

012853  
Foll 371.7

1



14

MINISTERIO DE EDUCACION Y JUSTICIA

**COMISION NACIONAL PARA EL CONTROL  
DEL NARCOTRAFICO Y EL ABUSO DE DROGAS**

---

**PLAN NACIONAL DE EDUCACION PREVENTIVA**

AREA EDUCACION

1987 - 1989

---

BUENOS AIRES

1987

INV	012853
FOLIO	371.7
LIB	1

## **PLAN DE EDUCACION PREVENTIVA**

### **I. INTRODUCCION**

### **II. DIAGNOSTICO DE LA SITUACION ACTUAL.**

#### **A. CUADRO GENERAL**

1. Situación social.
2. Tendencias observables en la fármacodependencia.
3. Educación y sistema educativo.
  - 3.1. Características del sistema educativo.
  - 3.2. Lugar de la educación preventiva.
    - 3.2.1. Antecedentes.
    - 3.2.2. Gestión actual.
    - 3.2.3. Tendencias actuales.

#### **B. LA EDUCACION PREVENTIVA EN SUS RELACIONES CON EL SERVICIO EDUCATIVO COMO TOTALIDAD**

1. Coordinación.
2. Regionalización.
3. Recursos.

### **III. OBJETIVOS GENERALES**

I N T R O D U C C I O N

La elaboración de un plan destinado a desarrollar el enfoque de la educación preventiva, en relación con las fármacodependencias, está basada en ciertos requisitos principales a tener en cuenta:

1. necesidad de coherencia.

El plan de educación preventiva debe ser coherente con la política educativa y sus programas deben integrarse a los programas educativos generales. Esta coherencia tendrá en cuenta:

a: el contexto social

En nuestra sociedad argentina actual, la labor a realizar está enmarcada por los aspectos característicos de un contexto socio-político de transición a la democracia.

b: los objetivos de la educación

Por los objetivos que se persiguen, las estrategias pedagógicas deben tener los siguientes referentes:

- educación permanente
- educación para todos
- calidad para todos
- atención a las diferencias de los educandos, sin desmedro de la igualdad
- logro polifuncional, a través de la educación formal y no formal.

c: los organismos que prestan el servicio educativo

Estos organismos pueden, al tiempo que desarrollan la tarea educativa, generar acciones tendientes a la prevención de las fármacodependencias.

d: los beneficiarios del servicio educativo

Es a la comunidad en su conjunto y principalmente a los grupos de estudiantes, padres y docentes a quienes estará dirigida toda acción a desarrollar bajo el enfoque de la educación preventiva.

e: la comunicación entre todos los sectores del servicio educativo

Esta comunicación afianzará, con mensajes adecuados, los efectos de toda acción preventiva.

A su vez, el Plan de Educación Preventiva será coherente con el PLAN NACIONAL DE CONTROL DEL NARCOTRAFICO Y PREVENCION DEL USO INDEBIDO DE DROGAS (1986-1989) en lo que hace al desarrollo de "una estrategia basada fundamentalmente en actividades preventivas, con el objeto de despertar la conciencia de la población sobre los peligros de la droga, y lo que es más importante aún, evitar los efectos colaterales y la modificación en el tránsito

del narcotráfico, que resultaría de las acciones emprendidas por la comunidad internacional en conjunto con los Gobiernos de la Región Subandina, para la eliminación del cultivo de la coca y el control del tráfico ilícito de drogas" (PLAN NACIONAL, Cap. I, Justificación y alcances)

## 2. necesidad de integración.

El plan de educación preventiva debe estar integrado o, al menos, asociado con las otras actividades desarrolladas en el campo de la salud mental, de la participación comunitaria y de las políticas tendientes a la promoción de la acción social en su conjunto. Este requisito de integración es fundamental para toda acción preventiva.

## 3. necesidad de regionalización.

Corolario de los dos requisitos anteriores es la regionalización de las acciones educativo-preventivas. Su fundamento es doble:

a: la existencia de diferencias regionales en el tráfico ilícito de drogas según surge del PLAN NACIONAL DE CONTROL DEL NARCOTRAFICO Y PREVENCIÓN DEL USO INDEBIDO DE DROGAS y la necesidad de una atención particularizada que afiance la acción preventiva.

b: la existencia de un programa de regionalización educativa, en relación con la política educativa nacional.

