

# Guía práctica para diseñar intervenciones integrales a territorios afectados por la comercialización local de drogas ilícitas



MINJUSTICIA



UNODC

Oficina de las Naciones Unidas  
contra la Droga y el Delito

**Guía práctica para diseñar  
intervenciones integrales  
a territorios afectados  
por la comercialización  
local de drogas ilícitas**

**2018**

Esta guía ha sido elaborada por el Ministerio de Justicia y del Derecho y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

Para acceder a la versión digital de este documento puede consultar las siguientes páginas web:

[www.odc.gov.co](http://www.odc.gov.co)

[www.descentralizadrogas.gov.co](http://www.descentralizadrogas.gov.co)

ISBN: 978-958-56595-8-2

Diseño: Alejandra Medina Barragán

Impresión: Nuevas Ediciones

El contenido de esta publicación no compromete las ideas, posición ni visión de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.



**MINJUSTICIA**

**Enrique Gil Botero**

Ministro de Justicia y del Derecho

**Carlos Medina Ramírez**

Viceministro de Política Criminal y Justicia Restaurativa

**Renzo Rodríguez Padilla**

Director de Política de Drogas

**Martha Paredes Rosero**

Subdirectora de Estrategia y Análisis

Coordinadora Observatorio de Drogas de Colombia



**UNODC**

Oficina de las Naciones Unidas  
contra la Droga y el Delito

**Bo Mathiasen**

Representante en Colombia

**María Mercedes Dueñas**

Jefe del Área de Prevención del Consumo de Drogas

**Gloria Sossa**

Coordinadora de Fortalecimiento Institucional

Área de Prevención del Consumo de Drogas



## **Autores**

---

### **Santiago González Plazas**

Asesor

Dirección de Política de Drogas y actividades relacionadas  
Ministerio de Justicia y del Derecho

### **Juan Manuel Núñez López**

Asesor

Dirección de Política de Drogas y actividades relacionadas  
Ministerio de Justicia y del Derecho

### **Irene Serrano**

Asesora de Inclusión Social

Área de Prevención del Consumo de Drogas  
UNODC

### **Jorge Jaramillo**

Asesor Territorial

Área de Prevención del Consumo de Drogas  
UNODC



## Agradecimientos

La elaboración de la presente Guía práctica para diseñar intervenciones integrales a territorios afectados por la comercialización local de drogas ilícitas es un producto del Gobierno de Colombia ,resultado de la alianza entre las siguientes instituciones:

**Departamento Nacional de Planeación** - Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno.

**Departamento para la Prosperidad Social** - Programa de Vivienda Gratuita- DPS.

**Fiscalía General de la Nación** - Delegada para la Seguridad Ciudadana y Programa de Prevención del Delito Futuro Colombia.

**Policía Nacional** - Dirección de Investigación Criminal e Interpol DIJIN - Estrategia contra el Tráfico de Drogas en Menores Cantidades ETEMC.

**Red de Organizaciones que intervienen en Situaciones de Sufrimiento Social** - RAISSS.

De igual forma el Gobierno de Colombia agradece el apoyo brindado por los gobiernos departamentales y municipales y a sus respectivos equipos técnicos que participaron y aportaron al proceso de diseño de la presente guía metodológica:

**Gobernación del Valle** - Alcaldías Municipales de Cali y Buenaventura.

**Gobernación del Tolima** - Alcaldía Municipal de El Espinal.

**Gobernación de Nariño** - Alcaldía Municipal de Pasto.

**Gobernación de Risaralda** - Alcaldías Municipales de Pereira y Dosquebradas.

**Gobernación de Santander** - Alcaldías Municipales de Bucaramanga y Barrancabermeja.

**Gobernación del Meta** - Alcaldía Municipal de Villavicencio.

**Gobernación de Cundinamarca** - Alcaldía Municipal de Fusagasugá.

Documento preparado en el marco el convenio de cooperación internacional 609 -15 suscrito entre el Ministerio de Justicia y del Derecho y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito como parte de las actividades del Plan Decenal de Justicia 2017-2027.



## Contenido

Presentación	13
01. ¿Cuál es el objetivo de la guía?	15
02. ¿A quiénes va dirigida la guía?	15
03. ¿Cuáles conceptos deben tenerse en cuenta al momento de utilizar la guía?	15
04. ¿Sobre qué marco político y normativo se formulan y ejecutan las acciones para la intervención integral del comercialización local de drogas ilícitas?	17
05. ¿Cuáles enfoques deben tenerse en cuenta en la formulación y ejecución de intervenciones territorios afectados por la comercialización local de drogas ilícitas?	21
06. ¿Cuáles son los componentes de la intervención integral?	22
Componente 1. Articulación y trabajo en red entre actores (públicos, privados y sociales).	23
Componente 2. Seguridad y convivencia	25
Componente 3. Intervención social	27
Componente 4. Gestión del conocimiento	30
07. ¿Cómo se desarrollan los componentes en las acciones para intervenir la comercialización de drogas ilícitas?	32
Paso 1. Gestión Política	35
Objetivo	36
Productos esperados	36
Sugerencia metodológica	37
Responsable	38
Paso 2. Constitución y puesta en marcha del trabajo del equipo técnico de coordinación	39
Objetivo	39
Productos esperados	39
Sugerencia metodológica	40
Responsable	41
Paso 3. Jornada de intercambio de experiencias para el fortalecimiento técnico y operativo local	42
Objetivo	42
Producto esperado	43
Sugerencias metodológicas	43
Responsables	44

<b>Paso 4. Elaboración de diagnóstico y caracterización del fenómeno de comercialización local de drogas</b>	<b>45</b>
Objetivo	45
Productos esperados	45
Sugerencias metodológicas	46
Responsables	47
<b>Paso 5. Diagnóstico de la oferta institucional y actores claves</b>	<b>48</b>
Objetivo	48
Productos esperados	48
Sugerencias metodológicas	48
Responsable	49
<b>Paso 6. Elaboración de plan operativo municipal para la intervención integral de la comercialización local de drogas ilícitas</b>	<b>50</b>
Objetivo	50
Productos esperados	50
Sugerencias metodológicas	50
Responsables	51
<b>08. Seguimiento y evaluación</b>	<b>52</b>
Objetivo	52
Productos esperados	52
Sugerencia metodológica	52
Responsables	52
<b>Bibliografía</b>	<b>53</b>
<b>Anexos</b>	<b>55</b>
<b>Anexo 1. Enfoques para la intervención de la comercialización local de drogas</b>	<b>57</b>
<b>Anexo 2. Recomendaciones para el fortalecimiento de capacidades y articulación de actores de control de la oferta</b>	<b>59</b>
<b>Anexo 3. Acta de acuerdo de conformación de la mesa técnica</b>	<b>61</b>
<b>Anexo 4. Evaluación de capacidad política, técnica y operativa</b>	<b>62</b>
<b>Anexo 5. Propuesta de formación</b>	<b>63</b>
<b>Anexo 6. Metodología de priorización</b>	<b>65</b>
<b>Anexo 7. Matriz de diagnóstico de recursos</b>	<b>70</b>
<b>Anexo 8. Modelo de proyecto de intervención</b>	<b>71</b>
<b>Anexo 9. Árbol de problemas y árbol de objetivos</b>	<b>75</b>

## Siglas

<b>CONPES:</b>	Consejo Nacional de Política Económica y Social
<b>CNE:</b>	Consejo Nacional de Estupefacientes
<b>CSE:</b>	Consejo Seccional de estupefacientes
<b>CTI:</b>	Cuerpo Técnico Investigativo
<b>DC:</b>	Dispositivo Comunitario
<b>DIJIN:</b>	Dirección de Investigación Criminal e Interpol de la Policía Nacional de Colombia
<b>DNP:</b>	Departamento Nacional de Planeación
<b>DPS:</b>	Departamento para la Prosperidad Social
<b>ETEMC:</b>	Estrategia contra el Tráfico de Estupefacientes en Menores Cantidades
<b>FGN:</b>	Fiscalía General de la Nación
<b>FOCATT:</b>	Fortalecimiento de Capacidades Técnicas Territoriales
<b>INPEC:</b>	Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario
<b>MJD:</b>	Ministerio de Justicia y del Derecho
<b>MID:</b>	Mercado Interno de Drogas
<b>MSPS:</b>	Ministerio de Salud y Protección Social
<b>ODC:</b>	Observatorio de Drogas de Colombia
<b>PDSP:</b>	Plan Decenal de Salud Pública
<b>PND:</b>	Plan Nacional de Desarrollo
<b>PD:</b>	Política de Drogas
<b>PONAL:</b>	Policía Nacional
<b>RAISSS:</b>	Red Americana de Organizaciones que Intervienen en Situaciones de Sufrimiento Social
<b>SENA:</b>	Servicio Nacional de Aprendizaje
<b>SPA:</b>	Sustancia Psicoactiva
<b>SRPA:</b>	Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes
<b>UNODC:</b>	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (Sigla en inglés)
<b>ZOE:</b>	Zona de Orientación Escolar
<b>ZOU:</b>	Zona de Orientación Universitaria
<b>VIS:</b>	Vivienda de Interés Social
<b>VIP:</b>	Vivienda de Interés Prioritario



## Presentación

La presente guía ha sido diseñada con el propósito de orientar y brindar herramientas a los equipos técnicos de las entidades territoriales en la formulación e implementación de intervenciones integrales tendientes a prevenir y mitigar algunos de los efectos que la comercialización local de drogas ilícitas genera en los territorios.

Son lineamientos generales, que muestran paso a paso, cómo construir una propuesta de intervención donde participen actores sociales e institucionales, públicos y privados, responsables de desarrollar estrategias enfocadas a la disminución de los vínculos de personas, familias y comunidades a economías ilícitas a nivel territorial, a partir del mejoramiento de la calidad de vida, la promoción de la seguridad, la convivencia y el bienestar ciudadano.

La guía está basada en los aprendizajes que desde el año 2013, el Ministerio de Justicia y del Derecho ha venido consolidando en materia de generación de evidencia para la formulación de una política pública en torno al fenómeno del mercado interno de drogas, principalmente en sus fases de distribución y comercialización. Así mismo, incluye los componentes de articulación y trabajo en red, seguridad y convivencia, intervención social y gestión del conocimiento proyectados en la construcción de un documento CONPES para enfrentar los mercados internos de drogas.

En el proceso de construcción de un diagnóstico interinstitucional sobre el mercado interno de drogas ilícitas han participado como aliados entre otros actores, el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio del Interior, la Dirección de Investigación Criminal e Interpol de la Policía Nacional - DIJIN -, la Fiscalía General de la Nación, el Departamento para la Prosperidad Social - DPS, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y algunas organizaciones de la sociedad civil nacional e internacional.

El presente documento integra elementos generales del marco normativo que sustenta la necesidad y la importancia del fortalecimiento de capacidades técnicas de los equipos que en departamentos y municipios están a cargo de enfrentar los mercados internos de drogas ilícitas desde diferentes especialidades y competencias. En este mismo sentido, presenta los enfoques desde los cuales se espera sean abordadas las problemáticas relacionadas con la distribución, la comercialización y algunos aspectos relacionados con el consumo de drogas ilícitas en clave de articulación intersectorial.

Esta guía es un instrumento elaborado para orientar la formulación y puesta en marcha de intervenciones operativas que integren tanto la reducción de las amenazas criminales asociadas a la oferta de drogas ilegales, como la reducción de vulnerabilidades de las personas a partir de intervenciones sociales integradas.

Lo anterior partiendo de una visión y una práctica de trabajo en equipo, basado en la articulación y trabajo en red para facilitar la creación de alianzas estratégicas, la integración de todos los actores con competencias frente a la problemática, el aprovechamiento de los recursos existentes y el planteamiento de acciones oportunas que sean congruentes con las características y las necesidades de cada territorio. Así mismo, integra herramientas para la generación de información que permite retroalimentar el proceso, realizar el seguimiento y evaluar los resultados obtenidos.

Para efectos prácticos, se propone el desarrollo de la guía en fases, que permiten llevar a cabo la formulación de planes operativos concebidos para contextos priorizados en los que se busque enfrentar la comercialización local de drogas ilícitas desde una perspectiva amplia, integral y participativa.

En el logro de este propósito, el Área de Prevención de Consumo de UNODC aportó a este proceso su experiencia en la implementación de estrategias de reducción de la demanda desde la perspectiva de la intervención social, de esta manera complementa el desarrollo logrado por el Ministerio de Justicia y del Derecho en temas relacionados con el control de la oferta de drogas ilícitas y permite avanzar en la construcción de propuestas integrales para reducir los efectos que tiene la comercialización local de drogas ilícitas en contextos específicos.

# 01

## ¿Cuál es el objetivo de la guía?

Brindar herramientas conceptuales y metodológicas para diseñar intervenciones integrales orientadas a prevenir y mitigar algunos de los efectos que la comercialización local de drogas ilícitas genera sobre territorios priorizados, desde una perspectiva de articulación y participación activa del sector público, privado y comunitario.

# 02

## ¿A quiénes está dirigida la guía?

- Autoridades responsables de tomar decisiones en el campo del control a la comercialización local de drogas.
- Autoridades responsables de tomar decisiones en el campo de la prevención y mitigación del consumo de drogas y sus riesgos asociados.
- Funcionarios y personal del nivel técnico en lo territorial que diseñan e implementan estrategias para intervenir el consumo y la oferta local de drogas ilícitas.
- Actores comunitarios que desarrollan actividades relacionadas con el fenómeno de las drogas ilícitas en el territorio.

# 03

## ¿Cuáles conceptos deben tenerse en cuenta al momento de utilizar la guía?

Con el propósito de unificar el lenguaje, el Ministerio de Justicia y del Derecho mediante esta guía retoma conceptos desarrollados en la “Guía de cartilla metodológica: microtráfico y comercialización de sustancias psicoactivas en pequeñas cantidades en contextos urbanos” publicada en 2015, propone y/o desarrolla algunos términos adicionales y acoge las siguientes definiciones:

### Territorio

Concepto relacional que insinúa un conjunto de vínculos de dominio, de poder, de pertenencia o de apropiación entre una porción o la totalidad del espacio geográfico y un determinado sujeto individual y colectivo (Montañez Gómez, 2001). Siguiendo la definición, se pueden encontrar diferentes niveles territoriales entre los cuales se tendrán en cuenta los que se enlistan a continuación: internacional, nacional, regional, departamental, municipal y local.

### Capacidad

Este concepto llama la atención sobre el grado en que cada individuo tiene libertad para desarrollar un proyecto de vida buena en un contexto económico y social. El concepto de capacidad es una forma de integrar los conceptos de libertad y bienestar. En ese sentido, la capacidad puede ser usada como

la base para pensar el problema del desarrollo económico y social de los territorios afectados por el mercado de drogas.

## Legalidad

Es un criterio que permite observar el grado de aceptación de las normas producidas por las autoridades constitucionales. En un contexto de baja legalidad hay baja aceptación de la autoridad del Estado en relación con la regulación de la vida cotidiana, se expresa en la capacidad del Estado para hacer cumplir las normas emanadas por el mismo en un territorio.

## Articulación en red

La articulación en red consiste en la constitución de una meta-organización de organizaciones que persiguen un objetivo predefinido común. La articulación se inicia con la construcción de nuevos vínculos entre nodos, pero implica, también, la creación de instancias que permitan la organización del trabajo y constituirse como un actor colectivo, conformando una agenda, un discurso y una práctica comunes propios, para potenciar su trabajo, difundir lo que hacen, gestionar recursos de manera más efectiva, facilitar la capacitación a nivel más amplio, constituirse como un interlocutor con mayor peso político para incidir en la definición o modificación de las políticas públicas, insertarse en los espacios de toma de decisiones, etcétera.<sup>1</sup>

## Mercado interno de drogas ilícitas

Actividad socioeconómica que se desarrolla al interior del país. Es altamente criminalizada y explotada bajo un modelo en red con elevada capacidad de transformación, de la cual hacen parte organizaciones criminales con influencia territorial diferenciada (nacional, regional y/o local). Estas organizaciones cuentan con una alta capacidad de corrupción y se especializan en los diferentes eslabones del sistema de las drogas ilícitas (producción, distribución, comercialización y/o lavado de activos) y pueden emplear formas de conexión directa e indirecta con un solo objetivo: maximizar el lucro económico.

## Producción de drogas ilícitas: elaboración de producto básico

Es el subsistema compuesto por cultivos, sustancias químicas y procesamiento. En este subsistema se elaboran los productos básicos estupefacientes, que producen efectos estimulantes, depresivos y alucinógenos, de origen natural, sintético o semi-sintético, e industriales. Aquí se ubica el fenómeno de «hormigueo» de químicos, que se refiere a la compra y transporte de sustancias químicas en cantidades inferiores a las controladas por el Gobierno nacional.

## Distribución de drogas ilícitas: transporte de producto básico

Este subsistema se compone del acopio, el embalaje, las rutas y el transporte del producto básico estupefaciente. Cumple con el servicio de logística y comunicación desde las zonas de producción hasta los centros nacionales o internacionales de comercialización de estupefacientes. Aquí se ubica el fenómeno de «microtráfico» de drogas ilícitas, que se refiere al transporte de estupefacientes mediante el empleo de las siguientes técnicas: adherida, ingerida, elaborada, introducida, contenida, impregnada y diluida.

<sup>1</sup> Machín Juan. Redes sociales e incidencia en políticas públicas. Estudio comparativo México – Colombia. México: Programa de Coinversión Social de SEDESOL y CAFAC. 2011 pág. 41. [http://revista-redes.rediris.es/webredes/novedades/Redes\\_sociales\\_IPP.pdf](http://revista-redes.rediris.es/webredes/novedades/Redes_sociales_IPP.pdf)

## Comercialización de drogas ilícitas: transformación del producto básico en dosis personal para la venta

Subsistema integrado por las categorías de manufactura, abastecimiento y venta de estupefacientes para la maximización de ganancias. Es donde se transforma el producto básico en producto esperado o dosis personal y de aprovisionamiento, para satisfacer las necesidades del consumidor final y obtener el dinero o capital líquido. Aquí se ubica el fenómeno de «narcomenudeo», que se refiere a la venta de estupefacientes en dosis personal y de aprovisionamiento.

