

TRABAJO DE GRADO PARA OPTAR POR EL TITULO DE MAGISTER EN  
SALUD PÚBLICA

**CARACTERIZACIÓN DE ACTORES PÚBLICOS Y PRIVADOS QUE  
INTERVIENEN EN PROGRAMAS DEL CONSUMO DE SUSTANCIAS  
PSICOACTIVAS EN NIÑAS, NIÑOS, JÓVENES Y ADOLESCENTES EN EL  
MUNICIPIO DE SOACHA**

Presentado por: JOSE ROBERTO USSA HURTADO



UNIVERSIDAD EL BOSQUE  
FACULTAD DE CIENCIAS DE LA SALUD  
MAESTRIA EN SALUD PÚBLICA  
Bogotá D. C., Agosto 2.017

## TESIS

En el desarrollo de Políticas, Proyectos, Planes y Programas dirigidos a disminuir el consumo de sustancias psicoactivas en el Municipio de Soacha, no existe una articulación entre los diferentes actores que intervienen en ellos, por lo que se dificulta la realización de una efectiva red que busque articular los intereses y las acciones de los mismos, es por esto que aunque en el Municipio de Soacha se han ejecutado ya varias iniciativas, no se evidencia aun de manera efectiva una disminución de los consumidores y de los efectos.

No hay una coordinación entre los actores que intervienen en la implementación de las políticas así como no existe una autoridad central que organice la ejecución cooperante de los sectores públicos y privados que intervienen, imposibilitando de esta manera la verificación de los resultados de impacto sobre las mismas.

Es vital reconocer la importancia de la articulación y coordinación de los actores involucrados en las políticas para lograr la intervención de impacto en un problema complejo como lo es el consumo de sustancias psicoactivas; por esta razón los beneficios de las políticas dependerán de los actores que allí intervienen y la forma como estos se articulan, coordinan o construyen propósitos comunes y transversales. Es necesario establecer canales de comunicación así como escenarios de trabajo conjunto que les permita mejorar la implementación de la política.

## INTRODUCCIÓN

La política pública de Salud Mental desarrollada para el Municipio de Soacha, presenta en su parte diagnóstica una descripción de datos socio demográficos para el periodo 2012 - 2013, identificando que la principal problemática que se presenta en el Municipio es el Consumo de Sustancias Psicoactivas específicamente en niños y jóvenes. Se evidencio que esta problemática se ésta incrementando de forma alarmante y no se están generando acciones contundentes para minimizar esta conducta, (Secretaria de Salud, 2012).

De acuerdo a los lineamientos de la política, en el Municipio de Soacha existen factores de riesgo que favorecen el consumo de sustancias psicoactivas como lo son los índices de inseguridad, pobreza, desplazamiento forzado, microtráfico y violencia, estos elementos están enfocados en un grupo poblacional específico: el de niños, niñas, adolescentes y jóvenes lo que se traduce en un problema social y de Salud Pública.

Es importante mencionar que en términos de política pública desde el 2008, se crea el Comité Municipal de Prevención del Consumo y Reducción de la oferta de Sustancias Psicoactivas, (Alcaldía Muncipal de Soacha, 2008), en esta se define que la prevención del consumo y reducción de la oferta comercializadora, cultivo, fabricación y producción de sustancias psicoactivas (SPA) es el proceso mediante el cual se busca lograr el desarrollo humano y la sensibilización social, a través de la formulación y ejecución de un conjunto de acciones, políticas y estrategias tendientes a promover el fortalecimiento de la capacidad de las instituciones para

comprender e intervenir globalmente en la reducción del consumo de sustancias psicoactivas y sus problemas asociados ofreciendo entre otras, alternativas de promoción, prevención, atención y reinserción social de la población afectada.

Así mismo entre sus objetivos se encuentra favorecer los espacios periódicos de concertación y coordinación interinstitucional, que permitan:

“la formulación e implementación de políticas, planes, programas y proyectos a nivel local de consumo y reducción de la oferta de drogas ilícitas, la evaluación y seguimiento de los compromisos institucionales concertados en el marco de la Política Nacional, Departamental y Municipal de drogas ilícitas”, (Alcaldía Municipal de Soacha, 2008, p. 2).

El logro de éste objetivo se encuentra determinado por la articulación de los actores que se encuentren implementando programas enmarcados en la política de Salud Mental, generando un análisis de los mismos que permita su caracterización.

Resulta importante, toda vez que éstos hacen referencia a quienes participan o están involucrados en alguna etapa del proceso, seguida por la política pública desde sus etapas más tempranas – de reconocimiento de un problema – hasta las de decisión e implementación de la intervención, (Olavarría Gambi, 2007). Los actores involucrados en la política pública pueden ser individuales – líderes políticos o de opinión, o personas influyentes – o colectivos, como agrupaciones de ciudadanos u otros grupos de interés.

Este tipo de actores determina la forma de desarrollar los programas y políticas, en este sentido, este ensayo busca identificar y caracterizar los actores que intervienen en la política de atención al Consumo de Sustancias Psicoactivas en el

Municipio de Soacha, para examinar la forma en que ésta se desenvuelve a partir de la relación entre los actores y que permita generar insumos para una futura evaluación de los programas dirigidos hacia esta problemática.

El ensayo se estructura en cinco partes, en primer lugar se exponen las generalidades de la política de atención al consumo de sustancias psicoactivas en el país, en segundo lugar se describen las generalidades de la política para la reducción del consumo de sustancias psicoactivas en Soacha, en tercer lugar se identifican los programas que actúan frente al tema en el Municipio de Soacha para el fortalecimiento Institucional, en cuarto lugar se presenta una noción de los actores que intervienen en un programa y finalmente se expone una caracterización de los actores que participan en el programa de atención para el consumo de sustancias psicoactivas.

Como conclusión se determina que existe una falta de coordinación entre los actores que intervienen en la política, por lo que se dificulta la realización de una efectiva red que busque articular los intereses y las acciones de los mismos.

## **1. Generalidades de la Política de atención al Consumo de Sustancias Psicoactivas**

El consumo y la dependencia a sustancias psicoactivas suponen una carga significativa para los individuos y sociedades alrededor del mundo. El Informe sobre la Salud en el Mundo de 2002, declaró que el 8.9% de la carga total de

morbilidad es causada por el consumo de sustancias psicoactivas; el tabaco supuso el 4.1%, el alcohol un 4% y las drogas ilícitas el 0.8% (OMS, 2004).

De acuerdo al estudio de Neurociencia del consumo y dependencia de sustancias psicoactivas realizado por la OMS (2004), las sustancias psicoactivas, tales como el tabaco, el alcohol y las sustancias ilícitas tienen la capacidad de cambiar la conciencia, el humor, el pensamiento y su uso se divide en tres categorías, según su estatus socio legal.(OMS, 2004). En primer lugar, muchas de estas sustancias son utilizadas como medicación. Los sistemas médicos occidentales y de otro tipo han reconocido desde hace mucho la utilidad de estas sustancias como medicación para aliviar el dolor, ayudar al sueño o a la lucidez y aliviar desórdenes del estado de ánimo. Actualmente, la mayoría de las medicaciones psicoactivas están restringidas al uso por prescripción médica, mediante un sistema de recetas. Según las estimaciones de la Oficina de las Naciones para las Drogas y el Delito, (UNODC, 2003), hay cerca de 200 millones de personas que consumen alguna sustancia ilícita. En la tabla 1, se muestra que para el periodo 1998 - 2001, el cannabis es la sustancia ilícita más consumida, seguida de las anfetaminas, la cocaína y los opioides.

Tabla 1 Estimaciones de la prevalencia anual del consumo mundial 2000- 2001

**Tabla 2. Estimaciones de la prevalencia anual del consumo mundial de sustancias ilícitas, 2000-2001.**

|   | Todas las sustancias ilícitas | Estimulantes del tipo de las anfetaminas |             |         | Cocaína | Todos los opioides | Heroína |
|---|-------------------------------|--|-------------|---------|---------|--------------------|---------|
|   |                               | Cannabis                                 | Anfetaminas | Éxtasis |         |                    |         |
| Número de consumidores (en millones)            | 200                           | 162,8                                    | 34,3        | 7,7     | 14,1    | 14,9               | 9,5     |
| Proporción de la población mundial (%)          | 3,4                           | 2,7                                      | 0,6         | 0,1     | 0,2     | 0,3                | 0,16    |
| Proporción de la población de 15 años o más (%) | 4,7                           | 3,9                                      | 0,8         | 0,2     | 0,3     | 0,4                | 0,22    |

Fuente: UNODC, 2003, pg. 10.

