y el plan de acción puede ser un buen punto de partida. Este paso puede ayudar a identificar lo que es necesario medir, empezando con los objetivos generales y los objetivos establecidos en el modelo.

Tipos de indicadores y datos

Los equipos encargados de la implementación pueden recopilar diferentes tipos de información para monitorear y medir avances en el logro de las metas y los objetivos de desempeño de un programa. Hay datos cuantitativos y cualitativos:

Datos cuantitativos

Esta información expresa en cifras cierta cantidad, monto o alcance. Cuando proceda, las unidades de medición son asociadas con la información, tales como pulgadas, toneladas y libras. Muchos indicadores de productos, por ejemplo, son cuantitativos.

Datos cualitativos

Esta información describe los atributos o propiedades que tiene la unidad de análisis (por ejemplo, una persona, objeto o sistema). Proporcionan el contexto y descripciones más detalladas. Estos datos también son importantes para contextualizar tendencias cuantitativas—por ejemplo, la razón por la cual los participantes, de acuerdo con su retroalimentación, no pudieron participar en una actividad particular—y para comunicar los resultados de los programas e intervenciones. Ejemplos de datos cuantitativos incluyen las observaciones recopiladas en el lugar donde se lleva a cabo el programa o la intervención y opiniones, actitudes o percepciones que se han obtenido a través de entrevistas, grupos focales o encuestas.

Cómo desarrollar una política nacional sobre drogas

Los datos son piezas de información, pero por ellos mismos no aportan nada. Cuando se utilizan para el seguimiento, los datos son indicadores (es decir, indican el estado o nivel de algo). En el contexto de un plan de acción, los indicadores de desempeño utilizan los datos (o medidas de desempeño) para contar una historia sobre los éxitos o fracasos en el logro de los resultados. Hay varias categorías de posibles indicadores (es decir, datos o mediciones) disponibles para evaluar aspectos específicos de esta historia.

Contextual proporciona información situacional que ayuda a entender tendencias u otros aspectos relacionados con la meta de un programa o intervención (por ejemplo, efectos secundarios no deseados o factores externos).

Atención al cliente indica o informa sobre las mejoras necesarias en la interacción entre un programa o intervención y las personas a las que atiende.

Eficacia proporciona la relación entre los insumos de un programa o intervención y sus productos o resultados, reflejando los recursos utilizados para generar productos y lograr resultados.

Insumo indica el consumo de recursos.

Producto indica el nivel de productividad o actividad.

Intermediate Outcome Indicate progress against an intermediate outcome that contributes to an ultimate, long-term outcome.

Resultado intermedio indica el progreso en relación con un resultado intermedio que contribuye a un resultado final a largo plazo.

Proceso indica qué tan bien un proceso o procedimiento está funcionando.

Resultado indica el progreso en el logro del resultado deseado del programa o intervención.

Una vez elaborada la lista de posibles indicadores, se debe evaluar la calidad de cada indicador en relación con un conjunto de criterios bien definidos. Los indicadores de alta calidad deben ser:

- Mensurables** son cuantificables utilizando el uso de las herramientas y métodos disponibles.
- Prácticos** puede ser utilizados de manera oportuna y con un coste razonable.
- Precisos** son específicos y bien definidos.
- Fiables** son consistentemente mensurables con el paso del tiempo y de la misma manera por diferentes observadores.
- Válidos** miden con precisión un comportamiento, práctica o tarea.
- Pertinentes** directamente vinculados con un insumo, producto o resultado del programa.
- Útiles para las personas responsables de tomar decisiones** son fundamentales para la toma de decisiones.
- Sensibles al cambio** sirven de alerta de condiciones cambiantes.

Utilizando estos u otros criterios similares, la lista debe reducirse a las medidas finales de desempeño. La idea es contar con un conjunto óptimo de medidas que atienda las necesidades de gestión a un costo razonable. Ello también significa reducir el número de medidas para cada objetivo/ resultado a una cantidad razonable.

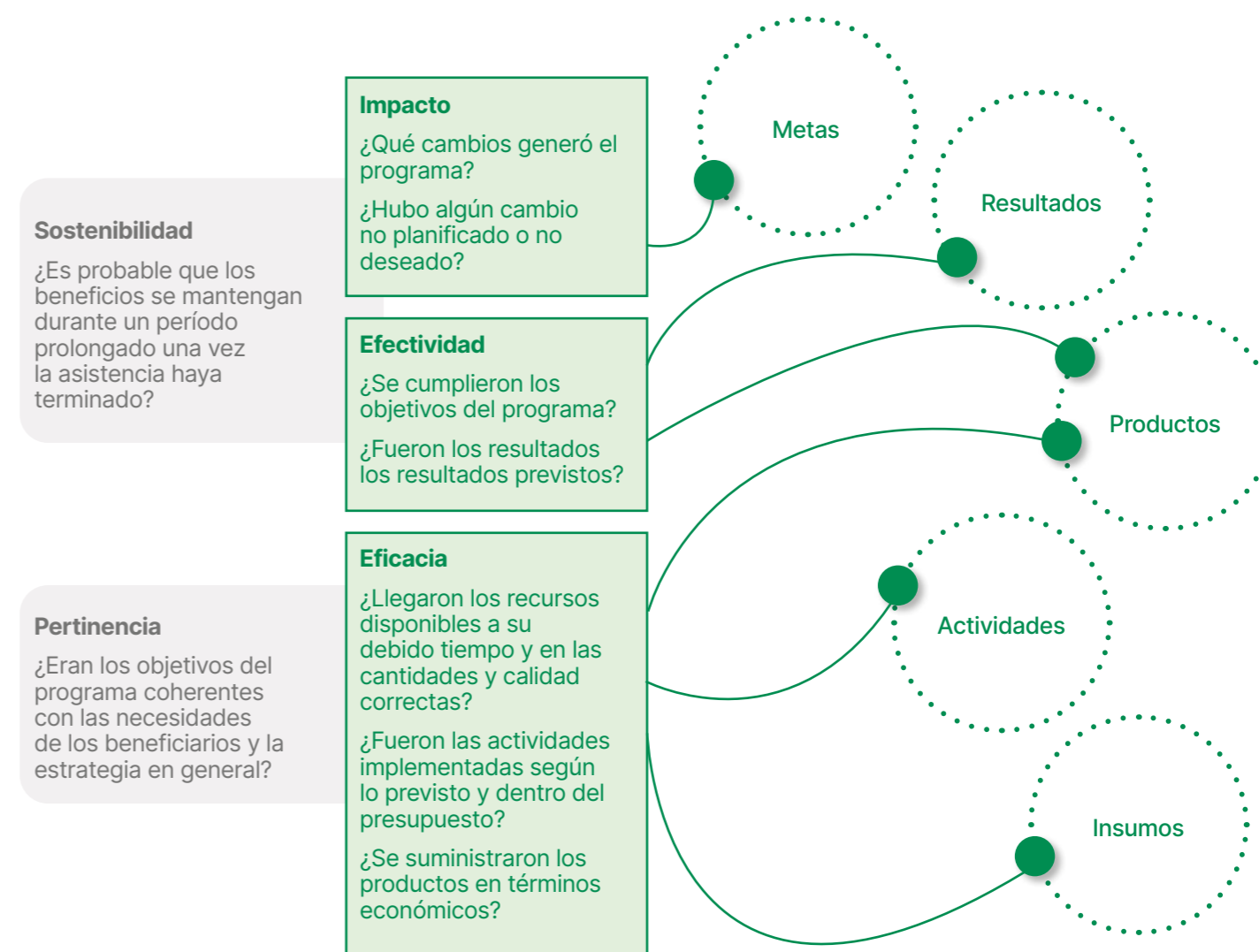
Evaluación

La evaluación es la recopilación y análisis sistemáticos de información sobre las características y los resultados de los programas, proyectos o procesos. Las evaluaciones pueden tanto ayudar a determinar lo que se ha logrado con una política de drogas como proporcionar una visión del cómo y el porqué. Los equipos de implementación emprenden evaluaciones para identificar maneras de mejorar el desempeño de las políticas existentes, incluidos sus programas e intervenciones; evaluar los efectos y los impactos de las políticas; o facilitar el proceso de formulación de políticas. Al igual que el seguimiento, las evaluaciones también pueden facilitar la implementación (por ejemplo, una evaluación de mitad de período), pero se llevan a cabo con menos frecuencia y examinan cambios más grandes (resultados) que requieren ser analizados con mayor rigor metodológico.

Cada vez hay más presión en demostrar que las políticas sobre drogas merecen la pena, que son eficaces y efectivas. La evaluación puede atender esta exigencia examinando la pertinencia, la eficacia, la efectividad, la sostenibilidad o el impacto de una política. De hecho, a través de las evaluaciones, las partes interesadas pueden identificar y reflexionar sobre los efectos de los programas y las intervenciones de la política y juzgar su valor. A su vez, pueden aprender de la experiencia y mejorar futuras intervenciones.

El *Gráfico 15* sintetiza preguntas clave que deben hacerse cuando se evalúan los componentes de una política. Las preguntas se centran en la forma en que se han desarrollado la política y sus programas e intervenciones y los cambios resultantes.

Gráfico 15. Preguntas de la evaluación y el modelo lógico



Deben realizarse y financiar actividades de evaluación ya que contribuyen de manera decisiva a lo siguiente:

- Tomar de decisiones
- Gestionar la política
- Mejorar la política
- Determinar si la política ha funcionado
- Identificar los efectos secundarios de la política (resultados imprevistos)
- Exigir responsabilidad

Lamentablemente, las actividades de evaluación pueden no seguir adelante debido a varias razones, por ejemplo:

- Falta de tiempo
- Falta de dinero
- Falta de conocimientos técnicos
- Intrusión
- Temor
- Creencia de que los programas o intervenciones son ineficaces
- Falta de financiamiento a largo plazo

Diseño de la evaluación

Una evaluación puede centrarse exclusivamente en evaluar el progreso en los resultados o puede centrarse, además, en la atribución (es decir, el vínculo entre el progreso en los resultados con un programa o intervención particular). Los esfuerzos en materia de investigación a menudo se centran en la atribución causal y pueden complementar la evaluación tradicional de políticas cuando sea necesario.

A lo largo del ciclo de vida de la política, las circunstancias pueden requerir que las evaluaciones tradicionales se complementen con otros estudios que son más similares a una investigación. La evaluación tradicional normalmente utiliza un diseño observacional/ no experimental; otros tipos de evaluación y de investigación utilizan diseños experimentales, cuasiexperimentales y basados en metas. A continuación, examinaremos más a fondo estos tipos de diseño.

El **diseño observacional** incluye encuestas transversales y estudios de casos prácticos. Las encuestas transversales pueden utilizarse para describir características que existen en una comunidad, pero no para determinar la relación causa-efecto entre distintas variables. Estas encuestas pueden informar una evaluación mediante la recopilación de datos para efectuar inferencias acerca de un grupo de población de interés en un momento específico o acerca de posibles relaciones. Una encuesta también se utiliza a menudo para obtener datos preliminares que sirven para apoyar la formulación de una política, programa o intervención y la evaluación de su impacto. Los estudios de casos prácticos son útiles cuando un programa o intervención existente está siendo reproducido en un entorno diferente, se evalúa un resultado único, o un entorno es especialmente imprevisible. Permiten explorar las características de la

comunidad y la forma en que éstas influyen en la implementación de un programa o intervención, así como identificar obstáculos al cambio o facilitadores de este.

El **diseño experimental** utiliza la asignación aleatoria para comparar los resultados de un grupo o grupos de población que participan en una intervención con los de un grupo o grupos equivalentes que no participan en la intervención. Un ejemplo de diseño experimental sería seleccionar a un grupo de escuelas similares y asignar aleatoriamente a algunas escuelas para que reciban un currículum de prevención de la violencia y asignar otras escuelas para que sirvan de controles. En este diseño, todas las escuelas tendrían la misma oportunidad de formar parte del grupo de intervención o el grupo de control. Además, la asignación aleatoria reduciría las posibilidades de que las escuelas de la intervención y de los controles variaran de una manera significativa que podría influir en las diferencias de los resultados de la intervención. De ese modo, el equipo a cargo de la implementación podría atribuir los cambios en los resultados a las intervenciones, en tanto que la intervención es la única diferencia entre los dos grupos. Si los estudiantes en las escuelas de la intervención demoraran la aparición del comportamiento de riesgo más tiempo que los estudiantes en las escuelas de control, el equipo responsable de la implementación podría atribuir este éxito a la intervención.

Cuando el diseño experimental no es posible o viable, el diseño **cuasiexperimental** es otra opción. Este diseño hace comparaciones entre grupos no equivalentes y no utiliza la asignación aleatoria de los grupos de intervención y de control. Un ejemplo de diseño cuasiexperimental sería evaluar en dos comunidades las creencias de los adultos

acerca de los efectos dañinos del acoso en las escuelas y, posteriormente, llevar a cabo una campaña mediática en una de las comunidades. Después de la campaña, el equipo a cargo de la implementación reevaluaría las creencias de los adultos en las dos comunidades, esperando encontrar en la comunidad donde se llevó a cabo la campaña un porcentaje más elevado de adultos que creen que el acoso en las escuelas es dañino. No obstante, en este caso, los críticos podrían argumentar que otras diferencias entre las dos comunidades causaron los cambios de creencias; por lo tanto, es importante documentar similitudes clave entre los grupos de intervención y de control—basándose en factores tales como la demografía y factores actuales o históricos.

Además del diseño cuasiexperimental, las comparaciones de resultados entre estados o jurisdicciones, entre un estado y la nación, o a lo largo del tiempo (análisis de series temporales) pueden ayudar al equipo responsable de la implementación en el establecimiento de criterios de referencia significativos para la medición del progreso. La comparación de datos también es útil para medir indicadores en previsión de intervenciones nuevas o en expansión. Por ejemplo, antes de implementar una intervención, la ausencia de cambios en los indicadores clave a lo largo del tiempo es útil para demostrar la necesidad de una intervención. En aquellos casos en los que las intervenciones ya han sido implementadas, la ausencia de cambios en los indicadores es útil para justificar una mayor inversión en más intervenciones y programas integrales, bien financiados y basados en la evidencia.

Otra alternativa al diseño observacional o tradicional es el **diseño basado en metas**. Utiliza metas predeterminadas y el programa o intervención subyacente como estándares

de evaluación, responsabilizando de ese modo al programa o intervención del logro de las expectativas preestablecidas. La descripción y la construcción de un modelo lógico destacados en esta guía sientan las bases para llevar a cabo evaluaciones de políticas sólidas y basadas en metas. En estos casos, la planificación de la evaluación se centra en las actividades, los productos y los resultados a mediano y largo plazo descritos en un modelo lógico que orienta las actividades de medición.

Dada la complejidad de los programas y las intervenciones, los diseños de evaluación tradicionales descritos en este documento pueden no ser la mejor opción. También debe considerarse la idoneidad y viabilidad de los diseños alternativos (por ejemplo, los diseños simples tipo antes-después/preprueba-posprueba o solamente posprueba). Dependiendo de los objetivos de la política y el uso o los usos previstos de las conclusiones de la evaluación, estos diseños pueden ser más adecuados para medir el progreso hacia el logro de una meta definida en la política. Cuando es necesario demostrar que el programa o intervención fue responsable del progreso en el logro de los resultados de la política sobre drogas, los diseños de evaluación tradicionales pueden no ser las mejores o únicas opciones.

Si bien estas alternativas de diseños a menudo son menos costosas y exigen menos tiempo, *ahorrar tiempo y dinero no debe ser el principal criterio a la hora de seleccionar un diseño de evaluación*. Es importante elegir un diseño que mida lo que el equipo responsable de la implementación necesita medir y que cumpla las necesidades tanto a mediano como largo plazo. El diseño que el equipo seleccione influye en el período de acopio de datos, la forma en que analizarán los datos y los tipos de conclusiones que el equipo puede extraer de los resultados. Tomar un enfoque práctico y colaborativo en el diseño y orientación de una evaluación ayudará a garantizar su idoneidad y utilidad.

Análisis y aprendizaje

Mediante el análisis de los datos del seguimiento y la evaluación, las partes interesadas pueden obtener conocimientos valiosos sobre el progreso en curso y los resultados futuros previstos que podrían afectar la implementación. La incorporación de revisiones periódicas del progreso también brinda a las personas responsables de la formulación de la política, los socios encargados de su implementación y otras partes interesadas oportunidades para evaluar la implementación de la política y sus resultados, así como reflexionar sobre ellos—y, por consiguiente

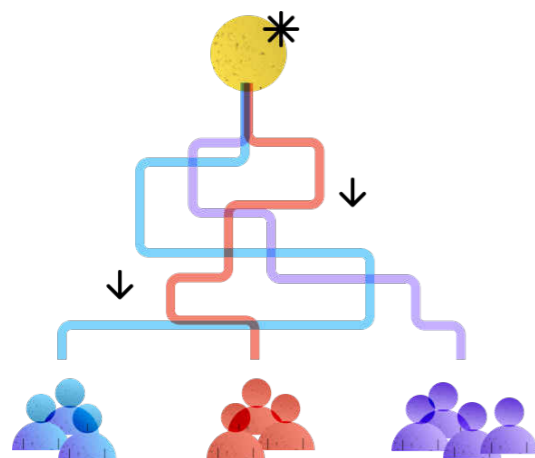
- **mejorar el desempeño**, mediante la adquisición de nuevos conocimientos que permiten corregir el rumbo y adaptar las actividades;
- **tomar decisiones informadas con respecto a los programas actuales y futuros** con el fin de modificar o eliminar lo que no funciona y reforzar lo que sí;
- **fundamentar futuras decisiones relativas a la planificación y los presupuestos** con el fin de mejorar las operaciones en el futuro y permitir la toma de decisiones basada en datos en todos los niveles;
- **probar hipótesis de la teoría del cambio** con el fin de remediar las carencias de conocimientos y resolver dudas sobre las hipótesis mediante nuevas investigaciones o síntesis de los análisis existentes;
- **identificar y monitorear los supuestos y el contexto** con el fin de responder ante situaciones fuera de nuestro control que podrían potencialmente impedir la implementación de la política;

- **crear conciencia** mediante campañas de sensibilización pública sobre un tema particular o iniciativas para solucionar un problema particular;
- **reducir los desafíos** asociados con el movimiento y transición de personal, documentando eficazmente los conocimientos del personal sobre el contexto, las actividades pasadas y actuales de la política y relaciones clave;
- **fomentar el apoyo** con más información y conocimientos sobre la implementación de la política, así como sus resultados, con el fin de defender y respaldar las peticiones de recursos;
- **facilitar la coordinación, la colaboración, la comunicación y el intercambio** de conocimientos basados en la experiencia a nivel interno y con las partes interesadas externas;
- **seguir rindiendo cuentas** a las personas responsables de la implementación y las principales partes interesadas mediante el establecimiento de revisiones periódicas; y
- **medir el progreso** hacia las metas y objetivos estratégicos utilizando datos de desempeño del programa como parte de las revisiones periódicas del progreso hacia las metas y objetivos estratégicos.