### Punto de acopio

Es el lugar del territorio a donde llega la droga antes de entrar al proceso de rendimiento (división del producto en dosis que puede incluir o no procesos de adulteración) y posterior distribución en las diferentes zonas de expendio. Estos centros se encuentran generalmente pero no siempre en lugares ubicados en las periferias de los centros urbanos o en zonas rurales.

## 04 ¿Sobre qué marco político y normativo se formulan y ejecutan las acciones para la intervención integral de la comercialización local de drogas ilícitas?

Colombia cuenta con un marco político y normativo en torno al fenómeno de las drogas que sirve como referente para la acción institucional y que de igual forma permite contar con herramientas para el abordaje, tanto de la oferta, como del consumo de sustancias ilícitas. Esta información se encuentra sistematizada en detalle en la página web del Observatorio de Drogas de Colombia.<sup>2</sup>

**Estatuto Nacional de Estupefacientes. Ley 30 de 1986.**

**Documento: Propuesta de Lineamientos para la Política Nacional de Drogas. 2018.**

**Política Nacional de Reducción del Consumo de Sustancias Psicoactivas y su Impacto. 2007.**

**Plan Decenal de Salud Pública 2012-2021**

**Plan Nacional para la Promoción de la Salud, Prevención y Atención del consumo de sustancias Psicoactivas 2014-2021**

**Plan Decenal de Justicia 2017-2027**



<sup>2</sup> Observatorio de Drogas de Colombia. [www.odc.gov.co/normas](http://www.odc.gov.co/normas).

En particular, el desarrollo del presente documento responde al marco político y normativo contenido en el Plan Decenal de Justicia 2017-2027, el cual propone en el objetivo 3: *“Atender y hacer seguimiento de manera integral, efectiva y de impacto la problemática de drogas en sus diferentes manifestaciones con enfoque de Derechos Humanos y Salud Pública”*. La actividad para dar cumplimiento a este objetivo, se plantea: *“Aumentar las capacidades técnicas en los territorios, en aspectos relacionados con la política contra el tráfico urbano de drogas y criminalidad asociada desde el control territorial y la intervención social, a través del diseño, implementación y evaluación de un modelo operativo de Buenas Prácticas a nivel territorial, para el abordaje integral de mercados urbanos de drogas”*<sup>3</sup>

En este contexto, El Ministerio de Justicia y del Derecho avanza hacia la construcción de un Programa Nacional de Fortalecimiento de Capacidades Técnicas Territoriales para el abordaje de la comercialización local de drogas ilícitas (FOCATT). El programa tiene como objetivo acompañar e intercambiar experiencias con municipios y ciudades para el diseño, implementación y evaluación de intervenciones locales frente a la problemática del mercado interno de drogas ilícitas.

La meta trazada por la entidades pertenecientes al Sistema Nacional de Justicia es la de desarrollar el FOCATT en los (100) municipios críticos priorizados durante la vigencia 2017 - 2027. La fase inicial del programa se adelantó durante el primer semestre del 2018 en El Espinal (Tolima), Villavicencio (Meta), Dosquebradas (Risaralda), Pereira (Risaralda), Pasto (Nariño), Fusagasugá (Cundinamarca), Barrancabermeja (Santander), Bucaramanga (Santander), Cali (Valle del Cauca) y Buenaventura (Valle del Cauca).

La presente guía metodológica para la intervención de fenómenos de comercialización de drogas ilícitas especialmente se retroalimenta de las experiencias en los territorios durante el primer semestre de 2018, y de la participación de la Policía Nacional, la Fiscalía General de la Nación, el Departamento Nacional de Planeación y el Departamento para la Prosperidad Social – DPS - en las jornadas de intercambio de conocimientos en los territorios.

### Ley 30 de 1986 “Estatuto Nacional de Estupefacientes”

Esta Ley determina las competencias del Consejo Nacional de Estupefacientes (CNE) como responsable de la Política Nacional de Drogas, la conformación de un “Comité Técnico Asesor de Prevención Nacional de la Farmacodependencia” y de los Consejos Seccionales de Estupefacientes (capítulo IX); incorpora algunas definiciones (droga, estupefaciente, medicamento, psicotrópico, abuso, dependencia psicológica, adicción o drogadicción, toxicomanía, dosis terapéutica, dosis para uso personal, precursor, prevención, tratamiento, rehabilitación, plantación, cultivo); establece las campañas de prevención y programas educativos así como campañas de prevención contra el consumo del alcohol y del tabaco; determina el control de la importación, fabricación y distribución de sustancias que producen dependencia; aborda los delitos (capítulo V) y contravenciones (capítulo VI). La Ley 30 también comprende el procedimiento para la destrucción de plantaciones y sustancias incautadas; tratamiento y rehabilitación.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Ministerio de Justicia y del Derecho. Plan Decenal de Justicia 2017 - 2027

<sup>4</sup> Ley 30 de 1986 – Estatuto Nacional de Estupefacientes. Consultado en: [www.descentralizadrogas.gov.co/project/ley-30-de-1986-estatuto-nacional-de-estupefacientes/](http://www.descentralizadrogas.gov.co/project/ley-30-de-1986-estatuto-nacional-de-estupefacientes/)

## Documento de propuesta de lineamientos actualizados para la política nacional de drogas- 2018<sup>5</sup>

Los Lineamientos de la Política Nacional de Drogas elaborados por el Ministerio de Justicia y del Derecho en 2017 “desarrollan la nueva visión de la política de drogas según la cual se busca reducir los impactos negativos de la problemática de las drogas en la población colombiana”.

De acuerdo con el documento de política “esta nueva visión es el resultado del avance del país hacia una mejor comprensión del problema de las drogas a partir de la experiencia de años de lucha contra esta problemática, lo que ha resultado en el entendimiento de que para contribuir al bienestar de la sociedad se requiere abordar la problemática de las drogas desde la comprensión de sus factores causales, sus repercusiones, los efectos esperados y no esperados, las consecuencias negativas de las políticas ejecutadas, los aprendizajes desarrollados las nuevas dinámicas de los mercados de cada una de las drogas, y su afectación en cada grupo poblacional y territorio”.

De forma adicional “los lineamientos tienen el propósito de aportar la visión estratégica para el desarrollo de una Política Nacional de Drogas, que responda a las necesidades específicas del Estado colombiano en relación con el impacto actual de la problemática mundial de las drogas en el país, y de acuerdo con evidencia recopilada sobre la pertinencia de las estrategias para responder efectivamente a esta problemática”.

Finalmente, “los Lineamientos de la Política Nacional de Drogas se constituyen en una propuesta hacia un nuevo marco político a partir del cual se exhorta al desarrollo de estrategias, planes de acción, programas y proyectos construidos por la institucionalidad competente en cada uno de los asuntos relacionados con la materia, atendiendo especialmente una coordinación interagencial, que refleje la mirada multidisciplinaria que se requiere para la atención a la problemática de drogas”.

## Política Nacional de Reducción del Consumo de Sustancias Psicoactivas y su Impacto (2007)<sup>6</sup>

El Ministerio de Salud y Protección Social, con el apoyo de UNODC formuló la Política Nacional de Reducción del Consumo de Sustancias psicoactivas y su impacto; es una carta de navegación para dar respuesta completa, oportuna e integrada al consumo de sustancias psicoactivas y sus consecuencias, y como tal debe buscar un recorrido seguro hacia la construcción de una respuesta nacional, a través de respuestas locales.

La política tiene como propósitos estratégicos:

- Reducir la vulnerabilidad al consumo interviniendo de manera integrada los factores macro sociales, micro-sociales y personales más predictivos del consumo.
- Reducir el impacto del consumo ofreciendo medios (información, servicios, asistencia y apoyo) oportunos e integrales a individuos, familias y comunidades.
- Crear capacidad para que las entidades territoriales mejoren la calidad y oportunidad de su respuesta frente al consumo y sus consecuencias.

Parte del supuesto de que sólo con una intervención integral, que contemple todos los factores,

<sup>5</sup> Ministerio de Justicia y del Derecho. Dirección de Política de Drogas y Actividades Relacionadas. Propuesta: LINEAMIENTOS ACTUALIZADOS Para la Política Nacional de Drogas (Documento interno). Octubre - Diciembre 2017.

<sup>6</sup> Ministerio de la Protección social. Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el delito. 2008

será posible reducir la vulnerabilidad de individuos, grupos y comunidades al consumo a sufrir riesgos y daños prevenibles y a reincidir en el consumo cuando ya se ha abandonado. Para reducir la vulnerabilidad, propone una serie de acciones de protección social y de promoción de la salud. Para esto plantea el desarrollo de redes de protección social formales y no formales con las cuales se busca mejorar la inclusión y reducir la vulnerabilidad al consumo, a los riesgos y daños prevenibles y a la reincidencia. También se enfoca en promover la salud a partir de la prestación de servicios preventivos, de educación en salud y acciones de protección de la salud.

### Plan Decenal de Salud Pública<sup>7</sup>

El Plan Decenal de Salud Pública - PDSP, 2012-2021, es un pacto social y un mandato ciudadano que define la actuación articulada entre actores y sectores públicos, privados y comunitarios para crear condiciones que garanticen el bienestar integral y la calidad de vida en Colombia. Es la carta de navegación que plantea la línea de trabajo para dar respuesta a los desafíos actuales en salud pública y para consolidar, en el marco del sistema de protección social, las capacidades técnicas en los ámbitos nacional y territorial para la planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de las intervenciones, de acuerdo con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ONU, 2000).

El PDSP contiene los principios rectores de política y las acciones fundamentales de intervención del entorno, de los comportamientos, de los servicios de salud y de la participación social; los gobiernos departamentales, distritales y locales deben adaptarlo a su propia problemática y gestionarlo para su ejecución. Es integral, porque se plantea partiendo de dimensiones prioritarias para la vida de toda persona y es dinámico, porque deberá ser reorientado permanentemente a partir de la evaluación de sus propios resultados y de los cambios ocurridos en el entorno social enmarcado en el proceso de planeación territorial definido en la Ley 152 de 1994 (Congreso de la República de Colombia, 1994).

### Plan Nacional para la Promoción de la Salud, Prevención y Atención del consumo de Sustancias Psicoactivas 2014-2021<sup>8</sup>

El Plan Nacional tiene como objetivo *“Reducir la magnitud del uso de drogas y sus consecuencias adversas mediante un esfuerzo coherente, sistemático y sostenido dirigido a la promoción de condiciones y estilos de vida saludables, a la prevención del consumo y a la atención de las personas y las comunidades afectadas por el consumo de drogas, esto acompañado del fortalecimiento de los sistemas de información y vigilancia en salud pública”*. Dicho plan contempla cinco componentes, que se articulan con las tres líneas del Plan Decenal de Salud Pública. Particularmente los componentes de promoción de la convivencia social y salud mental y de prevención del consumo de sustancias psicoactivas, son determinantes para reducir las vulnerabilidades asociadas a los mercados ilegales de drogas.

Estos componentes buscan potenciar habilidades, vínculos afectivos, redes de apoyo y capacidades, así como proveer oportunidades y entornos para el individuo, y su relacionamiento con su comunidad. Así mismo, considerando que los niños y jóvenes son inducidos a que inicien su consumo a temprana edad y en muchos casos son usados para la comercialización de sustancias psicoactivas, es necesario disminuir el riesgo del contacto temprano con estas, fortaleciendo el trabajo en ámbitos familiares, escolares y comunitarios.

<sup>7</sup> Ministerio de Salud y Protección Social. Plan Decenal de Salud Pública. 2012

<sup>8</sup> Ministerio de Salud y Protección social. Plan Nacional para la promoción de la salud, prevención y atención del consumo de sustancias psicoactivas. 2014.

## ¿Cuáles enfoques deben tenerse en cuenta en la formulación y ejecución de intervenciones a territorios afectados por la comercialización local de drogas ilícitas?

Los enfoques de los lineamientos de políticas públicas en relación con el problema de comercialización local de drogas ilícitas, son un conjunto de conceptos que facilitan la comprensión del fenómeno desde una perspectiva integral; así mismo son un punto de partida desde el cual, tanto el Estado, el sector privado, la sociedad civil y demás actores sociales definen su intervención para que asuntos como la seguridad ciudadana y los derechos fundamentales de la población afectada sean garantizados.

Para que en los territorios se tenga una visión más comprensiva e integradora sobre el fenómeno se tienen en cuenta los enfoques propuestos en el documento: Lineamientos actualizados para la Política Nacional de drogas<sup>9</sup>, donde se incluyen los siguientes: derechos humanos, salud pública, seguridad ciudadana, desarrollo territorial, desarrollo humano y reducción de daños.

Para ampliar la descripción de cada uno de ellos, remitirse al Anexo1 de ésta guía.



9 Ministerio de Justicia y del Derecho. Dirección de Política de Drogas y Actividades Relacionadas. Propuesta: LINEAMIENTOS ACTUALIZADOS Para la Política Nacional de Drogas (Documento interno). Octubre - Diciembre 2017.

## ¿Cuáles son los componentes de la intervención integral?

La construcción de una estrategia para el abordaje de los territorios que se encuentran afectados por comercialización local de drogas ilícitas está sustentada en cuatro componentes: i) Articulación y Trabajo en Red, ii) Seguridad y Convivencia, iii) Intervención Social y iv) Gestión del Conocimiento.

Todos los componentes se encuentran relacionados entre sí y se desarrollan de manera operativa durante las fases del proceso de intervención. La articulación y el trabajo en red resultan ser el fundamento principal de la estrategia propuesta, razón por la cual, en el presente documento, se señalan múltiples herramientas prácticas para su desarrollo.

Se asumen entonces dos hipótesis centrales de trabajo:

- Las posibilidades de alcanzar mejores resultados en la intervención a los territorios afectados por la comercialización local de drogas ilícitas, aumentan si se incrementan de manera resuelta e intencional las capacidades de relacionamiento entre los actores involucrados en la estrategia.
- Aumentar las capacidades de relacionamiento entre los actores involucrados en la intervención, reduce los riesgos de desgaste de recursos humanos, técnicos, financieros y logísticos empleados para el desarrollo de la intervención.

Los componentes son la base de un modelo indicadores concretos que den cuenta de la eficiencia y efectividad de las acciones adelantadas, así como la base de un modelo de intervención que puede ser replicado y por tanto diseminado en otros territorios a nivel municipal, departamental, nacional e incluso internacional, particularmente con países de la región que comparten las mismas problemáticas.

Componentes para el diseño e implementación de una intervención integral a la comercialización local de drogas ilícitas



El seguimiento y evaluación de la estrategia son las herramientas claves que visibilizan sus logros, propician ajustes oportunos y generan evidencia suficiente para alentar el respaldo de los actores involucrados necesarios para su sostenibilidad.

## Articulación y trabajo en red entre actores (públicos, privados y sociales)

Este componente está relacionado con el mejoramiento de las capacidades de los actores institucionales (gubernaciones, alcaldías, Policía DIJIN, Ejército, Fiscalía CTI e INPEC), privados (cámaras de comercio, empresas) y sociales (líderes comunitarios, referentes de instituciones, equipos de trabajo en lo local, sociedad civil), para construir procesos de trabajo conjunto sobre la base del conocimiento y reconocimiento de todos los actores, de sus competencias, funciones, roles, representaciones, potencialidades y propuestas frente al tema.

Centra su atención en el incremento de capacidades para construir relaciones orientadas a la generación de respuestas ajustables a las características en cada territorio y crear un escenario de corresponsabilidad en las soluciones. Adicionalmente, facilita el logro de mejores resultados a través del manejo óptimo y racional de recursos para la gestión pública.



**Mejoramiento de capacidades de articulación, trabajo entre diversos actores del sector público, privado y comunitario, aprovechando los recursos disponibles y generando intervenciones integrales, ajustadas a las necesidades de los territorios.**

Este tipo de articulación debe traducirse en la conformación de equipos de trabajo con la capacidad para formular, implementar, hacer seguimiento y evaluar las intervenciones integrales en los territorios, incidiendo en la construcción de política pública para orientar las acciones de prevención y mitigación de los efectos que tiene la comercialización local de drogas ilícitas en un contexto determinado.

Lo anterior, implica la construcción de una visión conjunta del problema, el establecimiento de acuerdos sobre las necesidades y prioridades, el reconocimiento de los recursos disponibles y la planificación de soluciones en las que participen todos los actores involucrados en el territorio, incluida la comunidad afectada.

La articulación y el trabajo en red son prácticas que se logran, a partir del trabajo conjunto, el intercambio de saberes, la socialización de experiencias y el reconocimiento de las posibilidades de intervención; así mismo, promueven la optimización de los recursos y servicios existentes; finalmente, como resultado principal, crean capital social apuntando al desarrollo local para la generación de respuestas a problemas o necesidades relacionadas con el fenómeno de las drogas.

En la construcción de una práctica de intervención y articulación en red, se sugieren las siguientes acciones:

**Conocer la red:** se trata de tener claro quién o quiénes son los integrantes, sus roles, características y las actividades que desarrollan, los objetivos en el trabajo y las relaciones con los demás integrantes.

**Articular la red:** busca fortalecer la interconexión entre los nodos, ya sea a partir de actividades conjuntas, la participación en mesas de trabajo o el diseño, planeación o ejecución de acciones. El objeto central es fortalecer las relaciones entre los actores de la red.

**Flexibilizar la red:** consiste en el desarrollo de acciones que permitan conocer y reformular (cuando sea necesario) las posiciones de pensamiento, cambiar o incorporar metodologías y/o prácticas que lleven a que los actores se ubiquen en posiciones no extremas o actuar cuando se creen subredes con un nivel bajo de interconexión.

**Fortalecer la red:** para que mantengan su dinámica de intercambio, de movilidad y participación.

Es clave que se realice un monitoreo, seguimiento y evaluación al desarrollo de la red, de tal manera que se puedan atender a tiempo las situaciones que se presenten y que afecten el desarrollo de las intervenciones en los territorios seleccionados.