El consumo de sustancias ilícitas es una actividad predominantemente masculina, mucho más que el consumo de cigarrillos o alcohol, y también tiene mayor prevalencia entre los jóvenes que en los grupos de más edad. Los datos presentados en la tabla 1, muestran que el 2,7% de la población mundial total y el 3,9% de las personas de 15 años o más han consumido cannabis al menos una vez entre los años 2000 y 2001. En muchos países desarrollados, como Canadá, los Estados Unidos de América (EE.UU.) y los países europeos, más del 2% de los jóvenes referían haber consumido heroína y cerca del 5% referían haber fumado cocaína en algún momento de su vida. En efecto, el 8% de los jóvenes de Europa Occidental y más del 20% de los jóvenes de los EE.UU. refieren haber consumido al menos un tipo de sustancia ilícita distinta del cannabis. Hay pruebas de que el consumo de estimulantes del tipo de las anfetaminas está aumentando rápidamente entre los adolescentes de Asia y Europa. El consumo de sustancias

inyectables también está en aumento y tiene repercusiones en la propagación de la infección por VIH en un número cada vez mayor de países. (OMS, 2004).

De acuerdo al informe el uso continuado de las sustancias psicoactivas provoca cuatro efectos nocivos: En primer lugar, están los efectos crónicos en la salud. En el caso del alcohol, esto incluye cirrosis hepática y diversas enfermedades crónicas; en el de la nicotina consumida en forma de cigarrillo, cáncer pulmonar, enfisema y otras enfermedades crónicas. Al compartirse agujas, el uso de heroína inyectada es el principal vector para la transmisión de agentes infecciosos como el VIH y el virus de la hepatitis C. En segundo lugar, existen los efectos biológicos de la sustancia para la salud, agudos o a corto plazo. Especialmente respecto a drogas como los opioides y el alcohol, éstos abarcan la sobredosis. En esta categoría también se clasifican los accidentes fatales causados por los efectos de la sustancia sobre la coordinación física, la concentración y la facultad de juicio en circunstancias en las que estas cualidades son necesarias. En esta categoría figuran de modo destacado las desgracias provocadas por conducir bajo los efectos del alcohol o de otra droga, aunque también abarca otros accidentes, suicidio y (cuando menos para el alcohol) la violencia. La tercera y cuarta categoría de efectos nocivos comprenden las consecuencias sociales adversas del uso de estas sustancias: problemas sociales agudos como la ruptura de relaciones o arrestos, o crónicos como el ausentismo laboral o de las funciones familiares.(UNODC, 2003, pág. 11).

Todas estas dificultades se asocian a problemas sociales y de Salud Pública, que asume cada vez mayores dimensiones, razón por la cual de acuerdo a la Política



Nacional contra las Drogas que se implementa en Colombia, (O.D.C, 2013) se vienen realizando múltiples esfuerzos para reducir el problema en todas sus formas y manifestaciones. Una de estas se presenta en el 2007 cuando se promulga la Política Nacional de Reducción del Consumo de Sustancias Psicoactivas y su impacto. La Política estableció cuatro ejes: el de prevención del consumo, con el cual se intenta disminuir el número de personas que consumen; el de mitigación, con el cual se busca reducir riesgos y daños, el de superación, dentro del cual se inscribe lo propio del tratamiento a los problemas ocasionados por el consumo y finalmente, hay un eje dirigido al fortalecimiento de la capacidad de respuesta institucional.

Para hacer operativa la Política, se diseñó en el año 2008 el Plan Nacional de Reducción del Consumo de Drogas 2009 - 2010, como un intento por conducir la acción interinstitucional hacia los siguientes frentes: El consumo en sí mismo; La del consumo activo y problemático; La de la superación de la dependencia a partir del tratamiento, la rehabilitación y la inclusión social definitiva y sostenible; y el desarrollo de capacidad técnica, institucional, de articulación y financiera.(MinSalud, 2014).

Si bien este plan contaba con proyecciones importantes en temas poblacionales, técnicos e institucionales, no logró materializarse, frente a lo cual en 2010 se acordó un nuevo plan para el periodo 2011 - 2014, sin embargo tampoco logró ponerse en marcha de manera formal, (MinSalud, 2014).

Uno de los elementos claves para el poco avance de los programas y de los elementos de evaluación de los mismos, es la escasa consolidación de la información y caracterización de los actores que cumplen algún papel en éstas políticas, lo que incide en el desarrollo de la capacidad institucional, en parte por el énfasis de atención hacia la represión del consumo.

La discusión actual se centra no obstante, en que el problema debe abordarse desde la Salud Pública, que incluye ajustes de política que a su vez pueden enriquecerse desde la perspectiva de los actores involucrados en los procesos de implementación de los programas, además de aquellos que realizan acciones, representaciones y prácticas que terminan incidiendo activamente en él, tanto negativa como positivamente. Es así que de manera paralela el Congreso de Colombia expidió la Ley 1566 de 2012, en donde reconocen que el consumo, abuso y adicción a sustancias psicoactivas, lícitas o ilícitas es un asunto de Salud Pública y bienestar de la familia, la comunidad y los individuos. Por lo tanto, el abuso y la adicción deberán ser tratados como una enfermedad que requiere atención integral por parte del Estado, conforme a la normatividad vigente y las Políticas Públicas Nacionales en Salud Mental y para la Reducción del Consumo de Sustancias Psicoactivas y su Impacto, adoptadas por el Ministerio de Salud y Protección Social.

En este sentido para analizar cómo los actores inciden en la implementación de los Programas del Consumo de Sustancias Psicoactivas en Niñas, Niños, Jóvenes y Adolescentes en el territorio, es necesario realizar una caracterización de los mismos a través del análisis de sus iniciativas o acciones frente al problema de

atención. Para este caso se analizará el caso de Soacha, y cómo en él se definen un conjunto de actores sean individuales o colectivos que cuentan con capacidad de acción estratégica, (Acuña y Repetto, 2009), lo que implica la capacidad para identificar intereses, definir objetivos en función de los mismos, diseñar un curso de acción para alcanzar estos objetivos y contar con una relativa autonomía para implementar dicha acción. Para comenzar a determinar esta caracterización, se iniciará con una exposición del programa en el Municipio de Soacha.

## **2. Generalidades de la política para la reducción del consumo de sustancias psicoactivas en Soacha**

El Municipio de Soacha cuenta desde el 2008 con el Comité Municipal de Prevención del Consumo y Reducción de la Oferta de Sustancias Psicoactivas de Soacha, como órgano consultivo de la administración en asuntos de prevención del consumo y oferta de sustancias psicoactivas, creación de políticas, seguimiento de planes, programas y proyectos dirigidos a minimizar esta problemática, creado con el Decreto 396 de 2008.

De acuerdo a cifras del Plan de Desarrollo del Municipio 2016 - 2019, se destaca la siguiente información,

**Tabla 2 Municipio de Soacha. Número de casos reportados al programa de salud mental por consumo de sustancias**

| CICLO VITAL               | 2102 |    | 2013 |     | 2014 |     | 2015 |    |
|---------------------------|------|----|------|-----|------|-----|------|----|
|                           | F    | M  | F    | M   | F    | M   | F    | M  |
| <b>MENORES DE 5 AÑOS</b>  | 0    | 0  | 0    | 0   | 0    | 0   | 0    | 0  |
| <b>5 A 14 AÑOS</b>        | 2    | 6  | 1    | 6   | 13   | 17  | 6    | 3  |
| <b>15 A 44 AÑOS</b>       | 11   | 14 | 37   | 150 | 33   | 137 | 16   | 65 |
| <b>45 A 59 AÑOS</b>       | 0    | 2  | 0    | 2   | 0    | 0   | 0    | 5  |
| <b>MAYORES DE 60 AÑOS</b> | 1    | 0  | 0    | 0   | 0    | 0   | 0    | 1  |
| <b>TOTAL</b>              | 14   | 22 | 38   | 158 | 46   | 154 | 22   | 74 |

Fuente: Plan de Desarrollo, “Juntos Formado Ciudad 2016- 2019”. p. 50

En esta tabla se observa un incremento importante del número de hombres del grupo 15 a 44 años, que consumen sustancias psicoactivas, particularmente para el año 2013 – con 150 personas - y 2014 - con 137 personas - frente a los registros de 14 hombres del 2012. Se debe mencionar que este último grupo de edades tiene un rango amplio con respecto a los otros, lo que puede dificultar el análisis de las causas del aumento del consumo, así como la caracterización de actores que intervienen en los programas de atención.

