

Comunicación contra las drogas

Evaluación de campañas en América



Ediciones CIESPAL

Colección "Encuentros"

Volumen No. 5

Primera Edición:

Diciembre de 1992

Derechos reservados

conforme a la ley

Esta publicación y el seminario al cual se refiere, se realizaron en CIESPAL con los auspicios de OEA/CICAD

Coordinación:

Ann Chisman / Fabiola Montealegre, CICAD

Edgar Jaramillo S.

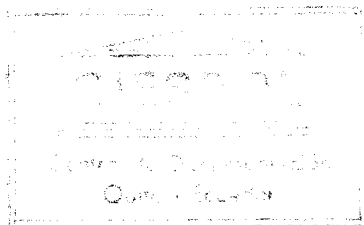
Edición y supervisión: Departamento de Publicaciones

Portada: John Maldonado / Alberto Serret / **abrapalabra**

Impresión: Editorial "Quipus"

Av. Diego de Almagro y Andrade Marín

Quito - Ecuador



INDICE

INTRODUCCION	9
SESION INAUGURAL	31
Discurso del Dr. Asdrúbal de la Torre, Director General de CIESPAL	33
Discurso de la Dra. Anna Chisman, Especialista de la CICAD	37
Discurso del Dr. Gustavo Medina, Procurador General del Estado	39
CAMPAÑAS DE COMUNICACION CONTRA EL ABUSO DE DROGAS	
Trabajo interdisciplinario	43
Evaluación de campañas antidrogas	57
<i>Delicia Ferrando</i> "No a las drogas"	69
<i>María del Carmen Maldonado</i>	

Una buena investigación es la base de toda campaña de mercadeo social	73
<i>Rachel Ladouceur</i>	

Foro	107
-------------------	-----

CAMPAÑAS EDUCATIVAS Y DE PROMOCION DE LA SALUD

Conjunción de esfuerzos	113
<i>Eduardo Ascarrunz</i>	
Campañas de publicidad en los medios de comunicación	121
<i>Asha Kambon</i>	
Evaluación de impacto	135
<i>Héctor Lisandro Vásquez</i>	
Comunicación para la salud infantil	139
<i>Eduardo Contreras Budge</i>	
Evaluación de un proyecto de supervivencia infantil	149
<i>Judith A. McDivitt</i>	
Campañas de responsabilidad sexual en la juventud latinoamericana	173
<i>Max Tello Charun</i>	

Foro

CAMPAÑAS DE COMUNICACION COMUNITARIAS PARTICIPATIVAS

Prevención de la farmacodependencia	223
<i>Martha Mayagoitia</i>	
Hacia una cultura de la prevención integral	231
<i>María Cecilia Castro</i>	
Educación para la naturaleza, Edunat III	239
<i>Marco Encalada</i>	
Campañas basadas en la comunidad	247
<i>Tania A. García</i>	
¿Qué es la prevención integral?	217
<i>Carlos Carvajal</i>	

Hacia una política de comunicación social para la generación de una cultura nacional de la prevención	275
<i>Tobías Ramírez</i>	
Foro	287

CONTEXTOS CULTURALES Y OTROS ASPECTOS FUNDAMENTALES A CONSIDERARSE EN LAS CAMPAÑAS DE COMUNICACION

Intervenciones de:

<i>Teresa Quiroz</i>	291
<i>Luis Rivera</i>	295
<i>Antonio Pasquali</i>	297
<i>Juan Díaz Bordenave</i>	301
Foro	305

PONENCIAS PRINCIPALES

Evaluación de campañas de comunicación educativa: problemas, oportunidades y desafíos	315
<i>Eduardo Contreras</i>	
Foro	345
Evaluación cuantitativa de campañas antidrogas	349
<i>Julio Bejarano</i>	
Foro	377
Alianza por una Florida libre de drogas. La experiencia de Estados Unidos	379
<i>Steve Holub</i>	
La investigación en la formulación de políticas	387
<i>Horacio Walker</i>	

INFORMES

Grupo de Trabajo No. 1	409
Grupo de trabajo No. 2	411
Recomendaciones	412

ANEXO

Lista de participantes	423
------------------------------	-----

HACIA UNA POLITICA DE COMUNICACION SOCIAL PARA LA GENERACION DE UNA CULTURA NACIONAL DE LA PREVENCION

*Tobías Ramírez**

Dirección Nacional de Estupefacientes de Santa Fé de Bogotá, Colombia

INTRODUCCION

La creación de la Dirección Nacional de Estupefacientes, el 27 de febrero de 1990 (Decreto 494), consolidó una Unidad Operativa que ejecuta y recomienda las políticas del gobierno nacional frente al problema de la droga.

