

Las drogas en el punto de mira

La prevención de las drogodependencias en los centros escolares: visión de conjunto

Los sistemas de información y de presentación de informes son decisivos

El Consejo de la Unión Europea ha invitado a los Estados miembros a «Incluir en todos los centros escolares programas de promoción de la salud/prevenición de las drogodependencias [...]» y «Potenciar el desarrollo de estos programas, adecuando, en su caso, los recursos y las estructuras organizativas de las administraciones implicadas, a fin de conseguir la plena consecución del objetivo anterior» (5099/2/02 Cordroque 4 Rev 1).

El primer paso hacia el establecimiento de una política de prevención coherente consiste en formular una estrategia oficial de lucha contra las drogas con objetivos concretos, incluida la prevención en las escuelas. Los pasos que deberán tomarse a continuación son la definición de los objetivos (preferentemente, cuantificables) de una política de prevención y la asignación de fondos especialmente destinados a la prevención a través de instituciones responsables que trabajen en estrecha colaboración. Sólo algunos Estados miembros aplican plenamente estos mecanismos. La organización de las medidas de prevención constituye un indicador del papel que desempeña el Estado en la supervisión, el control de la calidad y la evaluación de la prevención en los centros escolares, aunque es de carácter sumamente heterogéneo en toda la UE.

Por otra parte, los sistemas de información y de presentación de informes son decisivos a la hora de transmitir a los responsables políticos los diversos puntos de vista sobre la calidad

de la ejecución de las políticas de prevención, es decir, su contenido y cobertura. Sin embargo, sólo algunos países cuentan con sistemas de seguimiento que permiten a los responsables de la formulación de políticas disponer de información, en términos cuantitativos y de contenido, sobre el alcance de sus políticas de prevención en las escuelas. Por lo tanto, el OEDT ha desarrollado un protocolo común con los Estados miembros para supervisar con mayor eficacia las actividades de prevención. Sólo algunos países han facilitado información sobre el gasto directo generado por la prevención (véanse los cuadros del Informe anual publicado en Internet) [1].

Pocos Estados miembros pueden afirmar que sus medidas de prevención se someten a un proceso meticuloso y exhaustivo de selección, ejecución y control de la calidad.

La mayoría de los programas de prevención en los centros escolares de los Estados miembros no es objeto de evaluación, lo que

dificulta acceder a información de un número suficientemente amplio de experiencias europeas.

El OEDT ha publicado una monografía científica y directrices en materia de evaluación de la prevención de las drogodependencias [2] a fin de dar un impulso al ámbito de la prevención.

El presente informe se centra en la prevención en las escuelas, pero una prevención de carácter exhaustivo no puede basarse exclusivamente en este tipo de prevención primaria. Factores como los numerosos alumnos que faltan a clase o que no completan sus estudios, junto con las consecuencias de la exclusión social, limitan el efecto global de las intervenciones en las instituciones educativas. Por consiguiente, un objetivo político clave consiste en mantener a los jóvenes realmente *escolarizados*, en conjunción con acciones específicas y actividades sobre el terreno dirigidas a grupos de alto riesgo.



O . E . D . T .
Observatorio Europeo de la
Droga y las Toxicomanías

Definición: La mayoría de las actividades de prevención primaria de las drogodependencias tiene por objeto evitar o postergar el consumo de drogas o la adicción, con la escuela como escenario tradicional. Cabe distinguir entre los programas escolares de carácter oficial y la integración de actividades preventivas más generales en la vida escolar cotidiana. La prevención en las escuelas no debería centrarse únicamente en las drogas, sino que también debería incluir el desarrollo de aptitudes personales y sociales, a menudo con la participación de la familia.