**Tabla 3 Municipio de Soacha. Estado civil de las personas reportadas al programa de salud mental como posibles consumidoras de sustancias psicoactivas**

| ESTADO CIVIL       | 2102 |    | 2013 |     | 2014 |     | 2015 |    |
|--------------------|------|----|------|-----|------|-----|------|----|
|                    | F    | M  | F    | M   | F    | M   | F    | M  |
| <b>SOLTERO</b>     | 12   | 17 | 27   | 150 | 43   | 136 | 17   | 56 |
| <b>CASADO</b>      | 0    | 0  | 0    | 2   | 0    | 2   | 1    | 3  |
| <b>SEPARADO</b>    | 0    | 0  | 0    | 0   | 0    | 2   | 0    | 0  |
| <b>VIUDO</b>       | 0    | 0  | 2    | 2   | 0    | 0   | 0    | 0  |
| <b>DIVORCIADO</b>  | 1    | 2  | 1    | 0   | 0    | 0   | 0    | 0  |
| <b>UNIÓN LIBRE</b> | 1    | 3  | 8    | 3   | 2    | 11  | 4    | 12 |
| <b>SIN DATO</b>    | 0    | 0  | 0    | 1   | 1    | 7   |      | 3  |
| <b>TOTAL</b>       | 14   | 22 | 38   | 158 | 46   | 158 | 22   | 74 |

Fuente: Plan de Desarrollo, “Juntos Formado Ciudad 2016- 2019”. p. 50

En la tabla se observa una prevalencia de consumo entre la población soltera, tanto para hombres como para mujeres. Para el año 2013 existe un aumento del consumo, lo que se verifica en la tabla anterior, es importante analizar este año en particular, dado que esta información puede obedecer a que no existió una continuidad de los programas en ese año o que hubo una mejor sistematización de la información para la época.

La población atendida transitó por alguno de los programas que se ofrecen en el Municipio, por ello se expondrán a continuación:

### **3. Fortalecimiento Institucional**

#### **3.1 Secretaria De Desarrollo Social - Programa: Soacha Joven**

##### **a. OBJETIVO:**

Diseñar las estrategias e implementar los planes y programas necesarios, que contribuyan al mejoramiento de las condiciones de vida de los y las jóvenes del Municipio de Soacha. (Secretaria de Desarrollo Social , 2015).

Involucrar a todos los actores, - que no nos quedemos con que la prevención es un tema estrictamente institucional sino que es un asunto de todos, desde la familia, las instituciones educativas y la sociedad en general -.

## **b. METODOLOGIA:**

El programa está enfocado en cuatro líneas y una tiene que ver puntualmente con prevención en sustancias psicoactivas. Tres líneas de apoyo, prevención universal, donde se llega a los colegios, a los docentes, a los jóvenes y a los padres de familia creando conciencia sobre el tema. Hay talleres en los que se trabaja con los padres tocando las conductas tempranas del riesgo, factores de protección que se deben fortalecer en los chicos, con los profesores se maneja la identificación temprana y cómo potencializar ese proyecto de vida en los jóvenes.

Con los jóvenes se manejan los mitos del consumo, cómo abordar la problemática, y su proyecto de vida. Luego de identificar los casos en las diferentes instituciones educativas y los mismos casos flotantes, se identifican algunos casos que nos remiten los orientadores o los líderes comunitarios y a estos casos se hace un seguimiento por parte de Secretaria de Desarrollo Social. (Secretaria de Desarrollo Social , 2015)

Estos casos los toman dos psicólogas las cuales se han dispuesto para ello y lo primero que hacen es una entrevista para determinar cómo está el caso, se hace un filtrado para determinar el grado de permanencia en las drogas y de ésta manera se decide cual es el paso a seguir, por ejemplo si ya está en franco consumo de varias drogas y con un tiempo significativo, entonces es remitido a su EPS o se ve la posibilidad de ubicarlo en un proceso de internado así como buscando el apoyo de su familia y si se requiere de un proceso ambulatorio o no,

si es así, Kairos<sup>1</sup> se encarga de estos muchachos en su rehabilitación cuando se trata de un consumo inicial.

Si es un consumo experimental, se maneja desde el 2013 una alianza con la Corporación Kairos, quienes se encargan de hacer el acompañamiento psicosocial con trabajadora ocupacional, trabajador social, psicología, educación y encargados todo el día de estos chicos en talleres. Actividades de tiempo libre como gimnasio, articulación con el SENA para quienes desean tomar cursos sobre educación continua en los diferentes programas. De igual forma se trabaja conjuntamente con Secretaria de Educación facilitando dar continuidad al proceso educativo de estos jóvenes donde son motivados para que den cumplimiento a su programa de formación secundaria. A la fecha de este estudio se han vinculado 40 Colegios entre públicos y privados del Municipio.

Lo que se ha venido evidenciado con el desarrollo del programa, es que la problemática del consumo cada vez está tocando a la población menor, antes se venía trabajando con jóvenes entre los 14 y 28 años de edad, ahora lo que se está percibiendo es que en los planteles educativos ya se están identificando niños de entre 10 o 12 años incursionando en las drogas. (Alcaldía de Soacha, 2015).

La Secretaria de Desarrollo Social hace un seguimiento a los jóvenes que son tratados allí, no obstante, debido a la movilidad poblacional con la migración y emigración que se presenta en el Municipio de Soacha, se hace dispendioso y complejo al momento de implementar programas. Dentro de los jóvenes que han

---

<sup>1</sup> La corporación gestora de paz Kairos, ayuda a los jóvenes a salir de los problemas de consumo de sustancias psicoactivas. Información disponible en <http://www.corpokairos.org/>

estado en el programa y que continúan en el Municipio, se les hace seguimiento vía telefónica, otros jóvenes no actualizan sus datos y de esta manera se van perdiendo sin poderseles hacer un adecuado seguimiento. Pero lo que se ha venido evidenciando, es que muchos de los jóvenes que han iniciado un proceso de recuperación están en constante comunicación y contacto con el programa.

Atención a jóvenes y sus familias con problemas de farmacodependencia en todo el Municipio con el objetivo de brindar una atención psicoterapéutica ambulatoria que oriente al paciente a la rehabilitación optimizando su calidad de vida. Además, se brindan charlas y capacitaciones en prevención de consumo SPA (Sustancias Psicoactivas).(Secretaria de Desarrollo Social , 2015).

**c. TIEMPO DE EJECUCIÓN:**

El convenio por programa se da cada 7 meses.

**d. METAS:**

Lograr reducir el consumo de Sustancias Psicoactivas en el Municipio de Soacha, involucrar a los diferentes estamentos para el control de la problemática y que toda la comunidad se comprometa con esta causa en pro de una mejor calidad de vida y futuro para nuestros jóvenes.

**e. RECURSOS:**

\$ 170.000.000 POR PROGRAMA



### **3.1.2 Policía Nacional - Comando De Policía Municipal – Programa Jóvenes A Lo Bien**

#### **a. OBJETIVO:**

Ofrecer a los jóvenes entre 14 y 25 años de edad del Municipio de Soacha oportunidades para que accedan al sistema formativo y laboral del país.

#### **b. METODOLOGIA:**

Inicialmente la propuesta estuvo dirigida a integrantes de pandillas y barras bravas, hoy por iniciativa propia, varios jóvenes se han acercado para participar del programa que se desarrolla en alianza con el SENA y la administración Municipal. "Jóvenes a lo bien" fue creado por la Policía Nacional teniendo en cuenta los múltiples factores de violencia, descomposición social y falta de oportunidades que inciden en los jóvenes vulnerables del país. De esta manera, el programa llega a Soacha, buscando ofrecer a los jóvenes del Municipio oportunidades para que accedan al sistema formativo y laboral del país. "Se busca brindar oportunidades a estos muchachos porque en muchos lugares les cierran las puertas, ya sea por pertenecer a una barra brava, tribu urbana, pandilla, porque no ha tenido la posibilidad de estudiar o por cualquier otro factor. La idea es abrirles las puertas y ser incluyente con esta comunidad, por eso no se realiza ningún proceso de selección, buscando así que los jóvenes se vinculen fácilmente a los programas". (Polnal, 2016)

De esta manera, "Jóvenes a lo bien" a través del SENA, ofrece y certifica a los participantes en los programas de:

- Mecánica de motos
- Estampados
- Corte y confección
- Sistemas
- Panadería
- Cosmetología
- Producción de audio y digital
- Electrónica

De la misma manera, la Policía de Soacha ha realizado acercamientos con la Secretaría de Educación para que los jóvenes que aún no han terminado su bachillerato puedan culminar gratuitamente a través de "Jóvenes a lo bien" este ciclo formativo.(Polnal, 2016).