## 4. necesidad de conceptualización.

La inexistencia hasta el presente de esfuerzos preventivos dirigidos a todo el sistema educativo hace necesario un encuadre teórico que fundamente críticamente las estrategias a desarrollar.

Puede denominarse educación preventiva la acción formativa que favorece el desarrollo de valores, creencias y actitudes en los distintos grupos de la comunidad, para la modificación de los factores condicionantes de las fármacodependencias.

Podemos agregar, en el marco del presente plan, que "la educación relativa a las drogas implica un amplio conjunto de actividades bien concertadas y organizadas en torno a situaciones y procesos bidireccionales, esto es que ponen en juego al maestro y al discípulo y brinda experiencias que tienden a multiplicar el desarrollo intelectual, emotivo, psicológico y fisiológico de los educandos generalmente satisfaciendo sus inquietudes y angustias sobre las drogas y sus efectos, las razones de consumo, etc." (Jorge Llanes en "Prevención de la fármacodependencia", México, 1982).

Completando este concepto, debemos recordar que "en el área de la prevención no sólo deben promoverse conductas y habilidades hacia el rechazo de prácticas, sino que a la vez deben promoverse conductas positivas y atractivas de reemplazo" (Anteproyecto del plan de acción "La educación contra el abuso de drogas", OEA, 1986).

El encuadre teórico podrá generar posibles modelos preventivos para ser contrastados con la realidad y, paralelamente, irá permitiendo investigaciones que lo fortalezcan y afiancen.

5. necesidad de participación comunitaria.

Si se piensa llevar a la práctica la regionalización de la educación preventiva en el encuadre de la conceptualización indicada en los párrafos precedentes, sólo puede recurrirse a la participación comunitaria como principio de abordaje.

La participación comunitaria es un componente básico de cualquier acción preventiva que se desarrolla en el contexto social, ya que en la medida en que la sociedad se incorpore a las propuestas de acción preventiva originadas en la escuela, aumentará la capacidad de respuesta del grupo ante la realidad de la farmacodependencia.

Por otra parte, se ha comprobado que "las distintas comunidades que deben llevar a cabo cualquier campaña o práctica educativa (en la educación contra las drogas en particular) tienen que estar envueltos en la definición específica de los objetivos de su campaña, en sus estrategias, realización y evaluación" (Op.cit. OEA, 1986).

6. necesidad de persistencia de las acciones preventivas.

La persistencia o continuidad en el tiempo permite reafirmar actitudes y valores, evitando que se diluyan los efectos acumulativos de cada acción preventiva.

7. necesidad de un diagnóstico como punto de partida.

La inexistencia de esfuerzos preventivos anteriores dirigidos a todo el sistema educativo por una parte, y la carencia de registros epidemiológicos en el área educativa por otra, nos obliga a partir de un diagnóstico basado principalmente en impresiones o en datos parciales, tanto del sistema educativo como de otros ámbitos de la realidad social.

8. necesidad de recursos

Los escasos recursos que se mueven en el área de la educación preventiva, dentro del sistema educativo formal, son privados en su mayoría. Prácticamente, los recursos públicos resultan inexistentes o de escaso monto.

Las propuestas de un plan de educación preventiva exigen mayores recursos que los actuales, a los que se deberá acceder gradualmente.

11  
DIAGNOSTICO  
DE LA SITUACION ACTUAL

CUADRO GENERAL

1. Situación actual

Recuperados en 1983 las instituciones democráticas, restablecida y garantizada la plena vigencia de los derechos civiles y políticos, la sociedad argentina hace frente a una etapa crucial de su historia empeñada en construir y cimentar su identidad nacional en la búsqueda del orden democrático. Y lo hace a partir de un largo período de frustración cultural y económica, de desgarramiento del tejido social, de prácticas autoritarias fundadas en la violencia.

Esta responsabilidad fundacional se inscribe en una etapa de transición pacífica, en un proceso de cambio "que va desde la descomposición de un sistema de dominación impuesta por el miedo y el terror hasta el ordenamiento de la democracia como régimen político y como estilo de vida" (Presidente Alfonsín, Universidad Bs. As. 1985). La transición implica aún la coexistencia y a veces la confrontación de elementos históricos que pertenecen a un ciclo a clausurarse y otro a legitimar.

