

PREVIENE: un modelo de intervención local para el desarrollo de políticas comunales de drogas

**María Soledad Coca Herrera
Carolina Bruce Ahumada**

I. Presentación

El abordaje de la problemática de drogas en Chile se ha desarrollado mediante distintos paradigmas de intervención desde la década del ochenta a la fecha. Estos paradigmas han estado en relación con la estructuración social e institucional que el país ha desarrollado. En ese sentido, se ha avanzado desde una lógica basada en la asistencialidad, para paulatinamente dar paso a la estructuración de formas más participativas, pertinentes y coherentes con una lógica de desarrollo social territorial, acordes al desarrollo de las instituciones tanto gubernamentales como locales vinculadas a la prevención del consumo y tráfico de drogas.

El presente documento, pretende dar cuenta de la experiencia desarrollada por el Gobierno de Chile en el ámbito local, para la articulación y gestión de políticas comunales de prevención del consumo y tráfico de drogas que respondan a las realidades comunales de manera pertinente, coherente y participativa.

II. Antecedentes Histórico - Institucionales

Con el advenimiento de la democracia, la problemática de drogas se constituye en una preocupación importante de trabajar para los gobierno de la concertación, por lo que en el año 1990 se crea mediante el decreto supremo N° 683 el Consejo Nacional para el Control de Estupefacentes (CONACE) este consejo se plantea como un comité interministerial asesor del Presidente de la República, y se constituyó en una instancia de alto nivel jerárquico (Ministros y Jefes de Servicio).

El mismo decreto que creó el Consejo, sentó las bases para la constitución de una Secretaría Ejecutiva, de funcionamiento permanente, conformada por profesionales que asesoran y desarrollan propuestas metodologías y mecanismos de intervención y a la que se le confió la misión de implementar los acuerdos del Consejo Nacional. En este instrumento constan, además, las dos primeras tareas que debió asumir la Secretaría Ejecutiva, a saber, elaborar una propuesta de una política y plan nacional, comprensivos de todos los aspectos del problema, y un nuevo marco legal en materia penal.

En ese sentido, en el año 1993 se publica la Política Nacional de Drogas, que establece los principios rectores para la intervención en drogas en Chile y en el año 1995 se promulga la ley 19.366 que sanciona el tráfico ilícito de estupefacentes sustancias psicotrópicas.

En este contexto se desarrolla la intervención local para abordar la problemática de drogas cuyos inicios se desarrollan en el año 1995, cuando CONACE, en conjunto con la Universidad de Chile y la Secretaría general de Gobierno, desarrollan una propuesta de intervención que consistió en el diseño y ejecución de un programa piloto de intervención social en el área de prevención comunitaria, el cual fue ejecutado por un equipo interdisciplinario en tres comunas de la región metropolitana.

La estrategia utilizada en este programa, consistió en el apoyo a la formación y desarrollo de redes comunales de prevención del consumo de drogas, mediante la instalación de capacidades de gestión, coordinación, formulación y evaluación de proyectos de prevención, en organizaciones y actores de los ámbitos institucional y comunitario.

Esta estrategia se evaluó, modelizó y validó para dar paso en el año 1999 al programa "SISCOP" Sistema Comunal de Prevención, cuyo objetivo era instalar en el espacio comunal una estructura que fortalezca las capacidades locales para abordar la problemática de drogas y que dé cuenta de los factores involucrados y de sus posibles soluciones, otorgándole la máxima visibilidad, reconocimiento social y comunitario y legitimidad en el universo simbólico de la comuna. Este programa se implementó en 56 comunas del país

Uno de los principales componentes del SISCOP fue la **Comisión Comunal**: definida como una instancia que posibilita el componente participativo y de empoderamiento ciudadano del problema de drogas para su resolución. Correspondió a la Comisión, en una primera etapa, participar en la realización del diagnóstico y planificación de la estrategia comunal, así como también entregar la focalización para el desarrollo de programas que implemente CONACE en la comuna y que consideren un proceso de focalización comunal, como por ejemplo el programa de desarrollo comunitario, consistente en un fondo concursable destinado a financiar proyectos de prevención de drogas en el ámbito comunitario.

De forma sucesiva, los gobiernos de la concertación han asumido el trabajo de CONACE potenciando la gestión realizada, lo que se refleja en los progresivos aumentos presupuestarios de la institución así como el desarrollo de estructuras regionales, similares a la estructura nacional que sustentan y monitorean la intervención en drogas realizada a nivel regional y comunal.

Coincidente con lo anterior, en el año 2000 el gobierno del Presidente Lagos, haciendo eco de que la problemática de drogas es multifactorial y cambiante, asigna a la secretaría Ejecutiva de CONACE la tarea de revisar y actualizar tanto la política y plan nacional de drogas, como la Ley 19.366 considerando el contexto nacional y mundial respecto de la temática de drogas.

Es así que en el año 2003 se publica la Estrategia Nacional sobre Drogas. El diseño de esta Estrategia, que perfecciona y supera la Política y Plan Nacional de Prevención y Control de Drogas vigente desde mayo de 1993, se sustenta en un elenco coherente de políticas, programas, proyectos y acciones articulando de manera armónica a todas las instituciones del Estado vinculadas al tema desde los niveles ministeriales, regionales, municipales y comunitarios.

Esta Estrategia atiende muy especialmente el trabajo en las comunas, por ser éstas el espacio natural e inmediato de la participación ciudadana y de la vida cotidiana; donde los lazos de confianza y solidaridad -indispensables para mejorar la calidad de vida del colectivo- se ven afectados por la problemática de drogas tanto en sus dimensiones de demanda como de oferta -consumo y tráfico -.