**Las redes están integradas por personas (así representen instituciones) y las relaciones entre ellas. En la articulación es importante trabajar, más sobre las interconexiones (relaciones) que sobre las características de los nodos(actores).**



Este componente se orienta a mejorar las capacidades de las autoridades encargadas de la seguridad a nivel local para comprender de mejor forma la comercialización local de drogas ilícitas y actuar sobre las problemáticas. Se busca generar acciones de gestión local para el fortalecimiento del análisis criminal, la persecución penal y la vigilancia pública, orientados a intervenir las redes locales de crimen organizado, transformar de forma integral las zonas que han sido afectadas por sitios de venta de drogas ilícitas, llegar a los puntos de acopio y reducir los delitos asociados.

Es importante mencionar una característica que poseen la distribución y la comercialización de drogas ilícitas: mientras la primera es invisible, la segunda es visible ante la opinión pública. La comercialización se define como visible ya que refleja la afectación en los entornos y la convivencia y la seguridad ciudadana, producto de la apropiación del espacio público por parte de puntos de venta (fijos o móviles) y zonas de consumo (parques, canchas públicas, entre otros) que producen malestar y temor en las comunidades.

De forma adicional, la comercialización local de drogas ilícitas, aunque no en todos los casos ni en igual magnitud, se ve envuelta en procesos de control territorial ligados a delitos como homicidio, desplazamiento forzado, constreñimiento, utilización de menores de edad y hurto. Por su parte, la distribución resulta invisible para la ciudadanía, ya que, para llevarla a cabo, las organizaciones criminales utilizan diferentes tácticas para ocultar sus actividades de coordinación del negocio ilegal, abastecimiento de los mercados, control de la competencia y lavado del dinero producido. Todas estas estrategias son complementadas con mecanismos que buscan involucrar a algunos funcionarios públicos para torpedear las labores de control y desviar la atención<sup>10</sup>.

De esta manera, el control de la amenaza incluye la coordinación de todos los niveles de actuación del Estado en el sistema de seguridad y justicia que se despliega en el territorio, a través de las capacidades diferenciales descentralizadas (gobiernos) y desconcentradas (Policía, Ejército, Fiscalía, juzgados, etc.). En este sentido los territorios focalizados y priorizados adquieren un significado de particular importancia, ya que es en estos donde se concretan las afectaciones al territorio por parte del fenómeno, tanto en términos de la amenaza a la integridad y seguridad de las comunidades, como en la afectación directa sobre las personas y su calidad de vida.

<sup>10</sup> Ministerio de Justicia y del Derecho y Fundación Ideas para la Paz (2015). Microtráfico y comercialización de sustancias psicoactivas en pequeñas cantidades en contextos urbanos. Guía metodológica. Bogotá D. C.: Observatorio de Drogas de Colombia.

Apoyar el mejoramiento de la capacidad de las autoridades responsables de la seguridad y la justicia en el territorio para conseguir una intervención estructural basada en la coordinación, eficiencia y diferenciación de las acciones para controlar la comercialización local de drogas ilícitas, judicializando a sus principales responsables, afectando sus redes logísticas y reduciendo las manifestaciones de violencia y delito asociadas a su actividad criminal.



Algunas consideraciones para tener en cuenta al revisar este componente son las siguientes:

- ▶ Tener un diagnóstico claro y preciso de las capacidades (humanas, logísticas, técnicas y tecnológicas) locales existentes para intervenir la oferta de drogas ilícitas en el territorio.
- ▶ Desarrollar capacidades de los actores claves (Secretaría de Gobierno, comando de policía, policías judiciales [SIJIN y CTI], Fiscalía, Judicatura, Ejército) donde se transmitan herramientas prácticas para intervenir estructuralmente el problema de la oferta de drogas ilícitas en el territorio, optimizando los recursos existentes.
- ▶ Realizar mesas de revisión conjunta de procesos investigativos en curso con funcionarios de la Policía y la Fiscalía del nivel local y departamental junto con la Dirección de Seguridad Ciudadana de la Fiscalía General de la Nación e investigadores de la Estrategia contra el Tráfico de Estupefacientes en Menores Cantidades (ETEMC) de la Dirección de Investigación Criminal (DIJIN) para revisar necesidades y agilizar casos con potencial de éxito (se sugiere por lo menos dos mesas de revisión).
- ▶ Mejorar la coordinación interinstitucional a nivel local entre la Alcaldía, la Policía, la Fiscalía y la Judicatura, con el fin de unificar criterios de intervención, comprometerse con una mayor comunicación y producir sinergias que generen una mayor capacidad en materia de persecución penal y vigilancia pública para el control de la comercialización local de drogas ilícitas.
- ▶ Facilitar la coordinación entre gobiernos locales que hagan parte de un mismo Distrito de Policía o Circuito Judicial, con el propósito de articular esfuerzos para fortalecer las capacidades de la Policía y la Fiscalía bajo objetivos y metas concertados.
- ▶ Las instituciones encargadas de la persecución penal y la investigación criminal, al promover un vínculo permanente con la comunidad, apoyando y acompañando acciones que de ella surjan para responder a la comercialización local de drogas ilícitas, contribuye a fortalecer la confianza institucional y la cohesión social. Tales resultados son activos importantes para aumentar la capacidad de las comunidades dirigidas a reducir tanto el control territorial por parte de las organizaciones criminales como la dependencia a esta economía ilícita.
- ▶ Es preciso que las autoridades de control, particularmente policías de vigilancia de los cuadrantes inviertan y se vean envueltas en procesos de reconciliación y generación de confianza con las comunidades, particularmente en las zonas focalizadas y priorizadas para la intervención. Ver anexo 2: Recomendaciones para el fortalecimiento de capacidades y articulación de actores de control de la oferta.

Con el planteamiento de este componente, se pretende avanzar hacia el mejoramiento de la oferta institucional (pública, privada y social) a partir de la construcción de planes y agendas conjuntas entre el gobierno, el sector privado y la sociedad civil como estrategia para mejorar la capacidad que tienen las personas, familias y comunidades de disminuir los riesgos y la situación de vulnerabilidad asociada a la presencia de comercialización de drogas en un contexto específico.

Lo anterior, se logra a través de una oferta de servicios institucionales enfocados en garantizar los derechos de las personas, mejorar su calidad de vida y promover el bienestar, generando oportunidades y acceso a actividades para su desarrollo personal. En este mismo sentido, es necesario identificar en la comunidad los recursos propios con los que cuentan y que pueden ser potencializados en una estrategia de inclusión y articulación en la que se evidencien sus capacidades de afrontamiento ante las situaciones que los afectan.

Esta intervención, como las demás contenidas en la presente guía, se rige por los postulados de la articulación y trabajo en red entre los actores institucionales y los comunitarios, se enfoca en el fortalecimiento de las capacidades técnicas y operativas en los líderes de las comunidades, el mejoramiento del tejido social y la potenciación de los recursos con los que cuentan para abordar sus problemáticas, los cuales generalmente se fraccionan, a partir de los sistemas de control que ejercen los actores criminales.

**Reconocer las capacidades, potencialidades y recursos de las comunidades para actuar sobre sus problemas, empezando por ser parte de la definición del problema y así mismo ser parte activa de la respuesta al mismo.**

Las experiencias desarrolladas por el Ministerio de Justicia y del Derecho en dos territorios de Colombia (Cali e Ibagué) sugieren que cuando se logra intervenir de manera conjunta entre los actores institucionales con competencias en materia de control de oferta (Policía, Fiscalía), prevención del consumo y respuesta social (salud, bienestar social, recreación, deportes, empleo), unidos a los compromisos y recursos de las comunidades, se logran resultados importantes en materia de reducción de la dependencia de las personas a las economías ilegales y otros problemas asociados.

La intervención se centra, por un lado, en restaurar la confianza entre los miembros de la comunidad y de estos con los demás actores institucionales, mientras por otro busca incrementar las competencias para abordar los problemas sociales, y crear corresponsabilidad y compromiso frente a los cambios que se requieren.

**Incrementar las capacidades técnicas y operativas de la comunidad para actuar frente a la comercialización de drogas ilícitas, a partir de una intervención articulada e integral entre actores políticos, institucionales, comunitarios y privados.**

En la formulación e implementación de intervenciones integrales, es importante tener presente lo siguiente:

- ▶ Reconocimiento de los actores formales y no formales.
- ▶ Trabajo desde y con las comunidades.
- ▶ Reconocimiento de sus organizaciones y procesos ya existentes (Juntas de Acción Comunal –JAC– o las Juntas Administradoras Locales –JAL–, asociaciones, los dispositivos comunitarios,<sup>11</sup> comités, mesas de trabajo, colectivos, grupos de interés, entre otros) desde los cuales se puedan apalancar las intervenciones.
- ▶ Vinculación permanente de actores de la comunidad para entender el problema y generar los planes de acción.
- ▶ Mejorar el tejido social (relaciones) de las comunidades, el reconocimiento de su saber y sus recursos en el desarrollo de las intervenciones.
- ▶ Caracterización del territorio por parte de los actores sociales.
- ▶ Caracterización las demandas de las personas y los servicios requeridos en la comunidad y generación de alianzas de trabajo entre las organizaciones y los actores de la comunidad local para responder a ellas.

A continuación, se presentan algunos de los servicios y acciones a considerar para prevenir y reducir la vulnerabilidad de las comunidades al consumo de sustancias psicoactivas, la vinculación a economías ilegales y otros fenómenos asociados al comercialización local de drogas ilícitas:

### Primer nivel de actuación

- ▶ Activar el “Marco técnico de acción para la generación de alternativas y oportunidades para

<sup>11</sup> Se puede definir como un proceso de trabajo comunitario que se fundamenta en la construcción de redes sociales donde participan activamente los actores de la comunidad local dando respuesta a problemáticas y necesidades priorizadas por ellos mismos. El centro de escucha es el resultado del proceso de construcción de un dispositivo de trabajo para el desarrollo del tratamiento con base comunitaria que se instaura en un territorio físico y de relaciones concreto y está al servicio de todas las personas de la comunidad y no solo para aquellos que tienen problemas relacionados con el uso de drogas.

Ministerio de Protección social, OPS, Corporación Consentidos. Elementos que definen los Centros de Escucha Comunitarios. 2012 [http://www.odc.gov.co/Portals/1/publicaciones/pdf/consumo/recursos/CO031052013-minimos\\_necesarios\\_definir\\_eentros\\_escucha\\_comunitarios.pdf](http://www.odc.gov.co/Portals/1/publicaciones/pdf/consumo/recursos/CO031052013-minimos_necesarios_definir_eentros_escucha_comunitarios.pdf)

jóvenes, familias y comunidades en situación de alta vulnerabilidad frente al consumo de drogas y vinculación a economías ilegales<sup>12</sup>.

- ▶ Realizar búsqueda activa e identificación de jóvenes en riesgo y vinculados a economías ilegales para involucrarlos en actividades que estimulen el desarrollo personal, el aprovechamiento de habilidades, el fortalecimiento de redes y el acompañamiento, así mismo derivación a servicios de salud para la respectiva atención o al sistema educativo según sea el caso.
- ▶ Generar o fortalecer los grupos de apoyo o de ayuda mutua.

## Segundo Nivel de actuación

- ▶ Promover el desarrollo de acciones en el marco de alianzas público privadas
- ▶ Implementar acciones de prevención frente al consumo de drogas y vinculación a economías ilegales con los grupos existentes en la comunidad que pueden ser niños, mujeres, adolescentes y jóvenes, familias o comunidad educativa entre otros.
- ▶ Estimular la capacitación vocacional y el desarrollo de destrezas y habilidades vocacionales permite a las personas prepararse mejor para el empleo o el emprendimiento. El SENA y las cajas de compensación familiar tienen un papel importante en el desarrollo de capacidades.
- ▶ Fomentar la preparación para el trabajo a partir de articulación de la oferta existente para las comunidades, por medio de la promoción de los talentos y apoyo a las iniciativas o emprendimientos (ferias, festivales, incentivos).
- ▶ Promover esquemas locales de economía comunitaria circular que garanticen una fuente de ingresos sostenible y competitiva que disminuya en el mediano y largo plazo la dependencia del territorio a las economías ilícitas.

## Promover cambios estructurales:

- ▶ Proponer mejoras en oferta educativa local con el fin de crear competencias para el trabajo, la ocupación, la creación, la lúdica y el esparcimiento, el reconocimiento de los derechos, la incidencia política y la participación además de competencias para la generación de ingresos ya sea a través del emprendimiento o la empleabilidad.
- ▶ Mejorar de la infraestructura local; el estado de las vías, caminos, andenes, así como la provisión de servicios públicos es importante en el proceso de transformación de imaginarios asociados al territorio. De igual forma, la comunidad debe participar en procesos de apropiación del espacio público a través de expresiones e iniciativas locales.
- ▶ Impulsar el mejoramiento del acceso a servicios de salud como un derecho fundamental que debe de ser articulado, a través de los actores del sistema y orientar a las comunidades para que logren acceder a la atención.

---

<sup>12</sup> Generación de alternativas y oportunidades para jóvenes, familias y comunidades en situación de alta vulnerabilidad frente al consumo de drogas y vinculación a economías ilegales. Marco técnico de acción. [http://www.odc.gov.co/Portals/1/publicaciones/pdf/consumo/recursos/C0031052018\\_marco\\_tecnico\\_generacion\\_alternativas.pdf](http://www.odc.gov.co/Portals/1/publicaciones/pdf/consumo/recursos/C0031052018_marco_tecnico_generacion_alternativas.pdf)

El seguimiento y evaluación son procesos necesarios para establecer la efectividad que tienen las actividades que se ejecutan en los planes y proyectos. Tiene un carácter transversal en cualquier estrategia y permite revisar, ajustar y replantear las acciones con el fin de avanzar hacia el cumplimiento de metas y objetivos. Es además una herramienta clave para la gestión de conocimiento.

Uno de los elementos que se debe considerar para este proceso es la construcción de indicadores, entendidos como “una expresión cualitativa o cuantitativa observable, que permite describir características, comportamientos o fenómenos de la realidad a través de la evolución de una variable o el establecimiento de una relación entre variables, la que, comparada con períodos anteriores, productos similares o una meta o compromiso, permite evaluar el desempeño y su evolución en el tiempo.”<sup>13</sup>

En este sentido los indicadores permiten valorar el nivel de cumplimiento de los objetivos propuestos de un plan, programa o proyecto, para lo cual identifica y selecciona la información que permita tomar decisiones, aplicar correctivos y sistematizar experiencias.<sup>14</sup>

En el planteamiento de intervenciones integrales a la comercialización local de drogas ilícitas, es necesario que los indicadores estén contruidos desde la óptica de todos los actores que participan, para ello se debe contar con una clara delimitación del fenómeno que se va a intervenir (comercialización local de drogas en un territorio específico). Esto permite avanzar hacia la identificación de recursos con los que se cuenta (y los que se necesitan), así mismo proponer los objetivos y actividades en un ejercicio de articulación intersectorial y trabajo en red.

Para la formulación de indicadores es necesario:

- ▶ Especificar el fenómeno que se va a intervenir: se debe hacer un ejercicio previo que permita delimitar el problema sobre el cual se llevará a cabo la intervención.
- ▶ Conocer las necesidades del territorio y la comunidad relacionadas con el problema que será intervenido: se debe realizar un diagnóstico de las necesidades existentes y los recursos disponibles para intervenir, así mismo los requerimientos que se tienen para llevarla a cabo.
- ▶ Planteamiento de objetivos orientados a la solución del problema que se ha identificado: deben abordarse de manera tal que aporten respuestas a las causas y los efectos asociados al problema.

Un indicador debe cumplir con las siguientes características:

<sup>13</sup> DANE. [https://www.dane.gov.co/files/planificacion/fortalecimiento/cuadernillo/Guia\\_construccion\\_interpretacion\\_indicadores.pdf](https://www.dane.gov.co/files/planificacion/fortalecimiento/cuadernillo/Guia_construccion_interpretacion_indicadores.pdf)

<sup>14</sup> DANE. [http://www.dapboyaca.gov.co/wp-content/uploads/2017/08/Linea\\_base\\_indicadores.pdf](http://www.dapboyaca.gov.co/wp-content/uploads/2017/08/Linea_base_indicadores.pdf)

- ▶ **Simplifica:** no se enfoca en toda la realidad, aborda solo una de sus dimensiones.
- ▶ **Mide:** permite comparar la situación actual de una dimensión de estudio en el tiempo o respecto a patrones establecidos.
- ▶ **Comunica:** transmite información acerca de un tema particular, para la toma de decisiones.

Se proponen indicadores que sirven como sugerencia para medir la gestión, el proceso, el resultado y/o, donde sea posible, el impacto de las estrategias de intervención integral, y las diferentes dimensiones y ejes de política que se aborden en el territorio. (Ver Anexo 8).

**Reconocer las condiciones iniciales, las acciones, procesos desarrollados y los resultados obtenidos desde y con la participación de todos los actores involucrados**

## ¿Cómo se desarrollan los componentes en las acciones para intervenir la comercialización de drogas ilícitas?

La formulación se desarrolla a partir de fases en las que se exponen con detalle las acciones que un territorio puede llevar a cabo para el planteamiento de una estrategia integral para prevenir, reducir y mitigar los efectos de la comercialización de drogas ilícitas. Estas fases integran los cuatro componentes descritos previamente (articulación, seguridad y convivencia, intervención social y gestión del conocimiento).

Cada una de las fases se compone de una descripción, objetivo, productos esperados, algunas sugerencias metodológicas y sugerencia sobre los responsables del proceso que se requiere llevar a cabo.

