

## Corporación



## Sociedad y Conflicto

### **La política de reducción del consumo de sustancias psicoactivas al debate público:**

#### **Tasa retributiva al consumo**

**Por: Santiago Fandiño C.**

**Corporación Sociedad y Conflicto**

**Noviembre – Diciembre de 2010**

### **1. Introducción**

La prevención y la mitigación han sido secularmente los grandes ausentes en las políticas públicas del Estado colombiano. Mientras todos hablan de su importancia y de su necesidad, lo cierto es que la construcción de políticas de prevención demanda mayores esfuerzos públicos y privados, que el Estado colombiano no ha estado dispuesto a allegar y liderar.

Es cierto que bajo la pasada administración fue expedida la más progresista política de reducción de la demanda de sustancias psicoactivas de la

historia reciente del país; más en su puesta en marcha, se reintroduce la cero tolerancia, con la penalización de la dosis mínima. Un cambio constitucional introducido a raja tabla por la bancada gobiernista orientado de manera regresiva a criminalizar en Colombia el consumo<sup>1</sup>, que le podría costar al país la suma de 11 billones de pesos para los próximos 3 años de acuerdo con los cálculos realizados por el Ministerio del Interior y Justicia, y presentados recientemente a la opinión pública.

Es por ello que en las altas esferas gubernamentales se busca que en la reglamentación de la ley de penalización de la dosis mínima se limiten sus alcances y por ende se reduzcan sus costos. Habrá que desarrollar una vigilancia muy cercana a la reglamentación próxima a expedirse, para que en cualquier caso se preserven los recursos para la atención a los consumidores abusivos de sustancias psicoactivas, se orienten recursos para mitigar las consecuencias del consumo y de manera especial, se apoyen iniciativas tendientes a retardar el inicio temprano al consumo de parte de los niños y niñas en el país.

La expedición de la política de reducción del consumo de sustancias psicoactivas en el año 2008 -donde se introduce como ejemplo, el término de reducción y/ o disminución del daño-, se adelanta en un ambiente bajo el cual se preparan los decretos de lo que más adelante se llamó

---

<sup>1</sup> Aunque se afirme que no se trata de penalizar sino de sancionar actos en contra de la propia salud, el procedimiento de manejo de atención le asigna un papel preponderante a las fuerzas de seguridad

la emergencia social, que finalmente termina canalizando la totalidad de nuevos impuestos de la cerveza y los licores a subsanar el déficit estructural de la salud pública: el desfase entre los recursos del régimen contributivo frente al subsidiado. Por lo que la política de reducción de la demanda nace en realidad sin dientes.

Desde la expedición de la política pública de reducción de la demanda de sustancias psicoactivas se han canalizado recursos del nivel central hacia las regiones que no sobrepasan los un mil millones de pesos anuales, mientras los costos del consumo abusivo pueden representar anualmente más de 380 mil millones de pesos<sup>2</sup>.

Un ejercicio emprendido por un equipo de trabajo asociado a la Universidad Nacional estimaba para el año 2008 en 77 mil millones de pesos<sup>3</sup>, la puesta en marcha de una política integral de prevención y mitigación para 10 ciudades del país a desarrollar en 3 años, que incluía un conjunto de retos paradigmáticos en 5 ejes estratégicos – sistema de información, marco inter institucional público y privado, gestión del riesgo, capacitación y comunicaciones- para enfrentar los desafíos de una iniciativa inspirada en los principios de la cultura ciudadana

---

<sup>2</sup> Diego Miguel Murcia Propuesta metodológica y estimación de los costos asociados al consumo de bebidas alcohólicas. Informe Final. Universidad Nacional de Colombia – Ministerio de la Protección Social.. Julio de 2007

<sup>3</sup> Santiago Fandiño C Anteproyecto para el FOSYGA, Consejo Nacional de Estupefacientes. CICAD - UNODC – OEA. Programa Pactos por la Vida – Proyecto Saber Vivir/Saber Beber, Consumo Seguro. Informe Final. Universidad Nacional de Colombia - Ministerio de la Protección Social. Abril de 2008.

orientada a establecer en el país una nueva capacidad de autorregulación, una nueva capacidad de regulación social ( incluyendo la activación del tejido social existente ) y un nuevo marco normativo para transformar la cultura del consumo abusivo, especialmente de alcohol.

Estas iniciativas siguen teniendo toda la vigencia, pasados casi tres años desde su formulación.

