



Observatorio Europeo de las
Drogas y las Toxicomanías



Organización de los
Estados Americanos



Comisión Interamericana
para el Control del Abuso
de Drogas

Creación de un observatorio nacional de drogas: un manual conjunto

Aviso legal

Esta publicación del Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías (OEDT) y la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas de la Organización de los Estados Americanos (CICAD-OEA) está protegida por los derechos de autor. El OEDT y la CICAD-OEA no aceptan responsabilidad alguna por las consecuencias que pudieran derivarse del uso de los datos contenidos en este documento. El contenido de esta publicación no refleja necesariamente las opiniones oficiales de los socios del OEDT o de la CICAD-OEA, los Estados miembros de la UE o cualquier Institución o agencia de la Unión Europea.

Más información sobre la Unión Europea, está disponible en el servidor Europa de Internet: (<http://europa.eu>).

Europe Direct es un servicio destinado a ayudarle a encontrar respuestas a sus preguntas sobre la Unión Europea.

Número de teléfono gratuito (*):

00 800 6 7 8 9 10 11

(*) Algunos operadores de telefonía móvil no autorizan el acceso a los números 00 800 o cobran por ello.

Al final de la obra figura una ficha bibliográfica.

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2010

ISBN: 978-92-9168-423-6

doi: 10.2810/30299

© Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías, 2010

Reproducción autorizada, con indicación de la fuente.

Printed in Spain

IMPRESO EN PAPEL BLANQUEADO SIN CLORO



Observatorio Europeo de las
Drogas y las Toxicomanías

Cais do Sodré, 1249-289 Lisboa, Portugal
Tel.: +351 211210200 • Fax +351 218131711
info@emcdda.europa.eu • www.emcdda.europa.eu

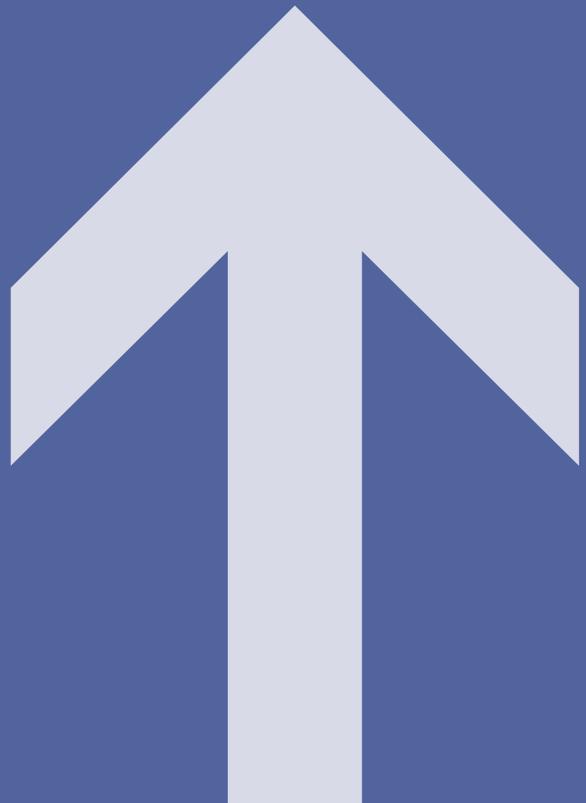
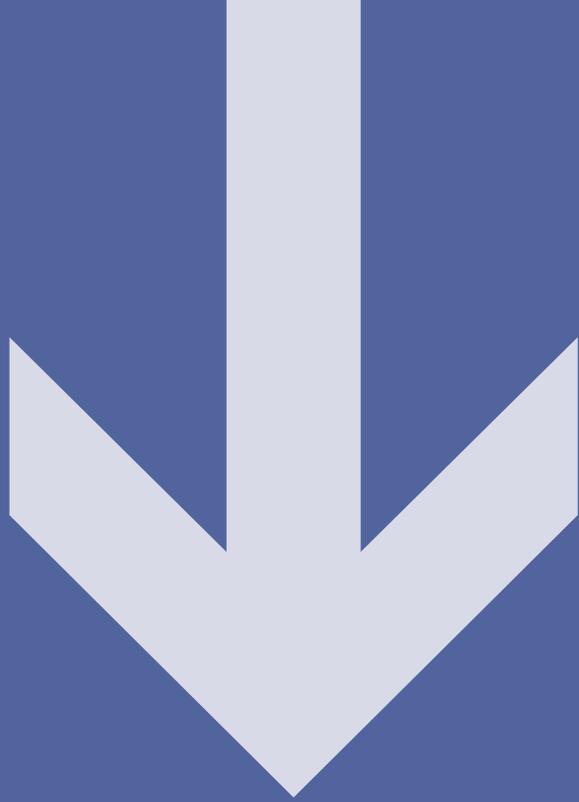
Índice

Prefacio

Agradecimientos

Capítulo 1	¿Por qué se necesita un observatorio nacional de drogas?	15
Capítulo 2	¿Qué es un observatorio nacional de drogas?	21
	Definición y objetivos	22
	Funciones esenciales de un observatorio nacional de drogas	22
	Desarrollo estratégico	26
Capítulo 3	Funcionamiento de un observatorio nacional de drogas: recogida de datos y seguimiento	29
	Objetivo y estrategia	29
	Adopción de herramientas internacionales de referencia	29
	Creación de un marco nacional de referencia	40
	Identificación de fuentes de datos y posibles socios: mapa de información	41
	Establecimiento de un sistema nacional de información sobre drogas	46
	Creación de una red nacional	50
	Calidad de los datos	54
Capítulo 4	Funcionamiento de un observatorio nacional de drogas: análisis e interpretación	59
	Objetivo y estrategia	59
	Análisis de datos cuantitativos	59
	Análisis de datos cualitativos	68
	Interpretación de datos: retos	73
Capítulo 5	Funcionamiento de un observatorio nacional de drogas: informes y divulgación	77
	Objetivo y estrategia	77
	Garantizar el valor añadido de la información recabada	78
	Conocer a los interlocutores y evaluar sus necesidades	79

	Convertir la elaboración de informes en un ejercicio creativo	83
	Presentación de informes a organismos supranacionales e internacionales	85
	Desarrollo de una estrategia de comunicación	88
Capítulo 6	Garantizar un observatorio nacional de drogas es un éxito	95
	Diagnóstico estratégico	95
	Factores estratégicos clave (FEC)	95
Capítulo 7	Desafíos	109
	¿Dónde debe ubicarse un observatorio nacional de drogas?	109
	¿Qué fundamento jurídico debe tener un observatorio nacional de drogas?	110
	¿Cuál debe ser el alcance del mandato de un observatorio nacional de drogas?	112
	¿Cuántas personas deben trabajar en un observatorio nacional de drogas y qué formación deben tener?	112
	¿Cuánto cuesta establecer un observatorio nacional de drogas?	114
	¿Cómo puede garantizarse la independencia científica de un observatorio nacional de drogas?	115
	¿Debe intervenir un observatorio nacional de drogas en la evaluación de políticas nacionales en materia de drogas?	116
Capítulo 8	Conclusiones	119



Prefacio

Elaborar una visión más precisa de la situación de las drogas; abordar las cuestiones tanto de oferta, como de demanda; determinar las tendencias emergentes en una etapa temprana; poner en común información objetiva sobre buenas prácticas para la planificación y la organización de intervenciones; y proporcionar a los responsables de la formulación de políticas los datos acreditativos necesarios para el diseño de estrategias nacionales y regionales sobre drogas y la evaluación de éstas. Éstos son sólo algunos de los retos compartidos a ambos lados del Atlántico por el Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías (OEDT) y la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas de la Organización de los Estados Americanos (CICAD-OEA).

En este contexto, los observatorios nacionales de drogas (o puntos focales nacionales como se les denomina en la Unión Europea) desempeñan un papel fundamental, puesto que los datos y la información que facilitan constituyen la piedra angular de cualquier sistema de seguimiento de drogas.

Los observatorios nacionales de drogas (OND) han prosperado y se han desarrollado con rapidez a lo largo de los dos últimos decenios, como consecuencia directa de las decisiones adoptadas para establecer sistemas regionales de seguimiento de drogas, tanto en la Unión Europea, como en América.

Inicialmente, no se disponía de un marco de referencia; los observatorios se configuraban conforme al método de prueba y error, teniendo en cuenta los diferentes contextos y recursos nacionales. Esto explica por qué actualmente existen tantos modelos de observatorio como países que los han constituido.

Al echar la vista atrás para examinar este largo proceso, parece haber existido una necesidad de formalizar las experiencias sobre el terreno, y de establecer algunos conceptos y principios esenciales que se mantengan válidos con independencia del país o la región.

El OEDT y la CICAD-OEA se enorgullecen de presentar este manual común sobre la creación de observatorios nacionales de drogas en el que, por primera vez, se presenta y describe de un modo claro e informativo los principales procesos operativos y los factores estratégicos fundamentales comunes a todos estos centros.

Partiendo de un grupo altamente heterogéneo de observatorios de drogas de diferentes continentes, se ha pretendido extraer la esencia de su experiencia y transmitir el resultado final de un modo que pueda reinterpretarse en otras realidades y condiciones.

Por tanto, hemos estructurado el manual en capítulos temáticos, lo que permite al lector bien utilizar esta herramienta conforme a un planteamiento clásico «paso a paso», bien invertir más tiempo y atención en una fase específica del proceso de creación o consolidación de un observatorio nacional de drogas.

Aunque el presente es el resultado de un prolongado proceso de elaboración y reflexión, el manual en sí debe considerarse un punto de partida, más que un logro final.

Por esta razón se publica junto con una «caja de herramientas en línea», en la que el lector encontrará referencias bibliográficas adicionales, plantillas y directrices prácticas, así como otros documentos de trabajo. Con el tiempo, dicha «caja» se irá desarrollando con la ayuda de los lectores y los observatorios nacionales de drogas operativos: proporcionará una plataforma para la puesta en común de materiales prácticos y modelos de referencia.