Aspectos clave de la política relativa a las drogas

1. No todos los Estados miembros se refieren de forma explícita a programas de prevención escolar en sus estrategias nacionales o en sus planes de acción.
2. Los factores de éxito incluyen, a modo de ejemplo, la enseñanza interactiva, los debates entre compañeros de la misma edad, la adquisición de aptitudes sociales, etc., en vez de la enseñanza didáctica por sí sola.
3. La situación puede verse agravada por la adopción de planteamientos inadecuados.
4. La calidad del contenido de las actividades de prevención de las drogodependencias en los centros escolares de la UE ya puede apreciarse con mayor facilidad.
5. Muchos Estados miembros no disponen de información cuantitativa sobre la cobertura de las medidas previstas en sus estrategias nacionales.
6. Los responsables de la formulación de políticas pueden aprovechar la postura favorable de la opinión pública para aumentar la calidad de las medidas preventivas y su evaluación, haciendo hincapié en los estándares, los criterios de calidad y los requisitos de evaluación, tal como ocurre habitualmente con otras medidas sociales.

«Los programas nacionales de prevención de las drogodependencias en las escuelas no sólo son esenciales, sino que deben centrarse tanto en el desarrollo de aptitudes personales y sociales que permitan a los jóvenes afrontar las situaciones conflictivas y la presión de los compañeros, como en el fomento de actitudes críticas. Para respaldar esta estrategia, es importante educar a los jóvenes y sus padres sobre la naturaleza del abuso de drogas y el peligro que conlleva».

MIKE TRACE, PRESIDENTE
CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN DEL OEDT

La prevención de las drogodependencias en los centros escolares: visión de conjunto

1. De la estrategia a la realidad

Ocho Estados miembros de la UE (Bélgica, España, Francia, Irlanda, Portugal, Finlandia, Suecia y el Reino Unido) ya han publicado estrategias nacionales sobre drogas en las que se aborda expresamente la prevención en las escuelas. Documentos similares se encuentran en avanzado estado de elaboración en Alemania y Grecia. En algunos casos, la estrategia se desglosa en acciones específicas. Asimismo, se han cuantificado objetivos concretos con el fin de evaluar dichas acciones (España, Irlanda y el Reino Unido).

No obstante, en lo que se refiere a la prevención, los aspectos logísticos de la puesta en práctica de las estrategias sobre drogas difieren en gran medida entre los diversos países. La mayoría de los Estados miembros organizan sus medidas de prevención de una forma no estructurada, es decir, a través de entidades locales o regionales que pueden actuar de modo bastante independiente (véase el mapa relativo a la organización de las medidas de prevención).

En cualquier caso, la puesta en práctica de las estrategias de prevención no guarda relación con la organización política: por ejemplo, un país descentralizado como España cuenta con un sistema coordinado y controlado de puesta en práctica a través de varios programas nacionales de prevención en las escuelas. En la mayoría de los demás países el Estado no desempeña un papel similar en el control de la calidad, el seguimiento y el desarrollo de programas de prevención en las escuelas.

«La amplia experiencia adquirida en el ámbito de la prevención de las drogodependencias demuestra claramente que los programas de prevención en las escuelas son eficaces a la hora de reducir o postergar el inicio del consumo de drogas [3]. No obstante, el éxito de la prevención depende en gran medida de las medidas elegidas, que no sólo deben tener un objetivo claro, sino que deben estar suficientemente estructuradas, basarse en los resultados y ser evaluadas [4]».

GEORGE ESTIEVENART
DIRECTOR EJECUTIVO DEL OEDT

2. La clave del éxito

Los elementos que se han experimentado eficaces de un buen programa de prevención de las drogodependencias en las escuelas son los siguientes:

- aptitudes personales: toma de decisiones, capacidad para defenderse, fijación de objetivos;
- aptitudes sociales: seguridad en sí mismo, capacidad para resistir la presión de los compañeros;
- conocimientos: sobre las drogas y las consecuencias del consumo; y

- actitudes: especialmente en relación con ideas falsas sobre el consumo de drogas entre compañeros.