Las personas interesadas no se someten a ningún tipo de selección. Para participar se requiere ganas de aprender, ser joven en condición de vulnerabilidad y mayor de 14 años. Si se cumple con este perfil, la persona debe acercarse a la sede del programa ubicada en el barrio León XIII, Colegio Marceliano Páez (Diagonal 7 No. 8-80) y presentando su documento de identidad puede inscribirse.

Es importante destacar que durante el proceso formativo, los jóvenes acceden a programas de prevención de consumo de SPA y se realizan jornadas de integración en donde los deportes, la recreación y la cultura son los protagonistas, logrando que los jóvenes tengan espacios de sana integración y adecuado uso del tiempo libre.

Luego de que los jóvenes han participado del proceso formativo se realizan capacitaciones en formación de empresas y proyecto de vida, es decir, pautas para conformar sus propias unidades productivas. Posteriormente si los proyectos son viables, la Policía genera posibles alianzas con el ente territorial o la empresa privada con el fin de apoyar las iniciativas.

**c. TIEMPO DE EJECUCIÓN:**

10 meses

**d. METAS:**

Trabaja para reducir las causas originadoras de los delitos y permite que las comunidades trabajen en procesos de autogestión y se empoderen de su realidad vital; además es utilizada para contrarrestar problemas de pandillas, bandas de delincuencia común, sicariato, etc.

**e. RECURSOS:**

Policía Nacional, SENA, Administración Municipal y Secretaria de Educación.

**3.1.3 Policía Nacional - Programa: Dare**

**OBJETIVO:**

Prevenir el uso y abuso de las drogas entre los jóvenes, enseñándoles a ser miembros positivos de su comunidad proporcionando a los adolescentes la información necesaria que les permita llevar una vida libre de drogas, alcoholismo

y violencia; estableciendo relaciones favorables entre sus familias, su entorno social y las autoridades.

### **METODOLOGIA:**

D.A.R.E., es un programa educativo de colaboración entre la Policía Nacional y diferentes centros educativos, con el objeto de prevenir el uso y abuso de drogas entre los jóvenes, enseñándoles a ser miembros productivos de su comunidad, proporcionando a los adolescentes la información necesaria que les permita llevar una vida libre de drogas, alcoholismo y violencia; estableciendo relaciones positivas entre la familia, su entorno social y las autoridades.(PoINal, 2016).

### **TIEMPO DE EJECUCIÓN:**

Semestral

### **METAS:**

Cumplir con los siguientes componentes:

17 lecciones, una hora semanal por grado, durante un semestre

Una cartilla de trabajo DARE por estudiante.

Una caja DARE, para que los estudiantes depositen sus preguntas e inquietudes.

Reuniones y capacitaciones a padres de familia y docentes.(PoINal, 2016)

### **RECURSOS:**

Policía Nacional, Secretaria de Educación, Administración Municipal y La Empresa Privada

### **1.3.4 Pastoral Social De Soacha Con El Colegio Mayor De Cundinamarca**

#### **PROYECTO DE INVESTIGACIÓN:**

Factores protectores y de riesgo relacionados con el consumo de sustancias psicoactivas en los adolescentes de la comuna tres del municipio de Soacha durante el primer semestre de 2016. (Dos años de investigación).

##### **a. OBJETIVO**

Determinar cuáles son los factores protectores y de riesgo relacionados con el consumo de SPA en los adolescentes de la comuna tres del municipio de Soacha durante el primer semestre.

##### **b. METODOLOGIA:**

No experimental cuantitativa.

Se tomó una muestra de 685 estudiantes de adolescentes (12 – 18 años de edad), de dos Instituciones Educativas de manera aleatoria y de la Comuna tres del Municipio de Soacha, 342 género femenino, 340 masculino y tres personas más que no identificaron su género.

Como un instrumento se trabajó con un cuestionario con 64 preguntas donde se abordan aspectos generales del adolescente, apoyo familiar, proyección que los jóvenes tienen a futuro, toma de decisiones frente a sus amigos - compañeros al colegio - las relaciones interpersonales, la influencia de los padres o las presiones sociales, empleo del tiempo libre, contextualización o preguntas básicas sobre el SPA.

### **c. TIEMPO DE EJECUCIÓN**

2 años.

### **d. METAS**

Brindar a la administración municipal un sustento teóricoestadístico que permita tomar estrategias políticas para la prevención y la intervención en consumo de SPA en el Municipio de Soacha.

Recursos: Colegio Mayor de Cundinamarca, Pastoral Social.

Estudios particulares universitarios y organizaciones como Kairos o la misma Pastoral Social, han venido adelantando algunos programas tendientes a detectar, capacitar y rehabilitar a jóvenes consumidores de SPA en el municipio de Soacha.

### **1.3.5 ESE HOSPITAL MARIO GAITAN YANGUAS**

En el año 2013 se hizo un convenio de la ESE Hospital Mario Gaitán Yanguas y la Secretaría de Salud Departamental. Se realizó inicialmente una prueba piloto en el Municipio de Soacha la cual arrojó resultados positivos por lo que se decidió dar continuidad a estos programas.

En el Municipio de Soacha se ha ejecutado este programa los últimos tres años y cada uno fundamentado sobre un convenio así: Los Convenios son: No. 134/2013, 1394/2014 y 941/2015.

## **a. OBJETIVO**

El hospital Mario Gaitán Yanguas del Municipio de Soacha, decide hacer parte de los programas en sustancias psicoactivas debido a la gran problemática que hay en el Municipio y la necesidad de creer en los jóvenes y los mismos programas diseñados para ello.

Como objetivo está hacer una atención integral de desintoxicación liderado por un equipo multidisciplinario con psiquiatría, trabajo social, psicología y terapia ocupacional y todo con atención integral ambulatoria en desintoxicación.

Se busca además generar impacto en la población, mejorar las relaciones intrafamiliares, cambiar los imaginarios frente a los adolescentes y jóvenes de los colegios con problemas de sustancias psicoactivas ya que los estigmatizan como el alumno malo, vago, indeseable etc.

## **b. METODOLOGIA:**

En el año 2013 entre el Hospital Mario Gaitán Yanguas y la Secretaría de Salud de Cundinamarca, se realizó una prueba piloto arrojando muy buenos resultados, por lo que se tomó la decisión de dar continuidad a este tipo de programas.

Lo que se busca con esos programas es integrar a las familias, que los adolescentes y los jóvenes aprovechen su tiempo libre en actividades talleres lúdicos como teatro, danza, manualidades y fotografía.

En cuanto a la población que debe ser captada para poder participar en este programa deben estar en régimen subsidiado nivel uno o dos, ser víctima del

conflicto armado o enviado por comisaría de familia o el Instituto Colombiano de Bienestar familiar.

La focalización de los jóvenes se hizo inicialmente en los colegios de las diferentes comunas del municipio y principalmente muchachos identificados por pertenecer a barras bravas o hacer parte de alguna pandilla.

Así mismo, la captación de estos jóvenes se hace directamente en las instituciones educativas del municipio y en sus diferentes comunas, se presenta el programa a las directivas de cada plantel quienes facilitan los espacios para la presentación del programa especialmente en las reuniones de padres de familia. Allí se expone a los padres de estos jóvenes la necesidad de dialogar en familia, de brindar apoyo a los muchachos, identificar a sus amigos y saber que hacen en su tiempo libre.

Se habla sobre las diferentes drogas, la facilidad para obtenerlas y cómo pueden acabar con la vida de las personas, los consumidores y sus familias.

Hay que dejar claro que no solamente se ha involucrado a los programas a jóvenes consumidores de drogas pero también a quienes expenden las mismas.

### **c. TIEMPO DE EJECUCIÓN**

Cada programa por año tiene una duración de siete meses, se trabaja con jóvenes y adolescentes en cada programa y para el próximo programa se trabaja con un grupo de jóvenes completamente diferente



#### **d. METAS**

En cuanto a la población manejada en estos últimos tres años con estos programas se ha atendido un promedio de 350 jóvenes.

Dentro de los inconvenientes que se han podido observar en desarrollo de los programas, es que a los jóvenes que se van capacitando no se les hace un seguimiento una vez terminan su ciclo en el programa, entonces se desconocen los resultados de los programas sobre estos jóvenes, ya que no se tiene la certeza de si estos jóvenes continuaron en el mundo de las drogas o si optaron por salir de ellas con nuevos proyectos de vida.