Los principios que le dan sentido a la Estrategia Nacional sobre Drogas son cuatro y dicen relación con:

La Integralidad, Implica asumir una mirada multidimensional, capaz de comprender que los problemas de drogas tienen motivaciones culturales, sociales y económicas; y que impactan sobre la salud, la economía, las normas que rigen el tejido social y sobre la seguridad nacional e internacional.

La Corresponsabilidad a nivel internacional, implica un compromiso ético y político en orden a cooperar y tratar en conjunto problemas que atraviesan regiones y Estados. A nivel nacional, la corresponsabilidad implica la cooperación entre la ciudadanía y los distintos actores de la sociedad civil y del Estado, que cumplen con deberes y funciones en el campo de la reducción de la oferta y demanda de drogas.

El Equilibrio entre la oferta y la demanda implica abordar con el mismo énfasis los problemas relacionados con el consumo y tráfico de drogas, en un marco de refuerzo recíproco del efecto de estas acciones. A mayores logros en reducir la demanda y el abuso de drogas, menos posibilidades tendrá el narcotráfico de expandir sus mercados y menores serán los delitos y situaciones de violencia derivados del abuso de sustancias.

La participación social es un principio que promueve activamente el compromiso ciudadano con el fenómeno de la droga, mediante la creación de canales que permitan recoger y estimular las iniciativas ciudadanas y lograr su adhesión a programas, proyectos y acciones.

Por otra parte en el año 2005 se promulga la Ley Nº 20.000, la cual reemplaza la ley 19.366 que sanciona el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas.

En este contexto y en relación a la intervención territorial durante el año 2000 se da cuenta de una instalación a nivel comunal principalmente relacionada a la inserción y validación a nivel municipal del programa, SISCOP así como de un incipiente pero creciente grado de inserción comunitaria en la implementación de las acciones vinculadas a la gestión del programa.

Durante el año 2001 y con la estructuración de la intervención por parte de la institución de gobierno encargada de coordinar las políticas de drogas en Chile – CONACE- en creciente desarrollo se opta por reestructurar el SISCOP, adecuándose la intervención comunal hacia una respuesta organizada desde el nivel central en sus ámbitos de intervención pero que posibilite recoger y aplicar las necesidades, recursos y experiencias locales en prevención del consumo y tráfico de drogas. En ese sentido se re - perfila el programa incluso cambiando su nombre desde SISCOP a PREVIENE el cual se implementa en la actualidad en 93 comunas del país, las cuales en su mayoría cuentan con características urbanas de más de 35.000 habitantes, y con índices de población joven, desarrollo humano, pobreza y consumo de drogas que ameritan la intervención articulada, sistemática, pertinente y oportuna para su abordaje.

III. PREVIENE como modelo de intervención local para el desarrollo de políticas comunales de drogas.

3.1 Antecedentes

El Programa PREVIENE, como modelo de intervención, se construye a partir de los lineamientos de la política gubernamental en materia social, que tienen como eje orientador de la acción, la descentralización - desconcentración en el diseño, ejecución y evaluación de

éstas políticas. Se busca que la “respuesta publica” frente a temas sociales de gran relevancia para la calidad de vida de las personas, como lo es la temática del consumo y tráfico de drogas, desarrolle estrategias y metodologías capaces de recoger las necesidades, demandas y propuestas de los propios destinatarios a los cuales estas políticas están dirigidas.

El programa por tanto es la expresión comunal de la institución, que posibilita la implementación de la Estrategia Nacional sobre Drogas en el nivel local. En este contexto parece necesario reflexionar en torno al alcance y características que asume el abordar un problema social desde la lógica de política pública, entendida ésta como “un conjunto articulado de acciones - que incluyen el nivel nacional, regional y local- que pretende alcanzar en forma sistemática y coherente ciertos objetivos de interés para el bienestar de toda la sociedad civil”, Podestá (2001). Esta articulación de acciones requiere del trabajo conjunto de los órganos del estado y la sociedad civil; por tanto, hablar de política pública es hablar de articulación, de convergencia, y de complementariedad entre distintos actores y niveles que mantienen durante el proceso su propia identidad y autonomía.

En la actualidad, el proceso de construcción de políticas públicas, ha ido evolucionando hacia un enfoque de carácter más bien promocional, con un marcado énfasis hacia la descentralización - desconcentración, la participación y la utilización de las capacidades instaladas. Esta renovación en la forma de hacer política pública, implica ciertamente, el desarrollo de a lo menos cuatro características centrales: la transversalidad en las formas de abordar las problemáticas, la exploración de nuevos espacios, la convocatoria de nuevos actores y la validación de nuevos métodos de transformación de la realidad, particularmente desde el accionar de las ciencias sociales.

La transversalidad en el abordaje de la realidad social implica reconocer que los problemas sociales son multicausales en su origen y heterogéneos en sus manifestaciones y consecuencias; hecho que evidentemente contrasta con la forma tradicional en que el Estado ejecutó por años gran parte de sus políticas sectoriales, diseñadas desde una mirada parcelada, atomizada, unicausal y unidireccional en su respuesta. El superar estos déficit en el diseño, ejecución y planeamiento de las políticas ha llevado a la necesidad de generar modelos de intervención capaces de articular intersectorialmente la respuesta pública frente a una determinada problemática social.