A través de la investigación, se ha establecido una serie de aspectos adicionales clave para la ejecución eficaz de los programas de prevención [4]: la enseñanza interactiva como, por ejemplo, los debates entre compañeros de la misma edad, en lugar de la enseñanza didáctica por sí sola, y la adquisición de aptitudes sociales y de capacidad para resistir el consumo de drogas, junto con una participación intensa de la familia para trasladar el debate al hogar.

Los programas de alta intensidad dirigidos a grupos de tamaño reducido arrojan mejores resultados. En todos los programas exitosos se abordan sustancias tanto lícitas como ilícitas. [6].

Algunos Estados miembros de la UE ya han establecido programas de formación para profesionales de la prevención, así como perfiles profesionales para el trabajo de prevención (véanse los cuadros del Informe anual del OEDT en Internet) [1]. Hay acuerdo a la hora de afirmar que la prevención no debe ser llevado a cabo por profesionales del ámbito del tratamiento

3. Es fácil equivocarse

Las actividades preventivas pueden ser contraproducentes si se llevan a cabo de forma equivocada [7]. Las medidas a corto plazo o de carácter intermitente —tales como las charlas a cargo de expertos o policías, o las jornadas de tipo «No a las drogas»— han sido ineficaces e incluso podrían despertar el interés de los jóvenes por las drogas.

La información tendenciosa —por ejemplo, la exageración de los riesgos y del correspondiente peligro que plantean las drogas ilícitas— tampoco surte el efecto deseado. Cuando los jóvenes intuyen, como consecuencia de sus propios contactos o

experiencia, que han sido engañados, tienden a rechazar posteriormente cualquier información sobre drogas proveniente de cauces «oficiales».

Existe un amplio consenso entre los expertos en el sentido de que los mensajes «intimidatorios» sólo son útiles en condiciones muy concretas. Las actuaciones preventivas que pasan por alto las influencias sociales o de los grupos afines, que carecen de interacción o estructura, y que se basan en gran medida en aseveraciones de juicio sobre las drogas están condenadas a fracasar [3].

4. Ausencia de un planteamiento común de la UE en términos de contenido

Existen numerosos ejemplos en los que las estrategias inadecuadas expuestas anteriormente siguen utilizándose, a menudo sin ningún tipo de control por parte de expertos.

Gracias a la base de datos *Exchange on drug demand reduction action* (EDDRA) ⁽¹⁾, el OEDT puede examinar el contenido de los programas de prevención escolar.

Los últimos análisis demuestran que la enseñanza de hábitos de vida y los planteamientos basados en grupos afines, considerados actualmente como los más eficaces, son los modelos que más a menudo se aplican en los programas de prevención, si bien se concentran únicamente en la mitad de los Estados miembros.

El nivel de conocimiento de la teoría de la prevención y la práctica habitual difieren en gran medida entre países, a pesar de su accesibilidad global [5]. Según los datos del OEDT, el fundamento científico y la concepción de las acciones tienden a ser superiores en aquellos países en los que se han realizado importantes esfuerzos para formar a profesionales en materia de

Formas de organizar la prevención en las escuelas

Políticas escolares

Establecer, p.ej., reglas y normas en materia de consumo de drogas en las escuelas. Pueden especificarse actividades de prevención

Prevención integrada

Un conjunto de medidas destinadas a incluir temas relacionados con la prevención en todas las actividades cotidianas escolares, p.ej., políticas escolares más integración flexible de cuestiones relacionadas con la droga en las diferentes clases

Medidas que forman parte del plan de estudios (programas de prevención)

Programas formales escolares con sesiones, temas y materiales específicos, es decir, una integración equilibrada de la prevención en el plan de estudios

Posibilidades de garantía de la calidad y evaluación de los contenidos y la ejecución

(1) Esta base de datos contiene información pormenorizada y estandarizada sobre los programas de reducción de la demanda de los Estados miembros de la UE y está disponible en internet (<http://www.reitox.emcdda.org:8008/eddra>).

teoría de la prevención y evaluación y para proporcionarles el material necesario. El éxito sólo puede demostrarse mediante evaluaciones constantes y sistemáticas, lo cual no constituye actualmente la norma en la UE. Sin embargo, la investigación internacional puede utilizarse para orientar el desarrollo de programas, puesto que se ha demostrado que los resultados pueden transferirse a través de fronteras nacionales y culturales. En cualquier caso, existe una apremiante necesidad de investigación en el marco de la UE en este ámbito.