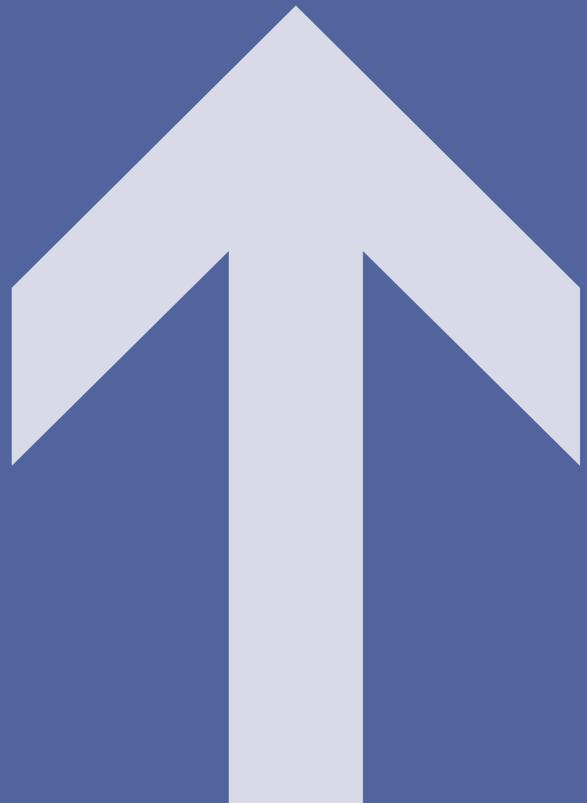
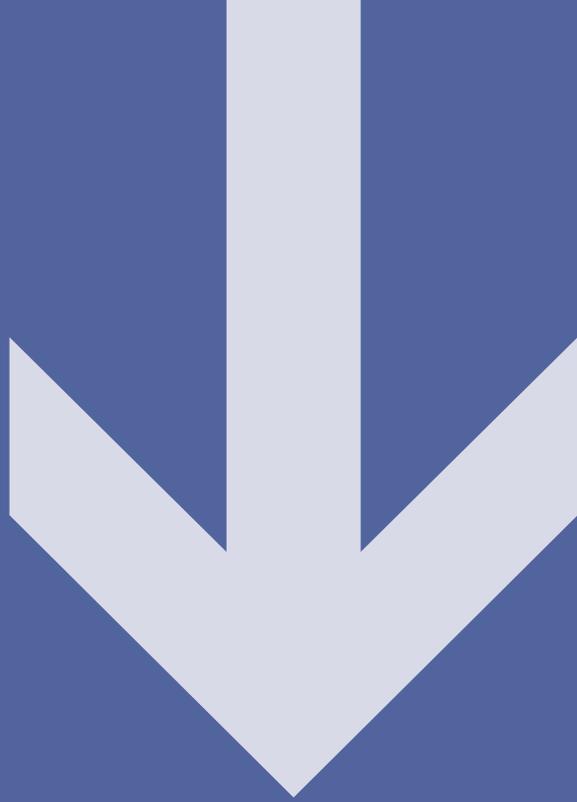
Le invitamos a incorporarse a esta comunidad virtual de observatorios nacionales de drogas, y a compartir sus puntos de vista y experiencias, con el fin de contribuir al desarrollo del manual y la caja referida, lo que, a su vez, ayudará a otros a establecer sus propios Observatorios Nacionales de Drogas.

Wolfgang Götz

Director
OEDT

James Mack

Secretario Ejecutivo
CICAD-OEA



Agradecimientos

Compilado por: Alexis Goosdeel, Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías, Lisboa.

Colaboradores (del Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías): Paul Griffiths, Dominique Lopez, Cecile Martel, Maria Moreira, Jane Mounteney, André Noor, Klaudia Palczak, Alessandro Pirona, Pedro Duarte Ribeiro, Kathryn Robertson, Roumen Sedefov, Roland Simon, Sandrine Sleiman. Edición y producción: Marie-Christine Ashby. Revisión lingüística: Ignacio Vázquez Molini y Ana Gallegos.

Colaboradores (del Observatorio Interamericano sobre Drogas, CICAD-OEA): Francisco Cumsille, Pernell Clarke, Marya Hynes.

Otros colaboradores (por orden alfabético):

Julie-Emilie Adès, *Observatoire Français des Drogues et des Toxicomanies* (OFDT), Francia.

Alberto Bolognini, Economisti & Associati, Italia.

Jean-Michel Costes, *Observatoire Français des Drogues et des Toxicomanies* (OFDT), Francia.

Katalin Felvinczi, Instituto Nacional para la Prevención de las Drogas, Hungría.

Brian Galvin, Alcohol and Drug Research Unit (ADRU) of the Health Research Board (HRB), Irlanda.

Neoklis Georgiades, Observatorio Nacional de las Drogas y las Toxicomanías, Chipre.

Anna Girard, Punto Focal Nacional, Malta.

Kari Grasaasen, Consejo Nacional de Salud, Dinamarca.

Odd Horvin, Instituto Nacional para la Investigación sobre Alcohol y Drogas (SIRUS), Noruega.

Ruxanda Iliescu, Punto Focal Nacional, Rumania.

Ernestas Jasaitis, Departamento de Control de Drogas, Lituania.

Alan Lodwick, UK Focal Point on Drugs, Departamento de Sanidad, Reino Unido.

Jean Long, Alcohol and Drug Research Unit (ADRU), del Health Research Board (HRB), Irlanda.

Artur Malczewski, Oficina Nacional para la Prevención de las Drogas, Polonia.

Viktor Mravcik, Secretaría del Consejo del Gobierno para la Coordinación de la Política sobre Drogas, República Checa.

Monica K. Nordvik, Instituto Nacional de la Salud Pública, Suecia.

Alain Origer, Centro de Estudios de la Salud Pública (CRP-Santé).

Tim Pfeiffer-Gerschel, Observatorio Alemán de las Drogas y las Toxicomanías, Alemania.

Ieva Pugule, Centro de Economía de la Salud — Ministerio de Sanidad, Letonia.

Marc Roelands, Unidad de Epidemiología del Instituto Científico de Salud Pública (IPH), Bélgica.

Sanna Rönkä, Instituto Nacional para la Salud y el Bienestar (THL), Finlandia.

Amparo Sánchez, Delegación del Gobierno para el Plan Nacional Sobre Drogas, España.

Ana Sofia Santos, *Instituto da Droga e da Toxicoddependência* (IDT), Portugal.

Elisabetta Simeoni, Presidencia del Consejo de Ministros, Departamento de Política de Drogas, Italia.

Ave Talu, Observatorio Estonio de Drogas, Instituto Nacional para el Desarrollo de la Salud (NIHD), Estonia.

Manina Terzidou, Instituto Universitario de Investigación sobre Salud Mental (UMHRI), Grecia.

Abdalla Toufiq, *Observatoire Français des Drogues et des Toxicomanies* (OFDT), Francia.

Franz Trautmann, Trimbos Instituut, Países Bajos.

Orsolya Varga, Punto Focal Nacional sobre Drogas, Hungría.

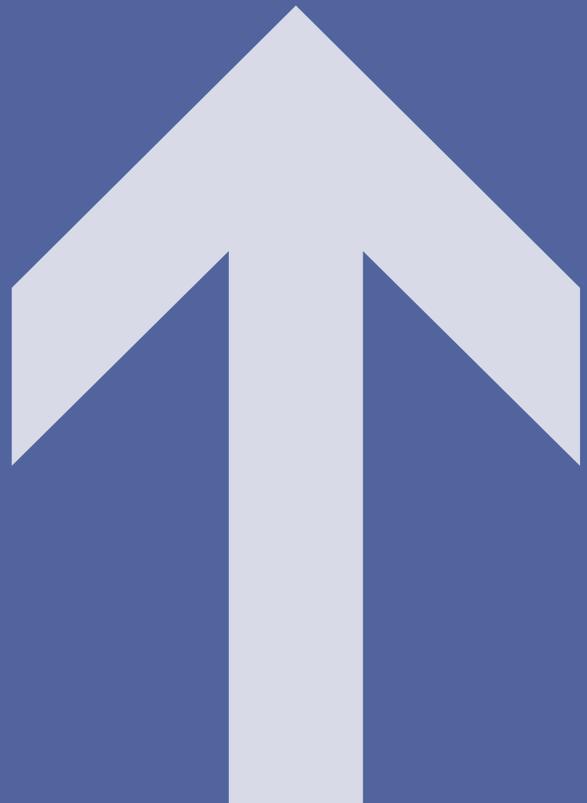
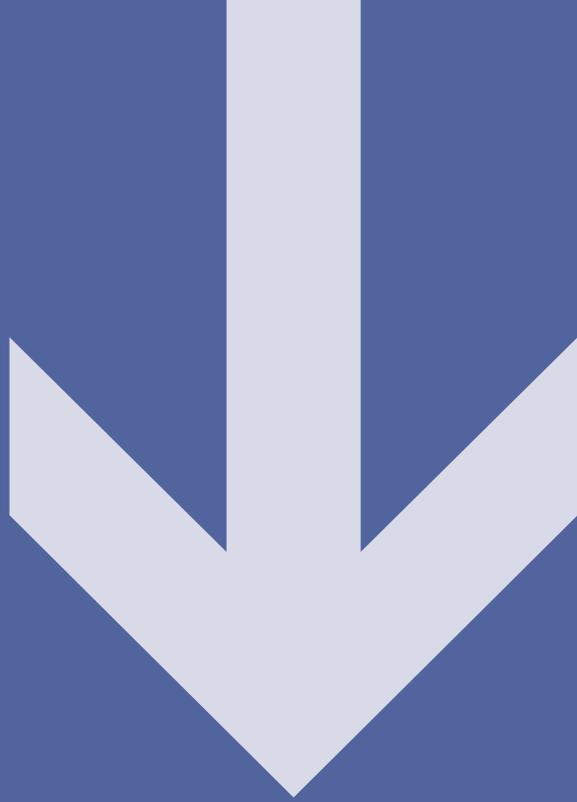
Momtchil Vassilev, Centro Nacional para las Adicciones, Bulgaria.

Marion Weigl, *Gesundheit Österreich GmbH* (GÖG), Austria.

Tomas Zabranszky, Centro para la Adictología, Clínica Psiquiátrica, Primera Facultad de Medicina, Universidad Carolina de Praga, República Checa.

El OEDT agradece el eficaz apoyo prestado por los miembros de la red Reitox, que proporcionaron una ayuda de incalculable valor para la elaboración del presente Manual.