Hoy en día el hacer política pública con capacidad de impacto desde cualquier sector, implica necesariamente tener la habilidad de negociar con otros, de convocarlos, de integrarlos y direccionar sus energías y recursos hacia propuestas comunes. Desde esta lógica, el promover y facilitar el tránsito desde acciones, planes y programas sectoriales hacia una política pública de abordaje intersectorial del consumo y tráfico de drogas, se constituye en el gran desafío que tiene hoy CONACE como órgano coordinador de las políticas en esta materia.

No obstante lo anterior, la política no solo debe contener una mirada transversal, que cruce e integre a otros sectores para hacer que estos se sumen a la acción conjunta; sino que además implica que, en su diseño y ejecución debe considerar la existencia y especificidad de los niveles central, regional y local. La política debe ser capaz de “transitar” por estos niveles en forma fluida, integrando los requerimientos diferenciados propios de cada nivel, sin perder su esencia y su integralidad. Por otra parte, debe aportar al bien común y

considerar las necesarias transformaciones estructurales, la resolución de problemas sectoriales o temáticos, la asignación de recursos y la optimización de situaciones.

Sin dudas es el nivel comunal en el que verdaderamente la política pública se plasma y pone a prueba su capacidad y talento para integrarse a procesos más profundos y complejos de desarrollo social y para promover y facilitar el ejercicio de derechos ciudadanos, directamente vinculados con la calidad de vida.

Lograr que el “aterrizaje” de la política central en el espacio local, sea armónico, democratizador e integrador no es necesariamente un ejercicio fácil de realizar. Es en este ámbito donde las políticas rinden su mayor prueba en términos de desplegar su potencial “catalizador” de cambio social; su capacidad de provocar, de articular, de dirigir y de orientar procesos que confluyan al desarrollo local, como parte del desarrollo global del país.

El trabajar territorialmente, focalizando programas u acciones a nivel comunal, facilita la inserción de la política nacional en el nivel local y fortalece los procesos de desarrollo local, permitiendo a la vez la apropiación, recreación, sustentabilidad y perfeccionamiento de la política central. Dicho de otra manera, la expresión comunal de la política debe incentivar el desarrollo de dinámicas sociales, en que los diferentes actores de la comunidad, en base a los lineamientos de la política central, consigan potenciar una serie de recursos, fuerzas y capacidades propias que permitan la superación del problema.

3.2 Los municipios y su rol estratégico en la construcción de la política

El desarrollo local esta directamente vinculado con el fortalecimiento de la gestión del gobierno comunal, razón por la cual resulta indispensable trabajar con los municipios en esta tarea. El municipio es el actor por excelencia articulador del desarrollo y en un contexto democrático debiera llegar a ser el motor, de la comunidad. Una especie de instancia reguladora, articuladora y estimuladora de los diferentes procesos y actores que dan vida a la localidad.

La importancia del nivel municipal ha ido en aumento, en los últimos años y ello por el interés de entregarle al gobierno local más poder, atribuciones y representatividad. Esta tendencia se enmarca en un proceso que intenta descentralizar la gestión pública apuntando a la diversificación de los centros de decisión y de poder, potenciando procesos democráticos de gestión regional y comunal, en la perspectiva de dinamizar y modernizar la gestión pública. De allí que, democratización, descentralización y participación se refuerzan entre sí.

Paulatinamente el asistencialismo puro y el subsidio como método de resolución de problemas sociales, ha dado paso a acciones que sin dejar la mayor parte de las veces de incorporar estos componentes, integran acciones orientadas hacia la sensibilización y el desarrollo de las capacidades sociales de las personas y grupos.

Si hoy día examinamos la realidad municipal, observamos que si bien, apostar al municipio es apostar a un desarrollo local integrado, debemos considerar las limitaciones de las estructuras locales. La elaboración de los Planes de Desarrollo Comunal aún no alcanza una mayor madurez en tanto expresión de la voluntad popular, ni tampoco como instrumento orientador de la gestión pública local. No obstante el municipio debe constituirse en el coordinador natural de las acciones que potencien el desarrollo local – regional.

Por otra parte, es necesario tener en cuenta que en muchos municipios del país, no se cuenta con toda la capacidad técnica necesaria y existe una sobrecarga de tareas para abordar las problemáticas sociales.

Como podemos observar esta apuesta de trabajar con los municipios no esta exenta de obstáculos a superar en el tiempo, no obstante y como ya se dijo es un mandato y un desafío para la política central, legitimar su inserción en el gobierno local que adquiere vigencia en tanto tiene que ver con la tendencia hacia la descentralización y la desconcentración de las políticas públicas.

En este marco se sitúa la propuesta del Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes (CONACE), al desarrollar a través del PREVIENE, iniciativas de gestión local que hagan más pertinente y cercanas al territorio las acciones definidas en la Estrategia Nacional sobre Drogas.

3.3 PREVIENE como modelo de intervención local hacia el desarrollo de políticas comunales de drogas

Como ya se ha mencionado, la experiencia acumulada en el ámbito nacional e internacional indica que es el entorno inmediato de las personas el que puede favorecer la emergencia o fortalecimiento de los factores protectores de consumo y tráfico de drogas, sean estos de orden individual, familiar o del medio social. Ellos no sólo se potencian a través de la prevención específica sino que están condicionados por elementos tan disímiles como, el nivel de ingreso, el acceso a una buena educación y salud, la promoción de estilos de vida saludable, el acceso a la recreación y la cultura, la utilización de los espacios públicos, los grados de integración familiar, la acción y organización comunitaria, entre otros.