Mientras las aspiraciones y el esfuerzo ciudadano se dirigen al rescate de los valores fundamentales, subsisten serios problemas socio-económicos como efectos del empobrecimiento y del atraso del país; mientras se alientan una relación de reciprocidad, el debate nacional, el poder de iniciativa y de opinión, no resulta fácil desbaratar el autoritarismo y la intolerancia arraigados en las formas de pensar y en los comportamientos.

La transición involucra transformaciones profundas que el mismo pueblo debe protagonizar. Se busca promover el crecimiento de la comunidad para la resolución de los problemas que le afligen. El Estado democrático contribuye a acelerar esta etapa impulsando oportunidades para el ejercicio de comportamientos en las líneas de la participación y la solidaridad (Programa Nacional de Democratización de la cultura, Reforma de la Constitución Plan Nacional de Prevención Uso Indebido de Drogas y Propuesta de Convergencia Democrática).

Este tiempo de reformulación de la sociedad argentina como una totalidad integrada requiere, en particular, crear y ofrecer espacios de expresión y de participación para los jóvenes como grupos sociales, reconociendo a estos últimos su carácter sujeto histórico promotor del cambio: espacios en la escuela, en el trabajo, en el barrio, en los cuales los jóvenes puedan accionar, autónoma y creativamente, en la construcción de sus propias alternativas.

El Estado pretende impulsar una nueva política social que privilegie en su accionar a los sectores más vulnerables, "...a la juventud, sector más expuesto a la marginación, frustración y desesperanza. La capacitación para

el trabajo, el estímulo al deporte y a la recreación, el fortalecimiento de los lazos solidarios a través del trabajo comunitario, deberán ser aspectos básicos en la promoción de los jóvenes" (Programa de Convergencia Democrática, 1986).

A. 2. Tendencias observables en la fármacodependencia.

Con respecto a la problemática de la fármacodependencia puede reconocerse en la sociedad la vigencia cultural de una doble moral en lo relativo al uso indebido de drogas. La legitimación social del alcohol es enfatizada por los medios de comunicación.

Los psicofármacos y la automedicación llegan a ser un indicador del sistema cultural.

Esta sociedad consumidora de psicofármacos y alcohol neutraliza sobre los adictos, doble mensaje que priva a los jóvenes de la convicción necesaria para su autodefensa ante el mercado legal de drogas.

En nuestro país, el fenómeno de la fármacodependencia es relativamente reciente. Registra un crecimiento constante desde la década del 60 hasta nuestros días.

En la actualidad, las tendencias observables son las siguientes:

- a: predomina la dependencia a drogas de producción legal sobre las de tipo marginal o ilegal.
- b: sobresale numéricamente el consumo de drogas en la población joven, sin llegar a niveles relevantes si se lo compara con los de otros países.
- c: se observa el consumo de inhalantes en niños prepúberes.
- d: existen focos de consumo de diversas drogas en el interior del país, siguiendo las rutas de penetración del narcotráfico.

A pesar de que estas tendencias comenzaron a acentuarse en la última década, "la drogadicción, por problemas administrativos, no ha sido incluida en la órbita de los programas de salud por la Dirección Nacional de Salud Mental, según criterios curativos, reparadores y resocializadores" (Lineamientos generales de un plan nacional de salud mental, 1984).

A.

### 3. Educación y sistema educativo

El proyecto de democratización afecta igualmente al campo de la educación. Esta también quedó involucrada en la crisis con sus propios estados de atrofia, de desvalorización, de estancamiento. Si confrontamos los signos de esa crisis presente en las escuelas con los principios de la estrategia de salud contenida en la concepción democrática de la educación, se han de encontrar incoherencias, contradicciones, obstáculos. Con un significado estratégico primordial se postula la necesidad de una profunda reforma educativa que facilite la afirmación de una cultura democrática.

Es justamente esta cuestión la que en estos momentos se ha puesto a debate en la sociedad civil. La realización de un Congreso Pedagógico con la más amplia participación popular, ubica a la educación en el centro de las preocupaciones públicas.