La dinámica que ha venido teniendo la Dirección en el proceso de ajustes de los diferentes proyectos, ha exigido que se aborde la divulga-

**Tobías Ramírez, Colombia. Comunicador Social. Especializado en comunicación y administración de desarrollo regional. Asesor de los Programas de Comunicación, Divulgación e Información y Sustitución de cultivos ilícitos, DNE.*

ción y la información de una manera integral e integrada. En este contexto, el programa se concibe como un componente articulador y difusor de las políticas del gobierno en materia de drogas y a la vez se convierte en un instrumento destinado a educar, generar, y canalizar la participación ciudadana con el fin de promover la comunidad y prevenir los problemas socialmente relevantes.

Esta nueva situación lleva a la Dirección Nacional de Estupefacientes a retomar las acciones emprendidas con anterioridad, estructurándola con mayor coherencia y coordinando los diferentes componentes del plan. La concepción del elemento de divulgación e información obligó a revisar el proyecto de "Prevención Integral a través de los medios masivos", porque éste contemplaba fundamentalmente la realización de una serie de actividades importantes pero un tanto desorganizadas y sin obedecer a un planteamiento de necesidad nacional claramente definido.

Por otra parte, ha sido necesario desarrollar otros proyectos, como el Centro de Investigación, Documentación e Información de la D.N.E. (CIDNE), la publicación de la revista de la D.N.E. y la Red de Información Nacional e Internacional.

Situación actual

Desde 1985, el país ha venido estructurando una serie de acciones orientadas a enfrentar el problema de la droga. Entre éstas cabe mencionar los proyectos de Sustitución de Cultivos Ilícitos (en el Cauca), Tratamiento y Rehabilitación de Farmacodependientes (sistema de respaldo administrativo y de gestión de la Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional de Estupefacientes), Formación de Alumnos y Capacitación de Agentes Educativos para el Uso Creativo del Tiempo Libre, y la Campaña Nacional contra la Drogadicción para Medios Masivos.

Se procuró de estructurar el Plan Nacional de Prevención, Tratamiento y Rehabilitación de la Drogadicción, pero en términos de la planificación, este intento resultó ser una sumatoria de proyectos que, además, no estaban lo suficientemente articulados con las acciones que el Estado venía desarrollando en otros campos, como por ejemplo en el control del problema.

Por otra parte, el Consejo Nacional de Estupefacientes debía responder por una serie de requerimientos de todo tipo, que agotaba su real

posibilidad de discernir sobre los aspectos más sustanciales del problema.

Con la creación de la Dirección Nacional de Estupefacientes como Unidad Administrativa Especial, adscrita al Ministerio de Justicia, se estableció una responsabilidad en la determinación y ejecución de los procedimientos administrativos para coordinar el desarrollo y la ejecución de las políticas del Gobierno Nacional en materia de control, prevención y represión de estupefacientes.

Políticas para abordar el problema de la droga

La Dirección Nacional de Estupefacientes, en materia de prevención y control integral del problema de la droga, considera que debe enmarcar su trabajo, dentro de los siguientes conceptos generales:

- a. comprender el problema de la droga como resultante, indicador y facilitador de otros problemas relevantes del país y de otras regiones;
- b. asumir el desarrollo del bienestar humano como el fin último de las acciones del Estado, cuya promoción es la alternativa imprescindible para prevenir y controlar integralmente el problema de las drogas y otros relacionados con éstas;
- c. abordar el problema alrededor de sus tres grandes manifestaciones: producción, comercialización y consumo, con una visión de multicausalidad, donde cada elemento del conjunto solo es explicable a partir de su interdependencia con los demás;
- d. orientar la intervención hacia las manifestaciones del problema, mediante las políticas de prevención integral, manejo y control y reinserción social;
- e. centrar la acción institucional en la promoción de los factores de protección y en la eliminación de los riesgos o determinantes del problema;
- f. concertar entre los diferentes estamentos gubernamentales, no gubernamentales y comunitarios, un pacto civil orientado al crecimiento económico-democrático, una nueva ética ciudadana y la construcción de un ambiente social y ecológico de bienestar integral.