Al OEDT y la CICAD también les gustaría expresar su especial agradecimiento a los participantes en el IV Encuentro Iberoamericano de Observatorios Nacionales de Drogas que tuvo lugar en octubre de 2008 en La Antigua, Guatemala, por la constructiva información de referencia que facilitaron, y por su aportación a la formulación del marco de diagnóstico estratégico.



Capítulo 1

¿Por qué se necesita un observatorio nacional de drogas?

¿Qué es un observatorio nacional de drogas (OND)? ¿Cuál es su función? ¿Cuáles son los deberes y las competencias de tal institución? ¿Cómo puede constituirse dicho observatorio?

Éstas son sólo algunas de las preguntas que tratan de responderse de manera práctica en el presente manual, comenzando por la más importante: ¿por qué necesitamos un observatorio nacional de drogas?

Una creciente necesidad de seguimiento

La adopción de las Convenciones de las Naciones Unidas (1) ha obligado a los Estados miembros a informar periódicamente sobre la situación en materia de drogas, así como de las intervenciones, tanto en el lado de la oferta, como en el de la demanda.

Más recientemente, otros organismos internacionales y regionales activos en el ámbito general de la lucha contra las drogas han avanzado de manera progresiva hacia la adopción de estrategias y planes de acción globales basados en la búsqueda de determinadas metas u objetivos, y que requieren, cada vez más, la disposición de datos fiables para evaluar la situación en materia de drogas y llevar a cabo un seguimiento de la ejecución de las medidas tomadas.

Este interés ha dado lugar a la formulación y las posteriores modificaciones de la estructura, el contenido y los objetivos de las estrategias de la Unión Europea sobre drogas, desde la aprobación del primer Plan de acción europeo en materia de lucha contra la droga en diciembre de 1990. En América, la labor en este sentido comenzó con la constitución de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA) en 1986, como foro de las políticas del hemisferio occidental relativas a todos los aspectos del problema de las drogas.

Una de las primeras consecuencias de este enfoque formalizado fue el reconocimiento de la necesidad de establecer sistemas y observatorios nacionales de seguimiento.

(1) Son las siguientes: la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes (http://www.incb.org/pdf/e/conv/convention_1961_en.pdf); el Convenio de las Naciones Unidas de 1971 sobre Sustancias Psicotrópicas (http://www.unodc.org/pdf/convention_1971_en.pdf); y la Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas de 1988 (http://www.unodc.org/pdf/convention_1988_en.pdf).

«Datos contrastados»: un nuevo concepto para la formulación de políticas

Desde mediados los 90, el concepto de «formulación de políticas basada en datos contrastados» ha surgido como un nuevo estándar de referencia en el terreno de la gestión pública (véase el cuadro a continuación).

Política basada en datos contrastados

Se ha definido a las políticas basadas en datos contrastados como aquéllas que son fruto de un enfoque que «facilita la adopción de decisiones fundadas respecto a políticas, programas y proyectos al colocar los mejores datos contrastados disponibles y derivados de la investigación en el núcleo de la formulación y la ejecución de políticas». Este planteamiento contrasta con el de las políticas basadas en opiniones, que depende en gran medida del uso selectivo de tales datos probatorios (p. ej., de determinados estudios, con independencia de su calidad), o de las perspectivas no comprobadas de personas o grupos, a menudo inspiradas en puntos de vista ideológicos, prejuicios o conjeturas especulativas.

Fuente: Davies, P., 'Is Evidence-Based Government Possible?', Jerry Lee Lecture 2004, 4th Annual Campbell Collaboration Colloquium, Washington D.C., 19 de febrero de 2004.

Este cambio pone de relieve la necesidad de que las administraciones públicas tomen decisiones mejor informadas, y de que evalúen si las medidas adoptadas se han llevado a la práctica con éxito.

Dos tendencias se han desarrollado paralelamente en este ámbito: los líderes políticos necesitan instrumentos para evaluar si las medidas y las intervenciones aplicadas han surtido efecto, y en tal caso, cuál. Del mismo modo, el público pide cada vez más este tipo de información de sus líderes.

Del seguimiento a la evaluación

En el ámbito de las drogas, en los últimos siete u ocho años, se ha emprendido un mayor número de iniciativas a escala nacional y regional, encaminadas a evaluar las estrategias de lucha contra las drogas y otros planes nacionales de acción, ya sea de manera general, o más en concreto, sus efectos.

Por ejemplo, en las dos regiones mencionadas anteriormente, los datos recabados a escala nacional también se emplean para evaluar los resultados de las estrategias regionales de lucha contra la droga: en Europa, se trata de la evaluación del Plan de acción de la UE formulado por la Comisión Europea, y en la Organización de Estados Americanos, tal es el alcance y el objetivo del Mecanismo de Evaluación Multilateral.

A escala mundial, la comunidad internacional reforzó el apoyo prestado a la consolidación y ulterior desarrollo de las redes de información sobre drogas, con el fin de facilitar la

evaluación de las estrategias de lucha en este terreno durante el período de revisión de diez años de la Declaración política del período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas dedicado a las drogas, de 1998.

De hecho, una nueva resolución «Invita a los Estados Miembros a que redoblen sus esfuerzos para examinar y mejorar los instrumentos de obtención de información con miras a obtener una evaluación objetiva, científica, equilibrada y transparente de los progresos realizados y los obstáculos a que se haga frente en lo tocante a la aplicación de la Declaración política y el Plan de Acción (...)» (2).

Una función primordial para los observatorios nacionales

Lo que podemos concluir de los diversos grupos de trabajo y debates públicos y de expertos que tuvieron lugar en 2008 y 2009, y que siguen en curso, es muy simple:

- las redes supranacionales o internacionales de información sobre drogas sólo pueden funcionar si reciben datos comparables y de alta calidad de sus respectivos países participantes;
- los observatorios nacionales de drogas pueden realizar una contribución fundamental a los esfuerzos que dedica la comunidad internacional a la obtención, el análisis y la interpretación de datos;
- un observatorio nacional de drogas constituye un instrumento esencial para la formulación de políticas; no es un instrumento político. Aunque la responsabilidad política queda en manos de los encargados de tomar las decisiones, existe un consenso cada vez más generalizado respecto a que estos responsables necesitan información, objetiva, fáctica, fiable y comparable para tomar decisiones fundadas.

Con el presente manual se busca atender las necesidades de tres grupos, con un objetivo específico para cada uno de ellos:

- los países que son, o pueden llegar a ser, candidatos a la incorporación a la UE (3), y los países vecinos (4) que desean o necesitan prepararse para participar en los trabajos del Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías;

(2) «Mejoramiento de la reunión, la presentación y el análisis de información con objeto de vigilar la aplicación de la Declaración política y el Plan de Acción sobre cooperación internacional en favor de una estrategia integral y equilibrada para contrarrestar el problema mundial de las drogas» (Resolución 52/12) – Consejo Económico y Social, Documentos Oficiales, 2009; Suplemento nº 8 - Comisión de Estupefacientes, Informe sobre el 52º período de sesiones (14 de marzo de 2008 y 11 a 20 de marzo de 2009), p. 29.

(3) Definidos asimismo como países candidatos (Croacia, Antigua República Yugoslava de Macedonia, Turquía), o posibles países candidatos (Albania, Bosnia-Herzegovina, Kosovo con arreglo a la Resolución 1244 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, Montenegro, y Serbia). O también: Estados no miembros de la UE que han solicitado su incorporación al OEDT, como Noruega.

(4) Países englobados en la Política Europea de Vecindad (PEV): Argelia, Armenia, Azerbaiyán, Belarús, Egipto, Georgia, Israel, Jordania, Líbano, Libia, Moldova, Marruecos, Territorios Palestinos Ocupados, Siria, Túnez, Ucrania.

- los países que forman parte de otros sistemas regionales de recogida de datos sobre drogas, como el Observatorio Interamericano de Drogas CICAD-OEA, con el fin de evaluar su situación y formular estrategias encaminadas a mejorar y consolidar sus observatorios nacionales;
- países extracomunitarios que cooperan en materia de drogas con la UE y con otros organismos internacionales, y en particular, con los órganos de las Naciones Unidas ⁽⁵⁾, y con donantes internacionales públicos y privados en el ámbito de la lucha contra las drogas que desean evaluar la efectividad de sus subvenciones y actividades.

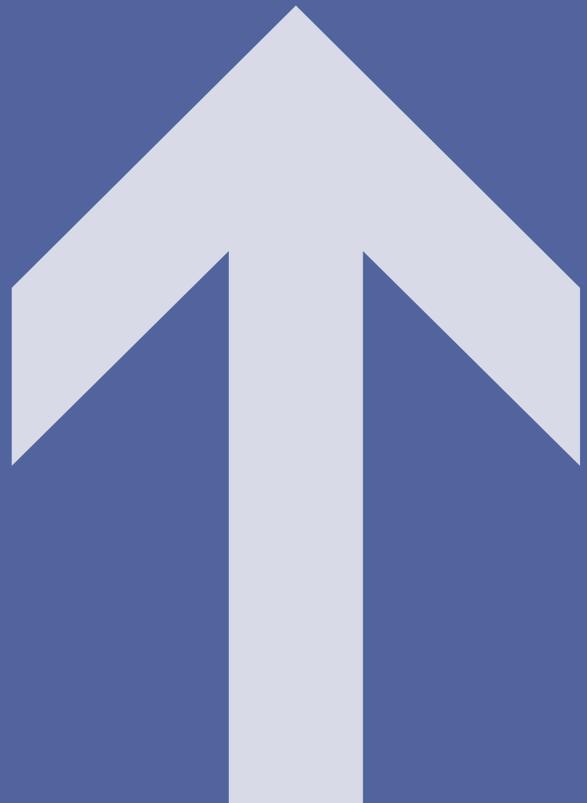
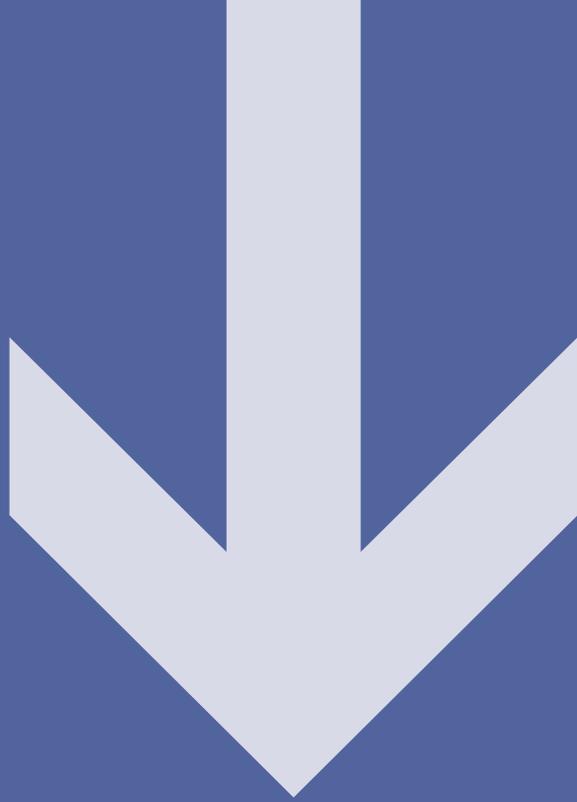
Debemos informar al lector de lo que sigue en relación con la presente publicación:

- este manual se basa en la experiencia de establecimiento y desarrollo de una red europea de recogida de datos compuesta por puntos focales nacionales (la red Reitox). Aunque presenta un marco conceptual, se basa en la práctica en la creación de la red hace 15 años, y en la ampliación de la misma a más de 15 nuevos países. Hemos tratado de determinar los principios y funciones primordiales que se han demostrado eficaces a lo largo de los años;
- no ofrecemos un modelo único para su copia, sino diversos pasos estratégicos y operativos, e indicaciones del tipo de decisiones que han de adoptarse con arreglo a un análisis estructurado de cada contexto nacional. El presente manual proporciona al lector una matriz para tal análisis estratégico y operativo;
- Un observatorio nacional de drogas no es nada sin datos e información, que producen con frecuencia otras entidades, a diversas escalas (nacional, local); por tanto, la creación de una institución de estas características va de la mano con el establecimiento y la consolidación de una red nacional de información sobre drogas;
- Este manual es el resultado de una alianza estratégica entre dos organizaciones regionales, el OEDT en la Unión Europea, y la CICAD-OEA en América, forjada con el fin de avanzar en la consolidación de la capacidad de seguimiento nacional en sus respectivos Estados miembros.

El manual se divide en varias partes:

- ¿Qué es un observatorio nacional de drogas? (Capítulo 2)
- El funcionamiento de un observatorio nacional de drogas:
 - obtención y seguimiento de datos (Capítulo 3);
 - análisis e interpretación (Capítulo 4);
 - informes y divulgación (Capítulo 5);
- Garantizar el éxito: diagnóstico estratégico (Capítulo 6);
- Desafíos (Capítulo 7);
- Conclusiones.

⁽⁵⁾ Como ONUDD, OMS, ONUSIDA y el PNUD.



Capítulo 2

¿Qué es un observatorio nacional de drogas?

Un observatorio nacional de drogas (OND) es una organización que proporciona a su país información fáctica, objetiva, fiable y comparable relativa a las drogas, las toxicomanías y sus consecuencias.

Los objetivos de un OND son los siguientes:

- facilitar a sus usuarios nacionales la información que se considera esencial para formular políticas y la organización de servicios relacionados con las drogas, así como datos sobre cuestiones de interés general relativas a este problema;
- recabar y producir la información necesaria para atender las obligaciones de su país en cuanto a la elaboración de informes destinados a programas supranacionales e internacionales de seguimiento y control de las drogas.

Para alcanzar sus objetivos, un OND ha de realizar tres funciones esenciales, con sus propios recursos, o de manera conjunta con otros expertos e instituciones nacionales:

- obtención y seguimiento de datos a escala nacional;
- análisis e interpretación de la información recabada;
- elaboración de informes y divulgación de los resultados.

La principal publicación producida por un OND con periodicidad anual es su informe nacional, o al menos un documento de actualización sobre la situación nacional. Además de este informe, puede esperarse de un OND que elabore estudios *ad hoc* y otros informes.

Al establecer o evaluar la posición de un observatorio nacional de drogas, también es necesario valorar su éxito y sostenibilidad, teniendo en cuenta tres factores estratégicos principales:

- el valor añadido percibido;
- la disponibilidad y combinación de recursos; y
- los procesos de producción cooperativa.

Definición y objetivos

Un observatorio nacional de drogas (OND) es una organización cuyo fin es proporcionar a su país información fáctica, objetiva, fiable y comparable relativa a las drogas y las toxicomanías ⁽¹⁾, y a sus consecuencias.

Idealmente, un OND forma parte además de un sistema más amplio que combina:

- un **mecanismo nacional de coordinación** de actuaciones en materia de drogas, concertado y equilibrado, que supervisa el papel de los diversos actores encargados de aplicar una estrategia nacional sobre drogas;
- una **red nacional de información sobre drogas**, que integra fuentes generales y especializadas de información y conocimientos técnicos avanzados, así como programas de vigilancia sistemática y estudios *ad hoc* sobre grupos definidos como objetivo.

Un OND recaba y produce información dirigida a dos grupos de destinatarios principales: nacionales y supranacionales o internacionales.

Destinatarios nacionales: los OND atienden las necesidades de información de cuatro grupos de usuarios que integran su colectivo de beneficiarios a escala nacional: responsables de la toma de decisiones, científicos, profesionales que trabajan en el campo de las drogas, y público en general.

Destinatarios supranacionales o internacionales: la labor de un OND tiene asimismo usos internacionales, en el contexto de las iniciativas globales encaminadas a mitigar los problemas relacionados con las drogas a escala mundial (Naciones Unidas), y supranacional (p. ej., Unión Europea, Organización de los Estados Americanos, etc.).

Funciones esenciales de un observatorio nacional de drogas

En lo que atañe a la labor de un OND, utilizamos el término «funciones esenciales» para describir los procesos clave que debe desarrollar y llevar a la práctica una institución de este tipo. Para presentar tales funciones, hemos adaptado el concepto de «proceso empresarial».

¿Qué es un «proceso empresarial»?

Davenport y Short (1990) lo describen como «un conjunto de tareas lógicamente relacionadas, y realizadas para lograr un resultado empresarial definido». Un proceso es «un conjunto estructurado y medido de actividades diseñado con el fin de producir un

(1) Con arreglo a las prioridades nacionales, el ámbito de actuación de un OND podrá incluir únicamente las drogas ilegales, o englobar también el alcohol, el tabaco y otras drogas legales (como los medicamentos con receta). Limitamos nuestra presentación en este caso a las drogas ilegales, ya que son el objeto fundamental del mandato del OEDT y de la CICAD-OEA.

resultado específico para un cliente o un mercado determinado. En un proceso se otorga una elevada prioridad al modo en que se realiza el trabajo en una organización» (2).

Los procesos empresariales presentan cuatro características comunes:

Fronteras interorganizativas: un OND se basa en un marco de cooperación integrado por múltiples interlocutores, así como en prácticas intensivas de creación de redes que le permiten adquirir los conocimientos especializados y la información que necesita. Esto conlleva un análisis permanente de su entorno y frecuentes ajustes en el *modus operandi* negociado con la totalidad de los interlocutores.

Clientes o partes interesadas: en organizaciones basadas en el sector público, o que dependen de éste, las partes interesadas desempeñan un papel fundamental, ya que atraen fondos y permiten que el OND desarrolle sus actividades.

Proceso: se hace hincapié en la manera en que se organizan las actividades y en el modo en que se obtienen los resultados. Los procesos pueden estructurarse de forma diferente, con arreglo al contexto, los recursos y las capacidades, siempre que los resultados previstos se definan con claridad y se obtengan a tiempo.

Resultados: cada una de las funciones esenciales debe obtener resultados, ya sean datos sin elaborar o información específica, informes analíticos o normalizados, o publicaciones orientadas a determinadas audiencias.

Las tres funciones esenciales de un OND son:

- la obtención y el seguimiento de datos;
- el análisis y la interpretación de la información recabada;
- la elaboración de informes y la divulgación de los resultados.

Las funciones esenciales suelen ser realizadas por el OND conjuntamente con otras instituciones y expertos nacionales. Dependiendo de los recursos y del mandato del OND, así como de los datos y los conocimientos técnicos especializados disponibles en el país, son posibles diversas configuraciones, que se refieren en el Capítulo 7 – Desafíos.

Lo que importa es que tales funciones muestren el nivel de calidad más alto que sea posible, y que cumplan los estándares científicos, ya que en éstos se fundamentan la reputación y el valor añadido percibido de la labor de un OND.

En la Unión Europea, éste es el papel que desempeñan los puntos focales nacionales del OEDT, que, conjuntamente, constituyen la red europea para la recogida de datos sobre drogas, denominada Reitox (*Réseau Européen d'Information sur les Toxicomanies*).

(2) Malhotra, Y., 'Business Process Redesign: An Overview', *IEEE Engineering Management Review*, vol. 26, no 3, otoño de 1998.

Obtención y seguimiento de datos a escala nacional

Las agencias locales o nacionales producen diversos tipos de información relacionada con las drogas. En estos casos, el OND puede asumir el papel de reunir toda la información disponible y organizarla para ofrecer una visión nacional de la misma. A tal efecto, el OND deberá determinar en primer lugar qué datos se encuentran disponibles y elaborar a continuación un «mapa de información». Se trata de un documento en el que se identifican y clasifican posibles proveedores de datos sobre drogas, y organizaciones relacionadas con tal provisión.

Parte del trabajo de un OND consiste en «radiografiar» las fuentes nacionales de información relacionada con las drogas, con el fin de identificar puntos fuertes y deficiencias.

Sobre la base de los posibles socios y proveedores de datos identificados en el mapa de información, se crea una red nacional de información sobre drogas, representativa del conocimiento técnico especializado en esta materia «sobre el terreno» que, en última instancia, respaldará la calidad de la producción del OND. Con el fin de recabar, producir, analizar y divulgar información de una manera sistemática, el OND deberá construir una red sostenible y capaz de avanzar de manera continua en su propia mejora.

Una de las principales tareas de un OND consiste en establecer una red nacional de información sobre drogas junto con las entidades asociadas y los recursos identificados en el mapa de información.

El fenómeno de las drogas y su repercusión en la sociedad cambian de manera permanente. La ciencia, así como nuestro conocimiento e interpretación de este fenómeno, se encuentran asimismo en constante evolución. Las exigencias a las que se enfrenta una red de información sobre drogas le obligan a ser capaz de dar respuesta a los cambios. En otras palabras, el desarrollo de una red de estas características, así como las tareas de creación de redes relacionadas, forman parte de un proceso continuo que constituye la actividad más relevante y que más tiempo consume de un OND.