A

### 3.1 Características del sistema educativo

A partir de los datos del censo de 1980, se puede decir que:

Las personas mayores de 5 años de edad eran: 24.706.602

De ellas:

- Estaban concurriendo a algún establecimiento 6.165.756
- Habían asistido en algún momento a la escuela 17.194.571
- Nunca habían asistido a la escuela 1.346.275

La escolarización por niveles es la siguiente:

- Nivel preescolar:  
Población total: 605.187 Población escolar: 360.238 -(60%)
- Nivel primario:  
Población total: 3.696.239 Población escolar 3.331.828 (90%)
- Nivel medio:  
Población total: 2.355.008 Población escolar 981.737 (38%)

A continuación se analiza la población que asistía a cada nivel de enseñanza, por sexo y edad, entre los 5 y los 29 años.

SEXO Y EDAD	POBLACION DE 5 AÑOS O MAS	ASISTEN	N I V E L D E E N S E Ñ A N Z A			
			PREESCOL	PRIMARIO	SECUNDAR	SUP.O UNIV.
T O T A L	24.706.602	165.756	473.704	4.002.047	1.271.906	418.099
5 - 9	2.783.755	2.372.722	473.704	1.899.018		
5	605.187	360.238	360.238			
6	555.167	468.820	113.466	355.354		
7	543.712	512.827		512.827		
8	547.791	521.832		521.832		
9	531.898	509.005		509.005		
10 - 14	2.456.168	2.192.985		1.898.256	374.729	
10	528.795	505.135		505.135		
11	498.947	475.162		475.162		
12	489.929	459.241		452.513	6.728	
13	469.027	405.229		254.279	150.950	
14	469.470	348.218		131.167	217.051	
15 - 19	2.335.407	973.953		130.422	760.685	82.846
15	477.623	289.676		65.454	224.222	
16	471.842	236.142		30.956	205.186	
17	467.046	200.613		14.390	184.238	1.895
18	472.239	143.409		9.609	100.557	33.243
19	446.657	104.113		10.013	46.392	47.708
20 - 24	2.217.697	310.721		23.845	74.105	212.771
20	446.129	83.248		5.510	26.851	50.887
21	435.020	70.218		4.730	17.553	47.935
22	443.316	60.771		4.584	12.819	43.368
23	452.777	52.966		4.746	9.414	38.806
24	440.455	43.518		4.275	7.468	31.775
25 - 29	2.133.397	124.440		20.715	23.234	80.491
25	444.506	36.057		4.434	6.241	25.382
26	420.179	28.040		3.993	5.053	18.994
27	427.163	23.812		4.144	4.475	15.193
28	427.321	20.022		4.115	3.994	11.913
29	414.228	16.509		4.029	3.471	9.009

El sistema educativo, como conjunto, presenta disfunciones para la implementación de la educación preventiva, reflejo de las características del sistema social.

Un primer tipo de disfunciones proviene de sus aspectos estructurales, en especial las derivadas de la estructura académica y de la forma de gobierno; algunas de ellas son las siguientes:

- 1: una coordinación débil entre:
  - regímenes (oficial y privado) y dependencias (nacional, provincial o municipal).
  - niveles (primario, secundario, terciario) y establecimientos, dentro de una misma jurisdicción.
- 2: una débil articulación vertical entre niveles.
- 3: una débil articulación horizontal entre modalidades, carreras y establecimientos de un mismo nivel.
- 4: segmentación del sistema educativo, puesto que hay diferencias en la cantidad y calidad de educación que reciben los distintos sectores sociales.

(Fuente: Materiales de información básica, Congreso Pedagógico Nacional, 1986)

Otro tipo de disfunciones proviene del deterioro cualitativo y de las prácticas institucionales autoritarias. En efecto, "el deterioro cualitativo tuvo como consecuencia una creciente insuficiencia de los aprendizajes adquiridos en el sistema de educación formal para la participación económica, política y cultural y las prácticas autoritarias, junto al vaciamiento de los contenidos socialmente significativos, desembocaron en una generalizada apatía y distanciamiento frente a los ámbitos de aprendizaje" ("Juventud y sociedad en la Argentina, Cecilia Braslawsky, CEPAL, 1984).