En este contexto y en el marco de La Estrategia Nacional sobre Drogas, CONACE reconoce la necesidad de fortalecer el ámbito local como espacio privilegiado para que la comunidad organizada con la participación y coordinación de sus instituciones y organizaciones, publicas, privadas y comunitarias, identifiquen desde su realidad los problemas, necesidades y recursos para configurar y aprehender la manifestación del problema drogas en la comuna.

Para tal efecto se ha desarrollado y definido una estrategia de intervención comunal para la implementación de la Estrategia Nacional sobre Drogas, lográndose esto a través del programa PREVIENE, el cual tiene como objetivo desarrollar la política comunal para abordar de manera integral, pertinente y oportuna el problema de drogas.

La finalidad del programa, en términos de contribuir al desarrollo y articulación de una política comunal de prevención, tratamiento, rehabilitación, control del consumo y tráfico de drogas, y sus consecuencias, en el marco de la Estrategia Nacional sobre Drogas nos lleva a la necesidad de avanzar en la adecuada inserción municipal y comunal del PREVIENE; entendida esta inserción, no solo como su existencia al interior del municipio; sino que como, su capacidad de influencia en:

- la definición de la agenda comunal incorporando la temática como un tema relevante para el gobierno local,
- el incremento de los niveles de percepción del problema por parte de la comunidad,

- la movilización de recursos desde los diferentes sectores para abordar la problemática de drogas, a través de la generación o potenciación de redes comunales y territoriales
- la implementación con pertinencia territorial de los programas e intervenciones que diseña CONACE, entre otros.

El modelo de intervención PREVIENE, considera una multiplicidad de estrategias orientadas al fortalecimiento de los diferentes actores del espacio local, a fin de que éstos implementen planes, programas y acciones que posibiliten abordar, desde la realidad comunal, esta problemática, haciendo más sustentable sus logros en el tiempo.

La propuesta PREVIENE, supone la problemática asociada a la droga desde un enfoque global, sistémico y participativo, donde tráfico y consumo forman parte de un mismo problema, en el que es necesario involucrar al mayor número de actores asociados a la temática; disminuyendo los factores de riesgo, fortaleciendo los factores protectores y considerando la realidad social, cultural y económica de los grupos a los que dirige su accionar.

De este modo, el trabajar desde lo local y con el municipio, implica no solo involucrar a los actores relevantes del gobierno local (actores políticos, municipales y sectoriales), sino que también implica favorecer el desarrollo de un tejido social en el ámbito comunal. No se trata sólo de resolver problemas desde las instancias estatales o gubernamentales, sino que también de reforzar potencialidades, de estimular capacidades presentes en la población, de generar participación para que la comunidad pueda entender sus propios problemas y re-definirlos en función de su realidad.

Estos principios son entendidos como ejes que orientan las acciones del programa y se enmarcan dentro del trabajo de intervención específica para abordar el problema de las drogas a nivel comunal e incluyen los principios orientadores de la Estrategia Nacional sobre Drogas

- **Participación y corresponsabilidad social:** este principio se orienta hacia el involucramiento y corresponsabilidad de los actores sociales, instituciones y organizaciones públicas, privadas y comunitarias, con el propósito de configurar y aprehender la manifestación del problema de drogas en comuna, así como también, cooperar en la búsqueda de alternativas de respuesta y abordaje del mismo.

La participación se entiende como la suma de compromisos que adquieren los diversos agentes y actores sociales de las instituciones y organizaciones de la comuna, para lograr la necesaria responsabilidad compartida para enfrentar el fenómeno de drogas a nivel local.

Del mismo modo enfatiza, valora y estimula las capacidades de creación y gestión de iniciativas de prevención, tratamiento y control del consumo y tráfico de drogas. No obstante, existe un grado importante de especificidad de los espacios y niveles de participación que se diferencian en relación a los ámbitos de intervención que se consideran en el programa.

Por otra parte, este proceso vital que es la participación se materializa en una instancia organizativa –la comisión comunal-, que permite y posibilita el trabajo mancomunado y en red de las instituciones y organizaciones públicas, privadas y comunitarias que actúan en el tema de drogas. Esta trama social se estructura en torno a la consecución del propósito, el

cual implica la prevención, tratamiento y control del consumo y tráfico de drogas a nivel comunal, involucrando en esto, a los distintos actores en la comuna.

- **Intersectorialidad:** Teniendo en cuenta que el fenómeno de drogas es multicausal y que por lo tanto, puede y debe enfrentarse desde distintos ámbitos, su abordaje intersectorial resulta de indudable importancia para dar una respuesta integral al fenómeno.

Esta coordinación de instituciones y organizaciones, pretende congregar, articular y aunar los esfuerzos profesionales, financieros y administrativos que desde los diferentes sectores se dirigen a la problemática de las drogas.

- **Territorialidad – Focalización:** Conscientes de las particularidades que presenta cada comuna en relación a los distintos conglomerados, localidades y barrios que la componen, la focalización se justifica por cuanto optimiza el impacto de las acciones que se ejecutan y se centra en los grupos prioritarios y vulnerables.

La territorialización de la comuna, implica definir el problema de la manifestación del fenómeno de drogas, a escala de barrio y además, definir su posible abordaje considerando los recursos humanos, materiales, financieros, comunicacionales y organizacionales de la comunidad y de las instituciones públicas y privadas existentes en ese espacio territorial, lo que permitirá el desarrollo de acciones y modos de intervención según especificidades tanto geográficas, como sectoriales.