Se ha expuesto o manifestado a la Secretaría de Salud de Cundinamarca en la necesidad de crear un instrumento para hacer el seguimiento a los jóvenes que han participado en los programas, pero al día de hoy no se ha recibido una respuesta certera por parte de esta entidad.

Para establecer si se han logrado los resultados o las metas con cada uno de los programas, es incierto, no se ha creado un instrumento para hacer una evaluación de los mismos, entonces solo es posible referir lo que las familias y docentes de jóvenes que han participado en los programas para que indiquen sus opiniones sobre cada uno de estos jóvenes.

Luego de realizar esta descripción de los programas que implementan acciones para la atención del consumo de sustancias psicoactivas, es importante realizar un análisis de cada uno de ellos que permita su caracterización.

#### **4. Noción de actores que intervienen en un programa**

En el proceso de identificación de los actores involucrados en la implementación de un programa, es necesario dar cuenta no sólo de cuales sino también de que tipo de actores están involucrados en el proceso. (Di Virgilio, 2013)

Para sistematizar y presentar de manera clara y comprensible la información respecto de quiénes son los actores involucrados en los programas públicos, Díaz Díaz (2008), propone el uso de una serie de matrices que facilitan el entendimiento de la dinámica que se da entre ellos y permiten proyectar escenarios deseables en la efectividad de los programas públicos. La primera de estas matrices es la que se relaciona con la presentación general de actores.

##### **4.1 Matriz General de Actores**

De acuerdo a Di Virgilio (2013), el propósito central de la matriz general de actores consiste en permitir ordenar la información sobre los actores involucrados de forma tal que fácilmente se pueda visualizar de qué actores se trata según su tipo y el sector en que se desenvuelven.

A continuación se presenta el instrumento mencionado,

**LOS ACTORES**

| <b>SECTORES O AREAS DE POLÍTICA</b> | <b>ORGANISMO DEL GOBIERNO NACIONAL</b> | <b>ORGANISMO DE GOBIERNO LOCAL</b>                          | <b>OTROS GRUPOS O REPRESENTANTES DE LA SOCIEDAD</b> | <b>ORGANISMOS LOCALES</b>         |
|-------------------------------------|--|---|---|-----------------------------------|
| Educación                           | SENA                                   | Secretaría de Educación                                     |   | El Colegio Mayor De Cundinamarca  |
| Salud                               |  | Secretaría de Salud   |   | ESE Hospital Mario Gaitán Yanguas |
| Seguridad Ciudadana                 | Policía Nacional                       |   |   |                                   |
| Sector Desarrollo Social            |  | Secretaría de desarrollo Social y Participación comunitaria |   |                                   |
| Ningún sector en particular         |  |   | Pastoral Social De Soacha                           |                                   |

Fuente: El autor, a partir de la propuesta de Di Virgilio (2013).

La aplicación de la Matriz General de actores ha ayudado a ordenar la información disponible de los actores involucrados en la Política de atención al Consumo de Sustancias Psicoactivas, con lo que se presenta una idea más clara respecto de quiénes intervienen en la implementación, como así también de qué tipo de actores se trata y en qué sectores de la política se desenvuelven.

La primera observación que surge del análisis de la Matriz es que no hay una importante cantidad de actores involucrados, a su vez en su mayoría la naturaleza de los actores son del orden local, de los sectores de educación, salud y desarrollo social, y una organización religiosa; sin embargo esta diversidad no permite una preeminencia de alguna área en particular.

Así mismo no existen grupos de presión evidentes en el desarrollo de esta política, entendiendo por ellos a aquellas agrupaciones corporativas que buscan ejercer influencias sobre los gremios y el Estado a partir de sus intereses particulares o sectoriales (Campero , 2003), esto caracteriza la posición de la política en la administración, que mantiene una débil integración entre las relaciones políticas, económicas y sociales de este problema que enfrenta la comunidad.

De esta situación se concluye la necesidad de impulsar la integración de nuevos actores tanto públicos como privados, tanto del orden nacional como local que logren potenciar la implementación del programa. Es necesario posicionar este importante tema en la agenda pública para que varios actores logren incidir de manera efectiva en un problema de salud pública. De este modo es necesario identificar los actores involucrados en la gestión del programa; no sólo es

importante tener en cuenta la cuestión (el problema sobre el cual este programa busca intervenir) sino también la situación (la manera en lo que hace, es decir, las características de la intervención). Es así que para comprender en qué aspectos se necesita involucrar nuevos actores y articular los existentes para generar mayor impacto, además de establecer su lugar frente a la política, para ello se requiere identificar el posicionamiento de los actores en el proceso de implementación.

#### **4.2 Posición de los actores en el proceso de implementación del programa de atención al consumo de sustancias psicoactivas**

Al realizar una presentación general de los actores que intervienen en el programa, es preciso identificar cuál de estos puede ser considerado estratégico y periféricos, con el fin de establecer alianzas diferentes con cada uno, de manera tal que permita profundizar la efectividad del programa. Para ello se realiza un cuadro de posición en el proceso de implementación (Di Virgilio, 2013), que se presenta a continuación,

| <b>ACTOR</b>  | <b>POSICIÓN</b> | <b>JUSTIFICACIÓN</b>   |
|---|-----------------|--|
| Policía Nacional  | Estratégico     | Responsable de la política, interviene en el diseño de programas       |
| Secretaría de Desarrollo Social y Participación comunitaria | Estratégico     | Responsable de la implementación del programa, de la gestión operativo |
| El Colegio Mayor De Cundinamarca                            | Periférico      | No es responsable en la definición de las estrategias, su función es   |

|                                   |                          |  |
|-----------------------------------|--------------------------|--|
|                                   |                          | realizar investigación sobre la temática en el territorio  |
| ESE HOSPITAL MARIO GAITAN YANGUAS | Estratégico / Periférico | Responsable de los programas, en la implementación, no en la definición o evaluación de los mismos                             |
| Pastoral Social De Soacha         | Periférico               | No es responsable en la definición de las estrategias, su función es realizar investigación sobre la temática en el territorio |

Fuente: El autor

Desde la posición de los actores es posible presentar que los responsables directos de la implementación se encuentran la Policía Nacional, la Secretaria de Desarrollo Social y Participación Comunitaria y la ESE Hospital Mario Gaitán Yanguas.

Estos actores cumplen roles de responsabilidad en el diseño e implementación de programas que se encuentran relacionados con la política para la reducción del consumo de sustancias psicoactivas en Soacha. Son actores claves o estratégicos, los cuales poseen posibilidades de ser agentes de desarrollo al ser portadores de propuestas y contar con poder para generar efectos sobre el campo de acción, interfiriendo, modificando o incluyendo en su curso. En este sentido, se introduce una visión socio-política, en tanto la naturaleza de los agentes radica en su poder de actuación, (Cacciutto & Barbini, 2011).

La participación de estos actores claves o estratégicos es importante dada su capacidad de incidir de manera positiva o negativa y participación en los proyectos (involucrándose en el proceso de toma de decisión y acción), este tipo de actores se requiere para que se den impactos positivos, (SEMARNAT, 2007).

Junto con ellos aparecen también otros actores que a priori parecen tener menos capacidad para incidir en el desarrollo del programa, tales como el Colegio Mayor de Cundinamarca y la Pastoral Social de Soacha, a éstos los estaríamos considerando como periféricos.

Si bien estos actores se posicionan frente al tema de acuerdo a la función que desarrollan, es importante mencionar que en el proceso de implementación de políticas públicas, los actores no juegan un papel neutral. En otras palabras, los actores involucrados en la implementación de las políticas no son sólo “operadores” sino que actúan estratégicamente, es decir, buscando que las actividades operativas respondan de alguna manera a sus visiones, valores e intereses, (Cortázar, 2007).

En el caso de los programas que se relacionan con la atención al Consumo de Sustancias Psicoactivas, la intervención de los programas del Hospital Mario Gaitán Yanguas obedece a una visión e intereses diferentes a los que motivan la acción de la Policía en el mismo tema. Lo anterior determina la forma cómo se relacionan los actores entre sí, para lo cual se construye la matriz de centralidad de actores.

### 4.3 Matriz de Centralidad de los actores

Como se mencionó anteriormente los actores actúan en la implementación de acuerdo a sus valores e intereses. Es así que en la práctica suelen operar como una red de políticas complejas o “policynetwork”, que se caracterizan por contener una diversidad de actores, la interdependencia de los mismos y el carácter de las relaciones entre los actores. (Di Virgilio, 2013).