### Diez pasos para intervenir la comercialización de drogas ilícitas



Las fases 0 y 1 son las que se desarrollan en la presente guía

**FASE**  
**2**

**IMPLEMENTACIÓN**

**PASO**  
**7**

**Desarrollo del plan operativo y seguimiento trimestral**

**PASO**  
**8**

**Socialización de avances**

**FASE**  
**3**

**GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO**

**PASO**  
**9**

**Línea de salida y sistematización de resultados**

**PASO**  
**10**

**Ajustes a la intervención y réplica**

 En desarrollo

El Ministerio de Justicia y del Derecho, de acuerdo con la experiencia acumulada y con base en la revisión de literatura internacional ha estimado un periodo aproximado de 16 meses en el cual se formula, desarrolla y evalúa una estrategia de intervención para el fenómeno de comercialización local del drogas.

Este periodo se inicia con la Jornada de intercambio de experiencias para el fortalecimiento técnico y operativo local, en el cual se abordan todos los elementos propuestos en esta guía para diseñar una estrategia de intervención. Posterior al diseño, se ha establecido un periodo de 2 meses en el cual los equipos en el territorio ejecutan cada una de la actividades propuestas durante la etapa de diseño; finalmente, pasado este periodo se dispone de 12 meses para la implementación y 2 meses finales para hacer la evaluación de los resultados. El Gobierno Nacional propone un acompañamiento y asesoría técnica durante el desarrollo de todas las etapas, en el marco del Programa Nacional de Fortalecimiento de Capacidades Técnicas Territoriales para intervenir territorios afectados por el Mercado Interno de Drogas (FOCATT)

El acceso a dicho programa, contemplado como una de las actividades del Plan Decenal de Justicia 2017-2027 se ha dado previa solicitud formal de los territorios en las fases piloto de diseño y se estandariza finalmente mediante un procedimiento que se detalla más adelante en la presente guía.



En esta fase se construyen las condiciones de orden político-institucional (voluntad política, normatividad, respaldo y apoyo institucional) y de orden técnico-estratégico (acuerdos o alianzas entre actores, redes, asistencia técnica y recursos) con las entidades territoriales (del orden municipal y departamental) para la implementación y ejecución de la estrategia.

Permite tener una visión general de las capacidades institucionales con que se cuenta para intervenir el problema y de las condiciones generales que presentan las comunidades afectadas por el fenómeno de la comercialización local de drogas ilícitas en sus niveles de oferta y consumo. El resultado de esta fase es el establecimiento de un pacto político, institucional y comunitario, centrado en los objetivos, que permita avanzar en la construcción de una estrategia local.

Los siguientes elementos aumentan las posibilidades de diseñar y construir una intervención más eficiente y eficaz. En caso de no estar disponibles en el territorio, se sugiere diseñar mecanismos para habilitarlos y/o fortalecerlos:

- Existe un marco normativo en el tema de oferta y consumo de drogas y/o una política en el territorio (departamento o municipio) para afrontar el fenómeno.
- Todos los actores públicos, privados y sociales conocen los planes (departamentales, municipales o distritales) vigentes orientados al abordaje de la problemática de drogas: sus componentes, objetivos, actividades, recursos etc.
- Están identificadas las instancias interinstitucionales funcionales, técnicas y políticas, con que cuenta el territorio (departamento y/o municipio), y que puedan servir de base a este proceso (comités, concejos de política social, mesas técnicas).
- Se conocen y/o están sistematizadas las experiencias comunitarias existentes desde las cuales se puedan articular los procesos de intervención integral.
- Se posee un inventario de posibles actores de diferentes sectores con los que se puedan establecer alianzas estratégicas (importante incluir con quienes ya existan alianzas para intervenciones conjuntas).

Se ha identificado el talento humano que en el territorio se ha destacado en el campo del tema de drogas y el área específica en la que se desempeña (control de la oferta, prevención, atención, reducción de riesgos y daños asociados al consumo, entre otros).

Existe la capacidad de interlocución de la alcaldía con la Policía y la Fiscalía.

Existe integración entre las alcaldías pertenecientes a un distrito policial y a un circuito judicial.

Existe cooperación entre la gobernación o alcaldía para la reducción de la oferta y el consumo de drogas ilícitas.

Existe una ruta para asignar presupuesto dirigido al desarrollo de la estrategia que sea formulada en el proceso. Clave: El trabajo interinstitucional entre el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio del Interior y el DNP ha generado la viabilidad para que estas estrategias se formulen en un proyecto que se presente al Fondo Territorial para la Seguridad y la Convivencia (FONSET).

Poseer un inventario georreferenciado (donde aplique) de las capacidades (técnicas, tecnológicas, logísticas y humanas) con que cuenta la policía de vigilancia, la policía judicial, la fiscalía y la judicatura para intervenir el problema de oferta de drogas ilícitas en el territorio.

## Objetivo

**Identificar** las condiciones políticas-institucionales y de orden técnico-estratégico en el territorio que hacen posible la formulación y la ejecución del de una estrategia de abordaje integral a la comercialización local de drogas.

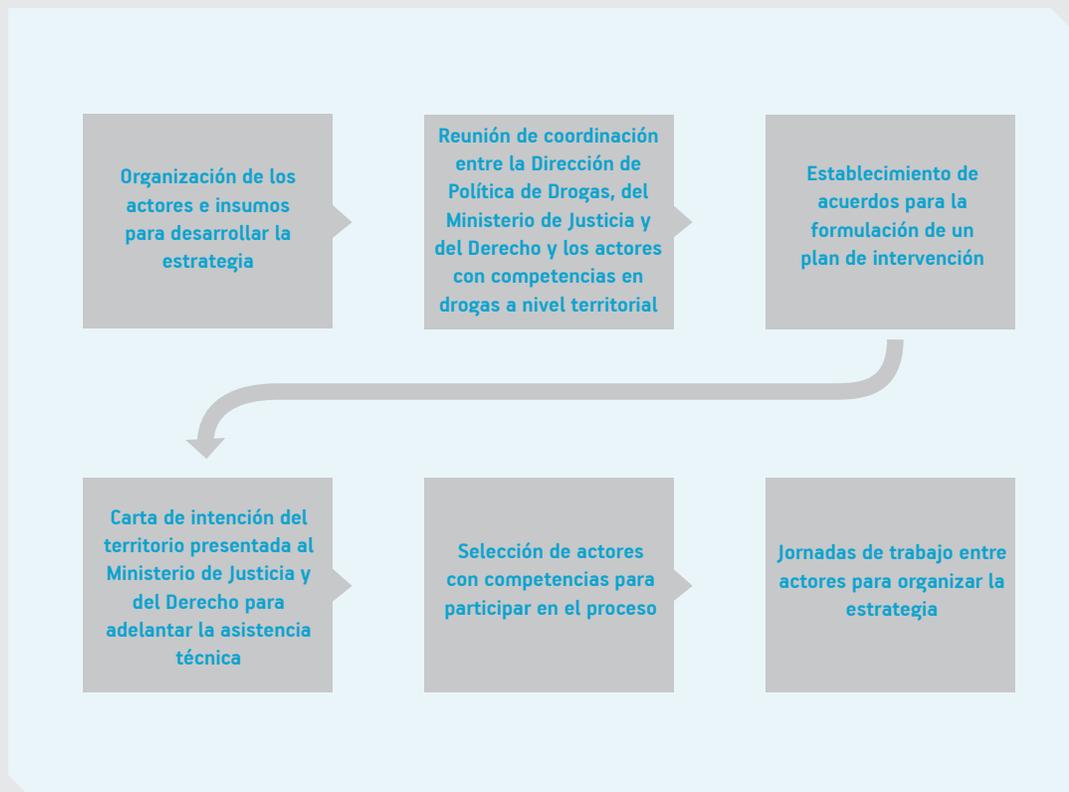
## Productos esperados

**1** Una **carta de intención del territorio** dirigida al Ministerio de Justicia y del Derecho que contenga un acuerdo de compromisos firmado por la autoridad local del territorio (gobernador, alcalde o su delegado) con la Dirección de Política de Drogas del Ministerio de Justicia y del Derecho que refleje: (Ver anexo 3)

- ▶ **Interés** por abordar el problema.
- ▶ **Designación** de un coordinador del programa.
- ▶ **Designación** de un equipo técnico integrado por actores con competencias en materia de seguridad-convivencia y de intervención social
- ▶ **Asignación** de un presupuesto para la formulación y ejecución del plan.
- ▶ **Delegación** de responsabilidades y plazos para las acciones.

**2** Una **evaluación inicial de la capacidad política, técnica y operativa** que tiene el territorio para la elaboración de un plan integral. (Ver anexo 4)

## Sugerencia metodológica



Tenga en cuenta las siguientes actividades:

**Formalice** el proceso de formulación de un plan integral de drogas entre el Ministerio de Justicia y el Derecho y el ente territorial.

**Articule** el proceso al desarrollo y ejecución tanto del Plan Integral de Drogas como del Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana territorial.

**Motive** la participación de todos los actores sociales y promueva la corresponsabilidad del proceso.

**Realice** una reunión que permita generar una lista de actores claves en el municipio: Comandante de policía, Jefe de la Seccional de Investigación Criminal (SIJIN), Jefe de la Seccional de Inteligencia Policial (SIPOL), Jefe de Infancia y Adolescencia (GINAD), Jefe del Cuerpo Técnico de Investigación (CTI), fiscales locales, jueces, Comandante del Ejército en la zona (si hay un Batallón), Personero, directores de la Procuraduría, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y secretarios de despacho (gobierno, salud, educación, cultura y deporte), líderes comunitarios, fundaciones y organizaciones relacionadas con el tema, dispositivos comunitarios, cámaras de comercio, INPEC, SENA, cajas de compensación familiar.

**La reunión debe considerar cuatro momentos:**

**Generación** de un espacio de sensibilización para los participantes frente al fenómeno de la oferta y el consumo de drogas ilícitas en el departamento y/o municipio.

**Socialización** de los lineamientos nacionales para el abordaje de la comercialización local de drogas ilícitas.

**Espacio de reconocimiento** entre los actores (roles y funciones).

**Establecimiento** de acuerdos, responsables y compromisos de actores frente a la formulación y ejecución de la estrategia.

**Acciones que se sugieren para generar evidencia de las acciones desarrolladas:**

- **Diligenciar actas de reunión en las que resalte el compromiso adquirido por parte del gobierno local y su equipo de colaboradores.**
- **Registros de asistencia.**
- **Registros fotográficos del proceso.**

## Responsable

**Alcaldes municipales, gobernadores y/o sus delegados** con capacidad de decisión con el apoyo técnico del Ministerio de Justicia y del Derecho.

Un grupo técnico de coordinación y de direccionamiento operativo en el territorio será conformado como el líder del proceso y contará con las competencias para orientar, articular los actores, movilizar las comunidades, acompañar los desarrollos operativos, formar a las comunidades y hacer el seguimiento y evaluación al proceso.

Este equipo técnico local es el interlocutor con el equipo territorial de la Dirección de Política de Drogas y Actividades Relacionadas del Ministerio de Justicia y del Derecho con el cual retroalimentará el proceso desarrollado y en el cual encontrará alternativas y posibilidades para abordar las dificultades, fortalecer los desarrollos obtenidos y crear nuevas alianzas.

Es necesario que este equipo tenga un coordinador con capacidad de decisión que será la persona encargada de direccionar el proceso, articular, incidir y movilizar a los actores institucionales.

### Objetivo

**Conformar** un equipo responsable (con capacidad de decisión) de la formulación, operación, seguimiento y evaluación de la estrategia en el territorio, empoderado técnica, jurídica, política y financieramente para responder a las exigencias del proceso.

### Productos esperados

- 1** Un **acuerdo escrito** entre la administración municipal o departamental y los demás actores locales con competencias en el tema para designar la mesa técnica y los actores que harán parte de ella. El acuerdo debe tener los nombres, cargos, responsabilidades, funciones y recursos con que cuenta para operar en el territorio el proceso de manera permanente, y para ser el interlocutor del proceso en las sesiones de los Consejos Seccionales de Estupeficientes así como en el proceso de gestión local de planes territoriales de drogas. (Ver Anexo 3: Acta de Acuerdo).
- 2** Un **documento** que dé cuenta de la **conformación de un equipo técnico** de trabajo de las dimensiones de control de la oferta y consumo, conformado por las instituciones participantes, las cuales estarán lideradas por el coordinador de la mesa técnica o quien se delegue por parte del alcalde de manera plenipotenciaria. En caso de delegación, esta deberá ser por escrito, así mismo la persona delegada deberá contar con la facultad de tomar decisiones y disponer de recursos logísticos, presupuestales y humanos.

## Sugerencia metodológica

Selección de equipo técnico con competencias en seguridad-convivencia y en intervención social de acuerdo al perfil

Constitución del equipo técnico

Desarrollo de un inventario de actores

Formalización de la mesa técnica y al equipo que la constituye

Para la selección de los equipos tener en cuenta:

**Retome** los perfiles propuestos de los participantes del proceso de formación.

**Identifique** el personal de planta con que se cuenta en las dependencias de la administración relacionadas con el tema y que cuenten con el perfil propuesto.

**Identifique** articuladamente el personal disponible en las instituciones locales que han venido desarrollando acciones y conocen la problemática.

**Seleccione** las personas que van a participar de acuerdo con el perfil sugerido.

**Elabore** un informe que pueda socializar con los tomadores de decisiones, informando sobre el equipo seleccionado, aclarando las instituciones a las que pertenecen.

**Para la constitución del equipo técnico tenga en cuenta:**

**Elaboración** conjunta entre el gobierno local y el equipo técnico del Gobierno de Colombia de un documento que contenga entre otros los siguientes elementos:

- ▶ **Nombre:** Identificar la mesa técnica con el nombre del proyecto y el ente territorial al que pertenece.
- ▶ **Justificación** de la existencia de la mesa.
- ▶ **Objetivo.**
- ▶ **Metas** por componente.
- ▶ **Acciones** por componente.
- ▶ **Funciones** por cumplir.
- ▶ **Integrantes.**
- ▶ **Responsabilidades.**
- ▶ **Cronograma** general y por cada dimensión.
- ▶ **Recursos** con que cuenta, discriminado por dimensión.
- ▶ **Mecanismos** de coordinación, articulación, toma de decisiones, operatividad entre las organizaciones; administración municipal, departamental y el equipo nacional y las comunidades.
- ▶ **Mecanismos** y medios de seguimiento y evaluación (actas e indicadores).

Realice un registro de actores de la red con los datos más significativos (Ver Anexo 7: Matriz de diagnóstico de recursos públicos, comunitarios y privados).

Los miembros de la mesa técnica son parte de los actores del proceso.

## Responsable

**Referentes de las secretarías de seguridad, gobierno y salud** y/o sus respectivos delegados.

Se enfoca en el desarrollo de capacidades a través de procesos de formación presencial con los actores de la mesa técnica y otros referentes institucionales del componente de control de la oferta y de intervención social que darán soporte al programa en lo local. Este proceso integra los conceptos, metodologías y los instrumentos para la formulación de seguimiento y evaluación de la estrategia. (Ver anexo 5: Propuesta de formación).

### Jornada de intercambio de experiencias para el fortalecimiento de capacidades dirigidas a intervenir la comercialización de drogas ilícitas

#### MÓDULO TEÓRICO

**01**

Reconocimiento de participantes

- Conformación del equipo
- Evaluación de capacidades de relacionamiento

**02**

Conceptualización

- Fundamentos para comprender
- Fundamentos para intervenir

**03**

Introducción al trabajo en red

- Criterios para caracterizar redes

#### MÓDULO PRÁCTICO

**04**

Análisis geográfico de información

- Análisis geográfico de estadística criminal
- Cartografía social

**05**

Ejercicio de focalización y priorización

- Técnica Delphi
- Sistema de coordenadas cartesianas

**06**

Caracterización y planeación participativa

- Árbol de problemas
- Ubicación geográfica del inventario de recursos públicos-privados-sociales
- Proyecto de intervención

### Objetivo

**Incrementar** las competencias técnicas y operativas de los actores institucionales para actuar frente a la comercialización local de drogas ilícitas, bajo los postulados de coordinación y trabajo en red multinivel e intersectorial junto con el sector privado y la sociedad civil.

## Productos esperados

- 1 Informe** de Implementación del programa de capacitación con los actores institucionales de los municipios seleccionados.
- 2 Proyecto** de intervención al territorio priorizado afectado por la comercialización local de drogas ilícitas

## Sugerencia metodológica



Coordine la realización de un proceso formativo en su territorio en el que participen actores de diversos sectores que deben estar involucrados en la formulación del plan integral.

**Revise** cuales son las condiciones que requiere

**Elabore** un presupuesto y una lista de las posibilidades con que cuenta para poder desarrollarlo.

**Tenga en cuenta** aspectos logísticos como: salones, ayudas audiovisuales, materiales, horarios, convocatoria.

**Revise** entre los miembros de la mesa técnica cómo cada uno puede aportar para el desarrollo del mismo.

**Revise** con qué otros aliados pueden cooperar.

**Realice** una lista de los posibles participantes de acuerdo con el perfil propuesto.

**Haga** las invitaciones y especifique en ella los compromisos que la persona formada adquiere al participar.

**Realice** un cronograma para desarrollar el proceso de formación y revíselo periódicamente.

**Considere** que si va a entregar certificaciones de participación estas deben estar respaldadas por las firmas de actores clave.

### **Organice la logística necesaria para el desarrollo del proceso.**

Con los miembros de la mesa técnica **elabore** una lista de chequeo de todo lo que se requiere para el buen desarrollo del proceso de formación.

**Construya** un marco de responsabilidades para cada uno de los miembros de la mesa técnica.

**Identifique** los profesionales que desarrollaran los temas en el proceso de formación.

**Elabore** la agenda del curso con el apoyo del equipo de formadores que participarán del proceso.

**Desarrolle** el proceso de formación de acuerdo con el plan establecido. Tenga en cuenta:

**Realice** encuadres técnicos, de compromisos y administrativos.

**Elabore** una línea de base a partir de la aplicación de una evaluación pre test y post test que le permitan contrastar los cambios derivados del proceso de formación.