A base de lo anterior, la Dirección considera que debe trabajar en el marco de las políticas que se enumeran a continuación.

- Abordar la prevención como un proceso integral -social, cultural, económico, político, étnico, jurídico, institucional, ecológico, comunitario, organizativo- que enfoque al individuo y su grupo dentro de un contexto local, regional, nacional e internacional.
- Promover el fortalecimiento de la capacidad técnica y financiera de la gestión pública y privada de la comunidad en general, frente a la solución del problema de las drogas y de otros relacionados con éstas, contribuyendo así al crecimiento y desarrollo de la base productiva del país y promoviendo oportunidades y condiciones de trabajo para los sectores de alto riesgo.
- Promover procesos de identificación y apropiación de patrones éticos y culturales que afiancen los sentimientos de identidad y pertenencia.
- Promover y consolidar, a través de los medios de comunicación social, una cultura de la prevención, entendida como una alternativa para asegurar desde el Estado, la producción y la socialización de los diferentes resultados en materia de comunicación que surgen de las interacciones sociales, porque a partir de esas realidades concretas y simbólicas, la comunicación adquiere un interés público.
- Estimular las medidas necesarias para el control de la importación y comercialización de las sustancias químicas requeridas para la producción de estupefacientes.
- Promover acciones destinadas a erradicar los cultivos comerciales ilícitos y fortalecer el desarrollo alternativo en los territorios y poblaciones donde existe este tipo de cultivos de economía campesina y apoyar aquellos territorios que aún no tienen este problema.
- Fomentar acciones tendientes al control y al manejo de los bienes y ganancias provenientes del narcotráfico.

Estrategias para aplicar las políticas

1. Investigación. Esta estrategia busca dar cuenta explícita de las condiciones y consecuencias de las acciones que se propongan, funda-

mentándose en una concepción étnica de la sociedad, que permite develar los factores "alienantes" que obstaculizan o interrumpen el proceso individual y colectivo, al mismo tiempo que identificar posibilidades y mecanismos para superar estos factores.

2. **Movilización ciudadana.** Es la participación orgánica y permanente de todos y cada uno de los gestores y beneficiarios de cada proyecto concreto en función de los objetivos y las metas planteadas.
3. **Organización y desarrollo comunitario.** Busca generar la apropiación de los procesos y mantenerlos independientemente de sus promotores originales, lo cual propicia el enriquecimiento a partir de las adecuaciones y aportes particulares, de acuerdo con las características culturales y objetivas de las poblaciones que se constituyen en comunidad. Este tipo de gestión le daría validez a un proyecto.

Cooperar en el intercambio de información orientada hacia los organismos nacionales e internacionales competentes.

Promover el programa de rehabilitación cuyo objetivo primordial esté enfocado al logro de la reinserción familiar, educativa, laboral y social del individuo.

Marco jurídico

La Dirección Nacional de Estupeficientes fue creada mediante el Decreto 494 del 27 de febrero de 1990, con el fin de determinar los procedimientos administrativos requeridos para coordinar el desarrollo y la ejecución de las políticas del Gobierno Nacional en materia de control, prevención y represión de estupeficientes, (artículo 3°).

Según la Ley 30 de 1986, el manejo del problema de la droga a través de los medios de comunicación debe inscribirse en el siguiente marco jurídico:... "Artículo 9°: Toda campaña tendiente a evitar los cultivos y la producción, tráfico y consumo de sustancias estupeficientes, deberá ser dirigida y supervisada por el Consejo Nacional de Estupeficientes... Artículo 10°: A partir de la vigencia del presente estatuto, la prensa escrita, las estaciones de radiodifusión sonora y las programadoras de televisión que operen en el país, deberán adelantar campañas destinadas a combatir el tráfico y consumo de drogas que producen dependencia, con la duración y periodicidad que determine el Consejo

Nacional de Estupefacientes, de común acuerdo con el Ministerio de Comunicaciones, los cuales reglamentarán y vigilarán el cumplimiento de esta disposición. Los programas podrán ser elaborados directamente por el correspondiente medio de comunicación, pero para su difusión deberán ser sometidos a aprobación del Consejo Nacional de Estupefacientes...”