Analizar periódicamente los datos de los programas permite a las partes interesadas saber si el programa está avanzando según lo previsto, aplicar medidas de rendición de cuentas e identificar cualquier ajuste posible a los insumos, las actividades o la implementación general del programa con el fin de mitigar cualquier problema que surja.



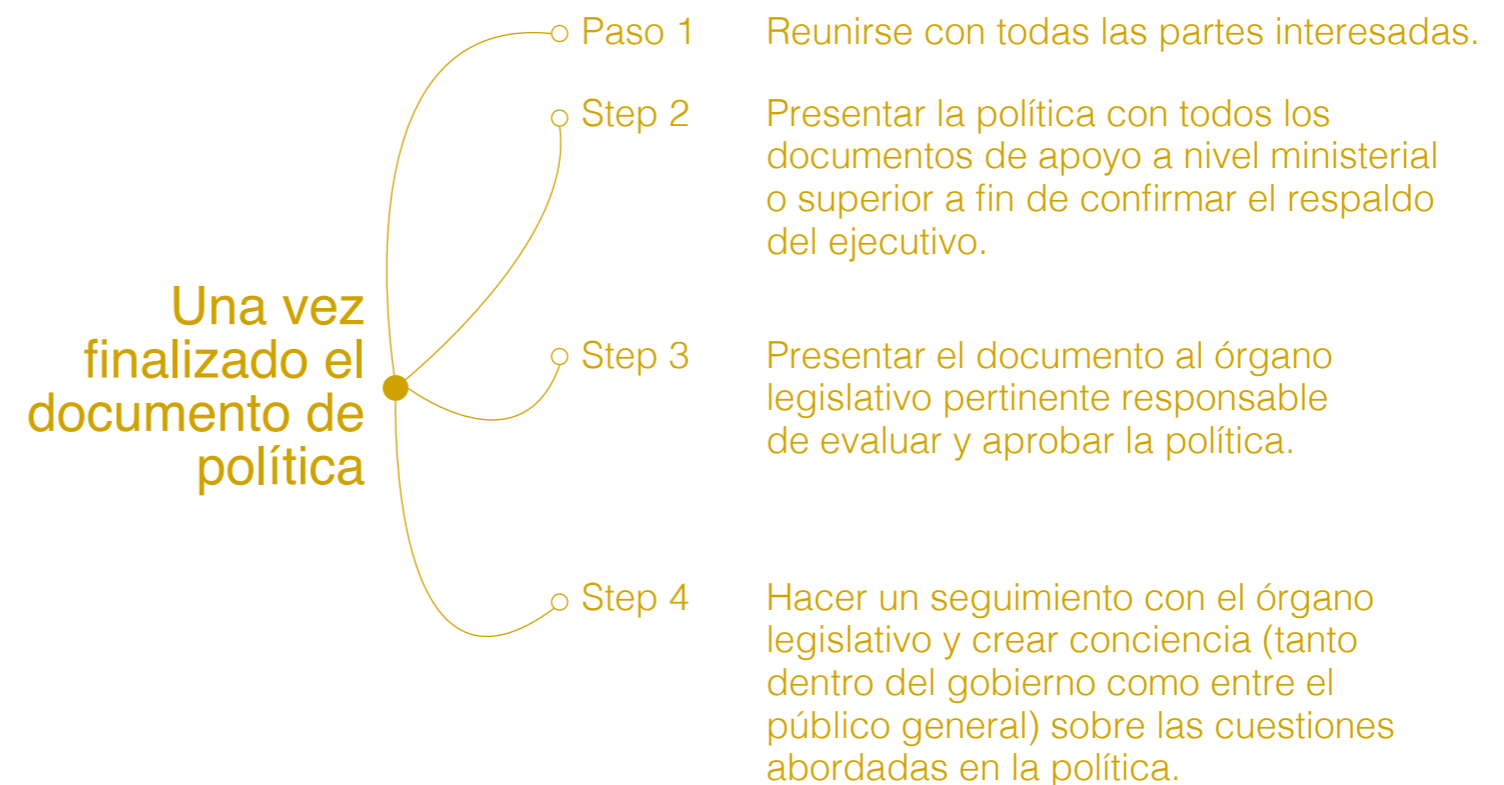
Aprobación y adopción de una estrategia nacional sobre drogas (estrategia y plan de acción)



¿Por qué es necesaria la aprobación?

La aprobación oficial de la política nacional sobre drogas, la estrategia y el plan de acción es vital para el reconocimiento del documento como una posición oficial del gobierno y debe obtenerse a través del sistema estructurado del país para la aprobación de documentos de esta índole. La política debe ser aprobada por el parlamento, el órgano legislativo o el gabinete de altos funcionarios para su implementación.

Cada país tiene sus políticas, sistemas y procedimientos propios, pero existen algunos pasos y consideraciones generales comunes para obtener la aprobación de una política nacional sobre drogas:



Algunas consideraciones fundamentales

A La inclusión de TODAS las partes interesadas en el proceso de formulación de la política

Como se ha explicado en el *Capítulo 1*, el proceso de formulación de políticas (véase el *gráfico 16*) debe incluir medidas específicas para garantizar el desarrollo de un documento integral con todos los elementos necesarios.

De seguirse los pasos, el documento de política estará completo e incluirá las contribuciones de todos los organismos y actores involucrados en el control de drogas o asociados con este.

Gráfico 16. Proceso de formulación de políticas

Actores clave	<ul style="list-style-type: none"> ○ Mapa de actores ○ Reuniones de coordinación ○ Comité de dirección
Evaluación de la situación	<ul style="list-style-type: none"> ○ Recopilación y análisis de datos (demanda y oferta) ○ Marco jurídico ○ Marco de capacidad institucional
Estrategia	<ul style="list-style-type: none"> ○ Visión, misión, metas y objetivos ○ Objetivos de desempeño
Plan de acción	<ul style="list-style-type: none"> ○ Planificación de programas, intervenciones y actividades ○ Responsabilidades ○ Recursos y presupuesto
Seguimiento y evaluación	<ul style="list-style-type: none"> ○ Indicadores para las metas, objetivos y actividades ○ Informe final
Financiamiento y aprobación	<ul style="list-style-type: none"> ○ Consultas con expertos en presupuestos ○ Reuniones con las principales autoridades responsables de la aprobación

B Identificación del principal organismo por parte del comité de dirección (el ministro o autoridad al más alto nivel tiene conocimiento de la política, así como de la estrategia y el plan de acción correspondientes)

Una vez finalizada la política, el comité directivo debe identificar el organismo que la presentará al órgano gubernamental competente para su aprobación. El comité debe elegir una entidad que haya desempeñado un papel de liderazgo en la formulación del documento y que actualmente tenga un perfil alto entre las partes interesadas (que otorgue a la entidad las facultades para presentar la política). Los miembros del comité de dirección deben reconocer cuál es la entidad más sólida y con mayor influencia. Las opiniones guiadas por el ego deben dejarse a un lado y la responsabilidad colectiva debe ser primordial para garantizar el apoyo al documento y su aprobación.

De ser posible, el comité de dirección debe primero presentar la política al ministro competente, o a la autoridad pertinente de más alto nivel, con el fin de obtener autorización para presentar la política para su aprobación.

C Inclusión de un aval político (prólogo de una o más autoridades de alto nivel)

La política DEBE contar con alguna forma de respaldo político. En todos los países, la dirección política articula la política general de la nación. Por lo tanto, una política nacional sobre drogas debe ser reconocida por la más alta autoridad. Consecuentemente, es importante incluir en el documento un prólogo o declaración de un alto cargo, sea el presidente del país, el primer ministro, o el ministro o alta autoridad responsable.

D Inclusión de un resumen ejecutivo completo

Una política bien formulada debe reflejar que se utilizó un proceso basado en la evidencia para determinar las acciones que propone. Se recomienda firmemente un resumen ejecutivo en el documento, ya que muchas personas responsables de la formulación de políticas involucradas en el proceso de aprobación pueden no tener tiempo para revisar el documento en su totalidad. Para ayudarles, un resumen ejecutivo sólido debe esbozar el proceso basado en la evidencia, proporcionar una visión general completa del documento, hacer hincapié en los esfuerzos de colaboración emprendidos, describir todas las áreas que abarca y destacar algunas de las principales intervenciones y resultados que se proponen.

El proceso de aprobación (pasos recomendados)

El comité de dirección y el organismo principal deben tener conocimiento del nivel de aprobación necesario, así como qué nivel otorgaría al documento el mayor alcance nacional: ¿será la aprobación de la oficina del presidente, el parlamento o el gabinete? Sea cual fuere, la aprobación debe procurarse de una forma adecuada.

El organismo principal debe entonces:

- obtener el apoyo de otras personas encargadas de la toma de decisiones de alto nivel (por ejemplo, de la Junta de Secretarios Permanentes), y
- presentar el documento de política y tratar de hacer una presentación sobre esta.

El *Gráfico 17* resume los pasos recomendados para el proceso de aprobación de una política nacional sobre drogas.



Gráfico 17. Proceso de aprobación (pasos recomendados)

PASO 1

Reunirse con todas las partes interesadas para confirmar sus responsabilidades y compromisos; redactar un memorando de entendimiento con las partes interesadas; e identificar el organismo que asumirá la responsabilidad de presentar la política para su aprobación.

PASO 2

Presentar la política con todos los documentos de apoyo; e incluir un prólogo de una autoridad de alto nivel (o varias) y un sólido resumen ejecutivo.

PASO 3

Presentar la política al órgano legislativo pertinente responsable de evaluar y aprobar la política.

PASO 4

Hacer un seguimiento con el organismo legislativo; y crear conciencia (dentro del gobierno y entre el público general) sobre las cuestiones abordadas en la política.

Una vez se ha obtenido la aprobación: divulgación y adopción de la política nacional sobre drogas

El documento de política debe estar “vivo,” lo cual significa que debe ser divulgado y adoptado por las partes interesadas. Ello garantizará que las metas de la política reflejen el mandato, los objetivos organizacionales y las prioridades de las partes interesadas que emprenderán la implementación. Los medios de comunicación deben participar en la difusión del documento de política.

Divulgación del documento de política

- Obtener un Número Internacional Normalizado de Libros (ISBN) para el documento. Es un identificador numérico único para libros de uso comercial. Las editoriales compran los ISBN a las agencias de la Agencia Internacional del ISBN. Se asigna un ISBN a cada edición separada y variación de una publicación.
- Producir ejemplares impresos y electrónicos.
- Distribuir el documento a las partes interesadas, bibliotecas y otras entidades para facilitar el acceso público.

Aceptación y apoyo de todas las partes interesadas

- Velar por que todas las partes interesadas apoyen la política—estuvieron involucradas desde el principio participando en la formulación del documento.

- Hacer que las partes interesadas compartan la política con el personal de su entidad y ayudarles a que entiendan su papel.
- Hacer que las principales partes interesadas hablen de la política en los medios de comunicación u otros foros públicos. Es importante asegurar que todas las partes comparten un mensaje estándar consistente con el fin de presentar un frente sólido y unido.

Uso de los medios

Los medios deben utilizarse con cautela y sabiduría, una vez se haya aprobado la política.

- Involucrar a los medios tradicionales y asegurarse de que la información proporcionada es clara.
- Utilizar las plataformas de medios sociales que son aprobadas por varias entidades.
- Cerciorarse de que todas las partes interesadas publiquen el documento en sus plataformas de redes sociales.
- Asegurarse de que todas las partes interesadas promuevan el documento, especialmente en su área de responsabilidad.
- Publicar información específica sobre la política y crear contenido gradualmente para detallar las actividades planificadas y los resultados esperados. Velar por que las partes interesadas y el público sean conscientes de los beneficios que generará la implementación de la política.
- Hacer hincapié en los logros anualmente (o de acuerdo con otro cronograma predeterminado), y compartir actualizaciones de ciertas actividades, tales como eventos, formaciones y la apertura de centros/instalaciones.

Apéndices

Estructura para una política nacional sobre drogas (ejemplo)

Índice

Prólogo

Resumen ejecutivo

Introducción/Evaluación situacional

- Diagnóstico de la situación de drogas en el país
 - o Consumo de drogas y sus consecuencias
 - o Demanda de tratamiento y rehabilitación
 - o Disponibilidad, producción y tráfico de drogas
 - o Arrestos e incautaciones relacionados con las drogas
- Esfuerzos y desafíos actuales en la respuesta al problema de las drogas
- Marco legislativo nacional
- Marco institucional

Marcos hemisférico e internacional sobre drogas

- Convenciones, mandatos y declaraciones con los que se ha comprometido el país

Estrategia Nacional sobre Drogas

- Planificación estratégica y propósito general
- Declaraciones de visión y misión
- Valores fundamentales
- Enfoques de derechos humanos, género y salud pública

- Metas y objetivos
- Objetivos de desempeño
- Modelos lógicos

Plan de Acción

- Actividades, organismos responsables, recursos necesarios, progreso de desempeño alcanzado, fecha de finalización y evidencia de mejora

Marco de seguimiento y evaluación

- Propósito, alcance y objetivos del seguimiento y la evaluación
- Proceso de seguimiento y evaluación
 - o Seguimiento del desempeño de las actividades
 - o Evaluación de las metas y objetivos

Planificación presupuestaria

- Actividades, costo de la actividad, presupuesto disponible para la actividad, año fiscal y organismos responsables
- Gastos totales previstos

Apéndices (si procede)

Glosario

Referencias

Áreas de intervención (no es exhaustivo)

Reducción de la demanda (Prevención y tratamiento, rehabilitación y apoyo en la recuperación)

La **prevención** sirve para educar a los individuos y las comunidades para prevenir el uso y el uso indebido de drogas, así como el desarrollo de trastornos por el consumo de sustancias. Un programa de prevención de drogas incluye una serie de actividades que se llevan a cabo de manera continua y sistemática durante un período de tiempo, apoyado por un currículum o curso de actividades planeadas; recursos instructivos adecuados; y materiales escritos y/o audiovisuales. Las actividades, acciones o sesiones (tales como conferencias o talleres) que llevan a cabo de forma individual o esporádicamente no constituyen un programa. Los programas dirigidos a grupos clave, también referidos como poblaciones objetivo, son aquellos que desarrollan e implementan estrategias de prevención del abuso de drogas que se adaptan a las características de un grupo particular de población, contexto, género, edad u origen étnico (por ejemplo, estudiantes de escuelas primarias o secundarias, niños trabajadores, mujeres, y grupos indígenas).

La población objetivo hace referencia al grupo de población al que un programa se dirige. El tamaño de la población objetivo dependerá del tipo de programa que vaya a ser implementado. En el caso de los programas de prevención universales será toda la población, mientras que los programas de prevención selectivos o específicos se dirigirán a un grupo de población específico “en riesgo” o en “alto riesgo”. Otros grupos en riesgo: Cada Estado Miembro debe determinar los grupos de población dentro de su contexto específico que pueden estar en mayor riesgo en cuanto al uso indebido de drogas y sus consecuencias sociales, sanitarias, y jurídicas asociadas. Los grupos en alto riesgo pueden incluir inmigrantes, trabajadores sexuales, personas con VIH positivo, personas sin hogar, bandas juveniles y consumidores de drogas inyectables.

Los programas de prevención de drogas más conocidos incluyen los siguientes:

- **Programas de prevención universal:** estos se dirigen a la población en general, como por ejemplo todos los estudiantes en edad escolar. Este nivel de prevención busca fortalecer los valores, actitudes, el conocimiento, y las habilidades que contribuyen a que el niño/a lleve un estilo de vida saludable y libre de drogas.

- **Programas de prevención selectiva:** estos se dirigen a grupos en riesgo o subgrupos de la población general, como hijos de consumidores que usan drogas o estudiantes de bajo rendimiento escolar.
- **Programas de prevención indicada:** estos están diseñados para personas que ya experimentan con el consumo de drogas o que tienen conductas arriesgadas.
- **Programas de abuso de drogas en el lugar de trabajo:** estos pueden incluir la prevención al abuso de drogas y de alcohol, así como la educación para los empleados y gerentes en el lugar de trabajo; programas de asistencia al empleado; derivaciones y/o programas de asistencia financiera para el tratamiento del abuso de sustancias; instalaciones en el sitio disponibles para los grupos de Alcohólicos Anónimos (AA) y Narcóticos Anónimos (NA); y políticas escritas sobre el desuso de alcohol y otras drogas lícitas e ilícitas en el trabajo.

El tratamiento, rehabilitación y apoyo en la recuperación hacen referencia a la manera en que los programas y servicios atienden a las personas con un trastorno por el abuso de sustancias. Por ejemplo, los servicios pueden estar centralizados en una sola institución, o, más comúnmente, estos servicios pueden ser ofrecidos a través de un sistema coordinado en el que participan diversas instituciones para asegurar la derivación de pacientes, una calidad y cobertura adecuadas y la continuidad de la atención. La regulación gubernamental de los servicios de tratamiento de drogas tanto públicos como privados es fundamental para asegurar que los estándares de calidad de la atención se mantienen; así como la integración de programas especializados de tratamiento de alcohol y drogas en el sistema general de salud.

Reducción de la oferta

La **reducción de la oferta** tiene por objeto mejorar la capacidad del país para reducir la producción, la distribución y la disponibilidad de drogas ilícitas, así como desviar las sustancias químicas usadas en la fabricación de drogas. Las medidas de reducción de la oferta abarcan un amplia gama de aspectos de control y aplicación de la ley, incluidas la erradicación de cultivos ilícitos; la producción de drogas ilícitas, incluyendo drogas sintéticas y de origen natural; la distribución y el tráfico de drogas ilícitas por tierra, aire y mar; patrones de consumo de drogas; el desvío de productos farmacéuticos que pueden llevar al abuso; y el control de precursores y otros químicos utilizados para producir drogas ilícitas, entre otros.

El objetivo principal de las actividades nacionales de *reducción de la oferta es reducir la disponibilidad de drogas ilícitas*. Los programas implementados dentro de este marco están, por lo tanto, destinados a conseguir este objetivo. Estos programas requieren una base legislativa y reglamentaria con los sistemas administrativos y controles adecuados sobre los cuales los programas pueden desarrollarse. Esta base debe estar vinculada con un sistema de sanciones penales, civiles y administrativas que implican ciertas consecuencias para los individuos involucrados actividades ilícitas. Las actividades reglamentarias, administrativas y de aplicación de la ley, sirven, por ende, para vigilar el contexto alrededor de la oferta de drogas, así como para llevar a cabo las actividades de interdicción y de investigaciones apropiadas. La ejecución exitosa de esas actividades requiere una estrecha colaboración entre todos los distintos organismos, los cuales abarcan una amplia gama de sectores: político, reglamentario, legislativo y administrativo; aplicación de la ley y aduanas; y justicia penal, entre otros. Las personas involucradas de cada sector deben tener las habilidades y conocimientos para ejecutar sus responsabilidades de manera segura y eficaz. Los programas y la asistencia externa deben por lo tanto servir para fortalecer la capacidad de los países en sus esfuerzos por implementar esas actividades.