La mayoría de las medidas ejecutadas en los Estados miembros se centran en escuelas de enseñanza secundaria, en las que suele producirse el inicio en el consumo de drogas. Estas medidas contienen elementos relacionados específicamente con las drogas, aunque en su conjunto no están centrados específicamente en las drogas. La prevención primaria no relacionada de modo específico con las drogas debe comenzar en una fase mucho más temprana. En Europa, ya se aplican algunos programas en centros de enseñanza primaria o jardines de infancia, que tienen por objeto acabar con el tipo de comportamiento que suele conducir al consumo de drogas (por ejemplo, en Austria, España y Alemania).

5. Falta de información y sistemas de seguimiento en materia de prevención de las drogodependencias en las escuelas en la mayoría de los Estados miembros

En la práctica, todos los Estados miembros, excepto España, Grecia e Irlanda, carecen de información acerca de la cobertura de políticas de prevención estructuradas y basadas en programas. Estos tres países ejecutan a gran escala programas estructurados y sometidos a evaluación, lo que al menos permite garantizar la aplicación adecuada, la calidad y la evaluación de los programas.

Asimismo, recopilan sistemáticamente información sobre el alcance y el contenido de la prevención. España no sólo dispone de un muy arraigado y sofisticado sistema nacional de recopilación de información sobre medidas preventivas, sino que recaba regularmente información sobre variables clave como, por ejemplo, el número de profesores formados en la materia, el número de centros escolares que ejecutan programas de prevención y el número de alumnos incluidos en los programas escolares. El Reino Unido y Francia disponen de bases de datos pero éstas no incluyen programas de prevención. Además, los sistemas de seguimiento son independientes de la organización política del país (de carácter federal o centralizado).

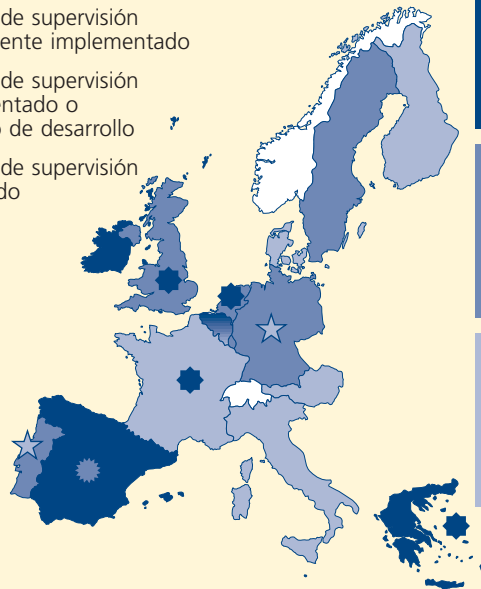
Así pues, en lo que se refiere a numerosos países de la UE, cabe suponer que los programas estructurados de prevención escolar se ejecutan en una medida muy inferior a lo declarado en las estrategias nacionales.

El OEDT está armonizando un conjunto de parámetros comunes clave para ayudar a los

Organización de la prevención a nivel nacional/sistemas de supervisión de las actividades de prevención

Sistemas de supervisión

- ★ Sistema de supervisión parcialmente implementado
- Sistema de supervisión implementado o en curso de desarrollo
- ⊙ Sistema de supervisión sofisticado



Basado en programas: insistencia en la ejecución controlada de programas escolares

Planteamiento mixto: financiación de servicios locales y ejecución adicional de algunos programas

Basado en servicios-centros: mediante la financiación de servicios o instituciones locales para ejecutar medidas de prevención ad hoc

Estados miembros a crear sistemas de información, que les permitirán elaborar una panorámica fiable del alcance y la intensidad de los programas escolares.