**Pruebe** los equipos tecnológicos y de sonido necesarios y en funcionamiento antes de iniciar.

**Aplique** encuestas de satisfacción o de evaluación general de la actividad.

Una vez conformado el equipo de trabajo **aplique** con ellos el formato de evaluación de capacidad política, técnica y operativa para determinar fortalezas y necesidades de mejoramiento (ver anexo 4 Evaluación de capacidad).

**Solicite** información disponible sobre el fenómeno de comercialización de drogas ilícitas en el territorio a las instituciones que participen en la jornada de formación.

**Cuente** con los recursos institucionales sistematizados previamente con el fin de llevar a cabo discusiones respecto de su armonización en el marco de la jornada de formación.

### **Sistematice el proceso de formación.**

**Considere** para ello los contenidos, metodologías y pedagogía empleada según los planteamientos contenidos en esta guía en torno a las necesidades del territorio, la capacidad institucional, el grado de amenaza criminal y el estado de vulnerabilidades sociales. Estas categorías de análisis y trabajo ayudan a que se logre consolidar un programa de formación que sea adecuado a las competencias que se necesitan desarrollar.

**Elabore** un proyecto de intervención en el territorio priorizado afectado por la comercialización local de drogas ilícitas.

Los resultados de este proceso de información son los insumos para elaborar el proyecto de intervención, el cual se ajusta a una estructura estandarizada a partir de la experiencia del Gobierno Nacional en diferentes territorios. La plantilla se adapta a las necesidades y emplea las capacidades identificadas en el territorio (ver anexo 8).

## **Responsables**

El desarrollo de estas jornadas será liderado por un representante de las secretarías de seguridad, gobierno y salud del municipio quien se encargará de realizar las gestiones para el apoyo que se requiera en cuanto a los contenidos a desarrollar. Se sugiere el acompañamiento por parte de las secretarías homólogas del departamento.

Esta fase se concentra en la implementación de metodologías de caracterización del problema de oferta y consumo de drogas ilícitas en el territorio por parte de los gobiernos locales con el apoyo técnico del Ministerio de Justicia y del Derecho. La aplicación de este marco metodológico requiere de un ejercicio interinstitucional que permita la comprensión de la situación y el acceso a información sobre el fenómeno en el territorio.

Es un ejercicio de construcción colectiva, de recopilación de datos existentes a nivel territorial a través de las entidades que trabajan tanto en el componente de control de drogas ilícitas como en la intervención social para prevenir, reducir y mitigar el efecto que tienen en la comunidad.

También deben participar las instituciones que aporten información para generar un diagnóstico sobre el tipo de organizaciones criminales presentes en el territorio, la forma en que operan para comercializar el producto, los delitos asociados a la actividad criminal, las características de los entornos en donde se vende y consumen drogas y finalmente la capacidad institucional existente para enfrentar el problema. Cabe resaltar que la información que se aporte para entender las dinámicas criminales asociadas a la comercialización local de drogas no incluirá detalles que puedan minar los procesos investigativos que se adelantan en el territorio.

## Objetivo

**Comprender** de forma conjunta el funcionamiento de la comercialización local de drogas ilícitas, las afectaciones que generan a los derechos y libertades de los habitantes de un territorio específico, así como la capacidad institucional existente para reducir y mitigar los impactos negativos identificados.

## Productos esperados

- 1 Documento** elaborado por el equipo técnico que incluya:
  - ▶ **Caracterización** del fenómeno de la comercialización local de drogas ilícitas en el territorio.
  - ▶ **Diagnóstico** de la capacidad de respuesta institucional disponible a corto y mediano plazo.
  - ▶ **Identificación** y priorización de los contextos a intervenir.

## Sugerencia metodológica

### Primer nivel de caracterización

- ▶ **Utilice** mapas para ubicar los sectores identificados con mayor afectación por la comercialización local de drogas en el municipio (de ser posible utilizar mapas de calor de la Policía Nacional con la información de capturas en flagrancia por infracción al artículo 376 del código penal).
- ▶ **Proceda** a introducir los conceptos de capacidad y legalidad, a la vez que se profundiza en la manera en que estos son afectados por la comercialización local de drogas ilícitas.
- ▶ **Utilice** la metodología de la cartografía social<sup>15</sup> orientada por las siguientes categorías. Lleve a cabo un proceso de georreferenciación participativo de cada variable por medio de una convención de cuatro colores:

**1** ¿Cuáles puntos presentan mayor afectación en materia de legalidad y capacidad por cuenta de la comercialización local de drogas?

**2** De los puntos identificados, señale aquellos en los cuáles existe oferta pública –programas, proyectos, acciones– disponible de manera inmediata. Se recomienda señalar únicamente la oferta pública presente en dicho territorio, en pocas palabras, si no existen funcionarios presentes en el punto específico o que puedan responder de manera inmediata a requerimientos espontáneos que surjan respecto a la oferta en cuestión, no se considera una oferta disponible y por tanto no debe georreferenciarse.

<sup>15</sup> Una metodología de las ciencias sociales que busca construir una visión conjunta de una problemática con el fin de diseñar una respuesta colectiva. Parte del ejercicio consiste en analizar un territorio a través de un proceso de organización de la información y las interpretaciones de diferentes actores sobre las realidades que allí se presentan. La esencia participativa e integradora de saberes que encierra la cartografía social permite construir un diagnóstico consensuado que sienta las bases para construir una acción colaborativa que se consolida durante todo el proceso de planificación, bajo el enfoque de la Investigación-Acción Participativa (IAP). A partir de la necesidad de transformar la realidad local, se propicia la generación de un conocimiento colectivo que pretende evitar formas de intervención basadas en una “única y verdadera” forma de ver la realidad. De allí que se facilite el planteamiento de respuestas conjuntas que integren los sectores público, privado y comunitario. Lo anterior supone que un conocimiento compartido se constituye en la base de una acción conjunta que responda a las necesidades del territorio. Comparar con Bonilla, V. D., Castillo, G., Fals Borda, O., & Libreros, A. (1972). *Causa popular, ciencia popular. Una metodología del conocimiento científico a través de la acción*. Bogotá: Publicaciones de la Rosca. López Trigo, L. (2015). *Diccionario de Geografía Aplicada y Profesional: Terminología de análisis, planificación y gestión del territorio*. León: Universidad de León.

Adicionalmente, se recomienda poner una marca por cada oferta disponible. Lo anterior, con el objetivo de visualizar la concentración de recursos en cada punto.

**3** Siguiendo los parámetros establecidos en el criterio anterior, señale aquellos en los cuales existe oferta del sector privado (empresas, ONG).

**4** Del mismo modo, señale los puntos en los cuales existen recursos comunitarios (sociedad civil, grupos de interés locales) que apoyen la intervención.

► Utilice la metodología de priorización de sectores a intervenir. (ver anexo 6).

### Segundo nivel de caracterización.

► **Revisar** la metodología para la caracterización y comprensión de los fenómenos de microtráfico y comercialización de drogas (2015) diseñada por el Ministerio de Justicia y del Derecho<sup>16</sup>.

Esta metodología aporta los elementos para el desarrollo del proceso de investigación y caracterización del área priorizada para la intervención, los instrumentos a utilizar, la manera como se deben de producir los resultados y la elaboración del informe, que debe servir de base para entender el problema y pensar en los posibles contextos de intervención.

A solicitud del territorio, el equipo técnico del Ministerio de Justicia y del Derecho estará disponible para acompañar y asesorar técnicamente el desarrollo del proceso.

## Responsables

Mesa técnica de trabajo conformada con el apoyo y orientación técnica del Ministerio de Justicia y del Derecho.

<sup>16</sup> El documento se encuentra en la página web del Observatorio de drogas de Colombia en el siguiente link: <https://www.odc.gov.co/Portals/1/publicaciones/pdf/criminalidad/comercializacion/CR152015-microtrafico-comercializacion-sustancias-psicoactivas-guia.pdf>

## PASO 5

# Diagnóstico de la oferta institucional y actores claves

Fase 1: DISEÑO

Consiste en el desarrollo de un proceso de identificación, caracterización y establecimiento de relaciones entre los actores sociales a participar o potenciales a considerar en el desarrollo de la estrategia. Considera los recursos públicos, privados, de la sociedad civil y de las comunidades. Será construido en el marco de las reuniones del Comité Municipal de Drogas o quien haga sus veces y en otras mesas de participación existentes en la ciudad (mesas de vivienda de interés social, consejos de política social, comités de habitantes de calle, reuniones de la red social de apoyo).

## Objetivo

**Identificar** la oferta de servicios y recursos locales públicos, privados y sociales disponibles en el territorio y las características (jurídicas, financieras, de capacidad, programáticas, de beneficiarios, servicios y de articulación en red, competencias, responsabilidades) de los mismos que puedan ser articuladas o consideradas en las intervenciones locales que se desarrollen.

## Productos esperados

- 1 Una **base de datos** de las instituciones locales y sus características de servicios / responsabilidades.
- 2 Una **caracterización** y **georreferenciación** de la oferta institucional de recursos en el área de intervención social y seguridad-convivencia.
- 3 Un **mapa** de actores y sus relaciones.

## Sugerencias metodológicas

Identificación de los planes, programas, proyectos, actores y servicios existentes para atender oferta y consumo de drogas

Generación de encuentros entre los actores, apartir de los espacios ya existentes o nuevos que se produzcan en el marco de este proceso

Construcción y actualización del cuadro de redes

Construcción de alianzas y acuerdos de trabajo. Visibilización de los actores

Identifique las políticas / planes / programas que dan soporte a las acciones en lo local y las Instituciones que los desarrollan en la ciudad.

- ▶ **Elabore** con el equipo de la mesa técnica un registro de actores que le permita tener un listado sencillo de las instituciones servicios (social, educativo, generación de ingresos, capacitación, recreación y deporte, salud, seguridad, control, vigilancia) existentes, así como de los individuos responsables directos a contactar con sus respectivos datos. (Ver Anexo 4. Matriz de diagnóstico de recursos públicos, comunitarios y privados).
- ▶ **Construya** una base de datos de la información recolectada.
- ▶ **Organice** los datos de acuerdo con los criterios que sean de su interés.
- ▶ **Elabore** la ficha de caracterización de las instituciones que respondan a la identificación de los servicios y sus actores.<sup>17</sup> Puede ser desarrollada a partir de visitas a las organizaciones, encuentros, talleres o actividades de calle, si estuviera en un territorio específico.
- ▶ **Sistematice** los datos encontrados. Elabore tablas, gráficos y genere reflexiones en la mesa técnica y posteriormente con los actores contactados. Revise las fortalezas, debilidades, áreas cubiertas y descubiertas, tipos de servicios más frecuentes, entre otros.

#### **Recomendación 1:**

**Facilite** encuentros (sensibilización, articulación de red) entre actores que les permita reconocerse como personas y desde los servicios /acciones que desarrollan: Policía, DIJIN, Fiscalía, ICBF, Salud, Educación, Defensoría. Promueva el reconocimiento personal e institucional y busque ejemplos para visibilizar las relaciones entre los participantes.

#### **Recomendación 2:**

**Alimente** el cuadro de redes ya propuesto con las informaciones recolectadas.

### **Sistematice los resultados del trabajo de acuerdos y alianzas, y avance en el fortalecimiento de las relaciones entre los actores**

- ▶ **Realice** procesos de actualización y/o formación
- ▶ **Genere** encuentros de construcción de conocimiento
- ▶ **Promueva** tareas o acciones conjuntas

**El encuentro entre las personas, la realización de acciones conjuntas, el trabajo sobre objetivos conjuntos promueve la construcción de intervenciones en red. El conocimiento entre los actores desde el ser y el hacer anima la construcción de las redes**

<sup>17</sup> Fundación Procrear. Convenio de Asociación 396 de 2016. Ministerio de Justicia y el Derecho –Fundación Procrear. Componente 1. Mapeo y Caracterización de la oferta Institucional Escenarios de Transformación. Metodología para el trabajo en redes en territorios de alta complejidad y vulnerabilidad

## **Responsable**

Coordinador responsable del proceso designado por el gobierno local y miembros de la mesa técnica.

## PASO 6

# Elaboración del plan operativo municipal para la intervención integral de la comercialización local de drogas ilícitas

Fase 1: DISEÑO

Formulación y aprobación de un plan operativo local, gerenciado desde el nivel municipal que incluya los componentes de: i) Articulación y trabajo en red, ii) Seguridad y convivencia, iii) Intervención social y iv) Gestión de la información.

### Objetivo

**Establecer** las líneas de acción a seguir en el corto y medio plazo para afectar el impacto de la comercialización de drogas ilícitas en un(os) territorio(s) priorizado(s) el municipio.

### Productos esperados

El resultado esperado es la elaboración conjunta y participativa de un **plan operativo**, proyectado a 12 meses, de acuerdo con el problema identificado y los intereses puntuales de las administraciones territoriales en la materia. El Proyecto de intervención a territorios afectados por comercialización de drogas ilícitas que resulta de la jornada local presencial de intercambio de experiencias, debe completarse incorporando el plan operativo que resulta de la ejecución del paso (ver anexo 8)

### Sugerencias metodológicas

Organice la idea de construcción del plan participativo:

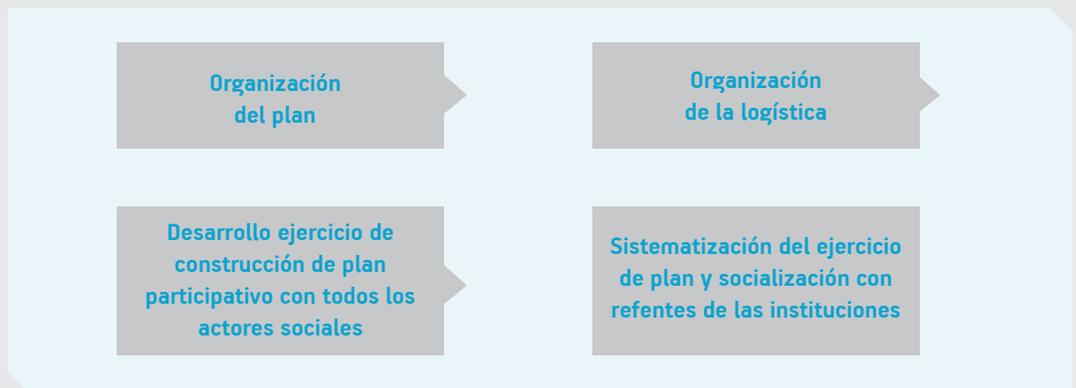
- ▶ **Promueva** un ejercicio de matriz de árbol de problema. (ver anexo 9)
- ▶ **Escriba** un documento básico con: esbozo del problema, objetivos, metodología, recursos necesarios, invitados, recursos y logística del evento.
- ▶ **Retome** el listado de actores y seleccione con los miembros de la mesa técnica el grupo de participantes.
- ▶ **Organice** la logística del ejercicio participativo.

**Realice el ejercicio participativo con un grupo no superior a 30 personas, de tal manera que se logre la intervención de todos en la construcción del plan**

- ▶ **Promueva** un ejercicio de reconocimiento de los actores y de interconexión personal.
- ▶ **Realice** un ejercicio de redes que permita reflexionar sobre la necesidad de trabajar de manera articulada.
- ▶ **Socialice** los resultados del ejercicio de caracterización (comercialización local de drogas ilícitas y capacidad institucional).
- ▶ **Presente** la caracterización de la oferta institución encontrada.

**Sistematice el ejercicio realizado con el alcalde y con referentes de las organizaciones para que sea avalado y apoyado para su ejecución**

- ▶ **Organice** con la mesa técnica desde los miembros de la mesa técnica se organiza la información construida en el ejercicio participativo de tal manera que tenga una lógica ordenada para su lectura y comprensión.
- ▶ **Organice** un espacio para la presentación y socialización de este ejercicio con los directores de las instituciones participantes y los actores sociales claves de tal manera que se logre un consenso para la implementación.



## Responsables

Este plan se materializará en un proyecto que estará en cabeza de un coordinador designado y del equipo de la mesa técnica con el apoyo del respectivo Comité de Drogas.

# 08

## Seguimiento y evaluación

Este momento del proceso no es una fase en sí misma, se lleva a cabo en diferentes momentos del desarrollo de la estrategia y cumple una función de verificación de las acciones que son ejecutadas y de cómo estas están enfocadas en el cumplimiento de los objetivos de la intervención. Es un procedimiento necesario en la generación de conocimiento y una herramienta fundamental en la gestión de políticas públicas; se sirve de un sistema de indicadores para monitorear los avances del proceso y/o plantear ajustes cuando sea necesario para poder cumplir con los objetivos.

### Objetivo

Generar información a través de una batería de indicadores para el seguimiento y evaluación de las acciones y procesos propuestos en los planes operativos.

### Productos esperados

- Una batería de indicadores para hacer seguimiento y evaluación a las acciones de intervención social y seguridad-convivencia.
- Un informe de sistematización que contenga:
  - Aprendizajes y buenas prácticas generadas de la ejecución de la estrategia.
  - Medición del impacto de la intervención.