La naturaleza del problema de las drogas, así como su gravedad y consecuencias, será diferente en cada país. Como tal, la naturaleza, el enfoque y las disposiciones de cualquier programa o conjunto de programas debe adaptarse a las características particulares del contexto de cada país. Al mismo tiempo, los países pueden aprender y beneficiarse de las experiencias de otros países y organismos mediante el intercambio de buenas prácticas y lecciones aprendidas.

El problema de las drogas ilícitas es global en su naturaleza, lo que se suma a la complejidad de cualquier respuesta que sea desarrollada e implementada ya que la trascendencia del problema de las fronteras nacionales implica un cierto nivel de cooperación internacional. Las increíbles ganancias que generan las actividades ilícitas relacionadas con las drogas crean las condiciones para una potencial corrupción, disminución de la seguridad y la desestabilización de los gobiernos. Toda respuesta al problema de las drogas debe reconocer esta realidad.

Los principios democráticos, los derechos humanos y las políticas internacionales sobre drogas están interrelacionados. Donde sea que las drogas se cultivan o se producen en volumen, existe el potencial de corrupción, actividades de delincuencia relacionada con el tráfico ilícito y narcoterrorismo. En consecuencia, fortalecer la democracia y el imperio de la ley es fundamental es integral a la fiscalización internacional de drogas.

La **erradicación de cultivos** representa la destrucción de cultivos de drogas ilícitas antes de que sean cultivadas y refinadas para convertirlas en drogas utilizables. Los programas de erradicación son eficaces para la reducción de la oferta de drogas sin refinar en el sistema. La erradicación normalmente se realiza mediante el uso de químicos, la destrucción de campos, o el cultivo y destrucción inmediata de cultivos ilícitos.

La **interdicción** generalmente se refiere a la intercepción de drogas ilícitas antes de que lleguen a su destino final. A menudo concentrada en centros de producción conocidos y zonas de tránsito, la interdicción se basa en el la aplicación de la ley o recursos militares para prevenir el tránsito de drogas de región a región o de un país a otro. La interdicción previene que las drogas refinadas lleguen a su punto de distribución y elimina una cantidad considerable de drogas ilícitas del sistema de distribución.

La **aplicación de la ley a nivel local** representa la última oportunidad para reducir la disponibilidad de drogas antes de que lleguen a los consumidores. Una sólida coordinación en la aplicación de la ley a nivel local puede impedir que las drogas lleguen a los traficantes que suministran drogas directamente a los consumidores.

El **lavado de activos** se refiere al delito descrito en el artículo 2 del Reglamento Modelo sobre delitos de lavado relacionados con el tráfico ilícito de drogas, y otros delitos graves de la CICAD/OEA, modificado en 1999, y definido como la práctica de “ocultar, encubrir o impedir la determinación real de la naturaleza, el origen, la ubicación, el destino, el movimiento o la propiedad de bienes, o derechos relativos a tales bienes, a sabiendas, debiendo saber, o con ignorancia intencional que tales bienes son producto de un delito de tráfico ilícito, u otros delitos graves”.

Para combatir el lavado de activos, los gobiernos deben establecer regímenes exhaustivos de antilavado de activos que proporcionen los instrumentos jurídicos y reglamentarios necesarios las autoridades encargadas de paliar el problema. Tales medidas deben abarcar el sistema de justicia penal (ej. jueces, fiscales, agentes de la ley); el sector financiero (ej. bancos, entes reguladores, y miembros de la unidad de inteligencia financiera); y empresas no financieras y profesiones (ej. corredores de seguros, notarios, contadores y abogados). Además, las organizaciones criminales tienen el potencial pueden obtener grandes ganancias de sus negocios ilícitos, por eso es importante privar a estas organizaciones de sus actividades delictivas a través de la incautación, la inmovilización y el decomiso. A fin de continuar con estas medidas provisionales, los países deben designar una autoridad administrativa especializada con la responsabilidad de la administración, el inventario y la preservación razonable del valor económico de los activos que están conectados con el lavado de dinero o a una actividad delictiva grave (para su eventual confiscación).

Los **productos farmacéuticos** son las sustancias definidas en la Convención Única sobre Estupefacientes de las Naciones Unidas de 1961 (enmendada en 1971, 1972, y 1988) que tienen propiedades sicotrópicas y están destinadas a un uso médico legítimo, científico y veterinario. Tales productos incluyen aquellos con un compuesto de base única o “materia prima” y aquellos que contienen combinaciones de sustancias químicas. En su mayoría, estos productos tienen aplicaciones médicas o científicas legítimas. Pero, al mismo tiempo, sus propiedades psicotrópicas los hacen atractivos para aquellos que pueden desear hacer un uso, abuso, o uso indebido de ellos. El desvío y la venta ilícita de estas drogas representan problemas graves para los Estados Miembros y sus respectivos sistemas de salud. A menudo, se ignoran o minimizan los daños potenciales asociados al desvío de estas drogas debido a su estatus “legal”. Como tal, las leyes nacionales, las medidas de control y sus consecuencias (penales, civiles y administrativas) deben abordar este vacío.

Los **precursores y otras sustancias químicas** son las sustancias químicas definidas en las tablas I y II de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, de 1988, así como las sustancias químicas tanto controladas por el país en cuestión, enumeradas en el Reglamento Modelo de la CICAD/OEA mencionado con anterioridad, como identificadas como sustancias utilizadas en la producción ilícita de drogas. Tales sustancias incluyen productos químicos de único componente o “materias primas” y productos que contengan combinaciones de sustancias químicas. Los precursores son sustancias que son esenciales para la producción de una droga sintética que no pueden ser reemplazadas ni sustituidas.

La mayoría de estas sustancias, o incluso todas, tienen aplicaciones científicas o comerciales legítimas, aunque puedan ser utilizadas para la producción de drogas ilícitas. Por consiguiente, los Estados Miembros deben aplicar medidas de control adecuadas y asegurar, a su vez, la disponibilidad de estas sustancias químicas para fines legítimos. Al mismo tiempo, los países deben asegurarse de que los otros marcos legislativos, reglamentarios y administrativos existentes tienen en consideración estos controles.

Alternativas al encarcelamiento

Las alternativas al encarcelamiento (ATI por sus singlas en inglés), incluidos los tribunales de tratamiento de drogas, están diseñadas para delincuentes que tienen un trastorno por el abuso de sustancias subyacente que les lleva a conductas delictivas. Estos programas les dan la oportunidad de tratamiento y rehabilitación bajo supervisión judicial en vez del encarcelamiento. Focalizándose en el tratamiento del trastorno

por el consumo de sustancias, estos programas abordan una de las causas subyacentes de la conducta delictiva en vez de sus síntomas. Como tales, las alternativas al encarcelamiento pueden ayudar a romper la “puerta giratoria” del comportamiento delictivo, el abuso de sustancias, el encarcelamiento y la reincidencia.

Los tribunales de drogas son normalmente el mecanismo más investigado en el ámbito de las alternativas al encarcelamiento y la justicia penal. Décadas de estudios empíricos muestran que, al implementarse correctamente, ellos

- reducen la reincidencia delictiva
- reducen los costes financieros relacionados con el sistema de justicia penal, y
- mejoran los resultados para los participantes (incluyendo mejores relaciones con las familias y las comunidades)

Consecuencias dañinas del uso de drogas

Las consecuencias dañinas del uso de drogas se centran en las consecuencias sociales, económicas y para la salud del uso de drogas. Las actividades dirigidas a minimizar esas consecuencias se dirigen a consumidores de drogas problemáticos en un esfuerzo para tratar su trastorno. Estas actividades pueden incluir: mantener al consumidor de drogas con vida y funcionando; reducir la expansión de enfermedades infecciosas (por ejemplo, el VIH, la hepatitis C y B y las enfermedades de transmisión sexual); tratar trastornos mentales (por ejemplo, la depresión, la ansiedad, los comportamientos suicidas y la esquizofrenia; diagnosticar enfermedades cardiovasculares y respiratorias; involucrar a los drogodependientes con el sistema de salud y los servicios sociales; y frenar los desórdenes públicos y los comportamientos delictivos relacionados con el uso de drogas.

Desarrollo alternativo, integral y sostenible

El desarrollo alternativo, integral y sostenible tiene por objeto reducir, eliminar y prevenir el cultivo ilícito de drogas, utilizando un enfoque holístico que busco mejorar la situación económica y social en general de las poblaciones afectadas. Mediante la reducción y/o prevención de cultivos ilícitos, estos programas contribuyen al desarrollo de economías lícitas y sostenibles, y a la mejora de la calidad de vida y el desarrollo humano en armonía con el medio ambiente. Los programas normalmente implican trabajar en cooperación con instituciones públicas y privadas, organizaciones regionales y locales, y la sociedad en general.

A continuación encontrarán ejemplos del marco de planificación estratégica de un país (estrategia sobre drogas)

Ejemplo 1

Visión: Una nación segura y protegida contra el problema mundial de las drogas.

Misión: Formular y llevar a cabo programas oficiales a nivel nacional que protejan la nación contra el uso y el uso indebido de drogas, el tráfico de drogas, y sus consecuencias asociadas.

Valores fundamentales:

- *Compasivo:* percibe el uso de sustancias como un problema de salud y reconoce el estigma como una barrera al acceso del sistema de salud y otros servicios.
- *Integral:* reconoce que el uso de sustancias se presenta a lo largo de un continuo que requiere una gama de políticas, servicios, y apoya la promoción de la salud y el bienestar en general.
- *Protección de grupos vulnerables:* se centra en el compromiso de brindar apoyo y proteger a los grupos vulnerables, como los jóvenes, las personas sin hogar, etc.
- *Colaboración:* involucra a los gobiernos federales, provinciales y municipales, comunidades, partes interesadas, y personas que han vivido o viven experiencias. Surge además la necesidad de colaboración local (tanto pública como privada) con las escuelas, las familias, los grupos religiosos, los profesionales de los servicios de atención de la salud y los servicios sociales, los profesionales del orden público, los negocios y otras organizaciones comunitarias. Otras áreas de colaboración incluyen la cooperación regional e internacional para abordar con éxito el uso, el uso indebido, el tráfico y la fabricación de sustancias.

Metas en el área de reducción de la demanda

1. Mejorar e implementar políticas y planes de reducción de la demanda integrales.
2. Potenciar la integración de los programas de tratamiento y recuperación en el sistema de salud pública y abordar la drogodependencia como una enfermedad crónica no transmisible.
3. Agilizar el acceso de los drogodependientes a un sistema de tratamiento de drogas, rehabilitación, reintegración social y servicios de apoyo en la recuperación basado en la evidencia.
4. Explorar los medios para ofrecer tratamiento, rehabilitación, integración social y servicios de apoyo en la recuperación a personas drogodependientes en el sistema de justicia penal como una alternativa al enjuiciamiento penal o el encarcelamiento.
5. Promover y fortalecer la formación y la educación continuada de profesionales, técnicos y otras personas involucradas en la implementación de todas las actividades de control de drogas.
6. Poner énfasis en la sincronización del plan de drogas con todas las estrategias de otros planes nacionales.
7. Centrarse explícitamente en la juventud en la lucha nacional contra el uso y el abuso de drogas.

Metas en el área de reducción de la oferta

1. Expandir la recopilación y análisis de datos, en apoyo a la realización de evaluaciones que faciliten el desarrollo de políticas públicas dirigidas a reducir la distribución ilícita de drogas.
2. Implementar medidas integrales y equilibradas dirigidas a reducir la oferta ilícita de drogas.
3. Patrocinar estudios e investigaciones que contribuyan a la identificación temprana y seguimiento de tendencias nuevas y emergentes que podrían proporcionar información actualizada sobre la oferta ilícita de drogas.

Metas en el área de medidas de control

1. Endurecer las medidas de control que impiden el desvío de sustancias químicas controladas hacia actividades ilícitas.
2. Fortalecer la agencia de drogas y alimentos del gobierno y la autoridad fiscal para asegurar un mejor control y reducción del tráfico ilícito de drogas y delitos conexos.
3. Reforzar, según corresponda, las medidas de control que impiden el tráfico ilícito de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados.

Metas en el área de fortalecimiento institucional

1. Planificar, implementar, fortalecer y actualizar las estrategias nacionales sobre drogas basadas en la evidencia.
2. Coordinar y apoyar las unidades encargadas de la planificación e implementación eficaces de la política nacional sobre drogas.
3. Reforzar la red de información de drogas nacional para mejorar los sistemas de información de drogas nacionales y racionalizar las estrategias.
4. Llevar a cabo investigaciones para determinar el coste humano, social y económico del problema de las drogas.

Metas en el área de cooperación internacional

- 1 Respalda el principio de cooperación contenido en los instrumentos internacionales que abordan el problema mundial de las drogas, incluidas acciones para asegurar su cumplimiento y utilidad.
- 2 Fomentar y participar en los programas de cooperación internacional dirigidos al fortalecimiento de las políticas nacionales que abordan el problema de las drogas de acuerdo con las necesidades de los organismos y partes interesadas.
- 3 Procurar y promover la asistencia técnica, así como el intercambio de mejores prácticas y lecciones aprendidas para abordar todos los aspectos del problema mundial de las drogas.
- 4 Buscar asistencia técnica y capacitación para la implementación de las recomendaciones formuladas en el contexto del Mecanismo de Evaluación Multilateral de la CICAD.
- 5 Explorar otros acuerdos con países clave de los que provienen y a los que se dirigen las drogas con el fin de intercambiar información relativa a todos los aspectos de tráfico de drogas y para localizar a los líderes de alto nivel de las pandillas de drogas.
- 6 Alentar, obtener y utilizar el financiamiento y apoyo de la comunidad de donantes internacionales para intensificar la lucha nacional contra las drogas.

Ejemplo 2

Fortalecimiento institucional

Meta: Fortalecer y sostener los mecanismos nacionales (jurídicos e institucionales) para coordinar y gestionar la implementación de iniciativas nacionales para el control de drogas.

Valores centrales:

- *Participación social y comunitaria:* La política local sobre drogas deberá diseñarse en base a las necesidades sentidas y expresadas por la comunidad, para lo que deberá contar con su participación en las acciones que se van a llevar a término.
- *Intervenciones basadas en la evidencia:* Las acciones que se desprendan de la política local sobre drogas deben fundamentarse y basarse en la evidencia científica, descartándose aquellas basadas en el sentido común, la intuición o la opinión.
- *Flexibilidad:* Mientras la política esté en vigor, su estrategia puede ser modificada en consonancia con los cambios en el fenómeno de las drogas, nuevas necesidades y nueva evidencia.

Objetivos:

1. Diseñar e implementar un plan nacional antidrogas.
2. Asignar responsabilidades entre las instituciones involucradas.
3. Desarrollar e implementar políticas antidrogas basadas en la evidencia.
4. Fortalecer el observatorio nacional de drogas.
5. Promover evaluaciones periódicas e independientes de las políticas, los programas y las intervenciones.
6. Participar en la formación continua de todo el personal que participa en las actividades de control de drogas.
7. Asegurar la adecuada provisión de recursos para la completa implementación del plan

Reducción de la demanda

Meta: Reducir el uso y abuso de sustancias lícitas e ilícitas entre todos los grupos de edad, al mismo tiempo que se mejora la calidad y accesibilidad a los servicios de tratamiento y rehabilitación disponibles para los consumidores de drogas

Objetivos:

1. Diseñar políticas de reducción de la demanda que se focalicen en la intervención temprana, el tratamiento, la rehabilitación y en el afianzamiento de los servicios de apoyo.
2. Divulgar información sobre los riesgos asociados al consumo de drogas mediante el uso de las nuevas tecnologías de la información, la cultura popular y los medios de comunicación en masa.
3. Usar datos e investigaciones para elaborar e implementar programas con objetivos específicos mensurables para las distintas poblaciones en riesgo.
4. Diseñar e implementar programas educativos y de desarrollo de habilidades que promuevan estilos de vida saludables.
5. Proporcionar al sistema educativo metodologías y enfoques que sirvan para prevención al abuso de sustancias.
6. Comprometer a la población adulta a través de programas de prevención familiares, comunitarios y laborales.
7. Explorar modelos de tratamiento, rehabilitación y recuperación para delincuentes drogodependientes como una alternativa al encarcelamiento.
8. Fortalecer las relaciones con las instituciones académicas y de investigación para facilitar la investigación y los estudios que generan evidencia sobre los varios aspectos de demanda de drogas.
9. Mejorar la inscripción a cursos de capacitación y la educación continua de profesionales, técnicos y otros funcionarios involucrados en la implementación de programas de reducción de la demanda de drogas.
10. Someter los programas de demanda de drogas al seguimiento y la evaluación científico continuos.
11. Establecer y mejorar los mecanismos existentes para reunir y compartir información relacionada con la salud entre los proveedores de atención de salud pública.

Reducción de la oferta

Meta: Reducir la distribución ilícita de drogas y reducir las amenazas que representa el tráfico de drogas y los delitos relacionados

Objetivos:

1. Establecer y mejorar los mecanismos existentes para recopilar e intercambiar información/inteligencia sobre el tráfico de drogas.
2. Elaborar un sistema reglamentario integral para prevenir y controlar el desvío de productos químicos.
3. Mejorar los mecanismos de detección de cultivo y producción de drogas.
4. Realizar estudios e investigaciones que contribuyan a la identificación temprana y seguimiento de tendencias nuevas y emergentes en el tráfico ilícito de drogas.

Medidas de control

Meta: Introducir medidas que mejoren la capacidad del gobierno para prevenir la entrada en el país de drogas y otros materiales ilícitos y establecer el control doméstico adecuado de precursores químicos.

Objetivos:

1. Adoptar leyes nacionales adecuadas para el control del tráfico de precursores químicos.
2. Establecer programas de reducción de la oferta que se focalicen en prevenir la fabricación ilícita de drogas sintéticas y de origen natural.
3. Prevenir el desvío de productos farmacéuticos con propiedades psicoactivas para usos ilícitos.
4. Fortalecer las agencias nacionales comprometidas en el control de tráfico ilícito de drogas y delitos relacionados.
5. Establecer medidas para la colaboración efectiva en materia de investigación criminal, procedimientos para investigaciones, y recopilación de evidencia e intercambio de información entre países.
6. Prevenir el desvío de armas de fuego, munición, explosivos, y otros materiales relacionados con usos ilícitos

Cooperación internacional

Meta: Comprometerse con el principio de cooperación internacional mediante instrumentos que abordan el problema de drogas y coordinar los esfuerzos nacionales para llevar a cabo acciones regionales, hemisféricas y globales efectivas.

Objetivos:

1. Firmar y ratificar los instrumentos relevantes de la comunidad internacional.
2. Alentar programas de cooperación internacional.
3. Promover mecanismos de cooperación judicial y la asistencia legal mutua.
4. Promover mecanismos de cooperación judicial y asistencia jurídica mutua en el hemisferio.
5. Alentar y promover la asistencia técnica, así como el intercambio de mejores prácticas y lecciones aprendidas.

Seguimiento y evaluación

Meta: Fortalecer y promover el seguimiento y la evaluación en todos los aspectos de la implementación del plan antidrogas a fin de asegurar que los objetivos declarados sean cumplidos.