6. Los responsables de la formulación de políticas podrían realizar verdaderos avances

Aunque la prevención de las drogodependencias tenga, a diferencia de otros temas relacionados con las drogas, una repercusión pública relativamente positiva, se trata de un ámbito que suscita un compromiso político con las buenas prácticas inferior al de otros problemas relacionados con las drogas de carácter más controvertido. La calidad de las medidas preventivas puede mejorarse a través del establecimiento de estándares aplicables a programas, profesionales y servicios y una estrecha coordinación y control, tal como ocurre con cualquier otra actuación con consecuencias para la salud humana.

Cuando los programas de prevención son ejecutados por profesionales suficientemente formados y cualificados, disminuyen las dificultades que plantean tanto la colaboración con sistemas de información como la evaluación, tal como lo demuestran las experiencias de España, Irlanda y Grecia. En la mayoría de los demás países, los centros de prevención locales, los municipios e incluso los centros de tratamiento están realizando tareas de prevención en centros escolares a título individual, a menudo de forma poco coordinada y con arreglo a estándares inadecuados.

La organización de la ejecución (véase el mapa) de los programas de prevención

desempeña un papel vital: los programas regulares y continuos, con una amplia cobertura de los centros escolares de un país, pueden evaluarse mejor y someterse a un control de la calidad más eficaz que las actividades esporádicas y *ad hoc* de los servicios de prevención.

La ejecución no estructurada de los programas de prevención, acompañada de una falta de coordinación, suele tener consecuencias adversas. Sin embargo, Austria constituye un buen ejemplo de como políticas carentes de programas de prevención amplios y supervisados pueden, no obstante, estar suficientemente coordinadas y sometidas a controles de calidad a través de la celebración de frecuentes reuniones de los responsables de la calidad en una estrecha red interinstitucional.

«La experiencia vital [en relación con el consumo de cannabis] entre alumnos de entre 15 y 16 años de edad [en la UE] abarca desde el 8 % en Suecia y Portugal hasta el 35 % en Francia y el Reino Unido [en comparación con el 41 % en los EE.UU.]. El nivel de rechazo del consumo de drogas ilícitas es sistemáticamente elevado entre jóvenes de ambos sexos en todos los Estados miembros de la UE, situándose en alrededor del 80 %, a diferencia del nivel de rechazo del cannabis, cuyo promedio es inferior, situándose en un 70 %».

INFORME ANUAL 2001 DEL OEDT

Prevención de las drogodependencias en las escuelas: consideraciones políticas

En el presente informe se resume el estado de la prevención de las drogodependencias en los centros escolares de la UE y se mencionan fuentes adicionales para aquellos que desean disponer de más información. Se propone que las siguientes consideraciones sienten las bases de las futuras consideraciones políticas:

1. Los países que han abordado expresamente la prevención en las escuelas, mediante la inclusión de objetivos concretos en sus estrategias nacionales y que cuentan con una rigurosa organización logística de la ejecución y financiación de las medidas de prevención, son los que han obtenido los resultados más prometedores en términos de intensidad, estructura y calidad de este tipo de medidas.
2. Todo indica claramente que los programas que arrojan buenos resultados se centran en el fortalecimiento de las aptitudes interpersonales de los jóvenes y de su capacidad crítica para tomar decisiones razonadas y con fundamento sobre las drogas. La enseñanza interactiva ha demostrado ser más eficaz.
3. Las acciones a corto plazo, de carácter aislado y «moralizadoras» son contraproducentes.
4. El enorme margen de mejora del contenido de las medidas de prevención de las drogodependencias en los centros escolares de la UE reside en la formación intensiva de los profesionales y profesores en habilidades de prevención, de acuerdo con los logros suficientemente documentados en algunos Estados miembros de la UE, en los que la insistencia particular en la formación de profesionales en modelos y metodologías de prevención contribuye a reforzar el soporte empírico de numerosos proyectos.
5. Los Estados miembros que disponen de sistemas de información sobre el alcance de las medidas de prevención en sus centros escolares pueden utilizar los datos recopilados para orientar e intensificar sus políticas de prevención.
6. Con arreglo a un análisis comparativo de la experiencia adquirida a nivel europeo, los ámbitos prioritarios de las políticas de prevención son la coordinación estrecha de las instituciones y el establecimiento de sistemas de acreditación de proyectos de prevención claramente basados en pruebas y que sólo requieren un mínimo de evaluación y de presentación de informes.