## **2. Situación actual del consumo en Colombia y las perspectivas de su atención**

Si se parte de las cifras que presenta el Decreto 120 del 21 enero del 2010 el aporte del alcohol en la incidentalidad requerirían unas inversiones equivalentes a la magnitud de sus impactos. No solo son significativas las cifras de la prevalencia de consumo, sino significativa la evidencia de la edad de inicio al consumo que se coloca en el país alrededor de los 12 años. Pero los datos de que en el 57% de los fallecidos en accidentes laborales hay presencia de alcohol; de que el consumo de alcohol se encuentra presente en la explicación del 38.75% de las muertes en accidentes de tránsito y en más de 44 % de los fallecidos por homicidios, requieren de una política de prevención, mitigación e intervención de una magnitud tal que tenga la capacidad de transformar las prácticas sociales y la tolerancia social al abuso.

Las cifras del sistema de salud pública muestran una realidad estremecedora<sup>4</sup>: la mayor parte de los muertos anuales en el rango de 14 a 44 años – hombres y mujeres -se debe a factores de causa externa, para el año 2009, por una parte asociados con los homicidios y por otra, por muertes en la accidentalidad vial. El abuso en el consumo de alcohol esta relacionado con casi la mitad de estas muertes.

La política pública de la reducción del consumo de sustancias, de prevención y mitigación necesita la atención del gobierno nacional. Dialoga con la iniciativa de campaña del presidente Santos de hablar de una rumba segura.

La actual política de reducción de la demanda se valida mediante la puesta en marcha de diversas iniciativas regionales: Unas acciones experimentales en distintos frentes vienen desarrollando las administraciones municipales y departamentales: – experiencia antioqueña con un sistema de acreditación para bares en la ciudad de Medellín, para alentar práctica de consumo y rumba seguras; incorporación en los módulos de formación en el SENA del saber vivir/saber beber en el caso del departamento de Santander para trabajadores de bares y cantinas; talleres de capacitación a funcionarios en diversas ciudades – como la formación de maestros de primaria y secundaria en la ciudad de Barranquilla-, algunas iniciativas con empresarios de la noche en

diversas ciudades; talleres con jóvenes en aulas, propuestas comunicativas; piezas comunicativas, folletos, cartillas, etc.-.

Se demandan nuevos compromisos, recursos y alcances en correspondencia con la naturaleza del problema. La noche es otro día. La institucionalidad para el cuidado de la noche en las ciudades es aún incipiente.

La reciente campaña del Fondo de Prevención Vial FPV, alrededor de la inteligencia vial, como la incorporación de Bavaria a la iniciativa del Saber Vivir/Saber Beber, abren caminos muy prometedores alrededor del desafío a la cultura para el cuidado de la vida en ambientes de consumo.

### **Lineamientos de un Plan de Acción**

Ha de ser un propósito nacional en la coyuntura, la construcción de la corresponsabilidad pública y privada, en el marco de la concertación y la adopción de un plan de acción a 3 años, para proponerse metas hacia la construcción de una nueva cultura del consumo de sustancias psicoactivas; hacia la autorregulación de los individuos que ya consumen y que van a seguir consumiendo; la regulación social, como la activación del tejido social protector intentado transformar todos los ambientes de la interacción social de la vida cotidiana en escenarios para el aprendizaje de una cultura de cuidado de la vida. Pero también un plan de acción para establecer una capacidad de intervención sobre los ámbitos de consumos abusivos, para actuar en

---

<sup>4</sup> / Ministerio de Protección Social, Organización Panamericana de la Salud, Instituto Nacional de Salud, Indicadores Básicos 2009 Situación de Salud en Colombia.

tiempos reales en la minimización de los riesgos, con el soporte de un marco normativo pertinente y la participación de las autoridades civiles y policivas correspondientes.

Solo hay que agregarle a la política de la reducción de la demanda criterios de necesidad, oportunidad y suficiencia.

¿Cual será la capacidad del Ministerio de Protección Social por convocar la unidad de la acción del Estado en un tema que compromete a la salud pública, la movilidad, la convivencia ciudadana y la seguridad?

¿Cual es la capacidad del Ministerio para movilizar recursos suficientes para la promoción de la salud, la prevención y la mitigación de las consecuencias del consumo abusivo de psicoactivos?

Y en particular,

¿Cuales son las metas que nos debemos proponer en los próximos años para la reducción del inicio temprano al consumo de alcohol?

¿Cuales son las metas en la reducción del impacto del consumo de alcohol en la salud pública, en la accidentalidad, en la violencia cotidiana y en la criminalidad?

Sin dejarnos de hacer la pregunta, ¿Donde estaba el Ministerio de la Protección Social cuando aplica la totalidad del nuevo impuesto a la cerveza y los licores a subsanar un déficit del sistema de salud pública, sin haber antes apropiado recursos para fundear adecuadamente los costos del consumo?

### **3. Viabilización de la política nacional de reducción de la demanda**

Una política de prevención orientada a la reducción de la demanda de sustancias psicoactivas, se ha de incluir no solo los consumos de drogas de uso ilegalizado sino incluir las de consumo legal – llámese tabaco, alcohol, fármacos y otras –

El gobierno nacional ha establecido que hasta el 30 % de los recursos de la llamada extinción de dominio, se destinarán a financiar programas de prevención a nivel nacional. Será tarea central identificar la manera como el Consejo Nacional de Estupefacientes CNE, con los recursos del FRISCO va a garantizar este mandato gubernamental.