Objetivos:

1. Cotejar la información estratégica de las partes interesadas en la implementación del plan antidrogas.
2. Evaluar los resultados en periodos separados durante la duración del plan antidrogas.
3. Incluir el seguimiento y la evaluación al comienzo de todos los programas y proyectos.
4. Promover evaluaciones periódicas e independientes de políticas, programas, e intervenciones.
5. Ofrecer formación continua en seguimiento y evaluación a todo el personal involucrado en los esfuerzos contra las drogas.

Example 3

Meta: Reducir el uso y el tráfico de drogas.

Objetivo: Reducir la disponibilidad de drogas ilícitas en el país.

Valores fundamentales:

- *Respuestas integrales*, una condición esencial para abordar el problema de las drogas de forma eficaz.
- *Responsabilidad compartida*, un principio básico que puede aplicarse a nivel local e internacional.
- *Actividades equilibradas* dirigidas a reducir la demanda y controlar el suministro.
- *Participación social*.

Objetivos en el área de fortalecimiento institucional:

1. Fortalecer la Secretaría Nacional Antidrogas (NADS por sus siglas en inglés) dentro del Ministerio Nacional de Seguridad, colocándola en un alto nivel gubernamental y dotándola de las capacidades y competencias necesarias para coordinar las políticas nacionales sobre drogas en sus etapas de formulación, implementación, seguimiento y evaluación.
2. Fortalecer el Observatorio Nacional de Drogas dentro de NADS para el desarrollo de sistemas nacionales de información de drogas y el fomento de la investigación científica en esta área
3. Promover el diseño, adopción, e implementación de alternativas al encarcelamiento por delitos menores relacionados con las drogas, teniendo en cuenta los sistemas nacionales, constitucionales, jurídicos y administrativos, de acuerdo con los instrumentos internacionales relevantes.

Objetivos en el área de reducción de la demanda:

1. Establecer políticas de reducción de la demanda con un enfoque en la salud pública basado en la evidencia, multidisciplinar y respetuoso de los derechos humanos, teniendo en cuenta las directrices y recomendaciones de las organizaciones internacionales especializadas.
2. Fortalecer las relaciones entre NADS, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Servicios Sociales, el Ministerio de Deportes Juveniles y Cultura, la Academia, escuelas independientes, organizaciones juveniles y los medios de comunicación, con el objetivo de concienciar sobre el impacto de las drogas; maximizar el acceso de las poblaciones clave involucradas en el problema de las drogas a estas instituciones.
3. Establecer un sistema nacional de tratamiento, rehabilitación, y reintegración social para personas con un consumo problemático de drogas; incorporando enfoques basados en los derechos humanos y las cuestiones de género y teniendo en cuenta los estándares de calidad internacionalmente aceptados.
4. Establecer programas de tratamiento, rehabilitación, y reintegración social para personas encarceladas por un consumo problemático de drogas.
5. Fortalecer las relaciones entre NADS y las organizaciones basadas en la comunidad y organizaciones no gubernamentales, con el fin de implementar y administrar programas de reducción de la demanda de drogas focalizados primordialmente en el tratamiento y rehabilitación de jóvenes en riesgo.
6. Fortalecer la relación entre NADS y la sociedad civil, con el fin de implementar y administrar programas de reducción de la demanda de drogas focalizados primordialmente en el tratamiento y rehabilitación de jóvenes en riesgo.

Objetivos en el área de reducción de la oferta:

1. Diseñar, implementar y fortalecer tanto políticas como programas integrales y equilibrados dirigidos a prevenir y reducir la oferta ilícita de drogas, de acuerdo con las realidades territoriales y los principios de los derechos humanos.
2. Reducir el tráfico de drogas ilícitas.
3. Diseñar e implementar planes y/o programas para mitigar y reducir el impacto de los cultivos ilícitos y la producción de drogas en el medio ambiente, con la incorporación y la participación de comunidades locales y de acuerdo con las políticas nacionales que establecen programas alternativos de desarrollo para personas en riesgo de convertirse en cultivadores.
4. Incrementar el número de programas en el área de la oferta para las personas en el Departamento de Servicios Correccionales.

Objetivos en el área de medidas de control:

1. Adoptar y/o fortalecer las medidas de control para prevenir el desvío de productos farmacéuticos que contengan sustancias precursoras o productos que contengan estupefacientes y/o sustancias psicotrópicas hacia actividades ilícitas; asegurar la adecuada disponibilidad y acceso a productos farmacéuticos solamente con fines medicinales y científicos.
2. Establecer, actualizar, y fortalecer, según sea apropiado, los marcos legislativos e institucionales dirigidos a la lucha contra el lavado de dinero derivado del tráfico de drogas.
3. Fortalecer las agencias para la administración y la disputa de bienes incautados y confiscados como producto del delito en los casos de tráfico de drogas.

Objetivos en el área de cooperación internacional:

1. Promover y fortalecer los mecanismos de coordinación regional, hemisférica e internacional para fomentar la asistencia técnica, mejorar el intercambio de información y experiencias, y compartir las mejores prácticas y lecciones aprendidas en materia de políticas sobre drogas y delitos relacionados.
2. Promover y fortalecer los mecanismos de cooperación y de coordinación bilateral para fomentar la asistencia técnica, mejorar el intercambio de información y de experiencias, y compartir las mejores prácticas y lecciones aprendidas en materia de políticas de drogas y delitos relacionados.

Ejemplo 4

Misión:

Establecer directrices para la implementación de políticas sobre drogas que garanticen la ejecución de acciones de las cuales son responsables diferentes agencias del estado.

Visión: Consolidar una esfera política que apoye la cooperación interinstitucional en la implementación de la política nacional sobre drogas.

- Valores fundamentales:**
- *Derechos Humanos:* Integración de los principios e instrumentos de derechos humanos en la política sobre drogas.
 - *Desarrollo con equidad:* Compromiso con el desarrollo y la dignidad humana, con el foco en las poblaciones vulnerables. Inclusión de una perspectiva de género transversal.
 - *Integridad y equilibrio:* Enfoque complejo, multidimensional y transversal.
 - *Responsabilidad compartida:* Fortalecimiento de la estrategia contra las drogas mediante la cooperación multilateral a nivel global.
 - *Democracia:* Participación activa de la comunidad y de la sociedad civil en el desarrollo de una política y en las discusiones relacionadas.
 - *Evidencia científica:* Intervenciones basadas en la evidencia que aseguran la calidad, eficiencia y sostenibilidad de las acciones.
 - *Transparencia:* Disponibilidad de información pública y responsabilidades.

- Objetivos por áreas:**
- Fortalecimiento institucional**
1. Fortalecer los procesos de formulación de políticas y el rol administrativo del organismo nacional de drogas, profundizar el trabajo interinstitucional de los ministerios participantes, y promover (al máximo nivel) la articulación de acciones políticas con otras instituciones públicas relevantes.
 2. Desarrollar líneas de acción conjuntas y fortalecer la capacidad de los múltiples actores involucrados en el proceso de implementación de la estrategia sobre drogas, tales como los organismos estatales, los gobiernos departamentales y locales, las instituciones educacionales, las organizaciones no gubernamentales y los sindicatos.
 3. Fortalecer el marco jurídico y reglamentario de la estrategia sobre drogas, para asegurar la universalidad, accesibilidad y articulación interinstitucional entre los servicios.
 4. Consolidar el marco institucional y la dotación de recursos del organismo nacional de drogas para el cumplimiento de las tareas con la mayor eficacia posible.

Salud Integral

1. Desarrollar un sistema de prevención integral que ofrezca una gama de programas de prevención universal, selectiva e indicada.
2. Desarrollar un sistema integral de tratamiento de drogas y de atención de la salud entre las partes interesadas que están involucradas en sus operaciones como las organizaciones no gubernamentales, los organismos públicos y las compañías del sector privado.

3. Diseñar, ejecutar y coordinar planes nacionales en relación con los mandatos específicos de la ley acerca del tratamiento de sustancias, incluyendo el tabaco, el cannabis, el alcohol, las drogas psicotrópicas, y otras drogas, en línea con el Plan Nacional de Salud del país.
4. Desarrollar e implementar sistemas de gestión de alta calidad para la prevención, el tratamiento y la atención de salud.
5. Fortalecer acciones de integración social dirigidas a reducir las vulnerabilidades asociadas con el uso problemático de drogas e incrementar el acceso a programas de protección social, específicamente en las esferas educativa, cultural, de vivienda, y de salud; asegurar que estas acciones son adaptadas a las circunstancias y necesidades específicas de las personas, sus familias y comunidades.

El mercado: medidas de control y de regulación

1. Fortalecer el seguimiento y la evaluación de las políticas de regulación del mercado mediante un sistema de acuerdos sobre indicadores validados, estandarizados, comparables y fiables.
2. Fortalecer las medidas de control establecidas para prevenir el desvío de precursores y sustancias químicas del mercado lícito hacia la producción ilícita de drogas.
3. Fortalecer las medidas de control establecidas para la gestión del mercado de productos farmacéuticos; abordar la comercialización y la producción ilícitas de sustancias psicoactivas ilícitas.
4. Fortalecer las políticas destinadas a combatir el lavado de dinero, incluyendo la investigación de activos, la incautación y la confiscación de activos asociados con organizaciones criminales.
5. Asegurar la implementación de medidas dirigidas a prevenir y sancionar la corrupción, particularmente, con respecto a los funcionarios públicos.
6. Fortalecer las políticas centradas en la prevención, prohibición y represión del tráfico ilícito de drogas y delitos relacionados, especialmente las políticas relacionadas con la delincuencia organizada, la corrupción pública, el lavado de activos el tráfico de armas y la trata de personas.
7. Fortalecer los sistemas relevantes de información; establecer mecanismos para promover la consulta, el intercambio de consejos, la formación y la cooperación entre las autoridades encargadas de la implementación de acciones en las distintas áreas de la política sobre drogas (como las autoridades judiciales, la oficina de la fiscalía pública, el Departamento de Asuntos Internos o equivalente, la academia y otras organizaciones vinculadas con el sistema judicial).

Justicia y convivencia

1. Promover la generación del conocimiento y el intercambio de buenas prácticas en esta área para potenciar el diseño y la implementación de programas basados en la evidencia.
2. Considerando la alta prevalencia de problemas de consumo y de salud mental entre la población indigente, mejorar las condiciones de vida de estas personas, teniendo en cuenta sus patrones de movilidad y sus formas de vivir y coexistir en los espacios públicos.
3. Desarrollar estrategias de intervención selectiva y programas dirigidos a las comunidades más afectadas y expuestas a la comisión de delitos menores relacionados con el tráfico de drogas.
4. Fortalecer la red de tratamiento para personas en situaciones vulnerables, prestando especial atención en el impacto del encarcelamiento sobre los cuidadores y sus dependientes.
5. Sensibilizar y formar a los actores del sistema judicial (jueces y oficiales de policía), academia, servicios de atención de la salud y organizaciones comunitarias sobre cómo abordar el uso problemático de drogas; incorporar información actualizada y buenas prácticas.
6. Promover alternativas al encarcelamiento para individuos con trastornos por consumo de sustancias; desarrollar planes y programas para la integración socio-ocupacional y educacional que preste también especial atención a las poblaciones más vulnerables afectadas por el tráfico de drogas, especialmente las mujeres vinculadas con el microtráfico.

Relaciones internacionales y cooperación

1. Coordinar y promover la participación política y técnica del país en foros internacionales sobre drogas.
2. Apoyar la participación activa del país en los esfuerzos multilaterales y regionales para mejorar la cooperación internacional.
3. Mantener y profundizar los programas y acuerdos bilaterales con otros países para intensificar la cooperación jurídica, la asistencia técnica y las operaciones internacionales sobre drogas, así como fortalecer las acciones bilaterales en zonas fronterizas.
4. Fortalecer la cooperación Sur-Sur y triangular en materia de políticas sobre drogas, en consonancia con las Metas de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas.
5. Promover la integración eficaz de los principios de los derechos humanos en el marco internacional de la política sobre drogas.
6. Continuar participando y promoviendo debates políticos sobre la naturaleza compleja del uso problemático de drogas.
7. Promover y fortalecer la cooperación internacional en el área del cannabis medicinal y el cáñamo industrial.

Métodos y plantillas para apoyar la formulación de una política nacional sobre drogas

- Ⓐ Enfoques para considerar cuando se realice una evaluación situacional
- Ⓑ La situación de drogas: consumo de drogas y sus consecuencias
- Ⓒ Identificación de métodos para la recopilación de datos
- Ⓓ Planificación y organización de la compilación de datos
- Ⓔ Redacción de encuestas y realización de entrevistas
- Ⓕ Mapa de las partes interesadas I
- Ⓖ Identificación de las partes interesadas
- Ⓗ Mapa de las partes interesadas II
- Ⓘ Coordinación intersectorial
- Ⓝ Análisis DAFO: marco institucional, socioeconómico, jurídico y político para el desarrollo de una política nacional sobre drogas
- Ⓚ Análisis de la política nacional sobre drogas anterior
- Ⓛ Comparación entre políticas nacionales
- Ⓜ Políticas internacionales
- Ⓝ Marco jurídico a nivel internacional: convenciones de las Naciones Unidas sobre drogas y otros instrumentos
- Ⓞ Marco jurídico

Ⓐ Enfoques para considerar cuando se realice una evaluación situacional

① Aunar las perspectivas de las principales partes interesadas.

- Identificar individuos y organizaciones con una responsabilidad, mandato o interés en una política sobre drogas.
- Describir los puntos de vista de las partes interesadas con relación al plan previsto (es decir, quienes lo apoyan, quienes se oponen y quienes tienen las ideas claras respecto del plan).
- Identificar lo que la propia experiencia previa o la de otros ha revelado.

② Reunir y realizar exámenes exhaustivos de los informes disponibles, publicaciones y documentos que registran experiencias previas.

Especialmente, considere lo siguiente:

- Examinar publicaciones de investigación acerca de proyectos, actividades, comunidades, y aspectos relacionados con las drogas (por ejemplo, los informes institucionales anuales y los informes sobre de actividades).
- Examinar los resultados de las evaluaciones previas de proyectos.
- Revisar la literatura en relación con el mismo tipo de proyectos y recomendaciones de prácticas óptimas.

③ Recopilar datos de salud acerca de los temas prioritarios.

Considere recopilar información sobre lo siguiente:

- Prevalencia e incidencia.
- Edad del primer consumo.
- Tasas de morbilidad y mortalidad.
- Las prácticas y las conductas de la salud (si están disponibles)
- Costos, incluidos los indicadores sociales, económicos y humanos (si están disponible).

④ Revisar los mandatos existentes.

Como parte de una evaluación de la situación, es tan necesario como importante examinar los mandatos existentes, para garantizar que el plan propuesto coincida adecuadamente con ellos. En concreto, considere la revisión de:

- El mandato de su organización.
- Otras legislaciones y regulaciones.
- Las políticas y lineamientos.
- Los estándares profesionales y lineamientos éticos.
- Las agendas políticas.
- Las prioridades para la sociedad.
- Los mandatos de posibles socios o competidores.
- El presupuesto para la implementación.

⑤ Evaluar las declaraciones de visión y misión

Además de examinar los mandatos existentes, es también necesario tener en cuenta lo siguiente:

- La visión de los demás involucrados en el proceso de planificación.
- La visión de las organizaciones.
- Los lineamientos identificados por los gestores, políticos y líderes de la comunidad.
- Los planes estratégicos relevantes.

⑥ Completar el análisis de las amenazas.

Identificar los factores que potencialmente podrían afectar el plan:

- Políticos
- Económicos
- Ambientales
- Sociales
- Tecnológicos
- Demográficos
- Legales

⑦ Identificar lagunas de información.

Examine toda la información. ¿Hay alguna laguna, particularmente relacionada con cualquier aspecto que probablemente se aborde en el plan? Identifique dónde se puede obtener información adicional o las áreas (por ejemplo, reducción de la demanda) que es necesario desarrollar para colmar las lagunas de información pendientes.



Ⓑ La situación de drogas: consumo de drogas y consecuencias

Pueden utilizarse estudios epidemiológicos y otros enfoques relacionados para responder a las siguientes preguntas de investigación.

Métodos para la epidemiología de drogas¹⁰

Tema de la investigación	Magnitud del problema.		
Métodos	Encuestas generales de población.	Encuestas especiales de población.	Metodología de evaluación rápida (RAM).
Ventajas	Amplia cobertura Datos sobre tendencias, en caso de reincidencia Precisión Métodos científicos estandarizados	Cobertura dirigida Información sobre los consumidores de determinadas drogas Información sobre poblaciones "ocultas"	Rápido, poco costoso, y multimétodo Relevancia de las intervenciones
Limitaciones	Validez y representatividad Alto costo y necesidad de capacitación Podría pasarse por alto a los consumidores de algunas drogas de algunas drogas Podría no tener en cuenta algunas poblaciones "ocultas"	Validez y representatividad Alto costo y necesidad de capacitación Difícil muestreo	Validez y representatividad Necesidad de formación

¹⁰La tabla es una adaptación de la "Guía de epidemiología del abuso de drogas" de la Organización Mundial de la Salud, 31-33, https://cdn.who.int/media/docs/default-source/substance-use/a58352-parta.pdf?sfvrsn=7138d85f_2.

Tema de la investigación	Características de las personas involucradas.		Naturaleza del problema.		Factores y procesos relacionados con la iniciación y el mantenimiento del uso de drogas.	
Métodos	Estudios generales de población.	Encuestas especiales de población.	Datos existentes.	Informantes clave, grupos focales y otros métodos cualitativos.	Metodología de evaluación rápida (RAS).	Estudios longitudinales.
Ventajas	Amplia cobertura Datos sobre tendencias, en caso de reincidencia. Precisión. Métodos científicos estandarizados. Cobertura dirigida. Información sobre los consumidores de determinadas drogas.		Bajo costo. Disponibilidad.	Información sobre poblaciones "ocultas". Bajo costo.	Rápido, bajo costo y multimétodo. Relevancia de las intervenciones.	Identifica factores asociados al riesgo y la protección.
Limitaciones	Validez y representatividad. Alto costo y necesidad de formación. Podría pasarse por alto a los consumidores de algunas drogas. Validez y representatividad. Alto costo y necesidad de formación. Difícil muestreo.		Validez y representatividad. Sólo consumidores "conocidos". Susceptible a la predisposición de la recopilación (cambio de política, etc.)	Validez y representatividad. Alguna formación necesaria.	Necesidad de formación.	Very expensive and time consuming. Training needed.

Tema de la investigación	Consecuencias y otros factores.			
Métodos	Estudios longitudinales.	Datos existentes.	Estudios naturales de historia.	Estudios especiales.
Ventajas	Datos de tendencias de consecuencias sociales y sanitarias.	Económico y disponible.	Datos sobre tendencias.	Datos sobre tendencias. Vincula el uso y sus consecuencias.
Limitaciones	Muy costoso e insume tiempo. Necesidad de formación.	Validez y representatividad. Sólo consumidores "conocidos". Susceptible a la predisposición de la recopilación (cambio de política, etc.).	Muy costoso e insume tiempo. Necesidad de formación.	Muy costoso e insume tiempo. Necesidad de formación.