Por otra parte, esta territorialización, permite la óptima focalización de las intervenciones en prevención, tratamiento, rehabilitación y control del consumo y tráfico de drogas respondiendo, por una parte, a criterios generales de la política pública, destinada a intervenir en sectores de alta vulnerabilidad orientando institucionalmente sus acciones a niños, jóvenes y familias.

Para el adecuado desarrollo de estos principios, el modelo de intervención territorial de CONACE propone trabajar en la comunidad con una intervención en redes, entendidas estas como un espacio de diálogo y coordinación a través del cual se vinculan organizaciones sociales e instituciones públicas y privadas en función de un objetivo común y sobre la base de normas y valores compartidos.

CONACE, también entiende las redes sociales como un conjunto de personas que representan a organizaciones e instituciones, que establecen relaciones y producen intercambios de manera continua, con el fin de alcanzar metas comunes en torno a la prevención del consumo y tráfico de drogas.

3.4 Objetivos del Programa

Propósito

Contribuir a evitar, retardar y disminuir en la comuna, el consumo y tráfico de drogas, así como las consecuencias asociadas a éstos.

Objetivo General

Desarrollar, articular y coordinar una política comunal de prevención, tratamiento, rehabilitación del consumo y control de drogas, así como las consecuencias asociadas a este problema, en el marco de la Estrategia Nacional sobre Drogas.

Objetivos Específicos

- Identificar las necesidades y los recursos comunales para abordar el tema de la prevención, tratamiento, rehabilitación y control de drogas.
- Sensibilizar e informar a la comunidad acerca del problema del consumo y tráfico de drogas para asumir el tema de la prevención, tratamiento, rehabilitación y control de drogas.
- Instalar y fortalecer en la comuna, las capacidades de las instituciones y organizaciones públicas, privadas y comunitarias, para abordar el tema de la prevención, tratamiento, rehabilitación y control de drogas.
- Apoyar el desarrollo e implementación de los programas nacionales de prevención en los diferentes ámbitos.
- Apoyar el desarrollo de programas e iniciativas comunales en el tema de prevención, tratamiento y rehabilitación.
- Promover el involucramiento y participación de la sociedad civil en el abordaje del tema del control del microtráfico de drogas a nivel comunal.

3.5 El foco de intervención del PREVIENE

Considerando los antecedentes antes planteados, indudablemente el foco de atención del accionar del PREVIENE es el espacio comunitario, entendido este como: el espacio en que se desenvuelve un grupo social dinámico, histórica y culturalmente constituido y desarrollado, preexistente a la intervención preventiva, que comparte intereses, objetivos, necesidades y problemas, en un espacio y un tiempo determinados y que genera colectivamente una identidad, así como formas organizativas, desarrollando y empleando recursos para lograr sus fines" Montero (1997).

Entonces, la intervención del PREVIENE en prevención del consumo y tráfico de drogas, pretende diseñar, desarrollar y evaluar las acciones preventivas desde la propia comunidad, a través de figuras de referencia desde el tejido asociativo o desde la movilización de grupos informales considerando los siguientes aspectos:

- La implementación y adecuación local de la Estrategia Nacional sobre Drogas
- La participación como estilo de intervención, promoviendo el protagonismo de la comunidad en el quehacer preventivo.
- La intervención sobre factores psicosociales que permiten desarrollar, fomentar y lograr cambios sobre el ambiente individual y social.
- El desarrollo de recursos personales dentro de la comunidad, como consecuencia del trabajo de los miembros de esta en el logro de metas comunes.

- Implementar y desarrollar intervenciones que den respuesta a las necesidades y prioridades identificadas por la comunidad en conjunto con los equipos profesionales y/o técnicos.
- Promover en los miembros de la comunidad el mantenimiento y desarrollo de los programas, proyectos e iniciativas.

Para el logro de lo anterior, CONACE por una parte, dispone de recursos financieros en las comunas para la realización de planes comunales de prevención del consumo y tráfico de drogas de corto y mediano plazo y por otra parte, se dispone de toda la oferta programática institucional para los distintos ámbitos de intervención (continuo preventivo escolar, programa prevenir en familia, programa laboral “trabajar con calidad de vida” programa de tratamiento y rehabilitación, programa marginalidad, campañas comunicacionales entre otros). Estos programas ponen a disposición de las comunas recursos preventivos (financieros, materiales y humanos) que contribuyen a la implementación de estrategias locales en el marco de la intervención global de país dado por la Estrategia Nacional sobre Drogas.

3.6 Modalidad de implementación

La implementación del PREVIENE en las comunas implica la suscripción de convenios de colaboración técnica y financiera entre el Ministerio del Interior, -Ministerio del cual depende CONACE – y los municipios respectivos. Estos documentos establecen los recursos a traspasar anualmente a cada comuna los cuales se destinan a la contratación de un equipo de gestión y al desarrollo de las acciones propias del programa. Por otra parte establece los compromisos de cada una de las partes (Municipios y CONACE).

3.6.1 Actores vinculados a la implementación del PREVIENE

CONACE

La Secretaria Ejecutiva de CONACE, en sus niveles nacional y regional entrega los lineamientos técnicos, y facilita los recursos técnicos, financieros y administrativos necesarios para la ejecución del PREVIENE, para la selección de los profesionales que trabajarán en las comunas, así como de los programas diseñados a nivel nacional, para abordar el problema de drogas tanto en sus aspectos de prevención como de tratamiento y rehabilitación y control. Lo anterior considera, asesoría técnica para la implementación y correcta ejecución técnica y financiera de los programa y las intervenciones que se desarrollen en el marco de éstos.