La acepción de “hasta el 30% “puede prestarse para diversas interpretaciones y originar mas bien una la puja política por estos recursos.

Es cierto que bajo la coyuntura de los desastres asociados a la fuere ola invernal se termine destinando estos recursos hacia fines de atención humanitaria, en los próximos meses. Una política integral de prevención debería buscar financiar tanto los programas de prevención medio ambientales como la prevención de la incidentalidad asociada al consumo de psicoactivos

Asimismo de tiempo atrás el gobierno nacional ha establecido que el 3% de los recursos del SOAT- seguro obligatorio de accidentes de tránsito - se destinen a la

conformación de un fondo de prevención al consumo de psicoactivos de carácter legal, para el financiamiento de campañas preventivas que dieron origen al Fondo de Prevención Vial FPV.

Hace falta operacionalizar la forma de canalizar los recursos del FRISCO, como identificar nuevas fuentes de recursos que converjan en un plan común para enfrentar las consecuencias del consumo abusivo de sustancias psicoactivas legales o ilegales.

Ha de abrirse camino en el país a la idea de aplicar una **tasa retributiva** al consumo de psicoactivos, orientada a la reducción de la demanda de sustancias psicoactivas- prevención y mitigación-, que ha de incluir no solo los consumos de drogas de uso ilegalizado sino incluir las de consumo legal – llámese tabaco, alcohol, fármacos y otras –.

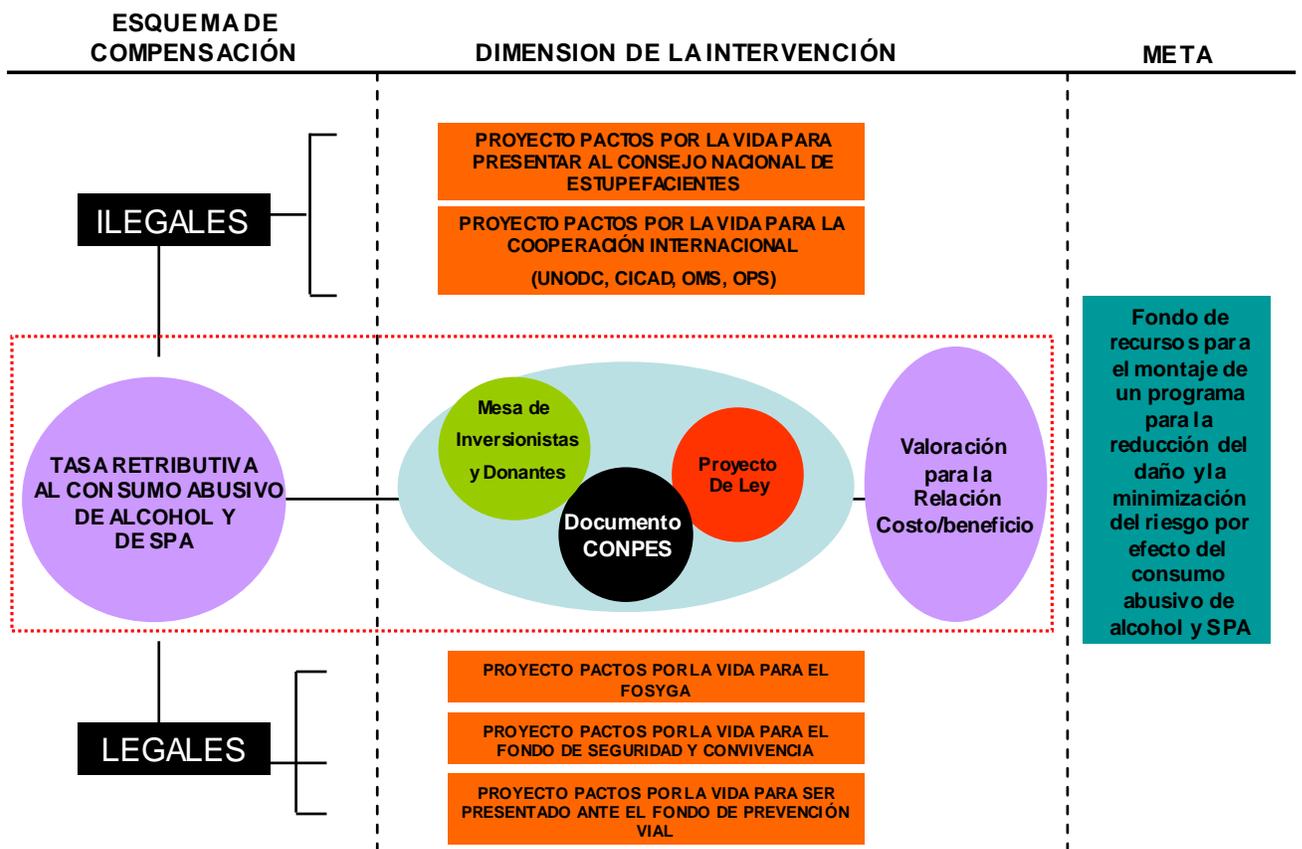
Una tasa retributiva al consumo: el que consume paga. La tasa retributiva construida para operacionalizar políticas medio ambientales: el que contamina paga; en el caso de los psicoactivos, el que consume paga, independientemente de si legales o ilegales<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Se podría considerar como tal la aplicación de los recursos del FRISCO a l financiamiento de los programas de prevención, pero también andando el tiempo, la obligatoriedad de la suscripción de una póliza para consumidores de drogas de uso ilegalizado reincidentes que aporten al fondo de prevención que se plantea en este documento.