Por otra parte, el Decreto 3788 del 31 de diciembre de 1986 reglamenta la ley 30 y establece algunos procedimientos y mecanismos para desarrollar el componente de comunicación frente al problema de la droga.

Por último, el Decreto 494 del 27 de febrero de 1990 establece que la Dirección Nacional de Estupefacientes (D.N.E.), dirige y coordina las acciones conducentes a ejecutar las determinaciones del Consejo Nacional de Estupefacientes (artículo 6°, parágrafos 3,6,7).

Bases conceptuales

La estrategia de comunicación se fundamenta en los trabajos científicos ya realizados y en la investigación permanente, con el fin de asignar prioridades a los problemas a atender, los grupos focales o población objetivo y los sistemas de seguimiento y evaluación, tanto de los impactos como de las realizaciones alcanzadas.

Debe utilizarse un lenguaje alternativo, es decir, que los términos utilizados reflejen una manera de concebir y de relacionarse con el mundo y sus habitantes.

Este manejo del lenguaje permite promocionar valores como el apego a la verdad, la discusión, la acción, la investigación científica, el respeto por la diferencia con los otros y la interacción con ella, la promoción de la solidaridad, la tolerancia, la pujanza, el humor y el romanticismo. Lo anterior permite plantear que se trabajen los diferentes mensajes audiovisuales o impresos con identidad, realismo y tratamiento diferencial.

Además, debe promoverse la comunidad base de la participación y la pluralidad, lo que significa que la comunidad se asume como una identificación de realidades, intereses y valores diferenciales en la reformulación y reconstrucción de poblaciones objetivo específicas, que en forma colectiva y consciente asumen su transformación, participación, apropiación de la realidad, compromiso en la construcción y desarrollo de los proyectos,

y la identificación de la tarea colectiva donde se arriesga, se define, y se está dispuesto a cambiar por convicción y en beneficio del grupo.

La relación planteada, de comunidad-participación-solidaridad, lleva a concebir el conocimiento como la permanente construcción y reconstrucción de la realidad concreta, que se elabora a partir de una referencia formativa y de las diferentes experiencias objetivas, así como de la permanente relación sociocultural hombre-mujer y hombre-medio, con sus infinitas posibilidades.

La realidad se concibe como el espacio-tiempo en el cual los hombres mediante interacción constante plasman su propia historia, le dan límites, son constructores y por lo tanto responsables de ella. Estar conciente de la realidad implica una actitud investigativa, de reflexión, sistematización y conceptualización cotidiana, a través de los espacios educativos, entendiéndose por educación la formación de los individuos mediante la socialización de saberes y prácticas históricamente acumulados y aceptados como válidos en la interacción social en la que surgen.

Lo planteado anteriormente exige la necesidad de incentivar a la población en general y a las poblaciones específicas en la tarea de estructurar, poner en práctica y desarrollar proyectos comunicativos que permitan:

- confrontar las posibilidades de cambio y transformación;
- elaborar propuestas que mejoren y califiquen las relaciones sociales;
- recuperar conjuntamente la historia individual y colectiva para reconocer formas de pensar, valores culturales y sociales y construir así alternativas de cambio social;
- facilitar la formación de una cultura de la prevención;
- aprovechar y rescatar los recursos físicos y humanos existentes en las comunidades para consolidar los procesos de participación, organización y autogestión;
- organizar y llevar a cabo actividades que busquen el bienestar individual y colectivo a través de manifestaciones culturales, artísticas, recreativas, productivas, comunicativas, asociativas, deportivas, educativas, etc.

Ejecutar y desarrollar proyectos comunicativos en la perspectiva planteada, implica asumir la gestión de la estrategia comunicativa como un proceso coordinado y con unidad de criterios con el fin de planificar programas y ejecutar, evaluar y hacer el seguimiento conjuntamente sin detrimento de una clara división del trabajo que delimite responsabilidades concretas y específicas de cada uno.

Iniciar un proceso colectivo implica partir de las experiencias concretas y de la práctica cotidiana de los sujetos involucrados en las acciones comunicativas, para ir elaborando la conceptualización y la formulación y reformulación de sus contenidos, partiendo de las experiencias más sencillas, simples y concretas, para avanzar paulativamente hacia experiencias más complicadas y complejas.