A

### 3.2 Lugar de la educación preventiva

#### 3.2.1 Antecedentes

La acción preventiva en educación comenzó a gestarse en nuestro país entre 1977 y 1984, a través de un Proyecto apoyado por UNESCO-FNUFUID. Otorgado el proyecto en un primer tramo con propósitos de formación de recursos humanos, fue ampliándose en otros tramos sucesivos e independientes. Su acción se centralizó en algunos establecimientos de enseñanza media de jurisdicción nacional.

Con el objeto de formar agentes multiplicadores, se preparó material informativo, entre otros, "El ABC de las drogas". Ha sido estructurado para suscitar rechazo por disuasión por medio de la enunciación de efectos y consecuencias del consumo de drogas. Incluía todas las sustancias, aun aquellas que no se correspondían con patrones de uso en el país. La información se proporcionó sin regionalización.

La propuesta de este primer PROYECTO omitió consideraciones sociales y estructurales del problema de las drogas.

Si bien los objetivos del Proyecto se dirigían a promover en los jóvenes actitudes de autonomía, solidaridad y participación, resultaron incongruentes con la ideología de ese momento histórico, que generó un contexto social contrapreventivo.

Se considera que este primer intento, valioso por sus propósitos generales, resultó poco beneficioso al ofrecer una base muy precaria para la decisión comunitaria, institucional o de los grupos de docentes y alumnos. Por sí solo, este esfuerzo no resultó suficiente para modificar comportamientos.

### 3.2.2 Gestión actual

La situación del sistema educativo muestra signos de recuperación. Con respecto al alcance de la educación preventiva para el uso indebido de drogas, ésta podría contribuir a la mejora del sistema educativo en aspectos críticos, de ser concebida como activa, comunitaria y adecuada al medio.

En el presente se pretende superar las acciones centradas aún en criterios jurídicos y sanitarios en los que la "información" se confundía con la "educación"; se inició así un nuevo encuadre filosófico conceptual de la prevención, donde la información ingresa como uno de los recursos de la educación preventiva.

Actualmente se considera la educación en sí misma como una forma de prevención. El Programa Nacional de Prevención del Uso Indebido de Drogas plantea la prevención en términos del "descubrimiento y fortalecimiento de los mecanismos que faciliten el desarrollo integral de la persona en el medio familiar, comunitario o institucional en que se desenvuelva, a través de propuestas creativas y participativas, entendiendo que las mismas son caminos alternativos a la droga y constituyen por sí misma, el Camino de la Salud".

El concepto de prevención hoy abarca los factores socio-económico-culturales. Asimismo se abandona las prácticas represivas o de exclusión que se aplicaban en las escuelas por resultar inadecuadas o contrapreventivas para abordar el uso indebido de drogas. La prevención escolar debe evitar que ocurra la segregación.

Por otra parte podemos establecer que no existen registros epidemiológicos relativos al área educativa, lo cual no condice con la variedad de acciones preventivas (charlas, jornadas, encuentros, etc.) generadas, sobre todo en el último lustro, en los establecimientos educativos por iniciativa de cualesquiera de los grupos comunitarios. La inexistencia de registros tampoco ha sido suplida con una acción coordinada sobre las iniciativas descriptas.

Paralelamente, existe preocupación en los distintos grupos de profesionales, por desarrollar la investigación básica y aplicada necesarias para generar un marco teórico adecuado.

Sólo se están desarrollando algunos problemas de investigación dirigidos en especial a la situación de la juventud.

### 3.2.3 Tendencias actuales

La educación en general y la educación preventiva en particular podrán:

- . clarificar valores (respeto por la persona humana, solidaridad, libertad, etc.);
- . impulsar la participación responsable;
- . desarrollar aspectos sociales en la educación formal;
- . tener en cuenta necesidades e intereses de la juventud;
- . superar carencias de la población escolar, con propuestas de apoyo comunitario;
- . acentuar el diálogo generacional;
- . ayudar a desarrollar un sistema de registro epidemiológico en el área educativa.

Educar será, entonces, una acción dentro de la ética de la solidaridad, puesto que para enfrentar los problemas actuales sólo los esfuerzos y los recursos aunados y coordinados entre escuela (padres, docentes, alumnos y comunidad) podrán llevar a buen fin dicha tarea.