### Sugerencia metodológica

- Delimite claramente el problema o fenómeno a intervenir.
- Defina los objetivos que orientaran la intervención.
- Especifique la batería de indicadores a utilizar con base en las sugerencias presentadas en el anexo 8
- Establezca los mecanismos de verificación.
- Construya un cronograma para el seguimiento
- Analice los resultados de la aplicación de los instrumentos de seguimiento y evaluación.
- Suministre información de los resultados de los procesos.
- Sistematice los procesos.
- Elabore informes de seguimiento
- Socialice de los resultados

### Responsables

Coordinador del proceso y mesa técnica responsable del proyecto

## Bibliografía

- Albanese J. (2011) *Organized crime in our times, Massachusetts*. Anderson Publishing.
- Aldunate, E., & Córdoba, J. (2011). *Formulación de programas con la metodología de marco lógico*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Bonilla, V. D., Castillo, G., Fals Borda, O., & Libreros, A. (1972). *Causa popular, ciencia popular. Una metodología del conocimiento científico a través de la acción*. Bogotá: Publicaciones de la Rosca.
- Daniell, M. (2006). *The Elements of Strategy: A pocket guide to the essence of successful business strategy*. New York: Palgrave Macmillan.
- Diez Tetamanti, J. M., & Escudero, B. (2012). *Cartografía social: investigaciones e intervención desde las ciencias sociales: métodos y experiencias de aplicación*. Comodoro Rivadavia: Universitaria de la Patagonia.
- Efrem Milanese, Juan Machín y Otros. (2000). *Redes que previenen 1. Colección de cuadernos para la acción*. Instituto Mexicano de la Juventud.
- Hermarij, J. (2016). *Better Practices of Project Management: Based on IPMA Competences - ICB Version 4*. Zaltbommel: Van Haren Publishing.
- Ibrahim, O., & Abou El-Seoud, M. S. (2017). Towards Formally Prioritizing the Activities of Group Course Work Inside Student Teams. En E. A. Michael, G. David, & U. James, *Interactive Collaborative Learning: Proceedings of the 19th ICL Conference - Volume 2* (págs. 210-220). Cham: Springer International Publishing Imprint.
- Krogerus, M., & Tschäppeler, R. (2011). *The decision book: fifty models for strategic thinking*. London: Profile Books LTD.
- López Trigal, L. (2015). *Diccionario de Geografía Aplicada y Profesional: Terminología de análisis, planificación y gestión del territorio*. León: Universidad de León.
- Machín Juan. (2011) *Redes sociales e incidencia en políticas públicas. Estudio comparativo México – Colombia*. México: Programa de Coinversión Social de SEDESOL y CAFAC. [http://revistaredes.rediris.es/webredes/novedades/Redes\\_sociales\\_IPP.pdf](http://revistaredes.rediris.es/webredes/novedades/Redes_sociales_IPP.pdf)
- Ministerio de Justicia y el Derecho y Fundación Ideas para la Paz (2016), *microtráfico y comercialización de sustancias psicoactivas en pequeñas cantidades en contextos urbanos. Cartilla de guía metodológica*. Bogotá.
- Ministerio de Justicia y el Derecho y Fundación Ideas para la Paz (2016), *microtráfico y comercialización de sustancias psicoactivas en pequeñas cantidades en contextos urbanos. Insumos para la elaboración de la política pública con perspectiva territorial*. Bogotá.
- Ministerio de Justicia y el Derecho, UNODC, (2018). *Generación de Alternativas y Oportunidades para Jóvenes, Familias y Comunidades en situación de alta vulnerabilidad frente al consumo de drogas y vinculación a economías ilegales. Marco Técnico de Acción*. Bogotá.
- Ministerio de Justicia y el Derecho y cols, (2017). *Plan Decenal del Sistema de Justicia 2017 – 2027*. Bogotá.
- Ministerio de Justicia y del Derecho, (2017). Dirección de Política de Drogas y Actividades Relacionadas. *Propuesta: LINEAMIENTOS ACTUALIZADOS Para la Política Nacional de Drogas (Documento interno)*. Bogotá.

Ministerio de Salud y protección social, (2013). *Plan Decenal de salud Pública*. Bogotá.

Ministerio de Salud y protección social, (2013). *Plan Nacional para la Promoción de la Salud, la Prevención, y la Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas, 2014-2021*. Bogotá.

Ortegón, E., Pacheco, J. F., & Prieto, A. (2005). *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Zane, E. B. (2016). *Effective Decision-Making: How to make better decisions under uncertainty and pressure*. Lexington: CreateSpace Independent Publishing Platform.

**Anexos**



## Enfoques para la intervención de la comercialización de drogas ilícitas

Se establece que todos los planes, programas, proyectos y estrategias definidos para la implementación de la Política Nacional de Drogas deberán tener en cuenta los siguientes seis enfoques:

- i. **Derechos Humanos:** tiene por objeto central el respeto por la dignidad humana y el cumplimiento de las obligaciones internacionales y nacionales del Estado colombiano en materia de respeto, garantía, realización y protección de los derechos humanos. Obedece al cumplimiento de los requerimientos de accesibilidad, disponibilidad, aceptabilidad, asequibilidad y calidad de los derechos humanos. Obligan a minimizar las consecuencias negativas de las problemáticas y a actualizar las políticas principalmente en referencia a los principios básicos de igualdad y de no discriminación, respeto de las diferencias y atención al impacto de la misma sobre las poblaciones más vulnerables; diseñada e implementada con enfoque diferencial y participación efectiva; dedicada a incrementar las capacidades de las poblaciones en situación de vulnerabilidad y basada en los principios de transparencia y rendición de cuentas.
- ii. **Salud pública:** reconoce el derecho fundamental a la salud como un derecho humano, dotado de garantías para su realización y exigibilidad, para todas las personas que de manera directa o indirecta sufren padecimientos como consecuencia del uso abusivo de SPA. Implementa políticas intersectoriales que buscan reducir de manera integrada las consecuencias adversas del uso problemático de drogas en los individuos y en la sociedad por medio de acciones orientadas a la reducción progresiva del número de personas que usan drogas y que se afectan por esa práctica; al mejoramiento del acceso al tratamiento con calidad de las personas con consumo problemático y dependientes, a la promoción de la convivencia y la cohesión comunitaria con miras a fortalecer capacidades sociales, a la rehabilitación, y a la reducción del daño.<sup>18</sup>
- iii. **Seguridad ciudadana:** la seguridad ciudadana, como la obligación estatal de garantizar la vida, la libertad y la integralidad personal de todas las personas que de manera directa o indirecta hacen parte de la cadena de drogas. Contribuye a la prevención, disuasión y control de los delitos y la criminalidad, y desarrolla acciones orientadas a proteger y mejorar la calidad de vida de la población, fortalecer el acceso a un sistema de justicia eficaz y a una educación que esté basada en los valores, el respeto por la ley y la tolerancia.
- iv. **Desarrollo territorial:** considera la influencia de la problemática en el territorio y sus particularidades para fortalecer las capacidades de los gobiernos y las comunidades, garantizando una oferta institucional permanente que permita eliminar paulatinamente las causas que han favorecido el rezago social y económico en zonas de mayor vulnerabilidad y afectación.
- v. **Desarrollo humano:** amplía las opciones e invierte en las personas y crea un ambiente que les aporta al mejoramiento de sus condiciones de vida a través del acceso a oportunidades sostenibles

<sup>18</sup> Ministerio de Justicia y del Derecho. Dirección de Política de Drogas y Actividades Relacionadas. Propuesta: LINEAMIENTOS ACTUALIZADOS Para la Política Nacional de Drogas (Documento interno). Octubre - Diciembre 2017

a nivel nacional, regional y local; permitiendo que estas desarrollen la capacidad de enfrentar las problemáticas asociadas a las drogas y actúen de manera participativa, consciente y libre en la definición e implementación de las políticas, estrategias, programas, planes y proyectos. Hace parte de la agenda social del país para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

- v. **Reducción de daños:** enfoca la política de drogas en la búsqueda de la prevención o reducción de las consecuencias adversas en lo social, económico, cultural y en la salud, generadas como resultado de la vinculación de las personas con las drogas en todos sus ámbitos: el consumo, la distribución, la comercialización, el cultivo y la producción. La política de drogas presta especial atención a la prevención, reducción y mitigación de los todos los daños surgidos como consecuencia de los efectos de la cadena de drogas en las personas y sus entornos.
- vi. **Enfoque integral:** hace referencia al deber de garantizar simultáneamente todos los derechos fundamentales así como a la cooperación entre las organizaciones del estado y las organizaciones de la sociedad civil al momento de enfrentar el problema de las drogas en ciudades y territorios específicos. En ese sentido, la integralidad llama la atención tanto a los fines (los derechos) como a los medios (el Estado y la sociedad). Esta cuestión es relevante porque la seguridad es un derecho que en su protección debe ajustarse armónicamente con los demás derechos. «...La búsqueda de seguridad no puede ser utilizada para vulnerar o disminuir otros derechos humanos.»(Gómez Rojas, Elementos para la construcción de políticas públicas de seguridad ciudadana, 2007).

El tráfico y comercialización de SPA se encuentra relacionado con la afectación de los derechos humanos de los ciudadanos que habitan un territorio. La afectación de los derechos aumenta el riesgo de que la cadena de valor criminal se consolide; si no hay oportunidades laborales, si no hay oportunidades de educación y si no hay viviendas dignas se configura un escenario favorable para el surgimiento de organizaciones ilegales que tratan de proveer sustitutos de estos derechos. En otras palabras, el goce de los derechos fundamentales determina la vulnerabilidad de la comunidad que habita un barrio o una zona frente a la venta y consumo de SPA; un menor goce de derechos aumenta la vulnerabilidad frente a las organizaciones dedicadas a esta clase de actividades ilegales.

Para aumentar el goce efectivo de derechos se requiere identificar las organizaciones del estado y las organizaciones de la sociedad civil que pueden participar en el proceso de provisión de derechos fundamentales. A cada derecho fundamental le corresponde una red de organizaciones y dicha red construirá acuerdos particulares sobre la secuencia de las intervenciones. Intervenir integralmente el territorio significa que se procura atender la mayor cantidad de derechos fundamentales con el fin de crear un orden institucional legal y legítimo. La construcción del orden legal supone el fortalecimiento del capital social de la comunidad en los escenarios territoriales afectados.

En un territorio con capacidades limitadas, la integralidad se consigue al diseñar una intervención que busque el goce del mayor número de derechos posible, integrando de la manera más óptima el mayor número de respuestas disponibles.

## Anexo 2

# Recomendaciones para el fortalecimiento de capacidades y articulación de actores de control de la oferta.

- Acercamiento al territorio con actores formales.
  - El plan de intervención debe ser socializado a los principales responsables de cada institución en dos escenarios de coordinación, estos son: el Consejo de Gobierno y el Consejo de Seguridad.
  - En los escenarios mencionados se acuerda conjuntamente cada punto, se establecen responsables y se establecen los plazos para la ejecución del plan.
  - Se definen los canales de financiación a través de recursos propios de cada entidad, recursos conjuntos como el Fondo Territorial de Seguridad y Convivencia (FONSET), recursos del orden departamental, nacional y del sector privado del municipio.
- Revisión de procesos investigativos adelantados por la SIJIN y CTI.
  - Se debe convocar a las autoridades de policía judicial y fiscalía del nivel local, departamental y nacional para la realización de una mesa técnica orientada a revisar los casos relacionados con la distribución y comercialización de estupefacientes que se estén investigando en el municipio (o distrito) y seleccionar los que tengan mayor potencial de éxito para fortalecerlos y, a su vez, agilizarlos a través de la ejecución del plan y el proceso de aumento de capacidades.
- Mesa de interlocución entre Alcaldía, Policía, Fiscalía y Judicatura.
  - Se generan de mesas de discusión entre la Alcaldía, los comandantes de policía, los jefes de la Policía Judicial (SIJIN, CTI), los fiscales y jueces para presentar las visiones de cada uno en torno a los procesos de captura en flagrancia y por orden judicial que se presentan en el municipio ligados a la comercialización y distribución de drogas ilícitas, todo con el fin de generar acuerdos en torno a qué priorizar para intervenir y mediante qué procedimientos, según la normatividad y jurisprudencia vigentes, para reducir la congestión en el sistema de persecución penal.
- Capacitación a la Policía de Vigilancia sobre intervención del consumo en espacio público.
  - Realizar capacitaciones para la policía de vigilancia y la Alcaldía en torno a cómo atender el problema de consumo problemático en espacio público bajo lo establecido en la normatividad y jurisprudencia colombiana en relación con el porte de la dosis mínima, dosis de aprovisionamiento, establecimiento de multas según el Código Nacional de Policía y Convivencia y la correcta penalización de la venta y distribución.
- Capacitación a la Policía Judicial sobre herramientas de investigación criminal contempladas en la Ley 906 de 2004.
  - En los territorios pequeños, medianos y en ciudades intermedias del país donde se tienen equipos de policía judicial, representados en Unidades Básicas de Investigación Criminal (UBIC) o Cuerpo Técnico de Investigación Criminal (CTI), se encuentra la posibilidad de emprender

procesos de investigación criminal orientados a identificar, particularizar y contextualizar el entorno criminal donde se adelantan conductas punibles dinamizadas por la distribución y comercialización de drogas ilícitas. De esta manera, se genera un equilibrio entre los procesos de investigación y las actividades de vigilancia y reacción, logrando mejorar así el factor disuasivo, aumentando a su vez la confianza y la percepción de seguridad de la ciudadanía.

En este sentido, la correcta aplicación de los protocolos de investigación y las nuevas herramientas contempladas en la Ley 906 de 2004 (vigilancia, seguimiento, búsqueda selectiva en bases de datos, uso de agente encubierto, entre otros), dentro de una fluida interacción de la cadena criminal, permiten resultados oportunos y contundentes orientados hacia las manifestaciones organizadas del crimen en busca de asegurar un mayor impacto y un mejor aprovechamiento de los recursos disponibles.

- Concentrar procesos de vigilancia en las zonas más afectadas.
  - A través del Consejo de Seguridad, el Alcalde, como primera autoridad de Policía, debe solicitar al Comandante de Policía que priorice procesos de vigilancia, establecimiento de puestos de control y revisión de antecedentes en las zonas más afectadas por la comercialización y distribución de drogas ilícitas identificadas en el diagnóstico inicial. Esto, ya sea por concentración de delitos asociados como el homicidio, riñas o hurtos, como por la percepción de la ciudadanía. Si el pie de fuerza es insuficiente para ello, es necesario revisar la posibilidad de solicitar apoyo al Ejército. De igual manera se recomienda proceder si se debe intervenir en zonas rurales.
- Consejos de Seguridad quincenales.
  - Es necesario realizar Consejos de Seguridad con periodicidad quincenal donde se haga seguimiento a la evolución de la línea base identificada en el plan, la dinámica delictiva asociada a la comercialización local de drogas ilícitas y donde se revise el cumplimiento de los compromisos. En este escenario de coordinación es clave el análisis de riesgo realizado por los cuadrantes de Policía a través de los Centros de Información Estratégica de Policía Seccional (sala CIEPS) ubicados en los distritos o estaciones.
- Generar canales de coordinación con otros gobiernos.
  - La Policía Nacional y los despachos de Fiscalía se distribuyen en el territorio a través de Distritos y Circuitos Judiciales que reúnen a varios municipios. Estos nodos operativos integran, para el caso de la Policía, a todas las especialidades del servicio, particularmente en lo relativo a la vigilancia y la investigación criminal. En este orden de ideas, muchas veces se encuentra que varios municipios comparten un mismo problema criminal asociado a distribución y comercialización de drogas ilícitas, interviniéndolo de manera fragmentada, produciendo un impacto mínimo en el control del fenómeno. Así pues, es menester generar acuerdos entre gobiernos para apoyar a los equipos de Policía Judicial, vigilancia y despachos de Fiscalía en sus distritos y circuitos judiciales y, por esta vía, generar consensos programáticos con estas autoridades para intervenir estructuralmente (con un mayor impacto y menos recursos) al territorio más afectado.

## Anexo 3

# Acta de acuerdo de conformación de la mesa técnica

**Acta de acuerdo de conformación de un equipo técnico responsable de la gestión de intervenciones para reducir las afectaciones que la comercialización local de drogas ilícitas produce en la seguridad, la convivencia y la calidad de vida de la población de la ciudad/municipio.**

El Plan Decenal de Justicia 2017 – 2027, en su objetivo general para el componente de drogas propone *“Atender y hacer seguimiento de manera integral, efectiva y de impacto la problemática de drogas en sus diferentes manifestaciones con enfoque de derechos humanos y salud pública”*

Se proponen además tres objetivos estratégicos así:

1. Apoyar la transformación y desarrollo integral de los territorios.
2. Apoyar la atención integral al consumo de drogas.
3. Apoyar la desarticulación y afectación de las estructuras y economía criminal y control al narcotráfico.

Para el cumplimiento del objetivo estratégico 3 se plantea como actividad *“aumentar las capacidades técnicas en los territorios, en aspectos relacionados con la política contra el tráfico urbano de drogas y criminalidad asociada desde el control territorial y la intervención social, a través del diseño, implementación y evaluación de un modelo operativo de buenas prácticas a nivel territorial, para el abordaje integral de mercados urbanos de drogas.”*

El día \_\_\_\_\_ del mes \_\_\_\_\_ se reunieron en el Municipio de \_\_\_\_\_, delegados de las instituciones relacionadas con el control de la oferta y la intervención social para la conformación de un equipo técnico responsable de formular e implementar un plan de intervención a la comercialización local de drogas ilícitas que opere como modelo de buenas prácticas para prevenir, mitigar y reducir el consumo drogas y la vinculación a economías ilegales relacionadas, desde una perspectiva de desarrollo de capacidades, generación de bienestar y calidad de vida para las comunidades.

Se ha delegado como responsable de este proceso a: \_\_\_\_\_

La formulación e implementación, no reemplaza otros planes o estrategias que hayan sido propuestas en el territorio.

A continuación se relacionan los asistentes a esta reunión:

Nombre	Identificación	Entidad	Cargo	Teléfono	E-mail	Firma

## Anexo 4

# Evaluación de capacidad política, técnica y operativa

A continuación encontrará el formato de evaluación de capacidad Política, técnica y operativa que le ayudará a identificar fortalezas y necesidades de mejoramiento para programar la intervención integral de la comercialización local de drogas. Debe ser diligenciada por todos los integrantes del equipo responsable de la formulación del plan y sistematizar sus resultados para contar con evidencia que sustente las acciones a emprender.

### CAPACIDAD POLÍTICA

ÍTEM	SÍ	NO	OBSERVACIONES
¿Se cuenta con plan de drogas en el territorio?			
¿Conoce las acciones propuestas en el plan de drogas del territorio?			
¿Existen Instancias políticas y técnicas que puedan servir de soporte para la implementación de una estrategia integral (comités, grupos, mesas técnicas)? Mencione algunas			
¿Se cuentan con experiencias comunitarias de base desde las cuáles se pueda articular procesos y actores para una intervención integral?			
¿Existe cooperación Intersectorial para afrontar el fenómeno de las drogas?			