© Identificación de métodos de recopilación de datos

Indicador			
Método de recopilación de datos	Fuentes de Información		
	Herramientas / Instrumentos utilizados		
	Frecuencia de la recopilación		
Justificación			

© Planificación y organización de la recopilación de datos

Preguntas de evaluación			
Indicadores clave			
Fuentes de información	Fuente		
	Herramientas		
	Frecuencia de la recolección		
	Fechas		
Recursos necesarios para recopilar información	Personas		
	Tiempo		

⑤ Redacción de encuestas y realización de entrevistas

Evaluaciones rápidas de la situación (RSA)

1 Consideraciones prácticas para países en desarrollo: la evaluación rápida de la situación (RSA)

¿Cómo puede un país pequeño en desarrollo con escasos recursos y un sistema subdesarrollado de datos e información llevar a cabo una evaluación de necesidades? El método que mejor se adecua al respecto es la evaluación rápida de la situación (RSA). La RSA es una metodología de investigación que utiliza una combinación de varias técnicas cuantitativas y cualitativas de recopilación de datos a fin de evaluar la magnitud y el alcance de determinados problemas sociales y de salud, tales como el abuso de drogas, y la capacidad para responder a estos problemas.

Las características de la RSA hacen que sea una herramienta idónea para realizar evaluaciones de la situación para los planes nacionales sobre drogas. Estas características incluyen:

- Velocidad
- Costo- eficiencia
- Enfoque flexible
- Orientación inductiva
- Combinación de varias técnicas de recopilación de datos
- Uso de múltiples categorías de encuestados y múltiples fuentes de información
- Documentación sobre el problema y las respuestas al mismo
- Documentación sobre las necesidades y la disponibilidad de recursos
- Documentación de las iniciativas de “buenas/mejores prácticas” y lecciones aprendidas de los programas anteriores
- Vinculación con las intervenciones

Las evaluaciones rápidas se centran en lo siguiente:

- Contexto
- Consumo de drogas
- Recursos
- Intervenciones y políticas

2 Ejemplo de guía para entrevistas a informantes clave (nivel nacional)

Audiencia: Procurador General, Policía, Ministerio de Seguridad Nacional

Objetivos: Tener una visión completa del uso indebido de drogas (incluido el abuso de alcohol) en [nombre del país] y los diferentes servicios, organizaciones, instituciones y personas que participan en el desarrollo de programas de para prevenir, reducir o tratar el abuso de drogas.

Nombre de la organización donde trabaja el informante:

Función del informante clave en la organización:

Fecha de la entrevista:

Nombre del entrevistador:

Fecha de finalización:

¿Cuál es la droga lícita o ilícita más problemática en [nombre del país]?

¿Por qué esta droga es la más problemática? ¿Cuáles son los principales problemas causados por el uso de esta droga?

Cuál es la droga que se asocia más frecuentemente con:

Arrestos/condenas

Incautaciones

Tratamientos ordenados por los tribunales

¿Qué otras drogas causan problemas en su país?

¿Se ha detectado, o se tiene conocimiento, de alguna nueva droga introducida en su país en los últimos 5 años?

¿Se ha detectado, o se tiene conocimiento, de alguna nueva tendencia de comportamiento respecto del consumo de drogas en su país?

En su área de trabajo, ¿cuáles son las personas más vulnerables al consumo drogas?

¿Qué se puede hacer mejor para reducir o minimizar los problemas relacionados con las drogas desde la perspectiva de la aplicación de la ley?

¿Hay alguna iniciativa en tal dirección? Si la hay, por favor descríbala.

¿Cuáles son las principales barreras y catalizadores para mejorar la situación desde una perspectiva de la aplicación de la ley?

Barreras:

Catalizadores:

¿Qué tipo de castigo o sanciones (multas, tratamiento, encarcelamiento) se deben aplicar a personas capturadas por:

Promover el consumo de drogas:

Consumo drogas:

Delitos relacionados con las drogas:

¿La prisión actúa como elemento disuasivo y contribuye a la reinserción? (¿Se ofrece asesoramiento u orientación en relación con la reincidencia?)

¿Debería haber formas alternativas de corrección?

Con respecto al tráfico de drogas, ¿cuáles son los países de origen?

¿Qué cantidad de droga de la que ingresa se queda efectivamente en el país en comparación con la que egresa en tránsito hacia otros países?

¿La mayoría de las personas involucradas en el tráfico son locales?

¿Pertenece su país a alguna asociación internacional para ayudar en la lucha contra el tráfico ilícito de drogas?

¿Qué proporción de los delitos violentos son resultado de las drogas?

Revisar las recomendaciones del informe del Mecanismo de Evaluación Multilateral.

¿Qué debe ocurrir en la sociedad en general para reducir los problemas relacionados con las drogas?

Recopile cualquier información reciente disponible sobre el problema; pregunte por otros posibles informantes clave; haga preguntas específicas sobre la función del informante clave.

3

Ejemplo de guía para entrevistas a informantes clave (nivel nacional)

Audiencia: Comisión Nacional de Drogas

Objetivos: Tener una visión completa del uso indebido de drogas (incluido el abuso de alcohol) en [nombre del país] y los diferentes servicios, organizaciones, instituciones y personas que participan en el desarrollo de programas para prevenir, reducir o tratar el abuso de drogas.

Nombre de la organización donde trabaja el informante clave:

Función del informante clave en la organización:

Fecha de la entrevista:

Nombre del entrevistador:

Fecha de finalización:

¿Cuál es el papel y mandato de la organización?

¿Cómo la organización lleva a cabo su mandato?

¿Cuál es la droga lícita o ilícita más problemática en su país?

¿Por qué esta droga es la más problemática?

¿Cuál es la droga que se relaciona con la mayoría de las actividades de prevención en su país?

¿Cuáles son otras drogas problemáticas en su país?

¿De qué manera son problemáticas?

¿Existen nuevas tendencias del comportamiento del consumo de drogas en su país? Si las hay, ¿cuáles serían?

¿Qué personas son más vulnerables al consumo de drogas en su país?

¿Cuáles son los principales factores sociales relacionados con el consumo de drogas?

¿Cuáles son las consecuencias sociales del uso de drogas? (El impacto en las familias, las comunidades y sobre los servicios).

¿Qué se puede hacer mejor en el área de prevención de problemas relacionados con las drogas?

¿Hay alguna iniciativa en tal dirección, ya sea en la fase de planificación o de reciente aplicación? Por favor, descríbala.

¿Cuáles son las principales barreras y catalizadores para mejorar la situación en el área de prevención?

Barreras:

Catalizadores:

¿Qué debería suceder con las personas que ya están consumiendo drogas?

¿Su organización está suficientemente vinculada con la comunidad? En caso afirmativo, ¿cómo funcionan estos enlaces?

¿Qué debería suceder en la sociedad en general para reducir los problemas relacionados con las drogas?

¿Hay algún otro comentario que le gustaría hacer acerca de los problemas relacionados con las drogas en su país?

¿Cuál es la situación actual de la estrategia nacional sobre drogas y el plan de acción en su país?

¿Están constituidos y funcionando la autoridad nacional contra las drogas, la comisión, el consejo u otro organismo competente en esta área?

¿Qué sucede con la secretaria ejecutiva de la autoridad nacional contra las drogas, la comisión, el consejo u otro organismo competente en esta área?

¿Qué debe suceder para mejorar la función de la autoridad nacional contra las drogas, la comisión, el consejo u otro organismo competente y la secretaría?

¿Qué debe ocurrir a nivel nacional?

Recopile cualquier información reciente disponible sobre el problema; pregunte por otros posibles informantes clave; haga preguntas específicas sobre la función del informante clave.

F Mapa de las partes interesadas I

	Expectativas	Prioridades
Partes interesadas internas		
Partes interesadas externas		
Partes interesadas		

G Identificación de las partes interesadas

Identificación de clientes y partes interesadas		
Actores	Expectativas	Priorización
Cientes internos		
Cientes externos		
Partes interesadas		

H Mapa de las partes interesadas II

Actores	¿Cómo afecta el abuso de sustancias a su organización/institución?	Capacidad y motivación para participar en las soluciones al problema	Intereses y expectativas de las partes interesadas involucradas	Tipo de relación con otros actores (cooperación o conflicto)	Poder relativo de los actores

I Coordinación intersectorial

Institución o sector	Descripción

J Análisis DAFO: marco institucional, socioeconómico, jurídico y político para el desarrollo de una política nacional sobre drogas

Fortalezas	Debilidades
Oportunidades	Amenazas

Ejemplos de criterios para las fortalezas:

¿Capacidad de los organismos y entidades? ¿Recursos, activos, individuos? ¿Experiencia, conocimiento, información? ¿Recursos financieros, procesos, sistemas de tecnología de la información (IT), comunicaciones? ¿Cultura, actitudes, comportamientos? ¿Apoyo político? ¿Filosofía y valores?

Ejemplos de criterios para las debilidades:

¿Lagunas en las capacidades? ¿Falta de fuerza competitiva? ¿Escasos recursos financieros? ¿Vulnerabilidades? ¿Fiabilidad de datos, predictibilidad del plan? ¿Moral, compromiso, liderazgo? ¿Procesos y sistemas, etc.? ¿Apoyo político?

Ejemplos de criterios para las oportunidades:

¿Eventos locales, regionales o internacionales? ¿Tendencias locales de estilos de vida? ¿Influencias globales? ¿Nuevas drogas o aspectos relacionados? ¿Cambios en las tácticas de los narcotraficantes, de los distribuidores o de los traficantes que suministran directamente a los consumidores? ¿Información e investigación? ¿Asociaciones, coordinación, organismos y nuevas fuentes de financiamiento?

Ejemplos de criterios para las amenazas:

¿Efectos políticos? ¿Efectos legislativos? ¿Efectos medioambientales? ¿Nuevos desarrollos? ¿Debilidades insuperables? ¿Pérdida de personal clave? ¿Apoyo financiero sostenible? ¿Economía—nacional, en el exterior?

Ⓚ Análisis de la política nacional sobre drogas anterior

Logros	Fracasos

Ⓛ Comparaciones entre políticas nacionales

Política (tema)	Aspectos relevantes de la política			Observaciones
	Oportunidades	Amenazas		

Ⓜ Políticas internacionales

Política Nacional	Política internacional	Elementos clave (faltante/presente)

Ⓝ Marco jurídico internacional: convenciones de las Naciones Unidas sobre drogas y otros instrumentos y recomendaciones

Convenciones de las Naciones Unidas sobre drogas
 Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito,
www.unodc.org.

La **Convención Única sobre Estupefacientes** de 1961 se creó como un sistema universal (que reemplazó los diversos tratados suscritos hasta el momento) para controlar el cultivo, producción, fabricación, exportación, importación, distribución, comercio, uso y posesión de sustancias estupefacientes, prestando especial atención a aquéllas que son a base de plantas: opio y heroína, coca/cocaína y cannabis. Más de un centenar de sustancias figuran en las cuatro listas de la Convención, encuadrándose bajo diversos grados de fiscalización¹¹.

El **Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas** de 1971, establecida en respuesta a la diversificación de las drogas de abuso, introduce controles sobre el uso lícito de más de un centenar de drogas psicotrópicas (en su mayoría sintéticas), como anfetaminas, LSD, éxtasis y Valium. Un objetivo importante de los dos primeros tratados fue codificar a nivel internacional medidas de fiscalización aplicables a fin de garantizar la disponibilidad de estupefacientes y sustancias psicotrópicas para fines médicos y científicos, y al mismo tiempo evitar que se desvíen hacia canales ilícitos¹².

La **Organización Mundial de la Salud** (OMS) es responsable de la evaluación médica y científica de todas las sustancias psicoactivas y de asesorar a la Comisión de Estupefacientes (CND) sobre su clasificación en una de las listas de los tratados de 1961 o 1971.

¹¹Convención Única sobre Estupefacientes, Naciones Unidas, 1961, enmendada en 1972, https://www.unodc.org/pdf/convention_1961_en.pdf.

¹²Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas, Naciones Unidas, 1971, https://www.unodc.org/pdf/convention_1971_en.pdf.

En respuesta al creciente problema del abuso y el tráfico de drogas durante los años 1970 y 1980, **la Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas**, 1988 establece amplias medidas contra el tráfico de drogas. Estas incluyen disposiciones contra el blanqueo de dinero y el desvío de precursores químicos, y los acuerdos sobre asistencia jurídica mutua¹³.

La **Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes** (JIFE) es el órgano independiente cuasi judicial encargado de vigilar el cumplimiento de los tres tratados de las Naciones Unidas sobre estupefacientes. La Junta está integrada por trece miembros, tres de ellos elegidos de una lista de candidatos propuestos por la OMS y los diez restantes de una lista de candidatos nominados por los gobiernos.

El **Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas** (UNGASS) de sobre el problema mundial de las drogas incluye recomendaciones operacionales sobre lo siguiente¹⁴:

- Reducción de la demanda y medidas conexas, incluida la prevención y el tratamiento, así como otras cuestiones relacionadas con la salud.
- Asegurar la disponibilidad de sustancias sometidas a fiscalización y el acceso a ellas con fines exclusivamente médicos y científicos e impedir su desviación.
- Reducción de la oferta y medidas conexas; aplicación eficaz de la ley; respuestas a la delincuencia relacionada con las drogas; lucha contra el blanqueo de dinero y promoción de la cooperación judicial.
- Cuestiones intersectoriales: las drogas y los derechos humanos, los jóvenes, los niños, las mujeres y las comunidades.
- Cuestiones intersectoriales para abordar y contrarrestar el problema mundial de las drogas: realidad cambiante, tendencias y circunstancias existentes, retos y amenazas crecientes y persistentes, incluidas las nuevas sustancias psicoactivas, de conformidad con los tres tratados de fiscalización internacional de drogas y otros instrumentos pertinentes.
- Fortalecimiento de la cooperación internacional basada en el principio de la responsabilidad común y compartida.
- Desarrollo alternativo; cooperación regional, interregional e internacional para lograr una política de fiscalización de drogas equilibrada y orientada al desarrollo; abordaje de cuestiones socioeconómicas.

¹³Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, Naciones Unidas, 1988, https://www.unodc.org/pdf/convention_1988_en.pdf.

¹⁴"Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General 2016," Naciones Unidas, 2016, <https://www.unodc.org/documents/postungass2016/outcome/V1603301-E.pdf>.

© Marco jurídico nacional

Normativa clave	Restricciones/ limitaciones/ necesidad de nueva normativa

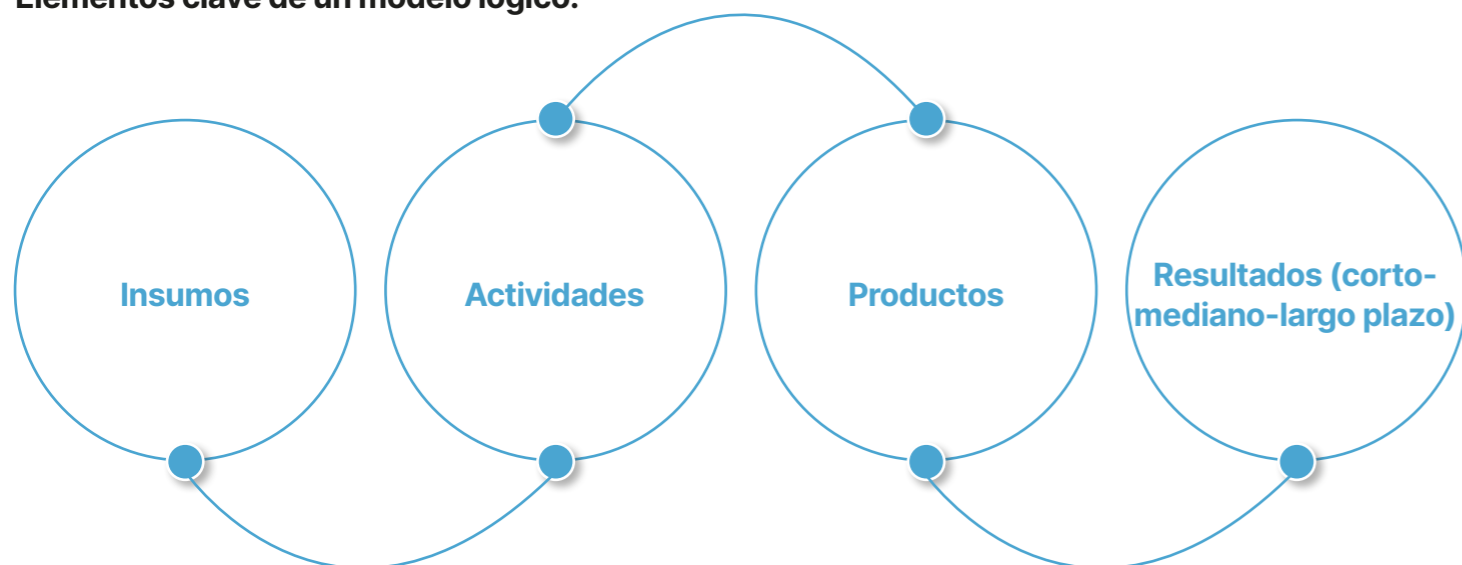
Ejemplos de modelos lógicos

Como se observa en el *Capítulo 3*, un modelo lógico brevemente esboza lo que una política, intervención o programa hará, cómo lo hará y qué se espera conseguir. Esta sección presenta tres ejemplos de modelos lógicos para facilitar el proceso de formulación de un modelo lógico. Con este propósito, se utiliza el proceso de construcción de un modelo lógico explicado en el *Capítulo 3*.

Formulación de preguntas:

- ¿Qué situación problemática existe que exige una respuesta programática?
- ¿Por qué existe la situación problemática?
- ¿Para quién existe?

Elementos clave de un modelo lógico:



Ejemplo A-1

Modelo lógico para aumentar la accesibilidad, la cobertura y la eficacia del tratamiento y rehabilitación de drogas

Evidencia sustancial sugiere que el tratamiento del uso y el uso indebido de sustancias es eficaz en la reducción de los problemas relacionados con la drogodependencia, tales como el delito, cuestiones de salud, la pobreza, el desempleo, así como el uso inadecuado de los servicios de atención de la salud. Al mismo tiempo, hay indicaciones de una falta de capacidad para proporcionar un tratamiento del abuso de sustancias que sea adecuado y de alta calidad. De hecho, aumentar el acceso al tratamiento de drogas y mejorar su eficacia es una meta prominente de muchos países y territorios.

La expansión de la capacidad de tratamiento puede parecer una cuestión relativamente sencilla que solo requiere aumentar el número de camas de hospital disponibles y/o los espacios para tratamiento ambulatorio. No obstante, un examen más detallado de los factores que afectan la capacidad de tratamiento y el acceso a este dentro del sistema de tratamiento público muestra un panorama mucho más complejo. Por ejemplo, las prácticas de uso de los pacientes pueden restringir el acceso. Muchas personas que desean entrar en el sistema público de tratamiento de la drogodependencia se encuentran entre las más gravemente afectadas por el uso activo de sustancias y combinaciones de trastornos físicos y psiquiátricos.

Reconociendo la importancia de facilitar un mayor acceso al tratamiento de alta calidad para el abuso de sustancias dentro de los sectores público y privado, este modelo lógico se centra en aumentar la accesibilidad y la eficacia del tratamiento y la rehabilitación de drogas (véase *Tabla A-1*).