En el análisis del papel que les corresponde a los actores en el proceso de implementación, es necesario tener en cuenta varios elementos que se encuentran inmersos para la operacionalización de la política de atención al Consumo de Sustancias Psicoactivas, estos son:

a. Los actores involucrados en la gestión operativa tienen el control directo de las rutinas y actividades operativas, por lo que influyen poderosamente en la dirección y la forma que ellas adquieren cotidianamente en el desarrollo de sus actividades, (Lipsky , Street{Level Bureaucracy: The dilemmas of Individuals in Public Services, 1980), lo que a su vez determinan escenarios de negociación entre funcionarios privados y públicos, que establecen las formas en que se presentan los servicios y se distribuyen los recursos, (Buchely Ibarra, 2015) y (Lipsky & Weatherly, 1977). Para el caso de estudio la forma en que la Policía Nacional desarrolla sus actividades, es más, el que esta institución se encargue de desarrollar actividades para atender el consumo de sustancias, configura una visión distinta para los asistentes dados los imaginarios que ésta institución



representa. En este sentido se establece una relación entre el proveedor y el usuario que constituye un espacio adicional de conflicto y cooperación sobre el cual los operadores ejercen control directo,(Cortázar, 2007).

b. Los actores involucrados en la implementación no son actores neutrales, sino que tienen valores, visiones e intereses propios que guían su acción, pero que no necesariamente coinciden con los que orientan la ejecución, o con las directrices con los que se ha diseñado la política. Los actores operan sus actividades logrando que exista un equilibrio interno entre sus propios intereses y los que se proyectan desde la administración, (Di Virgilio, 2013).

c. Es complejo que los ciudadanos y usuarios logren realizar un control efectivo sobre la labor de los operadores que realizan los programas y si bien los ciudadanos están interesados en realizar un control, éste no se realiza dando lugar a lo que Olson ( 1998) denomina como la lógica de la acción colectiva, en lo que supone que al no existir un incentivo importante, las personas no actúan con espíritu grupal, razón por la cual no se desarrolló ningún tipo de rendición de cuentas, particularmente en el tema de estudio.

De acuerdo a lo anterior, se evidencia que los actores que intervienen en el programa no son sólo administradores, sino que su acción se encuentra mediada por los elementos descritos anteriormente y que además se opera en una red de políticas complejas que son denominadas como “policynetwork”. Éstas son consideradas en las Ciencias Sociales Contemporáneas, que permiten estudiar las nuevas formas de organización social (Börzel, 1996) y se establecen a partir de

una red de relaciones sociales de cierta estabilidad entre actores interdependientes , que se constituyen en torno a situaciones problemáticas y/o las políticas que se proponen para enfrentarlas, sirviendo de contexto de los procesos políticas que allí se desarrollan (Klinj , 1998).

Estas redes se caracterizan por la diversidad de actores que sostienen metas propias, así mismo por la interdependencia que es la idea central para el concepto de policynetwork lo que implica la idea de ganancia para los actores involucrados ya que habilita la posibilidad de compartir recursos, que quedan así a disposición de varios actores, (Di Virgilio, 2013).

Las policynetwork se convierten en una alternativa de organización de la acción colectiva, disminuyendo generalmente los costos de las transacciones en la negociación política que se da en el marco de la implementación de la política pública. Los actores pertenecientes a las redes políticas pueden reducir estos costos al acceder a la información que circula en la red como recurso de enorme valor, a su vez la ausencia de información suele incrementar los costos de las negociaciones políticas, (Di Virgilio, 2013).

Para identificar las relaciones entre estos actores, se puede usar la matriz de centralidad, que permite reconocer el espacio de interacción entre los actores y que para el caso de estudio se expone a continuación la implementación de la herramienta,

| MATRIZ DE CENTRALIDAD DE ACTORES |   |  |      |                           |                               |                                   |
|----------------------------------|---|--|------|---------------------------|-------------------------------|-----------------------------------|
| ACTORES                          | POLICÍA NACIONAL  | SECRETARIA DE DESARROLLO PARTICIPACIÓN COMUNITARIA | DE Y | PASTORAL SOCIAL DE SOACHA | COLEGIO MAYOR DE CUNDINAMARCA | ESE HOSPITAL MARIO GAITAN YANGUAS |
| POLICÍA NACIONAL                 | <p>Desarrollan dos programas: Jóvenes a lo bien, que busca ser preventivo y llegar a jóvenes vulnerables, brindándoles una oferta de formación laboral en articulación con el SENA y la Secretaria de Educación. Durante el proceso de formación los asistentes accedente a jornadas de consumo de SPA. El segundo programa es DARE que básicamente es un programa educativo en donde se brindan charlas en establecimientos educativos</p> |  |      |                           |                               |                                   |

|  |  |  |   |   |  |
|--|--|--|---|---|--|
| SECRETARIA DE DESARROLLO Y PARTICIPACIÓN COMUNITARIA |  | Atienden los casos que son remitidos por los colegios, se hace una entrevista y se remite a la EPS respectiva o una institución especializada. También se articulan con el SENA y la Secretaria de Educación |   |   |  |
| PASTORAL SOCIAL DE SOACHA                            |  |  | Realización de un proyecto de investigación sobre factores protectores y de riesgo relacionados con el consumo de sustancias psicoactivas en adolescentes | Realizan de manera conjunta la investigación                                |  |
| COLEGIO MAYOR DE CUNDINAMARCA                        |  |  | Realizan de manera conjunta la investigación  | Realización de un proyecto de investigación sobre factores protectores y de |  |

|  |  |  |  | riesgo relacionados con el consumo de sustancias psicoactivas en adolescentes |  |
|--|--|--|--|---|--|
| <b>ESE HOSPITAL MARIO GAITAN YANGUAS</b> |  |  |  |   | Una atención integral de desintoxicación liderado por un equipo multidisciplinario con psiquiatría, trabajo social, psicología y terapia ocupacional y todo con atención integral ambulatoria en desintoxicación. Se realiza en convenio con la Secretaría de Salud y las instituciones educativas |

Fuente: El autor a partir del Di Virgilio,(2013).

El uso de la Matriz de Centralidad permite tener una idea con respecto de quien se relaciona con quién para la implementación de los programas y/o políticas. De acuerdo al programa que es objeto de estudio, se pueden establecer las siguientes observaciones:

a. Se reconocen dos niveles de implementación del programa de atención a PSA, el principal se encuentra vinculado a la definición estratégica (determinación de la población objeto de la política, lineamientos de los programas que se encuentran en la política, articulación con otras instituciones), del cual participan los organismos de nivel nacional representado en la Policía Nacional, así como del nivel local representado por la ESE Hospital Mario Gaitán Yanguas, quien a la vez define lineamientos y es operador de la programa.

b. En segundo lugar se observa otro nivel de implementación centrado en la Secretaria de Desarrollo Social y Participación Ciudadana, que también define lineamientos pero que la implementación recae en otros actores, en este caso la Corporación Kairos, para el 2013.

c. Se advierte también que la implementación se realiza con otros actores que no se encuentran identificados en el mapa central, como lo son la Secretaria de Salud, el SENA, la Secretaria de Educación y las Instituciones Educativas.

d. Finalmente y como característica principal se observa una clara falta de trabajo en red, es decir que de acuerdo a la información recolectada, para el programa de atención al consumo de Sustancias Psicoactivas no se evidencia el desarrollo de las “policynetwork”, por lo cual frente a los actores estratégicos no se observa

interdependencia, lo que permitiría establecer acciones coordinadas así como la posibilidad de compartir recursos y llegar a un número más amplio de población, multiplicando los efectos del programa.

Las redes permiten identificar la amplitud de intereses que las conforman, de su estabilidad, de su permeabilidad a la participación de nuevos actores en la interacción y de los resultados de las políticas que producen, (Traversa, 2004), sin embargo al no tener constituida una red de coordinación de actores, se experimenta una acción fragmentada de las acciones.

Como lo señala Zurbriggen ( 2011), tradicionalmente el concepto de gobierno se centraba en la gestión del Estado en donde aparecía como claramente detentor del poder político, con un predominio de la articulación y representación del interés colectivo, no obstante el mundo público se encuentra en un tránsito hacia una gobernanza que se caracteriza por una red de instituciones e individuos colaborando juntos y unidos por un pacto de mutua confianza: son organizaciones de poder que forman redes semiautónomas y a veces autogobernadas, por lo cual en el caso de estudio se considera que mantiene una organización tradicional, sin una clara red articulada que permita una gestión diferente de las acciones.