En este mismo sentido, CONACE está a cargo de la evaluación de procesos y resultados del PREVIENE y los diversos programas que se implementan tanto a nivel nacional como comunal, para su fortalecimiento, ampliación, reorientación o cierre definitivo.

En lo administrativo, entregará asesoría técnica para la suscripción de convenios de colaboración financiera entre los respectivos municipios y el Ministerio del Interior, para la correcta administración de los recursos financieros y como ya se mencionó para la adecuada implementación de la oferta programática institucional.

En lo financiero CONACE entregará y supervisará la correcta ejecución de los recursos necesarios para la implementación de este programa. La asignación de recursos se realiza

de acuerdo a un índice especialmente diseñado que considera variables sociodemográficas de las comunas. Los recursos asignados para el año 2005 ascienden a \$2.585.950.000 (dos mil quinientos ochenta y cinco millones novecientos cincuenta mil pesos) los cuales tiene una distribución comunal que va desde los \$11.000.000 (once millones de pesos) para aquellas comunas que inician su implementación, hasta los \$42.200.000 (cuarenta y dos millones doscientos mil pesos), dependiendo del tamaño y complejidad de la comuna.

Municipio

Como se ha planteado anteriormente, el municipio entrega la estructura político – administrativa idónea para el desarrollo del PREVIENE y la consecución de sus objetivos. Además es la institución responsable de la implementación del programa en la comuna, en sus ámbitos administrativo y financiero, para lo cual deberá considerar favorecer y facilitar la inserción y coordinación del programa con las restantes instancias municipales vinculadas la tema.

Deberá además, destinar recursos financieros, humanos, y/o materiales para la implementación de éste; dotarlo de la infraestructura necesaria para su funcionamiento; y administrar los recursos financieros y humanos que implica este Programa.

Equipo de Gestión PREVIENE

Conformado por profesionales y técnicos especialmente capacitados por CONACE, y a cargo de un Coordinador (a) Comunal, se constituyen en la instancia que organiza y conduce la gestión técnica y administrativa del programa PREVIENE en la comuna. Este equipo implementa, desde el municipio y en la comuna, la estrategia de intervención en sus aspectos de prevención, tratamiento y rehabilitación y control del consumo y tráfico de drogas. Todo lo anterior, en el marco de la Estrategia Nacional sobre Drogas, las orientaciones y lineamientos técnicos y administrativos definidos por CONACE y las características, necesidades y recursos comunales para abordar esta problemática.

Comisión Comunal

La comisión comunal es la instancia de mayor de articulación del PREVIENE, en ella confluyen las redes existentes, en la comuna a través de los representantes de organizaciones e instituciones públicas, privadas y comunitarias. Esta instancia esta integrada por actores municipales, entre los que se cuentan los directores de desarrollo comunitario, salud, educación, administración y finanzas, y otros relevantes al interior del municipio, o en su defecto aquellas personas que dichos directores nombren como sus representantes. Por otra parte, también se encuentran aquellos actores de instituciones y organizaciones públicas, privadas y comunitarias que tienen representación en la comuna (Servicio Nacional de Menores, Instituto Nacional de la Juventud, División de Seguridad Ciudadana, entre otros) así como, Carabineros e Investigaciones, para trabajar los aspectos de control y generar espacios de trabajo coordinado con la comunidad.

El objetivo principal de la comisión comunal, es constituirse en una instancia articuladora que promueva la corresponsabilidad en el abordaje del tema, garantizando la sustentabilidad social de las acciones que se desarrollan en la comuna en la temática de drogas.

Para tal efecto la comisión comunal

- Entrega los insumos necesarios para la elaboración y actualización permanente del diagnóstico comunal.
- Focaliza las acciones que se realizan en el marco del programa
- Contribuye en la elaboración de un plan comunal de drogas, el cual debe ser trabajado a fin de incluirlo en el PLADECO u otro instrumento de planificación con que cuente la comuna. Lo anterior en el marco de la generación, promoción y ejecución de iniciativas específicas de prevención, tratamiento y rehabilitación del consumo y prevención del microtráfico de drogas, de carácter complementario a los programas nacionales implementados por CONACE y acordes al diagnóstico comunal.
- Promueve y apoya la ejecución de los Programas Nacionales que implementa CONACE.

En el caso que la cantidad de participantes exceda un número operativo de trabajo, o dependiendo de las características del tejido organizacional de las comunas se han desarrollado subcomisiones temáticas y/o territoriales para la operacionalización de la intervención del PREVIENE.

4. Resultados de la Intervención.

4.1 Resultados esperados

La instalación del PREVIENE y los procesos que una intervención de este tipo pretende catalizar, ha supuesto el cumplimiento de condiciones necesarias para el logro de los objetivos que se ha propuesto. Estas condiciones tienen estrecha relación con las características comunales y pueden desarrollarse de manera simultánea o sucesiva de acuerdo a las condiciones de inserción de la temática en el espacio comunal y las estructuras administrativas y funcionales que allí se encuentran.

