

Editorial: La prevención local de las drogodependencias

Editorial: Local prevention of drug addictions

Alfonso R. Ramírez Arellano Espadero

Servicio de Bienestar Social y Prevención Comunitaria. Diputación de Huelva.

Recibido: 26/05/2016 · Aceptado: 03/06/2016

Resumen

El editorial se centra en identificar y desarrollar las principales funciones de los ayuntamientos en política local de prevención de las drogodependencias. Por una parte, el municipio debe ofrecer el marco adecuado para que las diversas iniciativas relacionadas con la prevención, públicas y privadas, se desarrollen en su territorio y, por otra, la política de prevención municipal, tiene que estar coordinada con otras como bienestar social, promoción de salud, convivencia y seguridad.

Así mismo el municipio debería garantizar unos mínimos: Conocer la realidad de la localidad con sus problemas y recursos, con sus demandas sociales y respuestas institucionales; facilitar la coordinación y la cooperación en su territorio; facilitar la participación de todos los agentes implicados; velar por el cumplimiento de los programas municipales y no municipales que se aplican en su término municipal; adaptar la evaluación a los objetivos y las necesidades de la política local.

Palabras Clave

política local de prevención, complementariedad, coordinación, participación, evaluación.

— Correspondencia a:
Alfonso R. Ramírez Arellano
e-mail: aramirez@diphuelva.org



Abstract

The editorial focusses on identifying and setting forth the main functions of councils in local policy on prevention of drug addictions. The municipal authority should on one hand provide the appropriate framework for the different public and private initiatives connected with prevention to be implemented in its territory and on the other the municipal prevention policy also has to be coordinated with other strategies such as social welfare, health promotion, coexistence and safety.

The council must furthermore guarantee certain minimums: knowing the real situation of the area with its problems and resources, with its social demands and institutional responses; facilitating coordination and cooperation in its area; expediting the participation of all the agents involved; monitoring compliance of municipal and non-municipal programmes applied in its municipal area; adapting the evaluation to the objectives and needs of local policy.

Key Words

local prevention policy, complementarity, coordination, participation, evaluation.

DESPEJANDO DUDAS, ACLARANDO EL PANORAMA

Como ha ocurrido históricamente con muchos otros problemas sociales emergentes, la administración local fue la primera en ofrecer una respuesta pública al problema de las drogodependencias en nuestro país. A partir de la creación del Plan Nacional sobre Drogas de 1985, ayuntamientos y diputaciones, cabildos y consejos insulares, participan en la política de drogas junto a las otras dos administraciones que vertebran el Estado Español

Convendría recordar que cuando hablamos de políticas municipales (de prevención en este caso) empleamos la misma categoría que cuando nos referimos a políticas autonómicas o de la administración central. Es un error muy frecuente identificar las políticas

locales con un sector más de actuación como el escolar, el laboral o el sanitario, ya que la mayoría de esos sectores se pueden abordar desde cualquiera de las tres administraciones, aunque cada una tenga un papel distinto dependiendo de sus competencias.

También es una confusión habitual limitar la intervención local a la intervención comunitaria. Efectivamente, las intervenciones que toman completamente en serio la participación de la comunidad deben ser impulsadas y apoyadas por la administración local y representan el *modo* de abordaje más adecuado de muchos problemas que se plantean en la vida local. Pero a pesar de su importancia y de que constituye un modo privilegiado de intervención municipal, no quiere decir que las funciones de los ayuntamientos en materia de prevención de las drogodependencias y adicciones se circunscriban a ella.



La primera obligación de cualquier ayuntamiento que desee intervenir en la materia debería ser la de adoptar una posición política clara y definida: A qué modelo social aspira, qué papel juega la prevención en el mismo, qué se va a apoyar desde el consistorio y qué no, cuál va a ser la implicación de la corporación en la materia. Además, en la práctica va a suponer la inclusión de la prevención de las drogodependencias dentro de las políticas municipales sobre bienestar social, promoción de salud, convivencia ciudadana y participación (Ramírez de Arellano, A. 2002).