## **5. Caracterización de los actores que participan en el programa de atención para el consumo de sustancias psicoactivas**

La caracterización de los actores no se limita con la tipificación de los mismos, sino que debe ampliarse hacia los atributos que los componen y que pueden profundizar su identificación. Los principales atributos que se incluirán para este proceso son los intereses e incentivos, el ámbito de actuación y los recursos.

### **5.1 Intereses e incentivos de los actores**

Los actores vinculados a los programas públicos bien pueden ser parte de distintas organizaciones nacionales o internacionales, del sector público o privado, de organismos multilaterales, de medios de comunicación, de fuerzas militares, de la iglesia o de la sociedad civil. Cualquiera sea su lugar de origen, los actores se convocan bajo intereses y motivaciones que los impulsan a involucrarse en la implementación de iniciativas públicas que directa o indirectamente interpelan y provocan su participación, (Di Virgilio, 2013). El análisis de los intereses e incentivos de los actores, es una instancia que permite observar precisamente estas características, en el marco de los programas públicos.

Los incentivos son las motivaciones que generan o les señalan a los actores algún tipo de beneficio que les permita permanecer en el juego político (o, por el contrario, para estar ausente o retirarse del juego político), (Di Virgilio, 2013). Para lograr estos análisis es posible utilizar la Matriz de Actores, Intereses e Incentivos, (Diaz Diaz, 2008).



**MATRIZ DE ACTORES, INTERESES E INCENTIVOS**

| <b>ACTORES</b>  | <b>TIPO DE ACTOR</b>           | <b>INTERESES</b>  | <b>INCENTIVOS</b>   |
|---|--------------------------------|---|---|
| Policía Nacional  | Organismo de gobierno nacional | Cumplir con su mandato institucional;<br>Desarrollar acciones para prevenir el delito.<br>Generar acciones de acercamiento a la comunidad.                          | Instrumentar acciones que les permita cumplir con su mandato        |
| Secretaria de Desarrollo Social y Participación comunitaria | Organismo de gobierno local    | Cumplir con su mandato institucional.<br>Desarrollar acciones para mejorar la calidad de vida.<br>Cumplir con el plan de desarrollo.                                | Instrumentar acciones que les permita cumplir con su mandato        |
| El Colegio Mayor de Cundinamarca                            | Organismo local/educación      | Generar insumos académicos que les permitan aportar en la construcción de la política   | Posicionarse como un actor que pueda ser estratégico en la política |
| ESE HOSPITAL MARIO GAITAN YANGUAS                           | Organismo local/salud          | Cumplir con su mandato institucional.<br>Desarrollar acciones de prevención del consumo.  | Instrumentar acciones que les permita cumplir con su mandato        |
| Pastoral Social De Soacha                                   | Organismo local/otro sector    | Cumplir con su mandato institucional de relación con la comunidad. Desarrollar trabajos académicos que les permita generar insumos para la construcción de política | Posicionarse como un actor que pueda ser estratégico en la política |

Fuente: El autor a partir de Di Virgilio,(2013).

Esta matriz permite analizar los atributos generales de los actores en materia de intereses e incentivos que se desarrolla a partir de la información que estos mismos entes exponen. Por lo cual podría mencionarse que es limitado en la medida que no se cuenta con gran cantidad de información. En este sentido los actores que más interés producen son la Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca y la Pastoral Social de Soacha, dado que al producir información académica pueden generar insumos para los ajustes de la política y establecerse en un lugar estratégico.

## **5.2 Ámbito de actuación y recursos de los actores**

Otros de los atributos que da cuenta del nivel jurisdiccional que corresponde a cada uno de los actores involucrados en el proceso de gestión. Este ámbito de actuación, da cuenta del nivel jurisdiccional en que los actores despliegan sus acciones, como así también el alcance territorial de las mismas.

Frente a los recursos, se refiere a los elementos con los que cuentan los actores para lograr sus objetivos. Gran parte de la incidencia que un actor logre en el proceso de implementación de una política o un programa depende en muchos casos, de su dotación de recursos de poder.

Estos recursos pueden ser de varias clases y en este sentido Repetto, (2009), los clasifica en: Recursos Políticos, Económicos, Tecnico-Administrativos e Ideológicos. Así mismo Giddens (1995), propone que igualmente los recursos pueden ser de asignación – Bienes materiales - o recursos de autoridad -

capacidad de organización. De acuerdo a lo anterior, es posible establecer los siguientes recursos para los actores del programa de atención de consumo de SPA,

| <b>ATRIBUTOS DE LOS ACTORES</b>                             |                            |  |
|---|----------------------------|--|
| <b>Actores</b>  | <b>Ámbito de actuación</b> | <b>Recursos de los actores</b>   |
| Policía Nacional  | Nacional/Local             | <ul style="list-style-type: none"> <li>• RECURSOS POLÍTICOS:<br/>autoridad formal<br/>Movilización<br/>Liderazgo</li> <li>• RECURSOS ECONÓMICOS:<br/>Presupuesto</li> </ul>            |
| Secretaría de Desarrollo Social y Participación comunitaria | Local/Municipal            | <ul style="list-style-type: none"> <li>• RECURSOS POLÍTICOS:<br/>autoridad formal</li> <li>• RECURSOS ADMINISTRATIVOS<br/>Organización burocrática</li> </ul>                          |
| El Colegio Mayor de Cundinamarca                            | Local/Municipal            | <ul style="list-style-type: none"> <li>• RECURSOS ADMINISTRATIVOS<br/>Organización<br/>Información y habilidad para procesarla</li> </ul>  |
| Pastoral Social de Soacha                                   | Local/Municipal            | <ul style="list-style-type: none"> <li>• RECURSOS ECONÓMICOS<br/>Presupuesto</li> <li>• RECURSOS IDEOLÓGICOS<br/>Ideas y Valores con legitimidad social<br/>Prestigio moral</li> </ul> |

Fuente: El autor a partir de Di Virgilio,(2013).

Sobre la característica del ámbito de actuación, se evidencia que la mayoría de los actores desarrollan acciones de manera predominante local/ Municipal, se presentan en su mayoría de orden institucional y con pertenencia al sector público, con funciones de implementación y diseño.

De los actores involucrados el que tiene mayor impacto y mayores recursos políticos es la Policía Nacional, el siguiente actor de importancia es la Secretaria de Desarrollo Social quién cuenta con recursos políticos y administrativos, además que cumple con un rol de diseñador e implementador.

A través de la identificación de quiénes son los actores del proceso de implementación de las políticas públicas se logra caracterizarlos, permitiendo establecer las condiciones de avanzar en la comprensión sobre sus características.

## CONCLUSIONES

Las políticas públicas surgen como consideraciones conceptuales para analizar las relaciones del gobierno y del Estado en acción, (Subirats , 2005) el concepto busca incidir en los problemas sociales que viven las comunidades para bien sea solucionarlos o por lo menos reducirlos.

Entre los problemas que aquejan en la actualidad a la sociedad, surge el consumo de sustancias psicoactivas que afecta en particular a la población conformada por niños, niñas y adolescentes, con altos costos sociales y para la política pública de los distintos gobiernos, del que el municipio de Soacha no se encuentra exento.

En una iniciativa para evaluar el impacto de los programas se subrayó la importancia de identificar los actores que acompañan los procesos, dado que éstos se configuran con papeles protagónicos con funciones asignadas constitucionalmente y otros actores de reparto cuya participación no es tan solemne ni definida, pero no por ello no dejan de ser influyentes, (Banco Interamericano de Desarrollo, 2005).

Los actores que intervienen en programas de atención al consumo de sustancias psicoactivas y que lograron ser identificados fueron: La Policía Nacional, La Secretaria de Desarrollo Social y Participación Ciudadana, La ESE Hospital Mario Gaitán Yanguas, La Pastoral Social en Soacha y el Colegio Mayor de Cundinamarca. Lo que determina la primera característica en cuanto a que es

bajo el número de participantes identificados, además no existen grupos de presión evidentes en el desarrollo de la política.

La Policía Nacional es uno de los actores principales en la implementación de la política lo que genera un determinado valor público sobre la atención de consumo de sustancias psicoactivas, (Kelly, 2003). Que se sostiene en que la búsqueda de la prevención de los consumos.

Así mismo se evidencia que no hay una efectiva red de actores que busque articular los intereses y las acciones de los mismos, (Petruzzo Páez, 2004). Lo anterior es un limitante dado que de la existencia de una red permitiría establecer acciones coordinadas así como la posibilidad de compartir recursos y llegar a un número más amplio de población, multiplicando los efectos del programa.