Una tarea fundamental consiste en establecer vínculos con los proveedores de información o de datos, y en motivarles a participar en la red nacional de información sobre drogas, y a contribuir a ésta.

Otro aspecto permanente del desarrollo de una red como la referida consiste en el esfuerzo constante dedicado a la mejora de la base de conocimientos. A tal efecto, puede recurrirse a la optimización de los procesos existentes y los estándares nacionales de elaboración de informes en vigor, y/o al establecimiento de nuevas fuentes de información. La capacidad para sensibilizar y obtener fondos destinados a la mejora de la red nacional de recogida de datos resulta extremadamente útil en este contexto.

Un OND necesita personal con excelentes capacidades en materia de comunicación y negociación, y con una habilidad demostrada para la obtención de consensos.

A fin de gestionar las fuentes de datos en todas las áreas relacionadas con las drogas, y de mantener una red global de información sobre las mismas, el principal reto para los proveedores de datos tanto en el ámbito de la oferta, como en el de la reducción de la demanda, consiste en aprender a trabajar de manera conjunta y compartir la información con los profesionales activos en diversas áreas, con objetivos, culturas profesionales y tradiciones diversos.

El reto para un OND radica en la interconexión constante de las redes de información relacionadas con la oferta y con la demanda, de un modo que genere valor añadido para todas las partes interesadas y resulte lógicamente viable.

El papel del OND no se limita a la mera recogida de la información y los datos existentes: desempeña una función esencial en el seguimiento de los conjuntos de datos y en el fomento de la mejora de su calidad entre sus interlocutores año tras año, ya sea mediante la prestación de ayuda técnica y metodológica, o la reunión de los principales expertos nacionales con el fin de mejorar progresivamente la fiabilidad y la validez de los datos.

Un OND ha de organizar y mantener la memoria de los datos disponibles, desarrollando una capacidad científica y metodológica para la obtención y el análisis de la información, el aseguramiento de la calidad, y el refuerzo de las capacidades, tanto internas, como en la red de la que forme parte.

Análisis e interpretación de la información recabada

Los datos recogidos a través de la red de información sobre drogas han de procesarse ulteriormente para que resulten de utilidad a los destinatarios de la labor del OND. Para tal tarea suele recurrirse a una combinación de la capacidad analítica del personal del OND y de los expertos nacionales.

El OND refuerza progresivamente su base de conocimientos técnicos especializados en la provisión de una interpretación y un análisis científicos rigurosos, no sesgados y no especulativos de los datos recabados, y en su sintetización en forma de informes estructurados, documentos y otras publicaciones. En este sentido, un OND actúa como un «intermediario» del conocimiento, al explicar los datos a aquellos que necesitan entenderlos.

El análisis y la interpretación de la información recabada deben centrarse en:

- la comprobación de la coherencia y la comparabilidad de los datos recogidos;
- el examen de la información contextual necesaria para interpretar correctamente los datos;
- el análisis y la interpretación de la información en contacto con quienes proporcionaron los datos;
- la integración de la información originada por fuentes diferentes, y relativa a diversas áreas, con el fin de proporcionar una visión general y una interpretación exhaustivas de la situación en materia de drogas.

Para llevar a cabo estas actividades, el OND debe colaborar con instituciones nacionales y otros expertos, con el fin de garantizar:

- la progresiva creación de una visión común y global de la situación en materia de drogas en el país de que se trate;
- la validez y la fiabilidad de los análisis y las conclusiones;
- la propiedad compartida de los resultados por todos los agentes participantes.

Elaboración de informes y divulgación de los resultados

La elaboración de informes y la comunicación de resultados deben considerarse como la principal tarea de un observatorio nacional de drogas. Por tanto, el OND deberá formular una estrategia de comunicación que ayude a satisfacer las necesidades existentes, aunque también podrá abordar y anticipar necesidades futuras, tomando la iniciativa y actuando al respecto de un modo adaptado a sus usuarios específicos.

En última instancia, la producción de un OND contribuye a justificar su existencia, y constituye además una de las principales razones por las que recibe fondos de las autoridades nacionales y los organismos internacionales.

En la mayoría de los casos, la principal publicación producida por un OND anualmente es un informe o un resumen de los acontecimientos más recientes en el contexto nacional. Reviste particular importancia que el OND proporcione informes actualizados de la situación nacional en materia de drogas cada año, a efectos tanto nacionales, como internacionales.

Además del informe nacional, cabe esperar asimismo de un OND que elabore informes sobre estudios *ad hoc*, y que proporcione datos contrastados para evaluar estrategias y planes de acción nacionales.

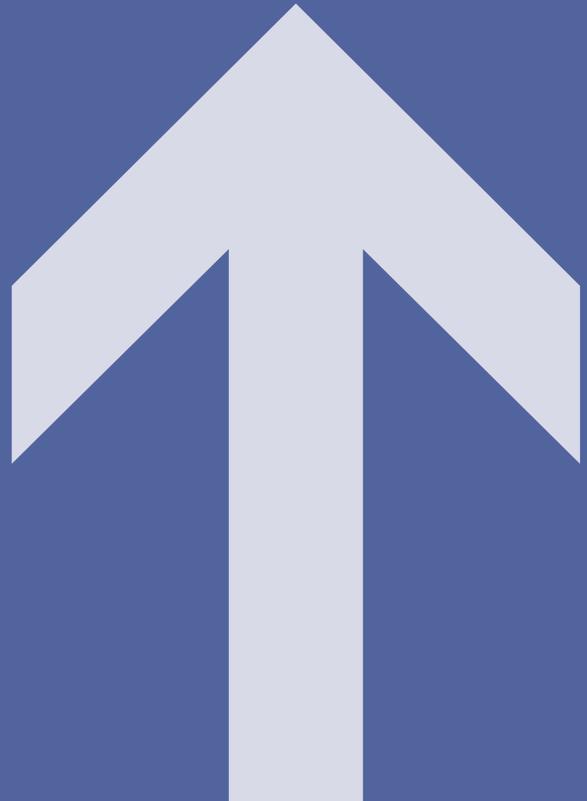
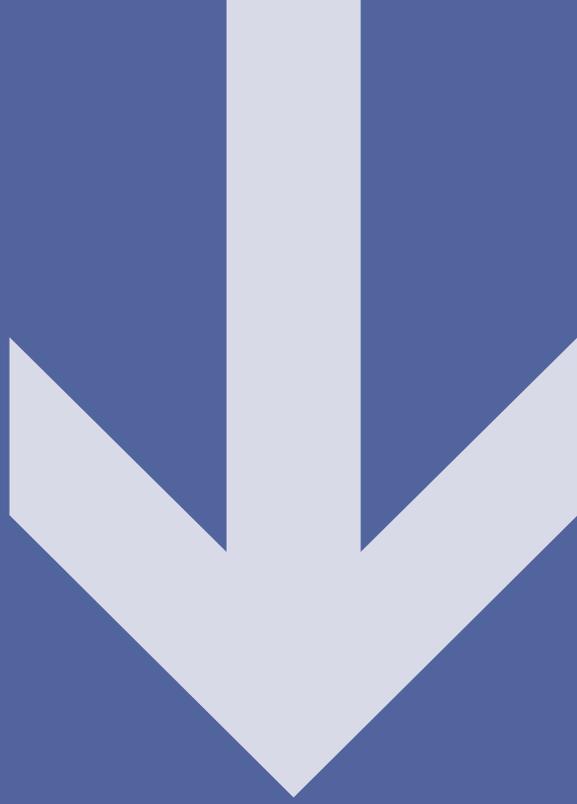
Otras publicaciones pueden incluir asimismo informes especiales sobre cuestiones específicas relacionadas con las drogas y de interés nacional, artículos científicos en revistas con comité de revisión, publicaciones especiales periódicas o realizadas puntualmente, comunicados de prensa y herramientas para las relaciones con los medios de comunicación, y publicaciones en Internet (sitios web, listas de correo, etc.).

Desarrollo estratégico

Para evaluar la posición estratégica de un OND, el primer aspecto que debe considerarse es el institucional, es decir, el papel, el estatus y el mandato del Observatorio. No obstante, aunque estas cuestiones son importantes, no pueden predecir por sí solas el éxito o el fracaso.

Para garantizar la sostenibilidad de un OND (el proyecto de Observatorio) es necesario efectuar un análisis exhaustivo en el que se consideren tres factores estratégicos (véase el Capítulo 6):

- Valor añadido percibido: sea cual fuere la motivación para establecer un OND (nacional o supranacional), resulta esencial asegurarse de que el Observatorio se construya una imagen de competencia y de servicio a las partes interesadas nacionales y locales, ya que éstas cuentan con el principal poder de decisión en lo que atañe a la constitución y la financiación del OND y la red nacional de recogida de datos;
- Recursos combinados: en la práctica, un OND eficaz es el resultado de una combinación de recursos locales, nacionales y supranacionales, humanos, científicos y financieros. Por tanto, debe prestarse especial atención a la identificación, la articulación y la consolidación de tales recursos;
- Coproducción: los productos de un OND no se obtienen de manera aislada; suelen ser el resultado de un proceso de coproducción, en ocasiones complejo, en el que participan otras instituciones y expertos que cuentan con datos o conocimientos específicos sobre la materia elegida. Un aspecto primordial para el desarrollo y la consolidación de un OND consiste en su capacidad y sus procesos de elaboración de informes y otras publicaciones en colaboración con sus socios nacionales y locales.



Capítulo 3

Funcionamiento de un observatorio nacional de drogas: recogida de datos y seguimiento

Objetivo y estrategia

¿Qué buscamos? ¿Cómo proceder?

El objetivo fundamental de un OND es recabar y generar la información necesaria para elaborar una visión global de la situación en materia de drogas en un determinado país, tanto en lo que se refiere a la oferta, como a la demanda y a las respuestas a este fenómeno.

Esto conlleva:

- la adopción de herramientas internacionales de consulta;
- la creación o la adopción de un marco de referencia para la elaboración de informes;
- encontrar datos y expertos para interpretarlos;
- la organización de un sistema para recabar datos a escala nacional;
- la progresiva creación y desarrollo de una red nacional de obtención de datos.