Principales fuentes de información

[1] Observatorio Europeo de la Droga y las Toxicomanías (OEDT) (2000-2001), *Informes anuales (de 2000 y 2001) sobre el problema de la drogodependencia en la Unión Europea*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo 2000-2001.

[2] Observatorio Europeo de la Droga y las Toxicomanías (OEDT) (2000), *Evaluation: a key tool for improving drug prevention* (La evaluación: una herramienta clave para mejorar la prevención de las drogodependencias), OEDT Monografías científicas nº 5, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo 2000.

[3] Observatorio Europeo de la Droga y las Toxicomanías (OEDT) (1998), *Guidelines for the evaluation of drug prevention. A manual for programme-planners and evaluators* (Directrices de evaluación de la prevención de las drogodependencias. Manual para planificadores y evaluadores de

programas), Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo 1998.

[4] Hansen, W.B. (1992), *School-based substance abuse prevention: a review of the state of the art in curriculum, 1980-1990*, Health Education Research 1992; 7(3): 403-30.

[5] Begoña Iglesias, E. (1999), *Bases teóricas que sustentan los programas de prevención de drogas*, Madrid: Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas, Ministerio del Interior (en español).

[6] NIDA (1997), *Preventing drug use among children and adolescents: a research-based guide*, Bethesda, MD, National Institute on Drug Abuse. También disponible en Internet: <http://165.112.78.61/DrugPages/Prevention.html>

[7] Morgan, M. (2001), *Drug use prevention: an overview of research*, Stationery Office, Dublín.

Información en la Web

1. OEDT, sobre la prevención de las drogodependencias en los centros escolares: http://www.emcdda.org/responses/themes/prevention_schools_communities.shtml; y EDDRA: <http://www.reitox.emcdda.org:8008/eddra/>

2. Información sobre la prevención de las drogodependencias: <http://www.school-and-drugs.org/>

3. Ministerio del Interior del RU. Evaluación de la eficacia <http://www.homeoffice.gov.uk/dpas/cdpur20.pdf>

4. Registro internacional de ensayos preventivos: <http://www.biostat.coph.usf.edu/research/psmg/lrpt/>

5. IDEA-Prevención: <http://www.idea-prevencion.com/>

Las drogas en el punto de mira es una serie de sumarios publicados por el Observatorio Europeo de la Droga y las Toxicomanías (OEDT), Lisboa. Estos sumarios se publican seis veces al año en las 11 lenguas oficiales de la Unión Europea, así como en noruego. Lengua original: inglés. También pueden descargarse desde el sitio web del OEDT (<http://www.emcdda.org>). Se permite la reproducción de cualquiera de los textos, siempre y cuando se mencione la fuente. Suscripciones gratuitas por e-mail (info@emcdda.org). Regístrese en la página web de OEDT para obtener actualizaciones de los nuevos productos.



EDITORIAL OFICIAL: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas

© Observatorio Europeo de la Droga y las Toxicomanías, 2002

DIRECTOR EJECUTIVO: Georges Estievenart

EDITORES: Joëlle Vanderauwera, John Wright

AUTOR: Gregor Burkhart

COLABORADORES: Danilo Ballotta, Margareta Nilson

GRAFISMO: Dutton Merrifield, Reino Unido

Printed in Italy