En ese sentido se espera que, en el transcurso de cinco años de funcionamiento del PREVIENE, se hayan cumplido las siguientes condiciones:

- Estructura municipal sensibilizada para asumir la problemática en prevención, tratamiento y rehabilitación y control del consumo y tráfico de drogas.
- Actores de las instituciones y organizaciones públicas, privadas y comunitarias y comunidad en general, sensibilizada para asumir la problemática en prevención, tratamiento y rehabilitación y control del consumo y tráfico de drogas.
- El programa posicionado tanto en la estructura municipal, como en la dinámica comunal de trabajo en prevención, tratamiento y rehabilitación y control del consumo y tráfico de drogas.
- Comisión Comunal de Drogas conformada y en funcionamiento en torno a la prevención, tratamiento y rehabilitación y control del consumo y tráfico de drogas.

- Diagnóstico de la manifestación del fenómeno en la comuna y Plan Comunal actualizados de acuerdo a las características dinámicas del fenómeno.
- Programas nacionales implementados en los diversos ámbitos de intervención para la prevención, tratamiento y rehabilitación y control del consumo y tráfico de drogas.

Una vez alcanzado las condiciones mencionadas se espera que el PREVIENE y la gestión local entren en una fase de consolidación que posibilite la gestión preventiva de las comunidades. Para tal efecto se considerará afianzado el PREVIENE, una vez que se haya desarrollado la política y plan comunal de drogas, en el marco de la Estrategia Nacional sobre Drogas y en concordancia con las características que presenta el problema de las drogas en la comuna, cumpliendo con los siguientes aspectos:

- Plan Comunal de drogas inserto en el Plan de Desarrollo Comunal u otro instrumento de planificación municipal.
- Comisión Comunal trabajando en la elaboración de planes proyectos e iniciativas para la prevención del consumo y tráfico de drogas.
- Redes temáticas y/o territoriales funcionando para trabajar la problemática del consumo
- Programas nacionales implementados eficientemente y con evaluación exitosa de los participantes.
- Incremento en los recursos proporcionados anualmente a la temática, complementarios al financiamiento otorgado por CONACE.

En resumen, una gestión exitosa del Programa será necesariamente el resultado de un trabajo sistemático y permanente en torno al fortalecimiento del compromiso político de las autoridades con el tema, al perfeccionamiento y consolidación de los programas sectoriales que tienen expresión local y a la potenciación de los recursos comunitarios, así como, el empoderamiento de la sociedad civil, para que desde sus organizaciones complementen y evalúen la gestión pública en torno al tema.

El impacto de la intervención programática será medido en tanto se logre que la comunidad en su conjunto adquiera un mayor control sobre los aspectos vinculados al tráfico y consumo, a partir de un diagnóstico compartido, un presupuesto sostenido y un plan de acción, coherente con la política nacional, consensuado y validado por la mayoría.

4.2 Resultados alcanzados

De acuerdo tanto a las evaluaciones de gestión interna del programa, que se realizan anualmente, así como a sistematizaciones y evaluaciones de proceso externas realizadas en los años 2000, 2002, 2003 y 2004 es posible establecer que el desarrollo del PREVIENE ha posibilitado la generación y afianzamiento de las capacidades con las que cuentan las comunidades para desarrollar acciones de prevención sustentables en el tiempo, lo que se traduce en que "PREVIENE ha impactado en la operatoria que realizan los actores sociales e institucionales, principalmente mediante la coordinación y conocimiento de dichos actores y la ejecución de actividades que repercuten, tanto en la prevención del consumo y tráfico de

drogas como en el mejoramiento de la convivencia comunitaria". (Universidad Católica de Valparaíso, CEAL, 2002)

PREVIENE ha desarrollado procesos crecientes en lo que se refiere a participación comunitaria, pasando desde una fase de participación consultiva, en donde este ejercicio se agotaba en la entrega de información por parte de la comunidad, hasta una etapa de participación que conlleva, el empoderamiento en la gestión del PREVIENE por parte de la comisión comunal o de redes establecidas, en donde los participante se involucran en la elaboración de diagnósticos, desarrollo y ejecución de planes de acción en la comuna.

En la actualidad, existe en el cien por ciento de las comunas, comisiones comunales funcionando y conformadas por actores representativos de la comunidad, tanto del mundo institucional como comunitario. Estas comisiones han progresivamente aumentado sus niveles de decisión respecto de la focalización temática y territorial con que se realizan las intervenciones CONACE, así como de los proyectos, acciones e iniciativas que se desarrollan en estos sectores.

En el año 2005 las comisiones comunales decidieron respecto de la implementación de 605 proyectos de prevención de drogas a nivel comunitario, previa calificación técnica de éstos. Estos proyectos trabajan directamente la problemática de drogas con 340.000 personas de sectores focalizados de acuerdo al diagnóstico de las comunas que implementan PREVIENE.

En este sentido, cabe mencionar que el índice de evaluación técnica de estos proyectos a aumentado en el orden del cincuenta por ciento con la implementación del PREVIENE. Lo que significa, que el trabajo permanente y sistemático de acompañamiento que realiza CONACE a través del PREVIENE a las organizaciones comunitarias ha contribuido a sensibilizar y habilitar a las organizaciones tanto, en la elaboración y presentación de proyectos en general, como, en la especificidad del abordaje de la problemática de drogas en particular.

Respecto de los logros en sustentabilidad del PREVIENE a nivel comunal, es posible destacar que, del total de comunas que implementan esta intervención, el cincuenta por ciento ha logrado incorporar al Plan de desarrollo comunal -PLADECO¹- la temática de drogas. Lo que implica algún grado de inserción comunal que posibilita proyectar el trabajo en la comuna, más allá de la intervención del gobierno central.