### CAPACIDAD TÉCNICA

ÍTEM	SÍ	NO	OBSERVACIONES
¿Se cuenta con diagnósticos del fenómeno de las drogas en el territorio?			
¿Se cuenta con diagnósticos de actores y recursos?			
¿Se conoce cuál es la capacidad institucional o de talento humano para intervenir un territorio afectado por la comercialización local de drogas?			
¿Se cuenta con red de aliados de la sociedad civil?			
¿Se conoce cuál es la capacidad institucional en equipos tecnológicos, logísticos o de otra índole que puedan disponerse para una intervención integral?			

### CAPACIDAD OPERATIVA

ÍTEM	SÍ	NO	OBSERVACIONES
¿Se ha realizado un proceso de identificación de territorios donde sea necesaria la intervención?			
¿Existe equipo de trabajo con el cual se pueda iniciar un proceso de intervención integral?			
¿Se cuenta con asignaciones presupuestales para realizar intervenciones en los territorios?			

## Anexo 5

# Propuesta de formación

### Módulo 1:

Eje temático	Nombre de actividad	Contenido	Objetivo de la actividad
Alistamiento para el proceso de formación	Apertura y presentación de la jornada	Presentación de facilitadores -agenda de trabajo - temas a desarrollar - acuerdos para el desarrollo de la jornada, orientaciones generales	Establecer las condiciones (programáticas, metodológicas, logísticas y disposiciones) para el desarrollo del proceso de formación
	Dinámica de presentación	Profesión - entidad que representa - rol - expectativas	Facilitar el reconocimiento y relacionamiento de los participantes de la jornada
Línea de base del proceso de formación	Aplicación evaluación pre test.	Preguntas relacionadas con los temas a desarrollar en el proceso de formación	Identificar los conocimientos previos con los que los participantes cuentan al inicio de la jornada de formación
Política pública de la comercialización local de drogas	Antecedentes, generación de evidencia y concepto de los mercados internos (distribución y comercialización de drogas)	-Plan decenal de justicia: objetivos estratégicos 3 Componente de drogas. -Concepto de mercado interno y comercialización local de drogas. -Experiencias piloto MJD	Facilitar la comprensión del concepto de comercialización local de drogas, teniendo en cuenta sus antecedentes y la generación de conocimiento en torno al tema
Intervención social	Intervención social en la comercialización local de drogas ilícitas	-Intervención social y participación comunitaria -Objetivos de la intervención social -Corresponsabilidad	Mejorar la comprensión del concepto de intervención social desde una perspectiva de integración y participación institucional y comunitaria.
Articulación y trabajo en red	Definiendo la articulación y trabajo en red para la intervención integral de mercados locales de drogas	-Definición -Principios orientadores -Estrategias y herramientas	Fortalecer las capacidades para la articulación y trabajo en red de los actores vinculados al proceso de formación
Mercado interno y comercialización local de drogas	Dinámica de microtráfico	-Procesos investigativos -Reincidentes -Entornos educativos -Articulación institucional -Intervenciones -Producción documental	Ampliar la comprensión del fenómeno de comercialización local de drogas ilícitas y de las estrategias implementadas desde los actores del control de la oferta.
	Nuevo enfoque contra el tráfico de estupefacientes en menores cantidades.	-Tráfico local de estupefacientes: -Ofensiva contra el tráfico y mercado ilegal de estupefacientes:	
Seguimiento y evaluación en la gestión pública	Seguimiento y evaluación en el fortalecimiento de capacidades técnicas territoriales.	-Importancia del seguimiento y la evaluación: -Conceptualización -Cadena de valor - Objetivos  -Indicadores: Tipos Características Formulación	Reconocer la importancia del seguimiento y evaluación como herramientas para la formulación de intervenciones integrales y fortalecimiento territorial.

## Módulo 2

Eje temático	Nombre de Actividad	Contenido	Objetivo de la actividad
Formulación de un plan para la intervención integral en mercados internos de drogas ilícitas (distribución y comercialización)	Pasos para la gestión de una estrategia de intervención integral a los mercados internos de drogas ilícitas (distribución y comercialización)	Guía metodológica para la elaboración de estrategias operativas integrales.	Proporcionar una herramienta que oriente y facilite la construcción de propuestas de intervención social integral.
	Paso 1: alistamiento	Evaluación de la capacidad política - técnica y operativa para la formulación del plan integral.	Evaluar la capacidad política técnica y operativa que existe en el territorio para formular planes de intervención integrales
	Paso 2: priorización y focalización territorial	Priorización y focalización del territorio	Desarrollar una estrategia para la identificación y selección de los territorios a intervenir
	Paso 3: diagnóstico del fenómeno		Identificar los recursos comunitarios institucionales y de otra índole disponible y/o necesaria para la realización de la intervención.
	Paso 4: diagnóstico de recursos		
	Paso 5: seguimiento y evaluación	- Objetivos, indicadores y actividades de la propuesta de intervención. - Agenda de seguimiento	Formular los objetivos, indicadores y actividades que orientarán la intervención.
	Paso 6: plan operativo	Formulación del plan operativo	Elaborar un documento de plan operativo que sirva como modelo para la intervención integral del sector priorizado.
Línea de base del proceso de formación	Aplicación evaluación post test	Preguntas relacionadas con los temas desarrollados en el proceso de formación	Identificar los conocimientos con los que los participantes cuentan al finalizar la jornada de formación
Evaluación	Evaluación general del taller	Metodología, logística, pertinencia, facilitadores	Evaluar la jornada teniendo en cuenta aspectos como pertinencia de los contenidos, experticia y manejo del tema por parte de los facilitadores y aspectos logísticos para su desarrollo.

## Anexo 6

# Metodología de priorización

A continuación, se describen las etapas para llevar a cabo un proceso de focalización y priorización, así como también se muestran las herramientas para llevarlas a cabo, el proceso de cada una y el producto que se obtiene en el desarrollo de las mismas. Se sugiere llevar a cabo el ejercicio con actores de los sectores público, privado y comunitario (en conjunto o por separado, según las particularidades de cada territorio) con el objetivo de integrar la mayor parte de perspectivas y generar el mayor grado de consenso y acuerdo posible para el desarrollo de la estrategia que se busca plantear para abordar territorios afectados por la comercialización local de drogas ilícitas.

### 1) Etapa 1: diagnóstico del fenómeno, de recursos y focalización

Esta etapa se surte en dos fases empleando dos metodologías: la primera consiste en una correlación de datos cuantitativos y la segunda en un ejercicio intersubjetivo de análisis e interpretación cualitativa de dichos datos.

- a. Fase 1. Diagnóstico cuantitativo: georreferencie datos que den cuenta de la dinámica de comercialización del territorio que se analiza. En principio se sugiere identificar los lugares con presencia de comercialización local de drogas a partir de la concentración de capturas en flagrancia por incurrir en el delito descrito en el artículo 376 del código penal.
- b. Fase 2. Diagnóstico cualitativo y focalización: mediante la herramienta cualitativa del grupo focal socialice y discuta, entre los actores involucrados, la información cuantitativa recopilada. Utilizando la metodología de la cartografía social, indique a los asistentes señalar los territorios con un nivel de afectación alto por comercialización local de drogas ilícitas de acuerdo con el impacto que este tiene en los ejes de legalidad y capacidad. Aclare a los asistentes que señalen esos puntos a partir de la información cuantitativa ya recopilada y la experiencia propia de cada actor en campo (si la tiene). Una vez finalizado el proceso y para complementar el análisis cualitativo, invite a señalar los recursos (ofertas, planes, programas, proyectos, acciones) presentes en los territorios previamente señalados (en aquellos con un nivel de afectación alto por comercialización local de drogas ilícitas).

### 2) Etapa 2: priorización

Esta etapa se desarrolla en tres fases, utilizando técnicas que permiten traducir en valores numéricos un análisis de la información recopilada en la etapa anterior.

- a. Fase 1. Ordenamiento: lleve a los asistentes a clasificar los puntos identificados según su nivel de afectación por la presencia de comercialización local de drogas ilícitas. Para ello se utiliza la técnica Delphi.<sup>19</sup> Cada persona, de manera individual, llevará a cabo la ordenación a partir de la información

<sup>19</sup> Consiste en un ejercicio de comunicación entre expertos para generar consenso acerca de un tema en particular. Cada experto debe responder un cuestionario específico de manera privada y los resultados globales con las respuestas de todos los expertos deben ser analizados y socializados a los mismos. El proceso de diligenciamiento del cuestionario y socialización de las respuestas, debe repetirse un mínimo de dos veces con tal de llegar a un consenso sistematizado. Ver Hsu, C.-C., & Sandford, B. A. (2007).

presentada los territorios en dos listas separadas, una por la afectación en materia de capacidad y otra en materia de legalidad, así:

Legalidad	Capacidad
Punto 3	Punto $n$
Punto 4	Punto 1
Punto 5	Punto 4
Punto 1	Punto 3
...	...
Punto $n$	Punto 5



Tal como se observa en la tabla anterior los puntos se ordenan de forma ascendente, siendo los primeros los que menor nivel de *legalidad* y *capacidad* poseen por cuenta del impacto de la comercialización de drogas. Como se puede ver, no necesariamente se corresponden ambas columnas.

- b. Fase 2. Puntuación: posterior al proceso de ordenación se recolectan los resultados de cada participante y se procede a asignar a cada punto el valor numérico correspondiente al orden así:

	Legalidad	Capacidad	
1	Punto 3	Punto $n$	1
2	Punto 4	Punto 1	2
3	Punto 5	Punto 4	3
4	Punto 1	Punto 3	4
...	...	...	...
$n$	Punto $n$	Punto 5	$n$



La puntuación se asigna siguiendo el orden en el que fueron puestos los puntos identificados.

- c. Fase 3. Sistematización: de esta sección se obtiene el proceso de priorización. Para ello se utiliza un sistema de coordenadas cartesianas desde los conceptos de legalidad y capacidad. Lo anterior se combina con una herramienta toma de decisión denominada matriz de acción prioritaria, y que clasifica acciones de acuerdo con los conceptos de esfuerzo e impacto.<sup>20</sup>

The Delphi Technique: Making Sense Of Consensus. *Practical Assessment, Research & Evaluation*, 1-7. Obtenido de <http://pareonline.net/getvn.asp?v=12&n=10>

<sup>20</sup> Compara con Ibrahim, O., & Abou El-Seoud, M. S. (2017). Towards Formally Prioritizing the Activities of Group Course Work Inside Student Teams. En E. A. Michael, G. David, & U. James, *Interactive Collaborative Learning : Proceedings of the 19th ICL Conference - Volume 2* (págs. 210-220). Cham: Springer International Publishing Imprint.

Basado en lo anterior, proceda a promediar los puntajes asignados a cada variable por parte de cada participante de la jornada. Los valores numéricos que resulten se traducen en una coordenada cartesiana. El valor final de cada punto por variable genera una combinación de coordenadas que permite graficar el resultado. Se muestra a continuación un ejemplo de sistematización de la información.

LEGALIDAD						
Puntos	Participantes					Promedio
	1	2	3	...	$n$	
Punto 1	3	1	$n$		2	<i>Suma de números de la fila / Número de participantes</i>
Punto 2	1	3	2		$n$	<i>Suma de números de la fila / Número de participantes</i>
Punto 3	2	$n$	3		1	<i>Suma de números de la fila / Número de participantes</i>
...						
Punto $n$	$n$	2	1		3	<i>Suma de números de la fila / Número de participantes</i>

Repita el proceso con los puntajes asignados a la variable *capacidad*. Es así como a cada punto identificado se le asignará un valor “ $x$ ” que resulta del promedio de los valores asignados en materia de *legalidad* y un valor “ $y$ ” que equivale al promedio de los valores asignados en materia de *capacidad*. En ese orden de ideas, la valoración en *legalidad* y *capacidad* se expresa en un sistema de coordenadas cartesianas que se expresa en la forma  $(x, y)$ .

Al unificar los ejes de *legalidad* y *capacidad* con la Matriz de acción prioritaria, se construye un sistema de coordenadas cartesianas que presenta una relación inversa entre los ejes *legalidad-capacidad* y los conceptos *impacto-esfuerzo*, respectivamente. Lo anterior supone que al adelantar acciones frente a la comercialización de drogas en un territorio que cuente con un nivel bajo de *legalidad*<sup>21</sup>, se generan *posibles*<sup>22</sup> impactos positivos.

<sup>21</sup> Ver definición de *legalidad* en la primera parte de la presente guía.

<sup>22</sup> Aunque la estrategia contempla un enfoque de trabajo en red o articulación que busca consolidar la sostenibilidad de los resultados alcanzados por la misma, se reconoce la alta probabilidad de enfrentar el surgimiento múltiples externalidades y variables que reviertan dicha sostenibilidad, producto de la complejidad de la problemática, la ilegalidad, la corrupción y la criminalidad asociada a la misma. Por lo pronto, se presume que estas intervenciones, pueden generar los siguientes impactos. En el corto plazo: disminución de la percepción de inseguridad, aumento de la imagen favorable y la confianza hacia los actores que se encuentran presentes en el territorio, y percepción de mejora en la calidad de vida. En el largo plazo: disminución de delitos de alto impacto, evolución positiva en los indicadores de calidad de vida. En ambos casos, los cambios se registran en delitos e indicadores de calidad de vida relacionados con la comercialización local de drogas ilícitas.

Así mismo, la relación inversa ya descrita implica que las acciones que se adelantan en territorios con un nivel bajo de *capacidad*<sup>23</sup> requieren un mayor *esfuerzo* en materia técnica, logística, operativa, financiera y humana para que puedan reflejarse en los impactos ya descritos anteriormente.

Con todos los datos anteriormente descritos recopilados, construya la matriz de la siguiente manera: Enumere cada eje de uno (1) hasta  $n$ . Ese último número corresponde al total de puntos identificados previamente en el mapa por los participantes. Para conseguir los cuatro cuadrantes, trace una línea en la mitad de cada eje. La mitad de los ejes es el resultado de la siguiente ecuación:

$$1 + \left(\frac{n-1}{2}\right) \quad 1 + \left(\frac{n-1}{2}\right)$$

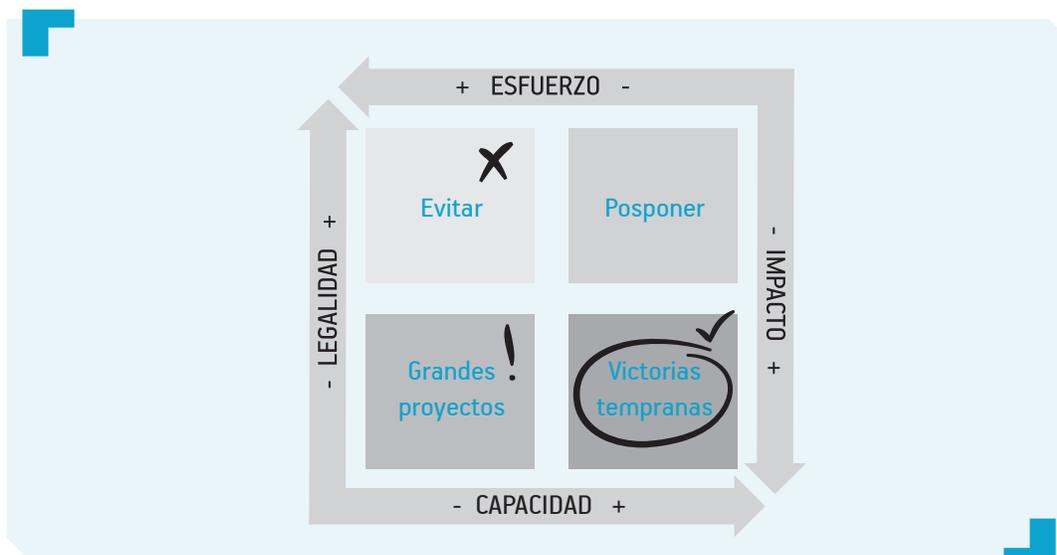
Ejemplo: Los participantes seleccionaron 7 puntos (entonces,  $n = 7$ ), ambos ejes irán de 1 a  $n$ , es decir hasta 7. Resuelva la ecuación planteada.

$$1 + \left(\frac{7-1}{2}\right) \quad 1 + \left(\frac{7-1}{2}\right) = 4$$

Eso indica que el plano cartesiano se divide en cuatro, trazando dos líneas que parten desde el número cuatro (4) en cada eje. Los siete puntos seleccionados se ubican según las coordenadas calculadas para cada uno, según el procedimiento ya descrito en las dos fases anteriores. Los resultados permiten visualizar los puntos en una gráfica como la siguiente:

Una vez ubicados todos los puntos según las coordenadas calculadas, se sugiere priorizar los puntos según el siguiente análisis:

- 1. Victorias tempranas:** *baja legalidad y alta capacidad, alto impacto y bajo esfuerzo.* Son los puntos que la ciudadanía identifica como prioritarios, pero que usualmente poseen recursos que posibilitan su intervención. Se sugiere comenzar allí. Se consiguen resultados en el mediano plazo y a veces en el corto, los cuales fortalecen la confianza y las relaciones entre los actores públicos, privados y sociales del punto priorizado.
- 2. Grandes proyectos:** *baja legalidad y baja capacidad, alto impacto y alto esfuerzo.* Son las "ollas" más populares. Son los puntos "más taquilleros". Si bien se deben adelantar acciones, debe acumularse experiencia y aprendizaje suficientes para poder contener las externalidades y los riesgos implicados en territorios con estas características.
- 3. Lo que se debe posponer:** *alta legalidad y alta capacidad, bajo impacto y bajo esfuerzo.* Son lugares en los que se comercializa localmente drogas ilícitas e independientemente del volumen de producto que se maneje, no se genera una afectación mayor a la seguridad y la convivencia. Pueden generar un flujo importante de capitales y ganancias, pero no necesariamente implican delitos, violencia o vulnerabilidades sociales que incidan en la convivencia, por lo menos no de manera visible. Es importante intervenir, pero no tiene la urgencia de los lugares ya mencionados.
- 4. Lo que se debe evitar:** *alta legalidad y baja capacidad, bajo impacto y alto esfuerzo.* Demandan mucha atención, pero no están en la mira de la ciudadanía. Desgastan a los actores que intervienen y no generan ningún resultado que se perciba como un logro a nivel institucional y social. Dejar de último o redirigir la atención a otros puntos más relevantes.