Gráfico 1

Contexto de Construcción de la Política Pública de Prevención del consumo de SPA



Fuente: Santiago Fandiño C. Corporación Sociedad y Conflicto.

### **3.1. Tasa retributiva al consumo de SPA**

Tal como lo muestra el Gráfico 1 la propuesta es aplicar una suerte de tasa retributiva al consumo, sobre las sustancias psicoactivas sean legales o ilegales. La tasa retributiva se aplicará para sufragar los costos de las compensación de las consecuencias del consumo abusivo sobre la salud pública – atenciones de emergencia, hospitalizaciones por consumo abusivo, pérdida de productividad laboral, pérdida de años de vida por decesos prematuros asociados al abuso; la movilidad – accidentalidad vial -, la convivencia ciudadana- que incluye los costos de las lesiones, heridos y muertos en sucesos asociados al consumo -y la seguridad – como la acción de la criminalidad -. La propuesta es la conformación de un gran fondo de compensación que sea el resultado de un amplio proceso de concertación público y privado, a donde vayan los recursos del 30 % de la extinción de dominio; los recursos de la recuperación del impuesto a la cerveza y los licores – una vez el Estado colombiano encuentre la forma de aforar los recursos para subsanar el déficit estructural entre el régimen subsidiado frente al contributivo -; pero donde también confluyan recursos del

FOSYGA, como los que canalicen diversos sectores públicos corresponsables y los que puedan derivarse de la cooperación internacional, especialmente sobre las drogas de uso ilegalizado. Estos recursos han de aplicarse a financiar los proyectos en los 5 ejes estratégicos, pero especialmente en el eje de la gestión del riesgo, hacia una institucionalidad para el cuidado de la noche.

La conformación de este gran fondo de compensación, que se originen en buena parte con la aplicación de una tasa retributiva al consumo, debe soportar el proyecto de ley que prepara el gobierno nacional, recomendando que el mismo se apoye en un trabajo conjunto con el Departamento Nacional de Planeación DNP para preparar un documento CONPES que exprese el compromiso de la inter-sectorialidad pública en un horizonte de corto y mediano plazo- 3 y 10 años-, que pueda reflejarse en la evolución de los indicadores de salud pública, movilidad, convivencia y seguridad.

Por lo mismo la iniciativa ha de contemplar la realización de un estudio nacional de la relación costo/beneficio del consumo de sustancias psicoactivas, para decidir sobre la distribución de los recursos del fondo de compensación de

acuerdo a su aporte a la siniestralidad. El montaje de un sistema de información que mantenga cifras actualizadas sobre la carga epidemiológica del consumo de sustancias psicoactivas es por ende una condición para que la comisión intersectorial pública y privada integrada según el Decreto 120 del 21 de enero del 2010.

Proponerse el reto de establecer a nivel nacional 50 zonas de rumba segura; adelantar con las ciudades la realización de un Día de 24 Horas de Rumba y Cero Hechos de Sangre, etc., puede ser la forma en desafiar a la cultura; de retar de la institucionalidad y de activar el tejido social protector.

Solo un plan de acción adecuadamente dimensionado; concertado y consensuado con los corresponsables actuando de manera oportuna y suficiente puede ayudar a enfrentar el problema del aporte del consumo abusivo a la inseguridad urbana, y así pretender impactar sobre los indicadores de salud pública, movilidad, convivencia ciudadana y seguridad, que avergüenzan a un país del nivel desarrollo alcanzado por Colombia.

Desde los desafíos verdaderos: construir una capacidad de autorregulación de los individuos desde la cultura; un consumo seguro en los escenarios de la vida cotidiana, desde la moral; y un marco normativo, que exprese los acuerdos de los tomadores de decisiones en facilitar la prevención del consumo y su mitigación para la protección y el cuidado de la vida, desde la ley.