La *Tabla A-1* está estructurada de la misma manera que el modelo lógico examinado

en el *Capítulo 3*. El modelo incluye insumos, actividades, productos y tres tipos de resultados.

Empezando con los insumos, el ejemplo entiende que hay una necesidad de centros/instalaciones/servicios de tratamiento; investigación; intervenciones, programas y protocolos; equipos multidisciplinarios de personal; equipo médico /medicamentos; estándares de calidad para el tratamiento y la atención; y capacitación (véase la columna 1 en la *Tabla A-1*). Los **insumos** son personas, lugares y cosas, mientras que los **productos** son lo que hacen esas personas, lugares o cosas.

Una vez identificados los insumos, el próximo paso es identificar las **actividades que directamente derivan de los insumos**. Las **actividades** son los resultados inmediatos de los insumos (véase la columna 2 en la *Tabla A-1*). En el ejemplo, la identificación de todos los centros/instalaciones/servicios que actualmente está proporcionando tratamiento y rehabilitación de drogas (en los sectores público y privado) es un insumo, y la clasificación de todos ellos por zona, territorio o estado es una actividad; el producto resultante es "centros/instalaciones/servicios de tratamiento y rehabilitación de drogas identificados y localizados." Asimismo, la identificación de las barreras y brechas en el acceso al tratamiento de drogas es un insumo, y la realización de una evaluación de la situación para determinar cuáles son esas barreras y brechas existentes es la actividad; el producto resultante es "barreras y brechas identificados." Otras actividades incluyen calcular la cobertura de los centros/instalaciones/servicios de tratamiento y rehabilitación de drogas; mejorar los sistemas de derivación, de los hospitales, la policía, el sistema de justicia penal y los servicios sociales a los centros/instalaciones/servicios de tratamiento y rehabilitación de drogas; y evaluar las intervenciones y los programas de drogas, así como los protocolos, implementados de acuerdo con los estándares de calidad para el tratamiento y la atención.

Una vez identificados los insumos, el próximo paso es identificar las actividades que directamente derivan de los insumos. Las actividades son los resultados inmediatos de los insumos (véase la columna 2 en la *Tabla A-1*). En el ejemplo, la identificación de todos los centros/instalaciones/servicios que actualmente está proporcionando tratamiento y rehabilitación de drogas (en los sectores público y privado) es un insumo, y la clasificación de todos ellos por zona, territorio o estado es una actividad; el producto resultante es “centros/instalaciones/servicios de tratamiento y rehabilitación de drogas identificados y localizados.” Asimismo, la identificación de las barreras y brechas en el acceso al tratamiento de drogas es un insumo, y la realización de una evaluación de la situación para determinar cuáles son esas barreras y brechas existentes es la actividad; el producto resultante es “barreras y brechas identificados.” Otras actividades incluyen calcular la cobertura de los centros/instalaciones/servicios de tratamiento y rehabilitación de drogas; mejorar los sistemas de derivación, de los hospitales, la policía, el sistema de justicia penal y los servicios sociales a los centros/instalaciones/servicios de tratamiento y rehabilitación de drogas; y evaluar las intervenciones y los programas de drogas, así como los protocolos, implementados de acuerdo con los estándares de calidad para el tratamiento y la atención.

Como se indica con anterioridad, una vez se han definido las actividades, el siguiente paso es preguntarnos qué resultados generarán. Estos son los resultados (véase la columna 3 en la *Tabla A-1*). En el ejemplo, la capacitación del personal para llevar a cabo las intervenciones de conformidad con los estándares de calidad para el tratamiento y la atención (la actividad) da lugar a que haya un personal altamente cualificado que puede aplicar altos estándares de tratamiento y atención en su práctica diaria (el resultado).

El próximo paso es preguntarse qué van a producir estos productos. Los **resultados de corto plazo** en el ejemplo incluyen tener conocimiento de las barreras y brechas existentes; cobertura de los centros/

instalaciones/servicios de tratamiento y rehabilitación de drogas (públicos y privados) (%); tener conocimiento de los canales y procesos de derivación entre los hospitales generales, la policía, el sistema de justicia penal y los servicios sociales; y personal con habilidades y prácticas en consonancia con los estándares de calidad para el tratamiento y la atención (véase la columna 4 en la *Tabla A-1*).

Después de determinar los resultados de corto plazo, el próximo paso es establecer los beneficios derivados de los productos. Los **resultados de medio plazo** en el ejemplo incluyen acciones emprendidas para superar las barreras y las lagunas relativas al acceso; una mayor cantidad de derivaciones a los centros/instalaciones/servicios de tratamiento y rehabilitación de drogas; y la aplicación de altos estándares de tratamiento y atención dentro de la red de tratamiento y rehabilitación de drogas (véase la columna 5 en la *Tabla A-1*).

El último paso es identificar los **impactos a largo plazo** (véase la columna 6 en la *Tabla A-1*). En el ejemplo, estos impactos incluyen

- aumentar el número de personas que reciben tratamiento de drogas un 25%; y
- aumentar los casos de recuperación y reducir los casos de recaídas un 30%.

Como recordatorio, cada uno de los elementos del modelo lógico es mensurable. Una vez el modelo lógico es identificado, las partes interesadas que lo diseñaron deben entonces utilizar un enfoque sistemático de recopilación de datos para hacer un seguimiento del cumplimiento de cada elemento del modelo lógico.

Tabla A-1. Modelo lógico para aumentar la accesibilidad, la cobertura y la eficacia del tratamiento y la rehabilitación del uso de drogas

¿Cuál es el problema? Bajas tasas medias de personas que reciben tratamiento y altas tasas medias de recaídas por el uso de drogas, debido a la falta de acceso a los servicios de tratamiento de drogas y la falta de cobertura de estos, así como a la baja calidad de los servicios.

Meta: Mejorar el bienestar físico y general de los ciudadanos mediante el uso sistémico de enfoques multidisciplinarios para el tratamiento y rehabilitación de drogas.

Objetivo: Aumentar la accesibilidad, la cobertura y la eficacia del tratamiento y rehabilitación de drogas, incluidos los servicios para personas con enfermedades concurrentes.

Insumos	Actividades	Productos	Resultados		
			Corto plazo	Medio plazo	Largo plazo
Centros/instalaciones/servicios de tratamiento y rehabilitación de drogas (públicos y privados).	Clasificación de todos los centros/instalaciones/servicios de tratamiento y rehabilitación de drogas por zona, territorio o estado.	Centros/instalaciones/servicios de tratamiento y rehabilitación de drogas identificados y localizados.	Conocimiento de las barreras y brechas existentes.	Acciones emprendidas para superar las barreras y brechas en el acceso.	Aumento de un 25% en el número de personas que reciben tratamiento de drogas.
Investigación Intervenciones, programas y protocolos.	Realizar una evaluación situacional para determinar barreras y brechas en el acceso.	Evaluación situacional realizada y barreras y brechas identificadas. Cobertura de las instalaciones y servicios estimada.	Mayor cobertura (%) de los centros/instalaciones/servicios de tratamiento y rehabilitación de drogas (públicos y privados).	Aumento en las derivaciones a los centros/instalaciones/servicios de tratamiento y rehabilitación de drogas	Aumento de los casos de recuperación y reducción de los casos de recaída de un 30%.
Personal multidisciplinario: médicos, enfermero/as y trabajadores de salud comunitarios.	Calcular la cobertura de los servicios de los centros/instalaciones/servicios de tratamiento y rehabilitación de drogas.	Sistemas de derivación reforzados. Intervenciones, programas y protocolos evaluados de acuerdo con los estándares de calidad para el tratamiento y la atención.	Mayor conocimiento de los canales y procesos de derivación entre los hospitales generales, la policía, el sistema de justicia penal y los servicios sociales.	Aplicación de altos estándares de calidad para el tratamiento y la atención en de la red de tratamiento y rehabilitación de drogas.	
Equipo médico/medicamentos Estándares que calidad para el tratamiento y la atención.	Mejorar los sistemas de derivación, de los hospitales generales, la policía, el sistema de justicia penal y servicios sociales a los centros/instalaciones/servicios de tratamiento y rehabilitación de drogas.	Capacitación del personal finalizada / aplicación de altos estándares de calidad para el tratamiento y la atención en las prácticas diarias.	Identificación de las intervenciones, los programas y los protocolos que cumplen los estándares de calidad para el tratamiento y la atención.	Aplicación de altos estándares de calidad para el tratamiento y la atención por parte del personal en la práctica diaria.	
Formación.	Evaluar las intervenciones, los programas y los protocolos implementados de conformidad con los estándares de calidad para el tratamiento y la atención.	Programa para trastornos duales definido e integrado en los centros/instalaciones/servicios de tratamiento y rehabilitación de drogas.	Personal con habilidades y prácticas en consonancia con los estándares de calidad para el tratamiento y la atención.	Desarrollo e implementación de un programa específico para trastornos concurrentes en la red de tratamiento y rehabilitación de drogas.	
	Capacitar al personal en la administración de intervenciones que cumplan con los estándares de calidad para el tratamiento y la atención.		Individuos con abuso de drogas detectados para estado de salud mental.		
	Definir un programa específico que aborde la coexistencia de trastornos por abuso de sustancias con otros trastornos psiquiátricos				

Ejemplo A-2

Modelo lógico para un programa de subvenciones que proporciona recursos para la aplicación de la ley

Este segundo ejemplo se centra en un programa que tiene por objeto mejorar la seguridad pública proporcionando recursos para la aplicación de la ley con el fin de fortalecer la vigilancia policial comunitaria, estar al día en los últimos avances tecnológicos en el ámbito policial, reclutar más personal y expandir los esfuerzos de capacitación y asistencia técnica. Las metas finales son aumentar la confianza del público en la vigilancia policial y mejorar la seguridad pública. Los programas de vigilancia comunitaria ofrecen oportunidades para fusionar aspectos de la justicia penal con los de la salud pública, especialmente en los que se refiere a las políticas de control de la delincuencia relacionada con las drogas y el alcohol¹⁵. Por lo general, los programas de vigilancia comunitaria ponen menos énfasis en el arresto y el encarcelamiento para controlar la delincuencia. En su lugar, se centran las funciones de la prevención y el “mantenimiento del orden”, las cuales pueden ir desde la supervisión de la limpieza de lotes baldíos hasta la represión del mercado local de venta de drogas al por menor.

En este ejemplo, un programa existente de vigilancia policial comunitaria está siendo mejorado con recursos del gobierno con miras a reducir la delincuencia relacionada con las drogas y, de ese modo, mejorar la seguridad pública y la salud. El resultado a largo plazo es un mayor porcentaje de ciudadanos que se sienten seguros en sus hogares y comunidades como consecuencia de una mayor presencia de la policía destinada a reprimir los delitos relacionados con las drogas. La *tabla A-2* presenta el modelo lógico de ejemplo.

Tabla A-2. Modelo lógico para un programa de subvenciones que proporciona recursos para la aplicación de la ley

¿Cuál es el problema? Recursos insuficientes en todo el sistema de justicia penal para cerrar brechas en los programas, adoptar herramientas más eficaces para la prevención y el control de la delincuencia, y mejorar la salud y la seguridad públicas.

Meta: Mejorar la seguridad y salud públicas.

Objetivo: Implementar un programa de vigilancia policial comunitaria para reducir la delincuencia y crear comunidades seguras.

¹⁵Gary Cordner, “Community Policing,” en *The Oxford Handbook of Police and Policing*, eds. Michael D. Reisig y Robert J. Kane (Oxford: Oxford University Press, 2014), 148–171.

Insumos	Actividades	Productos	Resultados		
			Corto plazo	Medio plazo	Largo plazo
Beneficiarios de la subvención para la aplicación de la ley.	Promover las fuerzas del orden público como una oportunidad profesional.	Más individuos reclutados y empleados en las fuerzas de seguridad.	Mayor retención de personal en las fuerzas de seguridad y el sistema de justicia penal.	Menor prevalencia de delitos de la Parte I. Menor prevalencia de delitos de la Parte II.	El público se siente más Seguro en sus hogares y comunidades. Disminuye el temor a caminar solo.
Personal TI (Comunicaciones; software).	Formular políticas y procedimientos.	Más oficiales visibles en la comunidad.	Menor incidencia de delitos.	Aumento de arrestos adjudicados con éxito.	
Equipo de vigilancia policial comunitaria (por ejemplo, cámaras corporales y bicicletas).	Formar alianzas intrainstitucionales e interinstitucionales.	Mayor número de oficiales capacitados en prácticas policiales eficaces.	Disminución en las quejas de los ciudadanos.	Aumento en las tasas de casos cerrados con éxito.	
Personal local de asuntos públicos/ reclutamiento.	Adquirir un mayor conocimiento sobre prácticas eficaces de justicia penal.	Uso extendido de tecnología.	Reducción de interacciones negativas entre oficiales.	Mayor confianza de los ciudadanos en los oficiales de las fuerzas de seguridad.	
Apoyo contractual para expertos en vigilancia policial comunitaria	Comprar equipo para la seguridad de los oficiales de policía y mejorar las comunicaciones.	Uso extendido de herramientas de prevención de la delincuencia basadas en la comunidad.	Reducción en defunciones y lesiones entre oficiales.		
Capacitación y formadores de asistencia técnica.	Comprar equipo y otras herramientas para su uso en la prevención de la delincuencia a nivel comunitario.	Mejor intercambio de información entre organismos encargados de la aplicación de la ley.	Disminución de arrestos.		
Socios locales (por ejemplo, voluntarios comunitarios, organizaciones privadas sin fines de lucro y proveedores de servicios).	Proporcionar capacitación y asistencia técnica en las últimas prácticas eficaces en vigilancia policial comunitaria.				
Evaluador.	Llevar a cabo actividades de divulgación comunitaria. Realizar análisis continuos de delincuencia/ puntos de alta criminalidad.				

Hipótesis: El gobierno continúa apoyando los esfuerzos en materia de aplicación de la ley para mejorar la seguridad y la salud públicas; las fuerzas de seguridad siguen considerando la capacitación y la asistencia técnica como una herramienta para el fortalecimiento de la capacidad; y hay una cooperación permanente entre los organismos encargados de la aplicación de la ley.

Ejemplo A-3

Modelo lógico para un programa de prevención escolar basado en el aula y guiado por docentes

Este tercer ejemplo se centra en un programa para estudiantes basado en el aula que busca reducir el uso de sustancias entre los jóvenes mediante la implementación de una intervención escolar que enseña a los estudiantes los riesgos del uso de sustancias y las habilidades para la vida que funcionan como factores de protección frente al uso. La intervención será implementada por los docentes y consiste en varias sesiones presenciales en el aula. El modelo lógico fue creado desde la perspectiva de un departamento de salud pública de un condado y presupone que el distrito escolar financiaría el programa y facilitarían su implementación (véase la *tabla A-3*).

Tabla A-3. Modelo lógico para un programa de prevención escolar basado en el aula y guiado por docentes

¿Cuál es el problema? El uso de sustancias entre los jóvenes está aumentando en la comunidad debido a varios factores, incluidos la baja percepción de riesgo asociado al uso de sustancias y las escasas habilidades para la vida que funcionan como factores de protección.

Meta: Reducir el uso de sustancias entre los jóvenes.

Objetivo: Fortalecer los esfuerzos de prevención escolar como un medio para reducir el uso de sustancias entre los adolescentes.

Insumos	Actividades	Productos	Resultados		
			Corto plazo	Medio plazo	Largo plazo
Financiamiento procedente de una sub-donación de prevención pautada por el estado.	Comprobar que la sub-donación para prevención puede financiar todas las actividades necesarias del programa.	La administración del distrito escolar acuerda implementar un programa de prevención escolar.	Los docentes muestran confianza en poder implementar con éxito el programa de prevención escolar.	Descenso en las tasas de uso de sustancias en las escuelas secundarias.	Mejores resultados de atención de salud entre jóvenes y jóvenes adultos.
Empleados del departamento de salud pública del condado.	Educación al personal de la administración del distrito escolar sobre la importancia de implementar un programa de prevención escolar.	Número de escuelas (en el condado) con docentes que están de acuerdo en implementar un programa de prevención escolar.	Los alumnos aprenden más sobre los riesgos del uso indebido de sustancias.	Mejores tasas de logro académico.	Aumento en el índice de graduación escolar.
Relaciones con la administración del distrito escolar.	Educación al personal de la administración del distrito escolar y docentes sobre cómo se llevará a cabo la implementación del programa de prevención escolar.	Materiales de programas de prevención escolar comprados y distribuidos a los docentes.	Los alumnos aprenden más sobre hábitos de estudio eficaces.	Más inscripciones en clubs y actividades extraescolares.	
Encuestas administrativas entre estudiantes y la comunidad, y datos y herramientas de grupos focales.		Número de docentes que reciben capacitación e implementan el programa de prevención escolar.	Los alumnos toman conciencia sobre el uso de sustancias, y aprenden más y practican habilidades de rechazo.		
Materiales de programas de prevención escolar.	Comprar y distribuir materiales de programas de prevención escolar.	Número de alumnos que participan en el programa de prevención escolar.	Los alumnos aprenden más y practican habilidades sociales y de autogestión.		
Conocimientos del departamento de salud pública del condado sobre programas de prevención escolar basados en la evidencia.	Comprar y programar horas de capacitación para los docentes de los creadores del programa.	Número de alumnos que completan las encuestas antes y después de la implementación.			
Docentes.	Realizar una encuesta sobre los conocimientos, actitudes y creencias de los estudiantes antes y después de la implementación del programa.				
Aulas escolares.	Hacer que los docentes empiecen a implementar el programa de prevención escolar.				
Horas de clase.	Revisar los datos pertinentes.				

Hipótesis: El estado continúa dirigiendo fondos de prevención a las entidades de salud pública locales. El financiamiento solamente se puede utilizar para este tipo de programas de prevención. Los administradores escolares acuerdan participar en este tipo de programa.

Ejemplos de planes de acción

Existen muchas formas de desarrollar un plan de acción. El *Capítulo 4* presenta un método simple y práctico que fluye fácilmente de un modelo lógico. El primer ejemplo de plan de acción se deriva del modelo lógico detallado en la *tabla A-1*, la cual se centra en aumentar la accesibilidad, la cobertura y la eficacia del tratamiento y la rehabilitación de drogas. Se utiliza este ejemplo de plan porque la lógica y los pasos que conducen a su desarrollo están bien documentados. También se muestran más abajo otros dos planes de acción que corresponden a los modelos lógicos presentados en la *tabla A-2* y la *tabla A-3*.