Objetivos de desarrollo

Constituir la prevención en un elemento de la cultura nacional colombiana: generar decisiones libres, colectivas y desarrollar la capacidad crítica, voluntaria, consciente, responsable de la comunidad, mediante procesos de reflexión y participación.

Desarrollar una consciencia ética que recoja el mundo vivencial, simbólico, del discurso y de la realidad, basándonos en la solidaridad grupal y el derecho a la expresión y a la acción comunicativa.

Cubrir la población en general a través de un lenguaje diferencial, abordando contenidos similares ya que ella se funda en el espacio social.

Los medios de comunicación, como un necesidad y una obligación de la Sociedad Civil y del Estado Colombiano.

La comunicación social se entiende como una expresión general que define todas las relaciones sociales en las que existe una participación social de los individuos, los grupos y las clases sociales.

Como expresión social de los individuos, los grupos y las clases, la comunicación basa su eficiencia en el poder de socialización de la ideología. Actualmente, nuestra sociedad favorece una comunicación de masas que se mueve entre la contradicción de servir como vehículo de interés colectivo, pero satisfaciendo permanentemente las necesidades de las conveniencias particulares, individuales o de grupos restringidos, fundamentalmente asociados con sectores de poder económico, tanto públicos como privados.

Esta característica específica de los medios de comunicación masiva se refuerza en la coincidencia violenta del carácter privado de la propiedad de los vehículos de comunicación, con su función esencialmente colectiva.

La situación anteriormente presentada permite plantear la necesidad de asegurar desde el Estado la producción y la socialización de los diferentes resultados comunicativos, surgidos en las interacciones sociales, porque a partir de esas realidades concretas y simbólicas, la comunicación adquiere un interés público que debe constituirse en un sistema de comunicación social que informe y forme, de manera suficiente y confiable a partir de los hechos y sobre los hechos; que evalúe éstos de acuerdo con normas, criterios y procedimientos explícitos y precisos de documentación e información; que explique lo esencial acerca de un problema y sus relaciones con otros hechos; que argumente racionalmente; que sea directo, claro, actual y responsable; y que recapitule, permita la síntesis y exprese juicios que acepten la diferencia.

Todo lo anterior permite presentar la necesidad y la obligación del Estado colombiano y de la sociedad civil de crear las condiciones necesarias para consolidar en el país una CULTURA DE LA PREVENCIÓN que implica un manejo coherente, integral, integrado, consecuente, responsable, participativo, crítico, colectivo, tolerante y respetuoso por la diferencia frente a todas las acciones públicas y privadas, tanto en el manejo particular como en el público, a través de los diferentes medios de comunicación social.

La propuesta de una “cultura de la prevención” exige replantear los actuales conceptos de comunidad, realidad y participación. Ello se traduce en la necesidad de promover una comunidad basada en participación y la pluralidad, lo cual significa que la comunidad debe entenderse como una identidad de realidades, intereses y valores diferenciales que se asumen para transformar en forma colectiva la realidad. La participación, entonces, sería la apropiación de la realidad, el compromiso en la construcción colectiva y el desarrollo de tareas comunes que beneficien a la colectividad en su conjunto.

Entonces, ¿por qué plantear una cultura de la prevención a través de los medios de comunicación social? Porque desde el Estado se debe desarrollar una política que potencie, dinamice, sustente, favorezca y garantice el pleno ejercicio de la comunicación por parte de todos los colombianos a través de los medios de comunicación social existentes.

Una cultura de la prevención sería la generación de una actitud, un concepto y una gestión que garantice a todos los colombianos las condiciones para que la sociedad en su conjunto, se oriente hacia un desarrollo a escala humana.

“Prevención integral a través de los medios masivos”

Sentido

La comunicación ha asumido un papel clave en el logro de las metas de los programas y proyectos de desarrollo social. Puede orientarse hacia la provisión de información que aumente el grado de conocimiento sobre un problema, que fomente una actitud más favorable hacia una solución y que aporte maneras concretas de llegar a ella. Puede asimismo valorar y promocionar actitudes y comportamientos considerados como positivos para el logro de las metas de desarrollo.