Debido a que la presente guía busca formular estrategias basadas en el trabajo en red y la articulación, se sugiere priorizar la intervención de los puntos ubicados en el cuadrante de las “victorias tempranas” (poca legalidad, alta capacidad) ya que son puntos en los cuales es posible generar un mayor impacto con un menor esfuerzo institucional.

En ningún momento, esta lógica sugiere que dichos puntos sean “más fáciles” de intervenir. Por el contrario, esta reconoce la dificultad intrínseca de intervenir en territorios afectados negativamente por la comercialización de drogas ilícitas donde también la capacidad real de trabajo en red se encuentra altamente limitada. En ese orden de ideas, se privilegian puntos en los que haya mayor probabilidad de éxito en configurar un método de trabajo armónico que sea replicable en contextos de mayor riesgo.



## Modelo de proyecto de intervención

Proyecto de intervención a la comercialización de drogas ilícitas en el barrio/  
sector \_\_\_\_\_ del municipio/ciudad de \_\_\_\_\_ .

**Antecedentes y descripción del problema:** el presente proyecto es el resultado el ejercicio participativo desarrollado en la ciudad/municipio de xxxxxxxxxx los días xx y xx de (mes) de (año) en donde se hicieron presentes representantes de las siguientes instituciones (listado de instituciones que participaron).

**Diagnóstico participativo:** los participantes aportaron sus reflexiones y conocimientos en torno al tema de la comercialización de drogas con la intención de avanzar en la construcción de una propuesta de intervención en el barrio/sector xxxxxx de la ciudad/municipio de xxxxxxxx; se presenta a continuación una síntesis de las situaciones asociadas tanto con el delito como con el consumo de sustancias psicoactivas (SPA).

### Conclusiones del diagnóstico:

Con estos elementos planteados por los participantes se elabora el siguiente árbol de problemas que sirve de base para la planeación estratégica desarrollada para el barrio/sector xxxxxx, zona priorizada para la intervención.

### Árbol de problemas

**Finalidad:** contribuir a la reducción de los impactos que la comercialización local de drogas y la criminalidad asociada producen en la seguridad, la convivencia y la calidad de vida del municipio/ciudad de xxxxxxxx.

**Objetivo general:** reducir las afectaciones que la comercialización local de drogas y la criminalidad asociada producen en la seguridad, la convivencia y la calidad de vida del barrio/sector xxxxxx del municipio/ciudad de xxxxxxxx y sus comunidades.

**Plazo de ejecución:** el presente proyecto se desarrolla en un periodo de diez (10) meses, teniendo en cuenta que es preciso llevar a cabo una fase previa de diseño que se extiende por dos (2) meses aproximadamente. Así mismo, se proyecta adelantar una fase posterior de evaluación de la experiencia en un período de dos (2) meses aproximadamente, una vez cumplido el tiempo de implementación.

### Objetivos específicos:

**1. Aumentar** las capacidades de articulación del sector público y privado del municipio/ciudad de xxxxxx y los actores sociales del barrio/sector xxxxxx.

- Resultado esperado: optimización y racionalización de los recursos humanos, técnicos, financieros y operativos de los actores públicos, privados y sociales presentes en el territorio y con competencias en el tema con el fin de desarrollar respuestas integradas y oportunas a las diferentes afectaciones relacionadas con la comercialización local de drogas ilícitas y la criminalidad asociada.

- Estrategia: diseño e implementación de proyectos de intervención concertados que incluyan los componentes de intervención social, seguridad y convivencia, articulación y gestión del conocimiento.

**2. Reducir** la comisión de delitos de alto impacto relacionados con la comercialización de drogas ilícitas.

- Resultado esperado: disminución de la inseguridad y la violencia.
- Resultado esperado: aumento de la presencia de instituciones de control en el territorio.
- Estrategia: formulación de un componente dirigido a la seguridad y la convivencia en el marco de un plan operativo.

**3. Aumentar** las capacidades de los individuos, las familias y las comunidades para su desarrollo sostenible.

- Resultado esperado: disminución de la vinculación a economías ilegales.
- Resultado esperado: aumento de la convivencia y la participación social.
- Resultado esperado: disminución del consumo problemático de drogas ilícitas.
- Estrategia: formulación de un componente dirigido a la intervención social en el marco de un plan operativo.

**4. Generar** evidencia para consolidar un modelo de intervención a la comercialización de drogas ilícitas replicable a nivel local.

- Resultado esperado: contar con un modelo de intervención ajustado a las realidades territoriales con capacidad de réplica a nivel local.
- Resultado esperado: generar evidencia para retroalimentar el proceso de formulación de política pública en materia de seguridad, convivencia y calidad de vida a nivel local, departamental y nacional.
- Estrategia: diseñar e implementar un sistema de monitoreo, seguimiento y evaluación de la experiencia con fines de generación de evidencia para la formulación de **políticas a nivel local, departamental y nacional.**

Objetivo específico	Estrategia	Actividades	Impactos esperados
<p>Aumentar las capacidades de articulación del sector público y privado del municipio/ciudad de xxxxx y los actores sociales del barrio/sector xxxxx.</p>	<p>Diseño e implementación de proyectos de intervención concertados que incluyan los componentes de intervención social, seguridad y convivencia, articulación y gestión del conocimiento.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Conformación de equipos responsables.</li> <li>2. Actualización de la caracterización compartida.</li> <li>3. Actualización del diagnóstico de recursos públicos, privados y sociales.</li> <li>4. Elaboración y suscripción del plan operativo a 12 meses.</li> <li>5. Implementación del plan operativo.</li> </ol>	<p><b>Indicadores base</b></p> <p><b>Acciones conjuntas</b>  <b>Meta:</b> aumentar las acciones conjuntas entre actores involucrados</p> <p><b>Indicadores de apoyo</b></p> <p><b>Capital Social</b>  <b>Meta:</b> aumentar la confianza en los actores de la comunidad (Encuesta Mundial de Valores Colombia – WVS en inglés)</p> <p><b>Confianza institucional</b>  <b>Meta:</b> aumentar la confianza en los actores públicos, privados y sociales involucrados (Barómetro de las Américas – Proyecto de Opinión Pública de América Latina LAPOP en inglés + Encuesta Mundial de Valores Colombia – WVS en inglés)</p> <p><b>Favorabilidad</b>  <b>Meta:</b> aumentar la imagen favorable de los actores públicos, privados y sociales involucrados (Encuesta de Percepción Ciudadana EPC-Red Cómo Vamos)</p> <p><b>Participación</b>  <b>Meta:</b> aumentar la participación de la comunidad y de los actores públicos, privados y sociales involucrados en la respuesta a la problemática local identificada (EPC-Red Cómo Vamos)</p>
<p>Reducir la comisión de delitos de alto impacto relacionados con comercialización local de drogas ilícitas.</p>	<p>Formulación de un componente dirigido a la seguridad y la convivencia en el marco de un plan operativo Integral.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>5. Levantamiento línea base del componente de seguridad y convivencia.</li> <li>6. Diseño e implementación de acciones articuladas de persecución penal y vigilancia sobre redes criminales en los entornos priorizados bajo la metodología de direccionamiento integral operacional para la reducción del delito – DIORE.</li> <li>7. Levantamiento de línea de salida.</li> </ol>	<p><b>Indicadores base</b></p> <p><b>Tráfico, fabricación y porte de estupefacientes (Artículo 376 Código Penal)</b>  <b>Meta:</b> reducir la comisión del delito de tráfico, fabricación y/o porte de estupefacientes en el territorio (SIEDCO)</p> <p><b>Delitos relacionados</b>  <b>Meta:</b> reducir la comisión de delitos asociados al tráfico, fabricación y/o porte de estupefacientes en el territorio (SIEDCO)</p> <p><b>Indicadores de apoyo</b></p> <p><b>Victimización</b>  <b>Meta:</b> reducir el porcentaje de la población víctima de delitos en el territorio (Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana ECSC-DANE)</p> <p><b>Percepción de inseguridad</b>  <b>Meta:</b> disminuir el porcentaje de la población que se siente insegura en el territorio (ECSC-DANE)</p>

Objetivo específico	Estrategia	Actividades	Impactos esperados
<p>Aumentar las capacidades de los individuos, las familias y las comunidades para su desarrollo sostenible</p>	<p>Formulación de un componente dirigido a la intervención social en el marco de un plan operativo integral</p>	<p>8. Levantamiento de línea base del componente de intervención social.            9. Implementación de acciones y programas costo efectivos para mejorar la calidad de vida, acompañamiento psicosocial, convivencia social y escuela en los entornos priorizados            10. Implementación de la oferta pública detectada en el diagnóstico.            11. Implementación de la oferta privada detectada en el diagnóstico.            12. Elaboración y adopción de un plan comunitario a largo plazo</p>	<p><b>Indicadores base</b>  <b>Calidad de vida</b>  <b>Meta:</b> aumentar el porcentaje de la población con mejores condiciones socioeconómicas (Encuesta de Calidad de Vida ECV-DANE)  <b>Indicadores de apoyo</b>  <b>Consumo de sustancias psicoactivas</b>  <b>Meta:</b> reducir el porcentaje de la población que presenta consumo problemático de sustancias psicoactivas  <b>Satisfacción con la respuesta local</b>  <b>Meta:</b> aumentar el porcentaje de la población satisfecha con la calidad de las respuestas ofertadas por los actores involucrados en el proyecto (ECV-DANE - Barómetro de las Américas - LAPOP)  <b>Bienestar</b>  <b>Meta:</b> aumentar el porcentaje de la población satisfecha con su vida (ECV-DANE)</p>
<p>Generar evidencia para consolidar un modelo de intervención a la comercialización de drogas ilícitas replicable a nivel local</p>	<p>Diseñar e implementar un sistema de monitoreo, seguimiento y evaluación de la experiencia producto de la implementación del proyecto</p>	<p>13. Levantamiento y consolidación de líneas base.            14. Informe de seguimiento trimestral socializado.            15. Levantamiento y consolidación de línea de salida</p>	<p><b>Indicadores base</b>  <b>Generación de contenidos</b>  <b>Meta:</b> contar con caracterizaciones, informes periódicos de avances y resultados y documentos de evaluación de la implementación del proyecto  <b>Indicadores de apoyo</b>  <b>Flujo de información</b>  <b>Meta:</b> aumentar el porcentaje de actores involucrados en la intervención que conocen las caracterizaciones, los avances y resultados de la implementación del proyecto  <b>Participación</b>  <b>Meta:</b> aumentar la participación de la comunidad y de los actores públicos, privados y sociales involucrados en la caracterización, seguimiento, evaluación y presentación de avances y resultados de la intervención en el territorio</p>

## Anexo 9

# Árbol de problemas y árbol de objetivos

Esta es una técnica que hace parte de la metodología del Marco Lógico. Su función consiste en recolectar insumos que permitan planear acciones que transformen una realidad adversa. Lo anterior a partir de tres procesos:

1. Identificar un problema y organizar en orden de importancia (de izquierda a derecha) las diferentes causas y efectos que el mismo produce.
2. Construir una estructura paralela que busque revertir el problema, sus causas y sus efectos. Se conoce como el árbol de objetivos.
3. Los recursos identificados en el territorio (de los actores públicos, privados y sociales) que aporten a revertir el problema, sus causas y consecuencias, materializarán las actividades para cumplir con la transformación deseada. Este aparte se conoce con el nombre de Análisis de Alternativas.

Para un óptimo empleo de la técnica es preciso tener en cuenta los siguientes elementos:

Utilizar frases cortas que contengan una sola idea

Redactar las frases con verbos transformados en sustantivos que indiquen un estado (ejemplo: presencia-ausencia) o una tendencia (ejemplo: aumento-disminución)

Pasar la redacción negativa de los problemas, causas y consecuencias a una redacción positiva. De allí se obtiene la estructura base del proyecto así:

- a. En positivo, los efectos se transforman en los fines (al agruparse definen la finalidad) del proyecto. Los respectivos indicadores formulados pertenecen a la categoría de impacto.
- b. En positivo, el problema se transforma en el objetivo general del proyecto. El respectivo indicador formulado pertenece a la categoría de resultado.
- c. En positivo, las causas se transforman en los objetivos específicos (componentes) del proyecto. Los respectivos indicadores formulados pertenecen a la categoría de gestión.

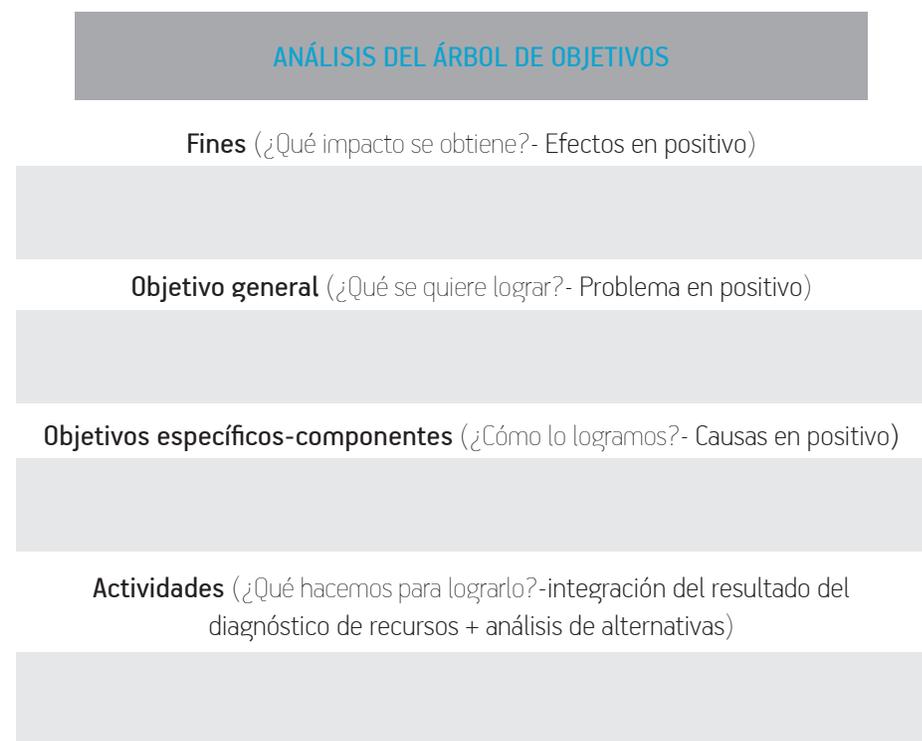
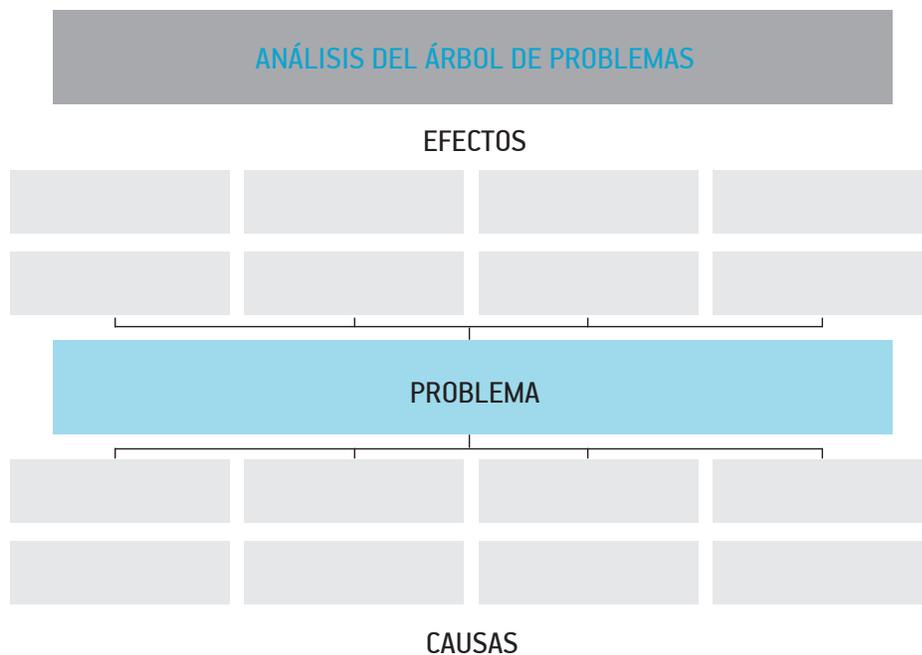
El presente texto no es un desarrollo de la metodología de Marco Lógico. Por esa razón sólo se incorpora esta técnica. El Gobierno Nacional prescinde de herramientas para priorizar problemas, causas y efectos. Del mismo modo prescinde de la herramienta de análisis de alternativas.

Lo anterior debido a que la definición del problema y de la respuesta al mismo se ha construido de acuerdo a la evidencia acumulada desde el año 2013 y a un proceso participativo en el que han estado involucrados expertos de los sectores público, privado y social de los niveles nacional, regional y local.

En caso de que un territorio posea la capacidad y el tiempo suficiente para profundizar en la planificación, se recomienda agregar como paso previo a la construcción del árbol de problemas, la elaboración de la matriz de Vester<sup>24</sup>.

<sup>24</sup> Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas. Edgar Ortegón, Juan Francisco Pacheco y Adriana Prieto

De allí se obtiene una identificación, priorización y ordenamiento más preciso de las causas y los efectos, a la vez que se afinan criterios para una mejor gestión de los recursos disponibles orientados a responder frente al problema identificado.



[www.odc.gov.co](http://www.odc.gov.co)

[www.descentralizadrogas.gov.co](http://www.descentralizadrogas.gov.co)