Adopción de herramientas internacionales de referencia

¿Qué tipo de datos/información se necesitan? ¿Existen marcos de referencia?

El seguimiento y otras actividades de recogida de datos relacionados con las drogas comenzaron hace tres décadas en diferentes regiones del mundo, bajo los auspicios de diversos organismos internacionales y regionales.

En 2000, una reunión de expertos internacionales celebrada en Lisboa dio lugar a la adopción de un marco común de referencia para la recogida y el seguimiento de datos, compartido por organismos internacionales y supranacionales, al que se denominó el Consenso de Lisboa ⁽¹⁾.

La reunión, financiada por el Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (UNDCP), y en la que el OEDT ejerció como anfitrión, congregó a diversos expertos y representantes de organizaciones como el Grupo Pompidou del Consejo

⁽¹⁾ El documento completo puede consultarse en el sitio web de la ONUDD, en el enlace siguiente: http://www.unodc.org/pdf/drug_demand_gap_lisbon_consensus.pdf.

de Europa, ONUSIDA, la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas de la Organización de los Estados Americanos (CICAD-OEA), el Instituto Nacional de Abuso de Drogas (INAD), la Organización Mundial de la Salud, el International Epidemiology Workgroup (Grupo de Trabajo Internacional sobre Epidemiología), y la Global HIV Prevention Research Network (Red Mundial de Investigación para la Prevención del VIH).

En el Consenso de Lisboa se establecen 13 áreas de interés estratégico y para la formulación de políticas, objeto de seguimiento por todos los organismos supranacionales e internacionales mediante la utilización de diversos instrumentos y formatos:

- El consumo de drogas entre la población en general (prevalencia e incidencia);
- El consumo de drogas entre los jóvenes (prevalencia e incidencia);
- El consumo de drogas entre poblaciones especiales o vulnerables;
- El consumo de alto riesgo (p. ej., inyección, dependencia, etc.);
- La utilización de servicios;
- La morbilidad relacionada con las drogas;
- Las visitas a urgencias relacionadas con las drogas;
- La morbilidad psiquiátrica atribuida directamente al consumo de drogas;
- La mortalidad relacionada con las drogas;
- La exclusión y la desventaja sociales;
- La delincuencia relacionada con las drogas (violaciones de la legislación sobre drogas; proporción de delitos contra la propiedad asociados al consumo de drogas; proporción de delitos violentos asociados al consumo de drogas);
- Los costes económicos del consumo de drogas;
- La información sobre la disponibilidad y los mercados de drogas.

Sobre la base de esta lista, cada red regional o internacional de control de drogas ha desarrollado su propio modelo, teniendo en cuenta sus necesidades específicas y su entorno institucional, pero los datos esenciales se mantienen invariados.

Puesto que el presente manual es una publicación conjunta del Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías (OEDT) y la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas de la Organización de los Estados Americanos (CICAD-OEA), presentaremos brevemente sus respectivos marcos de referencia. En el capítulo 5 figuran otras observaciones al respecto, en el apartado titulado «Provisión de información a organismos supranacionales e internacionales».

El sistema europeo de control: el OEDT

En la Unión Europea, el OEDT ha desarrollado un marco de referencia para el seguimiento del fenómeno de las drogas que se traduce en una singular red regional de obtención de datos, dedicada a la provisión de un conjunto de informes nacionales coherentes,

armonizados y normalizados en los que se aborda la situación de 30 países (en breve, 36) cada año.

El OEDT cuenta con una red de puntos focales nacionales y observatorios nacionales de drogas (la red Reitox), encargados de recabar datos a escala nacional.

Uno de los principales activos de este sistema de seguimiento es su naturaleza vinculante para los Estados miembros de la UE, y el hecho de que sea uno de los instrumentos de la política europea sobre drogas ⁽²⁾. Como tal, su adopción y transposición a escala nacional es obligatoria para todo país que en el futuro aspire a incorporarse a la UE.

El sistema europeo de seguimiento desarrollado por el OEDT⁽³⁾ se estructura en dos secciones principales denominadas «Seguimiento de la situación – Epidemiología, delincuencia y mercados», y «Seguimiento de las respuestas – Intervenciones, legislación y políticas».

Seguimiento de la situación – Epidemiología, delincuencia y mercados

La labor en este apartado se estructura en torno a tres componentes principales: indicadores epidemiológicos primordiales, delincuencia y mercados, y acciones respecto a nuevas drogas.

Situación en materia de drogas: epidemiología, delincuencia y mercados	<i>5 indicadores epidemiológicos principales:</i> Encuestas de población general y encuestas a jóvenes; Consumo problemático de drogas; Indicador de demanda de tratamiento; Fallecimientos provocados por el consumo de drogas; Enfermedades infecciosas relacionadas con las drogas.
	<i>Delincuencia y mercados:</i> Delincuencia relacionada con las drogas; Disponibilidad de drogas ilegales.
	<i>Acciones respecto a nuevas drogas</i> Sistema de alerta temprana; Evaluación de riesgos; Medidas de control.

Principales indicadores epidemiológicos ⁽⁴⁾

El OEDT utiliza cinco indicadores epidemiológicos esenciales que desarrolló en estrecha colaboración con la red Reitox, con expertos de toda Europa, y con otros organismos

⁽²⁾ Para más información, véase http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/drugs/strategy/fsj_drugs_strategy_en.htm.

⁽³⁾ La ofrecida aquí es una visión general de las actividades del OEDT. Para obtener una información más detallada, sírvase visitar los apartados del sitio web del OEDT sobre «situación en materia de drogas» y «respuestas»: <http://www.emcdda.europa.eu/>.

⁽⁴⁾ Para más información sobre los cinco indicadores epidemiológicos principales, véase: <http://www.emcdda.europa.eu/themes/key-indicators>.

internacionales competentes en el ámbito de las drogas y las toxicomanías, como el Grupo Pompidou del Consejo de Europa.

Estos indicadores facilitan al OEDT la elaboración de informes sobre las tendencias y la evolución de la situación en materia de drogas en la UE. También se utilizan para analizar el alcance de las respuestas y evaluar la repercusión de políticas y acciones.

1. Encuestas de población general y encuestas a jóvenes

La prevalencia y las pautas del consumo de drogas entre la población general se miden con la ayuda de encuestas probabilísticas de la población adulta y en edad escolar. De los datos de tales encuestas se deriva la información básica que facilita la interpretación de pautas de consumo, percepciones de riesgo, correlaciones sociales y sanitarias, y consecuencias del consumo de drogas ilegales y otras sustancias psicoactivas.

2. Consumo problemático de drogas

Este indicador principal conlleva la obtención de datos sobre la prevalencia y la incidencia del consumo problemático de drogas (CPD) a escala nacional y local. El CPD se define como «consumo por vía parenteral o consumo habitual o de larga duración de opiáceos, cocaína y/o anfetaminas». Puesto que esta población se encuentra oculta y el acceso a la misma resulta difícil, el indicador se basa en varios métodos indirectos en los que se utilizan diferentes conjuntos de datos existentes con el fin de extrapolar y producir una estimación del número de consumidores de drogas problemáticos. Las fuentes de datos empleadas para efectuar las estimaciones difieren en cada país, y dependen de los sistemas de información rutinarios utilizados en los distintos Estados.

3. Indicador de demanda de tratamiento

El indicador de demanda de tratamiento (IDT) se utiliza para describir la población de consumidores de drogas problemáticos que se someten a tratamiento cada año, y la cifra de los que continúan en tratamiento de un año al siguiente. El IDT consta de recomendaciones relativas al método, a las definiciones y a los datos que deben recabarse en relación con tales consumidores cuando se presentan a instalaciones para el tratamiento de la drogodependencia. Tales datos se recogen y cotejan a escala nacional, y se facilitan cada año.

4. Muertes relacionadas con la drogas y mortalidad entre los consumidores

El objetivo de este indicador es obtener estadísticas sobre el número y las características de las personas que fallecen como consecuencia directa o indirecta del consumo de drogas. La mortalidad relacionada con las drogas es un fenómeno complejo, causa de una considerable proporción de los fallecimientos de jóvenes en numerosos países. Este indicador epidemiológico consta de dos componentes: muertes causadas directamente por drogas ilegales (muertes provocadas por las drogas), y tasas de mortalidad entre los consumidores de drogas problemáticos.

Estos dos componentes pueden cumplir varios objetivos de salud pública y metodológicos, en especial como indicadores de la repercusión general en la salud del consumo de drogas, y de los componentes de tal repercusión, permiten la identificación de pautas de consumo especialmente arriesgadas, y pueden facilitar la determinación de nuevos riesgos.

5. Enfermedades infecciosas relacionadas con las drogas (EIRD)

Este indicador principal conlleva la obtención de datos sobre la extensión (incidencia y prevalencia) de las enfermedades infecciosas relacionadas con las drogas (fundamentalmente, VIH, y hepatitis C y B), en particular, entre las personas que se inyectan drogas (consumidores de drogas por vía parenteral o CDVP). Se recaban datos sobre los CDVP cada año natural mediante la aplicación de dos métodos principales. Son los siguientes: (a) encuestas entre los CDVP que incluyen la realización de análisis serológicos; y (b) seguimiento de las pruebas rutinarias de diagnóstico de nuevos casos de VIH, y hepatitis C y B entre CDVP.

Dada la situación existente fuera de Europa, puede resultar necesario recabar datos sobre otras enfermedades infecciosas relacionadas directa o indirectamente con el consumo y los consumidores de drogas, como la tuberculosis y las infecciones de transmisión sexual.

Delincuencia y mercados

Otros datos se recaban para completar la imagen de la situación en materia de drogas desde la perspectiva de la aplicación de la ley, fijándose como objetivos la delincuencia relacionada con las drogas, y la disponibilidad de éstas.

Delincuencia relacionada con las drogas

Sobre la base de la bibliografía y las prácticas de evaluación internacionales, la definición de delincuencia relacionada con las drogas comprende cuatro categorías:

- delitos psicofarmacológicos: los cometidos bajo los efectos de una sustancia psicoactiva, como resultado de su consumo agudo o crónico;
- delitos compulsivos con fines económicos: los cometidos para obtener dinero (o drogas) con el fin de financiar la adicción a las mismas;
- delitos sistemáticos: los cometidos en el marco del funcionamiento de los mercados ilegales, como parte del negocio de la distribución y el suministro de drogas ilegales;
- delitos contra la legislación en materia de drogas: los cometidos contra la legislación en materia de drogas (y otras legislaciones afines).