Por otra parte, el treinta por ciento de las comunas se encuentra en proceso de elaboración de políticas comunales de prevención del consumo y tráfico de drogas, las cuales se realizan mediante procesos colaborativos y participativos que incluye foros comunales, mesas de trabajo de la comisión comunal y comisiones temáticas, así como, seminarios entre otros. En tres comunas del país que implementan PREVIENE se ha desarrollado una Política comunal de prevención del consumo y tráfico de drogas que considera los distintos ámbitos de intervención y definen objetivos y estrategias de mediano y largo plazo. Estas políticas cuales se encuentran en la fase de inicio de su implementación.

¹ El PLADECO es el principal instrumento de planificación y gestión con que cuenta la organización municipal en Chile. Su propósito es contribuir a una administración eficiente de la comuna y promover iniciativas y proyectos destinados a impulsar el progreso económico, social y cultural de sus habitantes . MIDEPLAN (2001)

Respecto de la oferta programática que realiza CONACE a través del PREVIENE en las comunas, esta se ha visto potenciada por la articulación y desarrollo de sinergias intersectoriales que promueve el PREVIENE. Estas sinergias consideran, no solo la experiencia de los sectores de trabajo sino que aquella experiencia y necesidades de todos los actores involucrados tanto del mundo público, como privado.

En ese sentido, vale la pena mencionar experiencias, en donde existe una plataforma institucional – comunitaria, conformada por el PREVIENE y que posibilita la integración de toda la intervención preventiva en la comuna. (Cerro Navia, Pudahuel, Independencia, Quillota, Vallenar, Valparaíso, Rancagua, Talca, Tomé, Villarrica)

Finalmente, es preciso mencionar que los municipios se han incorporado y sensibilizado respecto de la importancia del abordaje de la problemática de drogas de manera conjunta entre los niveles centrales y locales; no obstante se debe avanzar en la consolidación de estas capacidades tanto, en el plano de los recursos humanos como, en el incremento de los recursos financieros desde los niveles locales.

BIBLIOGRAFÍA

Agencia Antidrogas de la Comunidad de Madrid, (2001) *Guía para la Elaboración de Planes Locales de Prevención de las Drogodependencias*, España.

Banco Interamericano de Desarrollo (2004), *Estrategias de Desarrollo Social*. Washington.

CIDPA, (2001) *Problematización de las políticas Públicas desde la Óptica Regional*, Juan Podestá. Chile

CIDPA, (2001) *Los Sujetos de la Nueva Política Social*, Víctor Guerrero C. Chile.

Ministerio del Interior, CONACE (2004).; *Estrategia Nacional sobre Drogas*, Chile.

Ministerio del Interior, CONACE; (2004) Sexto Estudio Nacional de Drogas en Población General de Chile.

Ministerio del Interior, Ministerio Secretaría General de Gobierno (DOS), Universidad de Chile; (1998) *Sistema Comunal de Prevención de Drogas: Modelo Operativo*. Chile

Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional, (2000) *Bases para una política de descentralización*, Chile.

Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional, (1992) *Manual de Gestión Municipal*, Chile.

Plan Nacional sobre Drogas, (1996) *Criterios Básicos de Intervención en los Programas de Prevención de las Drogodependencias*; España,

PNUD; (1999) *Descentralización para el Desarrollo Humano en Chile, lecciones y desafíos del proceso*. Chile.

Universidad Diego Portales; (2000) *Discusiones en Psicología Comunitaria*, Chile.

Universidad Católica de Valparaíso, CEAL, (2002) *Evaluación de Resultados programa PREVIENE*. Chile.

RESEÑAS BIOGRÁFICAS AUTORAS

Maria Soledad Coca Herrera, Trabajadora Social de la Universidad Católica de Valparaíso, Chile y Estudios de Magíster en Ciencias sociales en la Universidad de Chile, se desempeña en el Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes CONACE como jefa del Área Desarrollo y Gestión Regional, sus principales funciones en este cargo dicen relación con conducir, coordinar, asesorar y evaluar el proceso de planificación y gestión integral de los

equipos regionales y comunales, para el cumplimiento de la Estrategia Nacional de Drogas. Lo anterior ha implicado el fortalecimiento de las estructuras regionales y comunales de la institución.

Con amplia experiencia y expertiz en procesos de descentralización, participación y organización comunitaria, se ha desempeñado tanto en Chile como en el extranjero.

Cabe mencionar que esta experiencia la ha desarrollado tanto en la conducción, ejecución y sistematización de experiencias de descentralización, así como en la docencia universitaria.

Dirección postal: Agustinas 1235 piso 9, Santiago, Chile

Teléfono 56 – 2 5100831;

Fax: 56 – 2 6994923

Correo electrónico: mcooca@conace.gov.cl

Página Web: www.conacedrogas.cl

Carolina Bruce Ahumada, Psicóloga Universidad de Chile, se desempeña en el Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes CONACE, en el Área Desarrollo y Gestión Regional tiene a su cargo la conducción del Programa PREVIENE a nivel nacional, ha desarrollado estrategias de trabajo comunitario y participación social para abordar la problemática de drogas a nivel local, así como procesos de capacitación a los distintos actores involucrados la gestión de la prevención del consumo y tráfico de drogas a nivel comunal.

Finalmente ha diseñado e implementado de sistemas de seguimiento y evaluación de la gestión comunal en prevención del consumo y tráfico de drogas.

Dirección postal: Agustinas 1235 piso 9, Santiago, Chile

Teléfono 56 – 2 5100831;

Fax: 56 – 2 6994923

Correo electrónico: cbruce@conace.gov.cl

Página Web: www.conacedrogas.cl