Elementos clave de un plan de acción:

Nº	Actividades/ Acciones	Parte responsable	Recursos necesarios (internos y externos)	Progreso de desempeño alcanzado	Fecha de finalización	Evidencia de mejora
----	--------------------------	----------------------	--	---------------------------------------	--------------------------	------------------------

Como se explica en el Capítulo, el primer elemento (columna) de un plan de acción es simplemente un número de hilera que se utiliza para distinguir los pasos específicos necesarios que harán que un elemento del modelo lógico sea fructífero. La segunda columna, **actividades/acciones**, enumera cada acción que debe llevarse a cabo para que el plan sea exitoso. Puede haber una o más acciones asociadas con cada elemento en el modelo lógico, pero las mejores prácticas requieren que cada acción se registre de forma separada de manera que puede ser adecuadamente asignada y no se pierda durante el proceso de implementación. La tercera columna, la **parte responsable** es de suma importancia porque designa la persona a cargo de una acción en particular. Es mejor designar a una persona o a una entidad como principal responsable con el fin de garantizar la rendición de cuentas. Las

acciones dirigidas por el Comité no son tan eficaces. Continuando hacia la derecha en la plantilla, la próxima columna son los **recursos humanos necesarios** (internos y externos). Para cada acción identificada en la izquierda, las personas responsables del Desarrollo del plan de acción deberán ayudar a identificar los recursos necesarios para completar cada actividad. Como se observa, los recursos pueden ser internos (normalmente del gobierno) o externos (normalmente de fundaciones o grupos de interés). Esta columna permite a las partes responsables de la elaboración del presupuesto estimar el coste de los recursos, teniendo presente que algunos costos ya pueden formar parte de otros presupuestos existentes. (La estimación de costos se analizará más adelante en otro apéndice y se proporcionará un ejemplo detallado). Por último, las siguientes columnas, **fecha de finalización y evidencia de**

mejora proporcionan información importante para los gestores de la estrategia nacional—concretamente, la fecha y los resultados asociados con la finalización de la actividad.

Ejemplo B-1.

Plan de acción para aumentar la accesibilidad, la cobertura y la eficacia del tratamiento y rehabilitación de drogas

La *tabla B-1* presenta un ejemplo de un plan de acción para aumentar la accesibilidad, la cobertura y la eficacia del tratamiento y rehabilitación del consumo de drogas. En este ejemplo, el país enfrenta a una tasa por debajo de la media en el número de personas que reciben tratamiento de drogas y una tasa por encima de la media en el número de recaídas por uso de drogas. El país decide aumentar la accesibilidad, la cobertura y la eficacia de los servicios de tratamiento y rehabilitación de drogas, incluidos los servicios para personas con comorbilidades. Entonces, la pregunta es la siguiente: ¿Qué acciones son necesarias, de acuerdo con el modelo lógico, para lograr este objetivo?

El ejemplo de plan de acción incluye siete actividades (acciones), cada una de las cuales es asignada a una unidad específica/ departamento/servicio dentro de un organismo, organización o entidad que es responsable de garantizar que todas las acciones se lleven a buen término hasta su finalización. Esencialmente, cada acción corresponde a las dos primeras columnas del modelo lógico basado en la evidencia de la *tabla B-1*. Cada acción se explica por sí misma, pero puede ser útil revisar la primera acción para asegurarnos de que se entiende la plantilla.

Uno de los insumos en el modelo lógico son los centros/instalaciones/servicios de tratamiento del uso de drogas (públicos y privados). Su identificación y localización se definen por lo tanto como un producto.

En el plan de acción, una acción es clasificar todos los centros/instalaciones/servicios de tratamiento del uso de drogas (públicos y privados) por zona, territorio o estado. (Bajo los supuestos del programa, para este ejemplo, los miembros del personal de estos centros tienen la responsabilidad de proporcionar información actualizada.) La siguiente columna del plan de acción identifica la persona responsable del cumplimiento de esta acción. En este caso, la Unidad de Reducción de la Demanda del Consejo Nacional de Drogas encabeza la iniciativa.

La siguiente tarea es la identificación de recursos. En el ejemplo, la Unidad de Reducción de la Demanda cuenta con miembros del personal que coordinarán con el personal de los centros/instalaciones/servicios de tratamiento del uso de drogas (públicos y privados). Por consiguiente, pueden considerarse recursos humanos. El siguiente elemento del plan de acción es la fecha prevista de finalización del proceso. Teniendo en cuenta la fecha límite o el plazo, según sea el caso, es importante garantizar responsabilidad en el emprendimiento y finalización de la acción. Por último, el plan enumera el resultado previsto de la finalización del primer paso: “Actualización de la red de tratamiento del uso de drogas.”

Tabla B-1. Plan de acción para aumentar la accesibilidad, la cobertura y la eficacia del tratamiento y rehabilitación del uso de drogas

¿Cuál es el problema? Bajas tasas medias de personas que reciben tratamiento y altas tasas medias de recaídas por el uso de drogas, debido a la falta de acceso a los servicios de tratamiento de drogas y la falta de cobertura de estos, así como a la baja calidad de los servicios.

Meta: Mejorar el bienestar físico y general de los ciudadanos mediante el uso sistemático de enfoques multidisciplinares para el tratamiento y rehabilitación de drogas.

Objetivo: Aumentar la accesibilidad, la cobertura y la eficacia del tratamiento y rehabilitación de drogas, incluidos los servicios para personas con enfermedades concurrentes. Mes y año, presupuesto/ejercicio fiscal

Actividades/ acciones	Parte responsable	Recursos necesarios (internos y externos)	Progreso de desempeño alcanzado	Fecha de finalización	Evidencia de mejora
¿Qué actividades son necesarias para implementar el programa/intervención (enumerarlas)?	¿Quién es responsable de llevar a cabo cada actividad? ¿Quién tiene facultades de supervisión?	¿Qué recursos necesitare (internos y externos) para completar cada actividad?	¿Cómo sabré que se ha logrado progresar en cada acción? Enumerar hitos de desempeño, mediciones de actividades, y otras métricas de desempeño para cada acción.	When do you expect to complete each activity step?	El resultado de haber finalizado cada acción—¿qué resultado se asociará con la finalización del plan de acción?
1 Clasificar de todos los centros/instalaciones/ servicios de tratamiento y rehabilitación de drogas (públicos y privados) por zona, territorio o estado.	Unidad de Reducción de la Demanda, Consejo Nacional de Drogas.	El personal de los centros/instalaciones/ servicios de tratamiento y rehabilitación de drogas (públicos y privados) tiene la responsabilidad de proporcionar información actualizada.	Centros/instalaciones/ servicios de tratamiento y rehabilitación de drogas identificados y localizados. Inventario de tratamientos, terapias y programas realizado.	2 meses.	Actualización de la red de tratamiento de drogas.
2 Realizar una evaluación situacional para determinar barreras y brechas en el acceso.	Unidad de Reducción de la Demanda, Consejo Nacional de Drogas. Consultor independiente.	Personal ya existente de la Unidad de Reducción de la Demanda. Consultor para planificar un estudio y recopilar y evaluar información (4 meses). Gastos de desplazamiento. Material.	Evaluación situacional realizada. Barreras y brechas identificadas. Plan para superar barreras y brechas definido.	6–8 meses.	Acciones para superar barreras y brechas en el acceso de los servicios emprendidas.
3 Calcular la cobertura de los centros/ instalaciones/servicios de tratamiento y rehabilitación de drogas.	Unidad de Investigación, Consejo Nacional de Drogas.	Tablets. Paquete de software estadístico. Gastos de desplazamiento.	Cobertura de los centros/instalaciones/ servicios de tratamiento y rehabilitación de drogas calculada.	3 meses.	Vecindarios, distritos o territorios sin cobertura identificados. Tipo de cobertura necesaria identificado.
4 Mejorar los sistemas de derivación, de los hospitales generales, la policía, el sistema de justicia penal y los servicios sociales a los centros/instalaciones/ servicios de tratamiento y rehabilitación de drogas.	Unidad de Reducción de la Demanda, Consejo Nacional de Drogas. Departamento de Sistemas de Salud, Ministerio de Salud (incluida la Unidad de Salud Mental). Unidad de Recuperación, Ministerio de Justicia. Servicios de Integración Social, Ministerio de Servicios Humanos y Seguridad Social.	Reuniones (salones y comidas). Gastos de desplazamiento.	Todos los sistemas de derivación revisados. Barreras y brechas identificadas. Canales de derivación fortalecidos.	15 meses.	Aumento de derivaciones adecuadas a los centros/instalaciones/ servicios de tratamiento y rehabilitación de drogas.

Actividades/ acciones	Parte responsable	Recursos necesarios (internos y externos)	Progreso de desempeño alcanzado	Fecha de finalización	Evidencia de mejora
¿Qué actividades son necesarias para implementar el programa/intervención (enumerarlas)?	¿Quién es responsable de llevar a cabo cada actividad? ¿Quién tiene facultades de supervisión?	¿Qué recursos necesitare (internos y externos) para completar cada actividad?	¿Cómo sabré que se ha logrado progresar en cada acción? Enumerar hitos de desempeño, mediciones de actividades, y otras métricas de desempeño para cada acción.	¿Cuándo se espera finalizar cada actividad?	El resultado de haber finalizado cada acción—¿qué resultado se asociará con la finalización del plan de acción?
5 Evaluar las intervenciones, los programas y los protocolos implementados de conformidad con los estándares de calidad para el tratamiento y la atención.	Unidad de Reducción de la Demanda, Unidad de Investigación, y Unidad de Servicios de Calidad, Consejo Nacional de Drogas y Ministerio de Salud.	Comprar software. Materiales. Reuniones (salones y comidas).	Estándares de calidad para el tratamiento y la atención acordados. Intervenciones, programas y protocolos evaluados. Intervenciones, programas y protocolos basados estándares de calidad para el tratamiento y la atención implementados.	8–12 meses.	Aplicación de altos estándares de calidad para el tratamiento y la atención en de la red de tratamiento y rehabilitación de drogas. Mayor eficacia del tratamiento mediante la reducción de recaídas y aumento de recuperaciones.
6 Capacitar al personal en la administración de intervenciones que cumplen con los estándares de calidad para el tratamiento y la atención.	Unidad de Reducción de la Demanda, Consejo Nacional de Drogas. Ministerio de Salud. Consultor contratado para ofrecer capacitación.	3 facilitadores (6 meses). Material de capacitación (libretas, lápices, certificados, etc.). Aula (sillas, mesas, pantalla, portátil, etc.). Comidas.	Programa/curso de capacitación desarrollado. Personal capacitado. Altos estándares de calidad para el tratamiento y la atención aplicados por el personal en su práctica diaria.	9 meses.	Aplicación de altos estándares de calidad para el tratamiento y la atención en de la red de tratamiento y rehabilitación de drogas. Mayor eficacia del tratamiento mediante la reducción de recaídas y aumento de recuperaciones.
7 Definir un programa específico que aborde la coexistencia de trastornos por abuso de sustancias con otros trastornos psiquiátricos.	Unidad de Reducción de la Demanda, Consejo Nacional de Drogas. División de Salud Mental, Ministerio de Salud. Expertos independientes.	2 expertos independientes (6 meses). Materiales (para el programa piloto y la implementación del programa). Medicamentos.	Programa para trastornos concurrentes desarrollado. Programa piloto llevado a cabo. Programa integrado en los centros/ instalaciones/servicios de tratamiento y rehabilitación de drogas.	18 meses.	Aumento de programas de tratamiento para trastornos concurrentes como parte de un enfoque integrado.

Ejemplo B-2

Plan de acción para un programa de subvenciones que proporciona recursos para la aplicación de la ley

La *tabla B-2* presenta un plan de acción para el desarrollo de un programa de vigilancia policial comunitaria que, mediante un incremento de recursos, expandirá la presencia de las fuerzas de seguridad en una comunidad que tiene altas tasas de delincuencia asociada con las drogas. Tel programa adopta un enfoque de prevención de la delincuencia en cuanto a que no busca necesariamente el arresto de individuos, sino más bien la represión del mercado de drogas ilícitas.

Tabla B-2. Plan de acción para un programa de subvenciones que proporciona recursos para la aplicación de la ley (a una localidad)

¿Cuál es el problema? Necesidad de recursos en todo el sistema de justicia penal para cerrar brechas en los programas, adoptar herramientas más eficaces para la prevención y el control de la delincuencia, y mejorar la salud y la seguridad públicas.

Meta: Mejorar la seguridad y salud públicas.

Objetivo: Reducir la delincuencia para crear comunidades más seguras. Programa de dos años: Subvención de dos años para una ciudad de tamaño medio para promover la vigilancia policial comunitaria.

Actividades/ acciones	Parte responsable	Recursos necesarios (internos y externos)	Progreso de desempeño alcanzado	Fecha de finalización	Evidencia de mejora
¿Qué actividades son necesarias para implementar el programa/intervención (enumerarlas)?	¿Quién es responsable de llevar a cabo cada actividad? ¿Quién tiene facultades de supervisión?	¿Qué recursos necesitaré (internos y externos) para completar cada actividad?	¿Cómo sabré que se ha logrado progresar en cada acción? Enumerar hitos de desempeño, mediciones de actividades, y otras métricas de desempeño para cada acción.	When do you expect to complete each activity step?	El resultado de haber finalizado cada acción—¿qué resultado se asociará con la finalización del plan de acción?
1 Compra de equipo: • Bicicletas • Cámaras corporales • Dispositivos de detección acústica de disparos • Kits de inyección segura	Jefe de la Policía o persona designada, como el capitán. Departamento de Compras y Adquisiciones	Subvención, fondos estatales o locales. Contratos de compras y adquisiciones.	Compra y despliegue del equipo. Capacitación sobre el uso del equipo completada.	6–9 meses.	Personal equipado y capacitado.
2 Contratar a un especialista en asuntos públicos con experiencia en vigilancia policial comunitaria.	Jefe de la Policía o persona designada, como el capitán. Departamento de Recursos Humanos.	Subvención, fondos estatales o locales.	Especialista en asuntos públicos contratado.	3–6 meses.	Desarrollo de una oficina/estrategia de asuntos públicos.
3 Llevar a cabo eventos de extensión comunitaria.	Departamento de Información Pública.	Estrategia/plan de divulgación pública.	Número de actividades extensión llevadas a cabo. Cantidad de material desarrollado. Número de miembros de la comunidad que atendieron a los eventos.	6–24 meses.	Mayor confianza de los ciudadanos en los oficiales de las fuerzas de seguridad.

Actividades/ acciones	Parte responsable	Recursos necesarios (internos y externos)	Progreso de desempeño alcanzado	Fecha de finalización	Evidencia de mejora
4 Contratar expertos en la materia para que proporcionen capacitación y asistencia técnica.	Jefe de la Policía o persona designada, como el capitán. Departamento de Compras y Adquisiciones.	Subvención, fondos estatales o locales. Contratos de compras y adquisiciones.	Número de cursos de capacitación. Número de miembros del personal/oficiales capacitados. Lista de materiales proporcionada por los expertos en la materia.	9–12 meses.	Mayor conocimiento del personal/oficiales sobre prácticas de vigilancia comunitaria.
5 Desarrollar políticas y procedimientos.	Jefe de la Policía o persona designada y expertos en la materia.	Modelo de políticas y procedimientos.	Políticas y procedimientos redactados y adoptados.	3–6 meses.	Manual de políticas y procedimientos revisado.
6 Desarrollar un plan de capacitación.	Departamento de Capacitación y expertos en la materia.	Plan de capacitación. Material/currículum de la capacitación.	Plan de capacitación desarrollado.	6–24 meses.	Currículum y plan de capacitación para el personal y oficiales que participan en el programa implementados.
7 Contratar y asignar personal y oficiales al programa.	Jefe de la Policía o persona designada, como el capitán. Departamento de Recursos Humanos.	Subvención, fondos estatales o locales.	Número de oficiales y personas contratado y asignado al programa. Porcentaje de oficiales asignados al programa.	Continuo.	Nuevo personal/oficiales en el departamento asignados al programa.
8 Capacitar al personal y oficiales.	Departamento de Capacitación y expertos en la materia.	Plan de capacitación. Material/currículum de la capacitación.	Número de miembros del personal/oficiales capacitados. Número de horas de capacitación completada.	6–24 meses.	Personal/oficiales capacitados.
9 Contratar a un evaluador para que lleve a cabo un análisis antes y después del impacto.	Jefe de la Policía o persona designada, como el capitán. Departamento de Compras y Adquisiciones.	Subvención, fondos estatales o locales. Contratos de compras y adquisiciones. Plan de la evaluación.	Informes provisionales para el personal del programa.	9–24 meses.	Informe final de la evaluación distribuido.
10 Realizar análisis (es decir, análisis de delincuencia/puntos de alta criminalidad) para determinar vecindarios objetivo.	Analistas en materia de delincuencia.	Datos locales (por ejemplo, llamadas de servicio e informes policiales).	Número de puntos de alta criminalidad identificados. Lista de tipos de problemas/delitos que impactan esos puntos de alta criminalidad.	Continuo.	Cambios positivos en las tendencias delictivas en puntos de alta criminalidad/comunidades locales.
11 Establecer relaciones con socios y proveedores locales.	Jefe de la Policía o persona designada, como el capitán. Oficina de Asuntos Públicos.	Lista de posibles socios y proveedores locales.	Aumento en el número de socios y proveedores locales que brindan apoyo al programa.	6–12 meses.	Aumento en el número de memorandos de entendimiento/acuerdos de colaboración con socios y proveedores locales.

Ejemplo B-3

Plan de acción para un programa de prevención escolar basado en el aula y guiado por docentes

La *tabla B-3* presenta un plan de acción para reducir el uso de sustancias entre los jóvenes mediante la implementación de una intervención escolar que enseña a los alumnos sobre el riesgo del uso de sustancias y habilidades para la vida que funcionan como factores de protección frente al uso.

Tabla B-3. Plan de acción para un programa de prevención escolar basado en el aula y guiado por los docentes

¿Cuál es el problema? Aumento de las tasas de uso de sustancias entre los jóvenes en la comunidad debido a varios factores, incluidos la baja percepción de riesgo asociado al uso de sustancias y las escasas habilidades para la vida que funcionan como factores de protección.

Meta: Reducir el uso de sustancias entre los jóvenes.

Objetivo: Fortalecer los esfuerzos de prevención escolar como un medio para reducir el uso de sustancias entre los adolescentes.

Actividades/ acciones	Parte responsable	Recursos necesarios (internos y externos)	Progreso de desempeño alcanzado	Fecha de finalización	Evidencia de mejora
¿Qué actividades son necesarias para implementar el programa/intervención (enumerarlas)?	¿Quién es responsable de llevar a cabo cada actividad? ¿Quién tiene facultades de supervisión?	¿Qué recursos necesitaré (internos y externos) para completar cada actividad?	¿Cómo sabré que se ha logrado progresar en cada acción? Enumerar hitos de desempeño, mediciones de actividades, y otras métricas de desempeño para cada acción.	When do you expect to complete each activity step?	El resultado de haber finalizado cada acción—¿qué resultado se asociará con la finalización del plan de acción?
1 Preparar un presupuesto para el programa.	Administradores escolares.	Docentes. Persona encargada de desarrollar el programa. Oficial financiero.	Presupuesto preliminar se lleva a la junta escolar y se utiliza para solicitar financiamiento.	1–3 meses.	Presupuesto preliminar propuesto para financiamiento.
2 Obtener la aprobación de la junta escolar.	Administradores escolares.	Período escolar.	Aprobación para proceder con el programa de prevención.	2–5 meses.	Programa aprobado.
3 Procurar financiamiento de una subvención.	Administradores escolares.	Subvención, fondos estatales o locales. Contratos de adquisición.	Financiamiento obtenido.	3–9 meses.	Presupuesto final terminado y fondos de la subvención obtenidos.
4 Identificar un miembro del personal para implementar y monitorear el programa (director del programa).	Miembro del personal docente o de asesoramiento.	Lista de miembros del personal con experiencia/ conocimientos especializados/ intereses en la prevención.	Se otorgan nuevas funciones laborales a un miembro del personal y ha sido aprobado por la asociación de docentes.	3–9 meses.	Director del programa identificado.
5 Identificar un currículum para el programa de prevención.	Director del programa.	Publicaciones existentes sobre el programa de prevención.	Currículum seleccionado.	3–9 meses.	Currículum aprobado.