ELEMENTOS PARA UNA POLÍTICA LOCAL DE PREVENCIÓN

En relación con las áreas de promoción de salud y de bienestar social se podrían establecer unos mínimos:

1. Conocer la realidad del municipio en relación con la materia: problemas y recursos; necesidades y programas; demandas sociales y respuestas institucionales.
2. Facilitar la comunicación, la coordinación intersectorial y la coherencia de las actuaciones en su territorio. Evitar las acciones unilaterales y descoordinadas.
3. Facilitar la participación ciudadana y sectorial en torno a las políticas de prevención en el municipio, sean de iniciativa municipal o de otra administración.
4. Velar por el cumplimiento de los programas en el territorio, es decir que lo aprobado por las distintas administraciones y entidades que operan en el término municipal se cumpla. Llegado el caso, denunciar incumplimientos, descoordinación, incoherencias... (FEMP, 2001).

Se trata de crear un marco propicio para el desarrollo coherente de una política y unos programas; de tener ideas claras y decisión política, de disponer de un plan sobre cómo actuar en materia de drogas para la localidad. Conviene señalar que para el desarrollo de las funciones básicas no hace falta un gran despliegue de recursos específicos, que suele ser el argumento principal para decidir la participación o no en una determinada política.

Además de esas funciones, el ayuntamiento puede poner en marcha sus propios programas preventivos. En ese caso el criterio principal que debe guiarlos es el de la *complementariedad*. A tal efecto conviene plantearse preguntas sencillas y concretas: Qué hay, qué falta, qué se puede mejorar, qué está en condiciones de ofrecer el ayuntamiento.

Lo que habría que evitar a toda costa es que la puesta en marcha de una serie de programas municipales sustituya el cumplimiento de sus funciones fundamentales: conocimiento, comunicación, coordinación, participación, supervisión de la aplicación de los programas, etc.

¿Qué elementos deberían constituir las políticas municipales específicas de prevención sobre drogas? (Diputación de Alicante, 2012)

Las políticas locales de prevención deberían ofrecer el marco en el que se desarrollarían los programas y las actuaciones en el municipio. Puede implicar desde una participación directa en las infraestructuras, hasta una colaboración para facilitar el trabajo de otra administración en el territorio.

Respecto a la intervención local por niveles de prevención conviene hacer algunas consideraciones. En los niveles de la prevención selectiva e indicada una de las preguntas que hay que responder es la siguiente: ¿Se puede hacer prevención selectiva e indicada sin disponer de un sistema de detección precoz que pivote sobre los agentes naturales



en contacto con la población objeto del programa y que alcance a todo el territorio? Aquí los municipios tienen un amplio margen de intervención, sobre todo en lo que se refiere a conseguir que los programas lleguen a las personas que los necesitan. Algo parecido ocurre respecto a la prevención ambiental, ya que depende en gran parte de medidas que puede adoptar el propio ayuntamiento a través del control del consumo en la vía pública o el uso de las ordenanzas municipales.

En cambio, en lo que se refiere a la prevención universal, si se plantea como una especie de vacuna dirigida a un universo -la totalidad de la población infantil de una determinada franja de edad, por ejemplo-, la pregunta es otra: ¿Tiene sentido dedicarle la mayor parte de los recursos locales a la vacunación cuando no se está en condiciones de atender más que a una fracción de la población? En esos casos se produce el efecto perverso de “seleccionar” a la población, pero no por criterios metodológicos, sino por la disponibilidad de recursos y de accesibilidad de los usuarios al programa, convirtiendo la prevención universal en selectiva por motivos espurios. La prevención universal es impensable sin la garantía de participación de los sistemas universales implicados, empezando, claro está, por el educativo.

Lamentablemente debemos reconocer que esta distribución de tareas no se corresponde con la práctica actual de la prevención en los municipios (Ramírez de Arellano, A. 2015).

¿QUÉ EVALUAR?

Uno de los estigmas que pesa sobre la prevención local es que sus programas no se evalúan y/o no cumplen con los estándares científicos. La idea procede, en parte, de la confusión entre políticas y programas (cada uno tiene un modo diferente de evaluación), y en parte, de intentar aplicar criterios propios

del mundo académico y de la investigación al desarrollo de programas y de políticas locales, confundiendo lo que significa evaluación en unos casos y en otros.

Por ejemplo, los avances en infraestructuras preventivas, en coordinación, en modelos de participación eficientes o en la modificación de percepción social de un determinado problema a nivel local (temas de gran interés local), no pueden medirse de la misma manera que la ejecución de un programa muy controlado aplicado en una población “cautiva”.