Disponibilidad de drogas ilegales

La disponibilidad y los mercados de drogas son a la vez determinantes fundamentales y consecuencias primordiales del consumo de tales sustancias, sobre todo en lo que se refiere a los ámbitos y el modo en que tales factores interactúan con la demanda de drogas y con las respuestas dadas al problema a escala local.

Las incautaciones de drogas pueden constituir un indicador tanto de la actividad de los cuerpos de seguridad del Estado en lo que se refiere a la reducción de la oferta, como de la disponibilidad de drogas, pero si se cotejan con información cualitativa, pueden propiciar la confirmación de los flujos de estas sustancias.

El precio, así como la potencia y la pureza de las drogas ilegales, pueden influir en la disponibilidad percibida de las mismas, y reflejar factores del lado de la oferta (que afectan al acceso a las drogas). En este sentido, se consideran indicadores indirectos de la disponibilidad.

Acciones respecto a nuevas drogas

Al OEDT se le ha asignado un papel fundamental en la detección y la evaluación de nuevas drogas sintéticas en la Unión Europea, mediante un mecanismo para el rápido intercambio de información sobre nuevas sustancias psicoactivas.

Este mecanismo se construye sobre la base de un enfoque que consta de tres elementos ⁽⁵⁾:

- un «sistema de alerta temprana» para identificar nuevas drogas en cuánto aparecen en el mercado europeo;
- un mecanismo para la evaluación de los riesgos de tales drogas; y
- un proceso de toma de decisiones (medidas de control) mediante el cual, tales productos pueden quedar bajo control en los Estados miembros de la UE.

El mecanismo de acción respecto a nuevas drogas:

- es una herramienta singular que combina la intervención de las Instituciones y la información de salud pública y de seguridad del Estado, con el objetivo de ofrecer una evaluación de riesgos de carácter multidisciplinar;
- se rige por un instrumento específico sujeto al marco jurídico de la UE (una decisión del Consejo), que permite que las medidas aplicables en los Estados miembros para el control de sustancias narcóticas y psicotrópicas, también se apliquen a las nuevas sustancias psicoactivas;
- las medidas de control que decida el Consejo se consideran obligatorias para los Estados miembros de la UE.

Seguimiento de las respuestas – Intervenciones, legislación y políticas

La labor en este apartado se estructura en torno a cuatro componentes principales ⁽⁶⁾: portal de buenas prácticas, reducción de la demanda, intervenciones en el sistema de justicia penal y estrategias nacionales, mecanismos de coordinación y legislación.

⁽⁵⁾ <http://www.emcdda.europa.eu/drug-situation/new-drugs>

⁽⁶⁾ Para más información sobre los conjuntos de datos principales relacionados con las respuestas, véase: <http://www.emcdda.europa.eu/responses>.

Respuestas – Intervenciones, legislación y políticas.	<i>Portal de buenas prácticas:</i> Pruebas de eficacia Herramientas de evaluación Normas y directrices
	<i>Reducción de la demanda:</i> Prevención Atenuación de los daños relacionados con las drogas Tratamiento de la drogodependencia Reinserción social
	<i>Intervenciones en el sistema de justicia penal:</i> Situación de los consumidores de drogas en las cárceles, y asistencia prestada a los mismos Alternativas al encarcelamiento Prevención de los delitos relacionados con las drogas
	<i>Políticas y leyes:</i> Estrategias nacionales, mecanismos de coordinación y legislación Gasto público

Portal de buenas prácticas

El OEDT ha desarrollado un recurso en línea dirigido a profesionales, responsables de la formulación de políticas e investigadores en las áreas de la prevención, el tratamiento, la atenuación de daños y la reinserción social en el ámbito de las drogas.

El portal se concentra en las drogas ilegales y el policonsumo de drogas, y su enfoque es claramente europeo. Su principal objetivo consiste en proporcionar herramientas y estándares para mejorar la calidad de las intervenciones, y poner de relieve diversos ejemplos de buenas prácticas en toda Europa.

Reducción de la demanda

Prevención

Desde 1994, un nuevo marco para la clasificación de las intervenciones de prevención en universales, selectivas e indicadas sustituye a los conceptos anteriores de prevención primaria, secundaria y terciaria. El principio rector de esta nueva clasificación es la población establecida como objetivo con arreglo a los supuestos relativos a su riesgo en cuanto al abuso de sustancias, y no el objetivo o contenido general de una intervención de prevención, como ocurría anteriormente.

Atenuación de los daños relacionados con las drogas

Las medidas encaminadas a minimizar los daños relacionados con las drogas, reducir la cifra de fallecimientos y mitigar los perjuicios públicos son parte integral de numerosas

estrategias nacionales en materia de drogas, y una prioridad inequívoca de la formulación de políticas en una mayoría de países.

Con la recogida de datos en este ámbito se pretende mejorar la base de información relativa al nivel de ejecución de las medidas de atenuación de daños fundamentadas en hechos contrastados, mediante el seguimiento de estrategias y respuestas nacionales, el análisis de la información disponible, y la documentación de proyectos basados en pruebas, para contribuir a la difusión de conocimientos técnicos especializados en toda Europa.

Tratamiento de la drogodependencia

Garantizar la disponibilidad de tratamientos orientados y diversificados, así como el acceso a los mismos, y mejorar su calidad, son factores esenciales para la reducción de la demanda de drogas.

El OEDT obtiene información a través de varias herramientas de seguimiento de los tratamientos cuyo objetivo es:

- examinar las políticas y las intervenciones establecidas por los Estados miembros para proporcionar tratamientos de la drogodependencia basados en las pruebas científicas existentes. Más en concreto, con una herramienta específica se pretende recabar datos acerca de las políticas y el marco organizativo de los tratamientos de la drogodependencia, así como de la disponibilidad, la accesibilidad y la diversificación de tales tratamientos;
- recabar datos que permitan documentar las medidas de aseguramiento de la calidad adoptadas por los países para alcanzar y mantener un elevado nivel de la misma en la provisión de los servicios de tratamiento;
- obtener datos cuantitativos sobre el número de personas beneficiadas por los tratamientos de drogodependencia en los Estados miembros, y más en concreto, sobre la cifra de clientes que reciben tratamiento de sustitución o mantenimiento.

Reinserción social

El OEDT ha desarrollado una herramienta de seguimiento con la que examina las políticas e intervenciones establecidas por los Estados miembros para proteger a los consumidores de drogas de una ulterior exclusión, y mejorar su inclusión social. Su finalidad es recabar datos que permitan ofrecer una visión general de la disponibilidad, accesibilidad y diversificación de las intervenciones encaminadas a mejorar la inclusión social y, más en concreto, la empleabilidad de las personas sometidas a un tratamiento de drogodependencia.

Intervenciones en el sistema de justicia penal

Este área de trabajo comprende tres aspectos:

- la situación de los consumidores de drogas en las cárceles, y asistencia prestada a los mismos;

- las medidas encaminadas a velar por el cumplimiento de la ley, como alternativa al encarcelamiento de los infractores de la legislación sobre drogas; y
- las medidas de aplicación de la ley que se ocupan especialmente de canales alternativos utilizados para reconducir a los infractores jóvenes, con el fin de evitar que avancen hacia su introducción en el sistema de justicia penal.

Estrategias nacionales, mecanismos de coordinación y legislación

El seguimiento de las estrategias y políticas nacionales y comunitarias en materia de drogas, así como de su repercusión en la situación de éstas, constituye una actividad fundamental del OEDT. Se persiguen tres objetivos principales:

- el seguimiento y la descripción de las políticas, su marco y su contexto correspondiente;
- contribuir al análisis de las políticas;
- contribuir a la evaluación de las políticas.

Entre los aspectos específicos considerados figuran los siguientes:

- Estrategia (2005-2012) y Plan de acción (2009-2012) de la UE en materia de drogas;
- legislación de la UE en materia de drogas;
- estrategias y planes de acción nacionales en materia de drogas;
- legislación nacional sobre drogas;
- mecanismos de coordinación en el ámbito de las drogas;
- gasto público en materia de lucha contra las drogas.

El Observatorio Interamericano sobre Drogas (OID)

El Observatorio Interamericano sobre Drogas (OID) es la rama de estadística, información e investigación científica de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD).

El Observatorio ayuda a los países a mejorar la recogida y el análisis de datos relacionados con las drogas mediante la promoción del establecimiento de observatorios nacionales y el uso de métodos y datos estandarizados, la provisión de formación científica y técnica a los profesionales que trabajan en el campo de las drogas, y el intercambio de experiencias entre ellos.

Epidemiología del consumo de drogas en América Latina y el Caribe

El principal sistema de investigación del consumo de drogas en el OID es el Sistema Interamericano de Datos Uniformes Sobre el Consumo de Drogas^(?) (SIDUC), un sistema de

(?) <http://www.cicad.oas.org/oid/Estadisticas/default.htm>.

base epidemiológica que realiza estudios sobre el consumo de drogas de determinadas poblaciones. El SIDUC aplica metodologías normalizadas, con el fin de generar datos sobre el consumo de drogas que sean comparables entre países.

El objetivo del sistema es obtener datos oportunos, fiables y comparables entre los distintos países. Esto permite al OID llevar a cabo un seguimiento del problema de las drogas en la región sobre la base de varios indicadores:

- la prevalencia del consumo (toda la vida, el año pasado y el mes pasado) de drogas ilegales, y también de alcohol y tabaco;
- la incidencia del consumo de sustancias (el año pasado y el mes pasado);
- la edad de iniciación en el consumo de sustancias;
- el consumo problemático de drogas, es decir, el abuso de sustancias, y la dependencia respecto a éstas;
- la percepción del riesgo asociado al consumo de drogas.

Para alcanzar tal objetivo, el OID ha elaborado una serie de cuestionarios y metodologías normalizados, con el fin de llevar a cabo estudios del consumo de drogas en las siguientes poblaciones: alumnos de escuelas de enseñanza secundaria; alumnos universitarios; y población en general (hogares).

Por otra parte, se han desarrollado, o se encuentran actualmente en fase de desarrollo, los siguientes protocolos de investigación concebidos para estudiar las consecuencias del consumo de drogas: salas de urgencias; centros de tratamiento; y mortalidad asociada al consumo de drogas.