Actividades/ acciones	Parte responsable	Recursos necesarios (internos y externos)	Progreso de desempeño alcanzado	Fecha de finalización	Evidencia de mejora
6 Comprar y distribuir materiales para programas de prevención basados en la escuela.	Director del programa.	Materiales del programa para su distribución.	Se precisa de la lista de materiales del programa para su distribución (por ejemplo, plan de distribución, número de copias, y lugares donde colgar pancartas).	6–12 meses.	Materiales del programa distribuidos al personal, estudiantes y en toda la escuela.
7 Desarrollar y llevar a cabo un plan para estudiantes y docentes.	Expertos en la materia y director del programa.	Plan de capacitación. Materiales de la capacitación/ currículum.	Plan de capacitación desarrollado.	6–24 meses.	Currículum y plan de capacitación para implementar el programa desarrollados.
8 Hacer una encuesta previa entre los estudiantes.	Expertos en la materia y director del programa.	Encuesta previa para medir las actitudes de los estudiantes sobre el uso de sustancias.	Políticas y procedimientos redactados y adoptados.	9–12 meses.	Resultados de la encuesta previa que miden resultados clave analizados.
9 Impartir el currículum según el plan de capacitación.	Director del programa, expertos en la materia y docentes.	Currículum.	Número de miembros del personal capacitados. Número de estudiantes capacitados. Dosificación de la capacitación. Porcentaje de todos los miembros del personal/estudiantes capacitados. Cantidad de materiales distribuidos	Continuo.	Personal/ funcionarios nuevos del departamento asignados al programa.
10 Realizar una encuesta posterior entre los estudiantes.	Departamento de capacitación y expertos en la materia.	Plan de capacitación. Materiales de la capacitación/ currículum.	Número de miembros del personal/ funcionarios capacitados. Número de horas de capacitación completadas.	18–24 meses.	Resultados de la encuesta posterior que miden resultados clave analizados.
11 Presentar los resultados a la junta/ comunidad escolar.	Director del programa y administradores escolares.	Análisis de los resultados de las encuestas previa y posterior (informe de progreso).	Publicación del informe final.	18–24 meses.	La junta escolar tiene suficiente información para determinar la eficacia del programa y si debería continuar.

Cómo vincular un modelo lógico con un plan de acción a efectos de realizar la estimación de los costos del programa

Este apéndice describe la forma en que un modelo lógico y su plan de acción correspondiente pueden utilizarse para estimar los gastos presupuestarios nuevos o adicionales asociados con una intervención específica. Tal y como esta guía ha enfatizado, la implementación de una intervención dotada de los recursos suficientes es esencial para el éxito de una estrategia. Ello implica garantizar que las personas responsables de asignar fondos para el programa estas informadas de cualquier gasto adicional necesario asociado con la intervención.

Este apéndice muestra un ejemplo que utiliza el modelo lógico presentado en la *tabla A-1* y su plan de acción respectivo presentado en la *tabla B-1*.

Antecedentes sobre las categorías de costos

El concepto de costo es básico. Plasma los costos directos e indirectos de la implementación de un plan de acción o cualquier tarea (es decir, los costos que son directamente gestionados y los costos ocasionados indirectamente en un segundo plano).

- **Costos directos** son aquellos asociados con el costo de un producto o servicio específico. Son de índole variable e incluyen elementos tales como el personal que participa en la prestación del servicio, así como horas. Estos costes son una función del nivel de prestación de servicios y es probable que disminuyan en cuanto a los costos por unidad con el paso

del tiempo, ya que algunos elementos de los costos directos pueden tener descuentos debido al volumen de uso. Por ejemplo, si la prestación de un servicio incluye material impreso, este coste a menudo se reducirá con un aumento del producto debido a los descuentos por volumen.

- **Costos indirectos** son aquellos que ocurren independientemente de la cantidad de programas o servicios prestados. Normalmente incluyen costos tales como los asociados con el departamento de recursos humanos (por ejemplo, la administración de nóminas y otros aspectos relacionados con los empleados asignados a la implementación del plan). Asimismo, pueden incluir los costos asociados con el espacio físico y el equipo (es decir, el lugar de trabajo de los empleados asignados). Una distribución proporcional de estos costos entre asignaciones o tareas específicas, como las del plan de acción) es poco viable. Sin embargo, generalmente, las empresas o proveedores de programas registran estos costos en la tasa de costos indirectos, por ejemplo, el 25 %, se aplica a los costos directos. Por ejemplo, si se calcula que los costos directos serán \$100, entonces, se añadirán unos \$25 adicionales a la estimación cuando se determinan los costos totales.

Por ejemplo, consideremos los costos asociados con el aumento de la accesibilidad, la cobertura y la eficacia de los servicios de tratamiento y rehabilitación de drogas. Los costos directos son aquellos asociados con los servicios de consultoría, gastos de desplazamiento, materiales de capacitación para educar al personal, medicamentos, y así sucesivamente. Los costos indirectos incluyen los sueldos mensuales del personal, los servicios jurídicos para garantizar que las actividades planeadas son correctamente gestionadas de conformidad con las leyes y reglamentos, las prestaciones de salud y de jubilación, entre otros¹⁶.

¹⁶En los presupuestos del gobierno, los costos de capital normalmente se incluyen en el primer año del programa y, por lo tanto, no se observan en los años posteriores. En esta guía se adopta este enfoque.

Uso del modelo lógico y del plan de acción para la estimación de costos (presupuesto)

Como ya se ha señalado, este ejemplo utiliza el modelo lógico y el plan de acción para aumentar la accesibilidad, la cobertura y la eficacia de los servicios de tratamiento y rehabilitación de drogas. La *tabla A-1* muestra cómo un insumo conduce a las actividades, las cuales, a su vez, dan lugar a los productos y resultados. La *tabla B-1* convierte el modelo lógico en un plan de acción que puede utilizarse para definir los recursos necesarios.

El primer paso en la determinación de costos es escanear el plan de acción a fin de identificar lo que puede corresponder a las categorías de costos directos o indirectos. Como recordatorio, los costos indirectos son aquellos que absorbe la organización y que no se atribuyen directamente a un programa o actividad específicos. En otras palabras, son recursos existentes que ya se han pagado a través de las operaciones generales de la organización.

Tabla C-1. Estimación de costos directos para aumentar la accesibilidad, la cobertura y la eficacia de los servicios de tratamiento y rehabilitación de drogas

Actividades/ acciones	Recursos necesarios (internos y externos)	Tipo de costo	2 años: 2022 y 2023 Estimación de costos (en dólares estadounidenses)
Clasificar todos los centros/ instalaciones/servicios de tratamiento y rehabilitación de drogas (públicos y privados) por zona, territorio o estado.	Miembros del personal.	Indirecto.	\$400.000 anualmente (10 trabajadores de la Unidad de Reducción de la Demanda).
Realizar una evaluación situacional para determinar barreras y brechas en el acceso.	Miembros del personal. Consultor. Gastos de desplazamiento. Materiales.	Indirecto Directo Directo Directo	N/A (ya está presupuestado). 4 meses x \$3.000 = \$12.000. \$2.600 (\$0,58 tasa/milla). \$900.
Calcular la cobertura de los centros/ instalaciones/servicios de tratamiento y rehabilitación de drogas.	Tablets. Paquete de software estadístico. Gastos de desplazamiento.	Directo Directo Directo	\$300 x 8 mesas = \$2.400. \$1.500 (compra de una sola vez). \$1.200 (\$0,58 tasa/milla). Salones (no hay costo); comidas \$500 (\$15/persona). \$800 (\$0,58 tasa/milla).
Mejorar los sistemas de derivación, de los hospitales generales, la policía, el sistema de justicia penal y servicios sociales a los centros/ instalaciones/servicios de tratamiento y rehabilitación de drogas.	Reuniones (salones y comidas). Gastos de desplazamiento.	Directo Directo	
Evaluar las intervenciones, los programas y los protocolos implementados de conformidad con los estándares de calidad para el tratamiento y la atención.	Software. Materiales. Reuniones (salones y comidas).	Directo Directo Directo	\$1.200 (compra de una sola vez). \$3.500 Salones (no hay costo); 400 (\$15/persona).
Capacitar al personal en la administración de intervenciones que cumplan con los estándares de calidad para el tratamiento y la atención.	3 facilitadores. Material de capacitación. Aula (sillas, mesas, pantalla, portátil, etc.). Comidas.	Directo Directo Directo Directo	6 meses x \$2.500 = \$45.000. \$8.000 (libretas, lápices, certificados, etc.). \$850 x 2 laptops = \$1.700 \$1.500 (\$15/persona).
Definir un programa específico que aborde la coexistencia de trastornos por abuso de sustancias con otros trastornos psiquiátricos	2 expertos independientes (6 meses). Materiales (para el programa piloto y la implementación del programa). Medicamentos.	Directo Directo Directo	6 meses x \$3.500 = \$21.000 x 2 = \$42.000. \$120.000. \$150.000.

Métodos y plantillas de apoyo para el seguimiento y evaluación de una política nacional sobre drogas

A

Pasos sugeridos para la evaluación de un programa

Paso 1: Involucrar a las partes interesadas

Paso 2: Describir el programa

Paso 3: Focalizar la evaluación

Paso 4: Recopilar evidencia creíble

Paso 5: Justificar las conclusiones

Paso 6: Garantizar el uso de las conclusiones de la evaluación y compartir las lecciones aprendidas

Paso 1:

Involucrar a las partes interesadas

- Identificar a las partes interesadas, e involucrarlas en la evaluación de la situación de drogas y en el proceso de formulación de la política.
- Incluir los programas pertinentes en funcionamiento de las partes interesadas; garantizar que las partes interesadas aceptan el programa.

Paso 2:

Describir el programa

Como mínimo, la descripción del programa debe abordar lo siguiente:

- Las necesidades específicas de los servicios del programa en la comunidad.
- La población objetivo de los servicios del programa.
- El contexto en que el que opera el programa,
- Objetivos del programa.
- Etapas del desarrollo del programa.
- Recursos/insumos del programa, y
- Las actividades del programa y los resultados previstos (productos y resultados).

La descripción también debe:

- Proporcionar el ámbito de aplicación del programa (los componentes del programa y cómo están interconectados).
- Servir como un “mapa” que ayude a asegurar que se tomen decisiones sistemáticas sobre lo que se va a medir en el proceso de evaluación y que no hay lagunas en la información.

- Ayudar a organizar los indicadores y a asegurar que ninguno se pase por alto.
- Comunicar visualmente por qué los indicadores y las herramientas son importantes en el esquema global de los esfuerzos del programa a los fines de lograr resultados.

Paso 3:

Focalizar el diseño de la evaluación

Evaluación del proceso

- En el caso de programas establecidos, las evaluaciones del proceso ayudan a las partes interesadas del programa a comprender por qué los programas están alcanzando tales resultados, y sirven para complementar la evolución de los resultados.
- En el caso de programas nuevos, las evaluaciones del proceso ayudan al personal a encontrar y corregir los problemas antes de que puedan afectar el programa.

Evaluación de los resultados

- Las evaluaciones de resultados muestran si un programa alcanzó los efectos deseados. Responden a la pregunta, ¿Las actividades del programa produjeron los cambios que se buscaban?
- El modelo lógico es el mejor instrumento para la “trazabilidad” de los factores que contribuyen al buen o mal desempeño de un programa.
- La metodología de la evaluación y su alcance deben basarse en las principales preguntas que busca responder (es decir, las entrevistas a las partes interesadas para evaluar cómo se ha recibido el programa y si, de hecho, está produciendo los efectos deseados).

Paso 4:

Recopilar evidencia creíble

- Determinar los indicadores (es decir, qué se va a medir y que tipo de información es necesaria para responder a la pregunta de la evaluación). Posteriormente, identificar las fuentes de información (es decir, dónde se puede encontrar esta información)
- Determinar el método de recopilación de información (es decir, cómo se va a recopilar la información).
- Especificar el plazo de tiempo para la recopilación de información (es decir, cuándo se va a recopilar la información).

Paso 5:

Justificar las conclusiones

- Analizar la información observando qué significan los datos, además de lo que dice, y entonces sacar conclusiones.
- Justificar las conclusiones de la evaluación; hay que asegurar que los resultados sean precisos y útiles para que sean de máximo valor.

Paso 6:

Garantizar el uso de los resultados de la evaluación y compartir las lecciones aprendidas

- Todos los participantes y las partes interesadas en la evaluación deben recibir la información que resume las conclusiones de la evaluación y sus recomendaciones. Aunque se puede optar por efectuar diferentes recomendaciones para distintos usuarios de la evaluación, en todas las recomendaciones deben destacarse las acciones que pueden adoptarse para mejorar el programa.

(B)

Hoja de trabajo de medidas

	Interna	Externa
Insumo		
Producto		
Resultado		
Eficacia		
Calidad		

(C)

Objetivos de desempeño

Categoría	Interno	Externo
Eficacia:		
Insumo		
Producto		
Resultado		
Impacto		
Eficacia:		
Costo/unidad del servicio		
Calidad		

D

Selección de la matriz de criterios para elegir medidas clave para el presupuesto ejecutivo

Objetivos de desempeño	Alineación con la misión y los objetivos	Importancia a efectos legales	Importancia para las partes interesadas	Importancia para los ejecutivos y gestores	Total
#1					
#2					
#3					
#4					
#5					
#6					

Glosario

Actividades: las medidas adoptadas o la labor realizada a través de las cuales los insumos, tales como los fondos, la asistencia técnica y otros tipos de recursos, se movilizan para producir resultados concretos.

Alineación: las metas individuales, de equipo o departamentales e incentivos vinculados al logro de los objetivos estratégicos.

Análisis de brechas: el proceso para analizar cualquier disparidad o “brecha” que exista entre el estado actual y el deseado.

Clientes internos y externos: cualquier persona o grupo interno cuyo trabajo depende de otras unidades de trabajo o de las personas dentro de la misma organización; cualquier usuario externo de los productos o los servicios de la organización.

Cultura: la conciencia e internalización de la misión, la visión y los valores fundamentales necesarios para ejecutar la estrategia nacional sobre drogas.

Desempeño: el grado en que una intervención o un socio de la intervención opera de acuerdo con criterios específicos, normas y directrices, o logra alcanzados de conformidad con las metas o planes establecidos.

Efectividad: en qué medida se lograron o se esperan lograr los objetivos de la intervención, teniendo en cuenta su importancia relativa. Eficacia es un término relacionado.

Eficiencia: una medida económica sobre la forma en que los recursos/insumos (fondos, conocimientos especializados y tiempo) se convierten en resultados.

Estudio de línea de base: un análisis que describe la situación antes del desarrollo de una intervención, contra la que se puede evaluar o comparar el progreso

Evaluación: La evaluación sistemática y objetiva del diseño, ejecución y resultados de una política, programa o proyecto en curso o finalizado. El objetivo es determinar la pertinencia y el cumplimiento de los objetivos, la eficiencia, la eficacia, el impacto y la sostenibilidad de la política, programa, proyecto o intervención. Una evaluación debe proporcionar información que sea creíble y útil, facilitando la incorporación de las lecciones aprendidas en el proceso de decisión de los receptores y los donantes.

Grupo objetivo: las personas u organizaciones específicas para el beneficio de los cuales se emprende la intervención.

Impactos: efectos a largo plazo positivos y negativos, primarios y secundarios producidos, directa o indirectamente, intencionales o no intencionales, por el desarrollo de la intervención.

Indicadores de desempeño: las variables que permite la verificación de los cambios en el desarrollo de una intervención o que muestran resultados en relación con lo que fue planeado.

Indicadores: las características específicas, observables y medibles (cuantitativas o cualitativas) que proporciona un medio sencillo y fiable para medir el desempeño, para reflejar los cambios relacionados con una intervención o para ayudar a evaluar el desempeño de un factor de desarrollo.

Insumos: los recursos financieros, humanos y materiales utilizados para el desarrollo de la intervención

Mediciones/métricas de desempeño: un sistema para evaluar el desempeño de las intervenciones en relación con las metas declaradas.

Medidas: el tamaño, la cantidad, el porcentaje o el grado de algo que define cómo se evaluará el progreso.

Metas: un objetivo de orden superior al que la intervención está destinada a contribuir. Las metas resumen los resultados fundamentales y los resultados temáticos generales para las instituciones. Son amplias y transversales por naturaleza.

Misión: función específica que desempeña una organización o institución.

Modelo lógico: una herramienta de gestión que se utiliza para mejorar el diseño de las intervenciones. Implica la identificación de elementos estratégicos (insumos, productos, resultados e impactos) y su relación causal, así como los indicadores y los supuestos o riesgos que pueden influir en el éxito y el fracaso de la intervención. Los modelos lógicos facilitan la planificación, ejecución y evaluación de una intervención.

Objetivos: el fin que se busca o al que se desea llegar. Los objetivos describen cómo lograr la meta de una política, programa o intervención

Objetivos de desempeño: algo tangible (por ejemplo, un producto, servicio o actividad) que se utiliza para identificar las expectativas de desempeño.

Partes interesadas: las instituciones, organismos, organizaciones de la sociedad civil o entidades que comparten los mismos intereses y propósitos.

Planificación estratégica: una actividad de gestión organizacional que se utiliza para establecer prioridades, definir una estrategia o dirección y ayudar a tomar decisiones sobre la asignación de recursos para llevar esa estrategia a buen término. Una buena planificación estratégica articula no solo hacia donde va la organización, y las acciones necesarias para avanzar, sino también cómo sabrá la organización si resulta exitosa.

Productos (output): los productos, bienes de capital y servicios que resultan de una intervención; también puede incluir cambios resultantes de la intervención que sean relevantes para el logro de los resultados.

Resultados: los productos, resultados o impactos (intencionales o no, positivos y / o negativos) de una intervención.

Resultados (outcomes): el efecto o consecuencia (es decir, cómo se verán los resultados) de una intervención.

Seguimiento: una función continua que utiliza la recopilación sistemática de datos sobre determinados indicadores. Facilita la gestión a los actores principales de un curso de intervención, con indicación del grado de avance y el logro de los objetivos y los progresos en la utilización de los fondos asignados

Supuestos: hipótesis sobre factores o riesgos que podrían afectar el progreso o el éxito de una intervención de desarrollo.

Valores fundamentales: Creencias fundamentales que sustentan la cultura de una organización.

Visión: estado futuro ideal de la organización y sus relaciones con las partes interesadas.