Cada día se hace más necesaria la clarificación de las responsabilidades en la materia y el ordenamiento del sector: ¿Qué papel le corresponde al mundo académico y de la investigación en el concierto de la prevención de nuestro país? ¿Qué papel a las administraciones autonómicas responsables de la mayor parte de los programas en el ámbito de su CCAA? ¿Qué papel a la Administración Central y cuál a la Local? Según el papel asignado a cada uno se determinarán los objetivos, las responsabilidades, y el sistema de evaluación. Que se haya alcanzado este objetivo en el área asistencial, no significa que haya ocurrido lo mismo en las áreas de prevención e incorporación social.

Para evaluar es imprescindible delimitar bien los objetivos, pero también hay que conocer a los interlocutores y destinatarios. ¿Quiénes son los interlocutores naturales de la política Local? ¿Son en su mayoría miembros de la comunidad científica que operan en universidades y hospitales cuya productividad se mide en términos de nº de artículos publicados en revistas especializadas? o ¿Son profesionales de atención primaria que trabajan en salud, educación, SSCC, en prevención, en medios de comunicación, responsables de asociaciones y líderes de opinión, cuyo mayor reto consiste en integrar las tareas de prevención en su práctica cotidiana? ¿Podríamos centrarnos en medir eso?



Una tarea en la que podrían colaborar investigadores/metodólogos con la administración local, sería la elaboración de modelos de evaluación adaptados a los objetivos, las necesidades y condiciones locales. El reto sería hacer más fácil, pero también más adaptada y realista, la evaluación local, tomando como referencia líneas como las que propone la *Convocatoria de Buenas Prácticas de la FEMP*¹ (FEMP, 2012).

Si prestamos atención a los programas y las políticas locales de prevención que se publican, veremos que ponen mucho énfasis en la participación, en la coordinación de políticas sectoriales, en conectar con la realidad local, en la cobertura de los programas, etc., aspectos que pueden parecer puramente instrumentales en otros ámbitos, pero son los más específicos de la administración local.

De hecho, en el presente número, encontramos una buena muestra de lo que decimos: todos prestan atención a la comunicación, la participación, la coordinación, la gobernanza.... Encontramos también otros temas clásicos del abordaje local como la intervención con familias, la evolución de los servicios y programas locales de prevención,

1 Criterios básicos que definen las actuaciones preventivas de base local • Las políticas sectoriales de prevención de las drogodependencias deben encuadrarse dentro de una política global. Es importante que se contemplen y confluyan diferentes estrategias, de cara a la eficacia de las políticas preventivas. • La respuesta a esta problemática ha de darse desde las estructuras ordinarias de las que se ha dotado nuestra sociedad en las áreas de educación, salud, servicios sociales, etc. • Los programas de prevención deben diseñarse para incrementar los factores de protección y disminuir los factores de riesgo. • La eficacia de las políticas preventivas está relacionada con el grado en el que sean asumidas por los diversos interlocutores sociales. • Los programas de prevención deben ser diseñados en función del grupo de edad, la etapa evolutiva y los factores culturales y sociales. • La responsabilidad de la prevención es de todos; va más allá de los servicios sanitarios o sociales, implicando a todos los estamentos con competencias en la materia.

su interrelación con otras áreas y programas municipales, la gestión de algunos problemas derivados del ocio y la fiesta, todo ello enmarcado en un análisis histórico en profundidad del sector que contextualiza las interesantes reflexiones sobre todos estos temas de los autores.

RESUMIENDO. Hablar de cualquier tema referido al ámbito local, significa acercarlo al terreno de la vida cotidiana, al de los ciudadanos, las asociaciones y las instituciones locales; a sus problemas, a sus preocupaciones, a sus necesidades y también a sus logros. Significa la oportunidad de entablar un diálogo entre organizaciones sociales, técnicos y políticos que trabajan en la misma comunidad y que sólo es posible desarrollarlo en proximidad. Esto es lo que debería ser potenciado, valorado y evaluado.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Diputación de Alicante (2012). *Manual para el diseño y evaluación de planes municipales sobre drogodependencias*. Diputación de Alicante. Alicante

FEMP (2001). *Manual para la elaboración de planes municipales de drogas*. FEMP. Madrid

FEMP (2012). *IV Catálogo de buenas prácticas en drogodependencias*. EDEX. Bilbao.

Ramírez de Arellano, A. (2002). *Actuar localmente en (drogo)dependencias. Pistas para la elaboración de estrategias, planes y programas municipales*. GID. Madrid

Ramírez de Arellano, A. (2015). *La estrategia de la prevención indicada: un problema de infraestructura*. Consumo de alcohol en jóvenes y adolescentes. Una mirada ecológica. Publicaciones de la Universidad de Deusto. Bilbao.