Sin embargo, la comunicación es solo un elemento de un conjunto, y no reemplaza la voluntad nacional de actuar sobre los problemas existentes. Por ello, cualquier acción de comunicación debe insertarse dentro de una estrategia integrada y coherente que responda a los retos planteados por el plan y los programas con los cuales el Gobierno Nacional trata de solucionar el problema de la droga.

Misión

El proyecto procura contribuir al plan, mediante el diseño de estrategias nacionales, regionales y locales de comunicación, en apoyo de proyectos específicos en el país.

Para concretar su misión, el proyecto responde a los siguientes criterios:

- dinamizar mecanismos, espacios y procesos de participación, organización y gestión colectiva a todo nivel;
- contribuir al desarrollo de una ética ciudadana y de patrones culturales y de socialización que sustenten la formación de una cultura nacional de prevención;

- fortalecer los mecanismos de coordinación para racionalizar la programación y el uso de los recursos disponibles;
- elaborar estrategias de concertación con entidades de los sectores público y privado comprometidas con acciones de prevención;
- consolidar un conjunto de conocimientos derivado de la indagación permanente sobre la realidad en la cual se procura intervenir;

El proyecto de apoyo a la prevención integral a través de los medios de comunicación social

Fundamentalmente este proyecto tiene la misión de fortalecer una red nacional que articule, coordine y canalice las múltiples acciones de comunicación que se realizan en las localidades y regiones.

Además, tiene el objetivo de iniciar una red internacional, en principio andina, para garantizar flujos de información y comunicación que enriquezcan y contrasten las diferentes experiencias de los países articulados en la red.

FORO No. 3

P: ¿El servicio de orientación telefónica de Centros de Integración Juvenil atiende consultas de personas no adictas?

MARTHA MAYAGOITIA: En México este servicio funciona desde hace 13 años y ha sido un medio muy importante para canalizar todas las inquietudes de la población, tanto de farmacodependientes o de sus familiares como de personas que solicitan información acerca de otros servicios, básicamente preventivos, que presta la institución. Por ejemplo, hay llamadas de las escuelas solicitando conferencias en sus establecimientos o de grupos específicos que necesitan la intervención de especialistas.

Dentro del formato de registro de cada llamada, el Servicio de Orientación e Información (SOI) anota las solicitudes específicas que no sean de tratamiento y las canaliza a todas las unidades operativas de la zona metropolitana para darles una respuesta. Inclusive es un medio para lograr la participación comunitaria a través de aquellas llamadas de personas que quieren integrarse a nuestra causa.

P: Creo que las anteriores exposiciones tienen varios hilos en común, pero uno de ellos une casi todo lo dicho: lo que puede conseguirse con una campaña de comunicación es crear un clima de aceptación acerca de ella, es dar información, cambiar actitudes, pero no necesariamente modificar la conducta. Quisiera que me confirmen si estoy en lo correcto.

M.M.: La experiencia del Centro de Integración Juvenil nos ha permitido corroborar que las campañas de medios de difusión permiten que se reconozca la existencia del problema, pero no generan cambios en la conducta. Por lo tanto, a través de nuestros proyectos preventivos, hemos establecido sistemas permanentes cara a cara, de contacto directo con la población, y entonces las campañas constituyen solamente un apoyo a todo este proceso para difundir los servicios de la institución.

MARIA CECILIA CASTRO: En nuestro caso, todos los medios alternativos y masivos de comunicación están inmersos dentro de un proceso muy específico de desarrollo humano y social. La comunicación está dentro de cada uno de los 87 proyectos que lleva a cabo la Alcaldía y responde a un proceso de desarrollo comunitario organizativo y de potencialidades de actitud. Entonces realmente la relación interpersonal sería más el canal hacia el cual estamos dirigiendo el cambio de comportamiento, sin negar obviamente que las campañas masivas generan un grado de sensibilización en cuanto al problema. Como decía otro compañero, estamos saturados de este tipo de campañas y trabajamos en un proceso de participación comunitaria y de compromiso de todos los ciudadanos.

TANIA GARCIA: Lo único que añadiría a esto es que las campañas, además de proporcionar información y conocimiento, deben tener un enfoque de comunicación activa dentro de la comunidad. Darles la oportunidad de tomar una decisión responsable frente al problema. De lo contrario, vamos a estar limitados en los esfuerzos.