En términos de relación entre los actores que se evidencia en la matriz de centralidad, es importante destacar que existen dos niveles de implementación del programa de atención a SPA, el principal de estos se encuentra vinculado a la definición estratégica (determinación de la población objeto de la política, lineamientos de los programas que se encuentran en la política y articulación con otras instituciones), del cual participan los organismos de nivel nacional representado en la Policía Nacional, así como del nivel local representado por la ESE Hospital Mario Gaitán Yanguas, quien a la vez define lineamientos y es operador de la programa.

Como resultado del análisis de la matriz de centralidad se advierte también que la implementación se realiza con otros actores que no se encuentran identificados en

el mapa central, como lo son la Secretaria de Salud, el SENA, la Secretaria de Educación y las Instituciones Educativas, que deben ser articuladas de manera central en la gestión de los programas

En este mismo sentido se hace importante reconocer la necesidad de articular los actores, motivar la acción con nuevos incentivos, (Scartascini, 2010) y lograr involucrar a actores trascendentales como la Secretaria de Educación, la Secretaria de Salud y el SENA, que trabajan de alguna forma con determinados actores.

Así mismo se destaca que la mayoría de los actores desarrolla acciones de manera predominante local/ Municipal, se presentan en su mayoría de orden institucional y con pertenencia al sector público, con funciones de implementación y diseño.

Frente a los intereses e incentivos cabe destacar que dada la información limitada con que se cuenta, las entidades que expresan mayor interés son la Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca y la Pastoral Social, por su función de ser generadora de fuente primaria de información a partir de los procesos investigativos que se encuentran desarrollando.

De la matriz de recursos se evidencia que el actor más relevante, de acuerdo a la información obtenida es la Policía Nacional, lo cual determina un enfoque preventivo-educativo desde una perspectiva de actuar anticipadamente frente al posible delito como producto del consumo de SPA. Lo anterior sugiere la necesidad de articular más actores de naturaleza pública-privada y con diferentes

campos de acción – desde la salud pública,- que enriquezcan la acción de la política.



## BIBLIOGRAFÍA

- Alcaldía Municipal de Soacha. (2008). Decreto N° 396 de 2008.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2005). *La política de las políticas públicas. Serie Ideas para el Desarrollo de las Américas. Volumen 8.*
- Börzel, T. (1996). *revista-redes*. Obtenido de QUÉ TIENEN DE ESPECIAL LOS POLICY NETWORKS?.EXPLORANDO EL CONCEPTO Y SU UTILIDAD PARA EL ESTUDIO: <http://revista-redes.rediris.es/webredes/textos/policynet.pdf>
- Buchely Ibarra, L. (2015). El activismo burocrático y la vida mundana del estado. Las madres comunitarias como burócratas callejeras y el programa de cuidado de niños Hogares Comunitarios de Bienestar. *Revista Colombiana de Antropología Vol 51 N° 1 Enero -Junio* , [http://www.sci.unal.edu.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0486-65252015000100006&lng=en&nrm=iso](http://www.sci.unal.edu.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0486-65252015000100006&lng=en&nrm=iso).
- Cacciutto, M., & Barbini, B. (2011). Actores Organizacionales Estratégicos: su papel en los procesos de gobernanza turístico Análisis del caso Zona Puerto de la ciudad de Mar del Plata. *Comunicación presentada en Encuentro Internacional de Turismo, Mar del Plata [ARG], 21-23 septiembre.*
- Campero , G. (2003). La relación entre el gobierno y los grupos de presión: el proceso de la acción de bloques a la acción segmentada. *Revista de Ciencia Política Vol XXIII N° 2* , 159-176.
- Congreso de la República. (31 de Julio de 2012). Ley 1566 de 2012
- Cortázar, J. (2007). Una mirada estratégica y geerencial de la implementación de programas sociales. En J. Cortázar , *Entre el diseño y la evaluació: el papel crucial de la implementación de los programas sociales* . Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Di Virgilio, M. (2013). *Los actores en los Programas Públicas*. Bogota: BID.
- Diaz Diaz, N. (2008). Material del curso de análisis institucional . *Maestría de Ciencia Política* . Unviersidad de los Andes .
- Giddens , A. (1995). *La Construcción de la sociedad* . Buenos Aires: Amorrortu.

- Kelly, G. (2003). *Creando valor público: un marco analítico para la reforma del sector público*. Strategic Unit.
- Klinj , E. (1998). Policy Networks: An Overview. En W. Kickert , *Managing Complex Nertworks* . Londres: Sage.
- Lipsky , M. (1980). *StreetLevel Bureaucracy: The dilemmas of Individuals in Public Services*. Cambridge: MIT Press.
- Lipsky, M., & Weatherly, R. (1977). "StreetLevel Bureaucrats and Institutional Innovation: Implementing Special Education Reform". *Harvard Educational Review* 47 (2):, 171-197.
- MinSalud. (2014). *PLAN NACIONAL PARA LA PROMOCIÓN DE LA SALUD, LA PREVENCIÓN Y LA ATENCIÓN DEL CONSUMO DE SUSTANCIAS PSCOACTIVAS, 2014- 2021*. Bogotá.
- Olavarría Gambi, M. (2007). Conceptos Básicos en el Análisis de Políticas Públicas. *INAP- Instituto de Asuntos Públicos. Departamento de Gobierno y Gestión Pública. Documento de Trabajo N°11 Diciembre*, [http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/123548/Conceptos\\_%20Basicos\\_Politicass\\_Publicas.pdf?sequence=1](http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/123548/Conceptos_%20Basicos_Politicass_Publicas.pdf?sequence=1).
- Olson , M. (1998). *economiaufac.files*. Obtenido de <https://economiaufac.files.wordpress.com/2011/09/la-logica-de-la-accion-colectiva.pdf>
- OMS. (2004). *Neuroscience of psychoactive substance use and dependence*. Washington,,: World Health Organization,.
- Petrizzo Páez, M. (2004). Redes e institucionalización: vinculado evidencias empíricas y redes políticas. *Revista Redes- Revista Hispana para el análisis de Redes Sociales* .
- PolNal. (2016). *D.A.R.E.*  
[http://www.policia.gov.co/portal/page/portal/UNIDADES\\_POLICIALES/Comandos\\_deptos\\_policia/COMANDO\\_DEPTO\\_VALLE/seguridad\\_ciudadana\\_programas/DARE](http://www.policia.gov.co/portal/page/portal/UNIDADES_POLICIALES/Comandos_deptos_policia/COMANDO_DEPTO_VALLE/seguridad_ciudadana_programas/DARE).
- Polnal. (2016). *Jóvenes a lo bien*.  
[http://oasportal.policia.gov.co/portal/page/portal/UNIDADES\\_POLICIALES/Comandos\\_deptos\\_policia/Programa Jovenes A Lo Bien](http://oasportal.policia.gov.co/portal/page/portal/UNIDADES_POLICIALES/Comandos_deptos_policia/Programa Jovenes A Lo Bien).

- Repetto, F. (2009). El marco institucional de las políticas sociales: Posibilidades y restricciones para la gestión social. En M. Chiara , *Gestión de la política social: conceptos y herramientas*. Buenos Aires: Prometeo.
- Scartascini, C. (2010). *¿Quién es quién en el juego político? Describiendo a los actores que intervienen y sus incentivos y funciones*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Secretaria de Desarrollo Social . (2015). *SoachaJóven*.  
<http://desarrollosocialsoacha.gov.co/direcciones-y-programas/soacha-joven/>.
- Secretaria de Salud. (2012). *Política Pública Salud Mental Soacha -Cundinamarca*. Soacha: Secretaria de Salud.
- SEMARNAT. (2007). Guia de identificación de actores clave. *Serie Planeación Hidráulica en México. Componente: Planeación Local, Proyectos Emblemáticos*.
- Subirats , J. (2005). *El Análisis de las Políticas Públicas*. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona, Disponible en Disponible  
[http://www.cnpt.es/docu\\_pdf/tacticas.pdf](http://www.cnpt.es/docu_pdf/tacticas.pdf).
- Traversa, F. (2004). El papel del Estado en los Policy Networks: la gestión del Ministerio de Vivienda en el Uruguay (1990- 2000). *Revista Uruguaya de Ciencia Política Vol 14 Núm 1* , 43-65. Disponible en:<<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=297324373003>> ISSN 0797-9789
- UNODC. (2003). *Global illicit drug trends 2003*. New York, NY: United Nations.
- Zurbriggen, C. (2011). La utilidad del análisis de redes de políticas públicas. *rgumentos (México, D.F.)*, 24(66), 181-209.