De este modo la educación preventiva ayudará a desarrollar en proyecto de vida más sana y satisfactoria.

## B. LA EDUCACION PREVENTIVA EN SUS RELACIONES CON EL SERVICIO EDUCATIVO COMO TOTALIDAD

### 1. Coordinación

Esta coordinación del enfoque preventivo con la totalidad del servicio educativo no se ha dado hasta el presente, debido al corto alcance de los intentos preventivos.

La coordinación supone tanto la coherencia como la integración: ninguno de los dos requisitos se tuvieron en cuenta.

El desarrollo del plan preventivo escolar requiere un modo de pensar globalizante que perciba la acción preventiva inscripta significativamente en el programa más amplio de educación. Hasta el momento el servicio educativo la introduce como una actividad agregada, sin integrarla, debido a los siguientes obstáculos:

#### 1. persistencia de:

- un modelo autocrático de gestión, reforzado por los niveles de su pervisión;
- normas reglamentarias rígidas y uniformes para la vida escolar, que anulan posibles espacios de integración;
- conductas expulsivas o de estigmatización hacia estudiantes.

2. falta de experiencias de participación en la toma de decisiones relativa a la gestión escolar por parte de los docentes, lo que genera incompreensión con respecto a la propuesta preventiva.

3. falta de canales para una actualización de los docentes en servicio que facilite el cambio de actitudes y la renovación metodológica a fin de lograr que el docente sea agente de salud.

4. falta de reconocimiento de las dificultades laborales de los docentes, circunstancia que obstaculiza el cambio de actitudes y la renovación metodológica.

5. ausencia de criterios básicos comunes en las acciones preventivas desarrolladas inorgánicamente en los establecimientos.

## 2. Regionalización

Los intentos preventivos tampoco tuvieron en cuenta la regionalización. Asimismo, el centralismo burocrático ha impedido formas organizativas diversas; también se da este principio centralizado en la introducción de contenidos curriculares, impidiendo vincular al alumno con sus circunstancias locales y regionales.

## 3. Recursos

Hasta el presente los recursos materiales y humanos aplicados a la educación preventiva resultan muy escasos. Sin embargo, se podría reiterar la siguiente afirmación señalada en los "Lineamientos generales de un plan de salud mental"

"Llama profundamente la atención que esta situación sea propia de un país que dispone de numerosos profesionales de talento e imaginación, país reconocido por sus reportes teóricos y sus ricas experiencias renovadoras. La capacidad de generar programas adecuados y creativos para poner la salud mental al día con las necesidades de la comunidad, cuenta con el recurso más valioso: el humano".

### III OBJETIVOS GENERALES

La presente propuesta para la educación preventiva tiende al cumplimiento de los siguientes objetivos generales:

1. Establecer un marco teórico para desarrollar la educación preventiva a través del sistema educativo, partiendo de los siguientes principios:
  - + una concepción del hombre como ser trascendente y solidario
  - + el proyecto individual de vida como meta personal
  - + el docente concebido como agente de salud
  - + la escuela como ámbito de participación activa
  - + el respeto a las autonomías regionales.
2. Propender a la realización de un diagnóstico educativo como marco de referencia, tanto para el correspondiente diagnóstico epidemiológico como para el desarrollo de investigaciones específicas sobre uso indebido de drogas.
3. Concebir el sistema educativo formal como un ámbito importante en la prevención del uso indebido de drogas y, en consecuencia, propender coordinadamente al cumplimiento de esta función en todos sus niveles y modalidades.
4. Desarrollar una educación preventiva integral (dirigida a alumnos, docentes y padres) en permanente adaptación al contexto social, a los efectos de disminuir o impedir las causas que llevan al uso indebido de drogas.
5. Estimular el crecimiento personal y social del alumno mediante nuevas propuestas que involucren, tanto en los contenidos como en las actividades, los principios de la educación preventiva.
6. Formar al futuro docente y al docente en servicio para el desarrollo de programas de educación preventiva, comprometiendo su función como agente de salud.
7. Promover una efectiva participación de la comunidad a través de la familia.

**(Programas en Anexo I)**

**MINISTERIO DE EDUCACION Y JUSTICIA**  
**TALLERES GRAFICOS**