Por último, se dispone de tres protocolos normalizados para estudiar la relación entre el consumo de drogas y la delincuencia en presos adultos, jóvenes infractores, y detenidos.

Además de investigaciones cuantitativas, el OID ha realizado estudios de investigación cualitativa sobre niños de la calle y trabajadores del sexo, entre otros grupos. Asimismo, colabora estrechamente con varias administraciones nacionales en el Caribe, con el fin de establecer sólidas redes de información en los distintos países del área. Tales redes, como las creadas en Barbados y en Trinidad y Tobago, integran la información de los numerosos sectores sociales que participan en la lucha contra las drogas y contribuyen a la misma.

El Programa de investigación y desarrollo del OID

Los estudios epidemiológicos fundamentan la labor del OID en América Latina y el Caribe, y constituyen la condición *sine qua non* de cualquier sistema de información sobre drogas. Con el fin de desarrollar unas redes de información sobre drogas firmemente asentadas en toda la región, el OID se centró inicialmente en la creación de una sólida red de base epidemiológica en cada país, dando lugar a la consecución de datos de tendencia sobre el consumo de drogas en el conjunto de la región.

Con el fin de reforzar su apoyo a la investigación y el desarrollo, el OID estableció la Red Latinoamericana de Investigadores en Drogas (REDLA) ⁽⁸⁾. REDLA actúa como red de seguimiento en materia de drogas, y colabora con el OID en el análisis y la publicación de informes de investigación sobre el problema de las drogas en la región.

Información estadística

El sistema estadístico del OID para la información sobre la ejecución de la legislación sobre drogas es el Sistema Estadístico Uniforme sobre el Control del Área de la Oferta (CICDAT). Este sistema complementa la obtención de datos sobre el control de la oferta con la utilización de software de última generación para Internet con el fin de compilar estadísticas acerca de incautaciones de drogas, sustancias químicas, armas, equipos, vehículos, dinero en efectivo y propiedades inmobiliarias, de áreas de cultivo y producción, laboratorios de drogas ilegales descubiertos, así como de personas detenidas, juzgadas y sentenciadas por tráfico de drogas, posesión y delitos de blanqueo de capitales.

Los perfiles sobre estadísticas de drogas de los países ⁽⁹⁾ constituyen un nuevo instrumento que se sirve de múltiples fuentes de provisión de datos sobre factores sociales y de población, y demanda, oferta y control de drogas en los 34 Estados miembros.

Investigación sobre la repercusión económica del problema de las drogas

El programa del OID estima los costes humanos, sociales y económicos de las drogas en las Américas (Programa de costes ⁽¹⁰⁾). La metodología se basa en las «International Guidelines for Estimating the Costs of Drug Abuse» (Directrices internacionales para la estimación de los costes del abuso de drogas) ⁽¹¹⁾, publicadas por el Canadian Centre on Substance Abuse y la Organización Mundial de la Salud (OMS), y consta de 17 indicadores en cuatro áreas: asistencia sanitaria, delincuencia, productividad laboral y otros costes.

Hasta la fecha, se han llevado a cabo estudios de costes en Argentina, Barbados, Chile, Costa Rica, El Salvador, México y Uruguay. Colombiano también ha realizado un estudio sobre delincuencia atribuible al consumo de drogas a través de este programa. Se trata de los primeros estudios de su tipo en la región que cuantifican en términos económicos la repercusión del problema de las drogas en cada uno de los países.

Consolidación de los observatorios de drogas en América Latina y el Caribe

El OID apoya el desarrollo y el establecimiento de observatorios de drogas en la región. Para promover este esfuerzo, se ha embarcado en una iniciativa de colaboración con el Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías, con el fin de formular un

⁽⁸⁾ <http://www.cicad.oas.org/oid/NEW/en/REDLA.asp>.

⁽⁹⁾ <http://www.cicad.oas.org/oid/eng/statisticscountryprofile.asp>.

⁽¹⁰⁾ <http://www.cicad.oas.org/oid/new/research/Costs/default.asp>.

⁽¹¹⁾ Single y cols. (2001), 'The International Guidelines for Estimating the Costs of Drug Abuse', The Canadian Centre on Substance Abuse (CCSA).

instrumento metodológico que facilite el desarrollo y la consolidación de los observatorios nacionales de drogas en toda la región.

Creación de un marco nacional de referencia

Aunque existan mecanismos de recogida de datos a escala local, el proceso de establecimiento de un observatorio nacional de drogas suele estar vinculado a la necesidad de proporcionar a organismos subregionales o internacionales datos sobre la situación nacional en materia de drogas.

Por tanto, la primera tarea consiste en transponer el marco de referencia para el seguimiento en materia de drogas a otro marco de índole nacional, resumiendo aquél, y organizando las diferentes herramientas metodológicas y de apoyo que requiere: visión general de la información necesaria, breve descripción de cada área y asunto que se abordará, incluida la lista de indicadores, junto con sus respectivos protocolos. Esta labor debe documentarse de una manera clara y concisa para su consideración por los responsables de la formulación de políticas.

El mandato nacional del OND puede influir en la definición del marco de referencia; por ejemplo, en relación con el ámbito de competencias del observatorio nacional de que se trate: sólo drogas ilegales, o drogas ilegales, junto con alcohol y tabaco, por ejemplo (véase asimismo el capítulo 7: Desafíos). En muchos casos, puede redactarse un resumen ejecutivo en las lenguas nacionales para procurar la implicación de todas las posibles partes interesadas.

En esta etapa debe disponerse de un documento de síntesis en el que se ofrezca una visión global de lo que, idealmente, podría alcanzarse en el plazo de unos años.

¿Cómo proceder?

Directrices internacionales, conjuntos de datos, especificaciones y protocolos

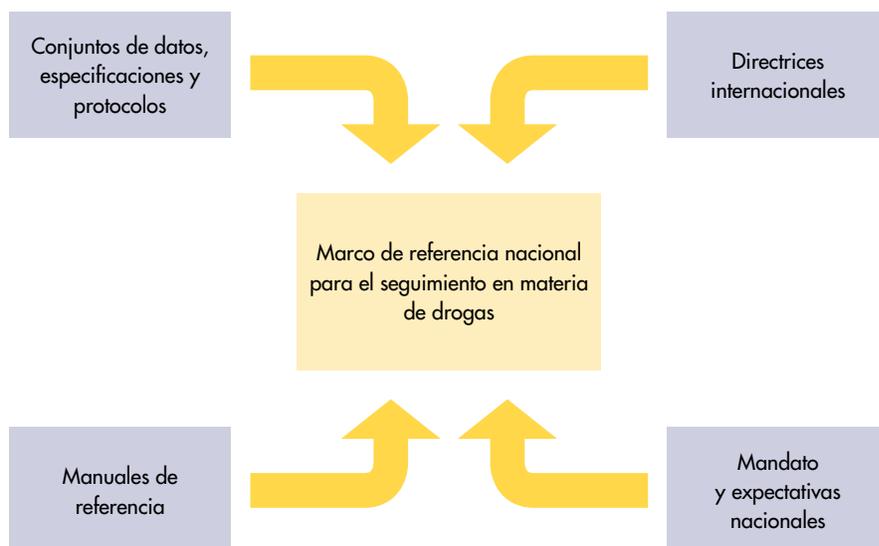
Estos variarán con arreglo a la región geográfica: para la Unión Europea, y los países candidatos y candidatos potenciales a la adhesión a la UE, el conjunto de informes es obligatorio; los Estados miembros de la CICAD-OEA utilizan un marco de referencia diferente basado en el mandato recibido de las Resoluciones de la Asamblea General de la OEA (¹²), y otros países facilitan la información a las Naciones Unidas.

Manuales de referencia

Existen manuales de referencia para algunos protocolos y metodologías específicos, y es posible consultar algunos ejemplos en la caja de herramientas en línea a la que puede accederse en <http://www.emcdda.europa.eu/publications/joint/ndo-handbook>.

⁽¹²⁾ En particular, la Resolución 2537 sobre la CICAD y la Resolución 2556 por la que se aprueba la Estrategia sobre drogas (apartado 12). Para más información, véase <http://www.oas.org/consejo/sp/AG/Documentos/AG05071S01.doc>.

Figura 1: La creación de un marco nacional de referencia



CONSEJOS PARA LA CREACIÓN DE UN OND

Al adoptar un marco nacional de referencia para la elaboración de informes, conviene:

- Adaptar el marco internacional de referencia pertinente a otro de ámbito nacional, teniendo en cuenta el mandato del OND, y traducir dicho marco a la lengua o lenguas nacionales;
- Preparar un documento explicativo en el que se presente el OND, su mandato, metas y objetivos, así como los productos y resultados previstos (con una extensión máxima de tres páginas);
- Preparar un resumen ejecutivo del marco nacional de referencia, con una breve descripción de la información necesaria, e incidir en las ventajas que reportará a escala nacional.

Identificación de fuentes de datos y posibles socios: mapa de información

¿Qué sentido tiene elaborar un mapa?

Antes del establecimiento de un OND, de una forma u otra ya se dispone de información relacionada con las drogas a escala nacional. No obstante, a menudo se plantea el problema de que tal información no se recaba de un modo coordinado y sistemático, y la

situación puede agravarse cuando algunas de las partes interesadas no actúan de manera conjunta.

En este sentido, el objetivo del mapa de información es doble:

Fuentes de información/bases de datos

El OND debe determinar en primer lugar qué información se encuentra ya disponible, mediante la identificación y la clasificación de las fuentes de información existentes, relativas tanto a la demanda como a la oferta. La elaboración de este «mapa» no es un ejercicio aislado; se trata de un documento vivo que ha de actualizarse de manera constante para reflejar las nuevas necesidades de información, o las nuevas fuentes de datos.

Fuentes de conocimiento técnico especializado disponibles

Los datos relacionados con el complejo fenómeno de las drogas revisten escaso valor si no se sitúan en un contexto y se analizan. Es muy importante identificar a los expertos y profesionales nacionales capaces de contribuir a la mejora de la comprensión de la situación nacional, y de la elaboración de informes sobre la misma.

Por tanto, la elaboración de un mapa de información permite:

- realizar un inventario de los datos y la información disponibles;
- establecer un primer contacto con posibles miembros de una red;
- promover el proyecto de constitución de un observatorio nacional de drogas.

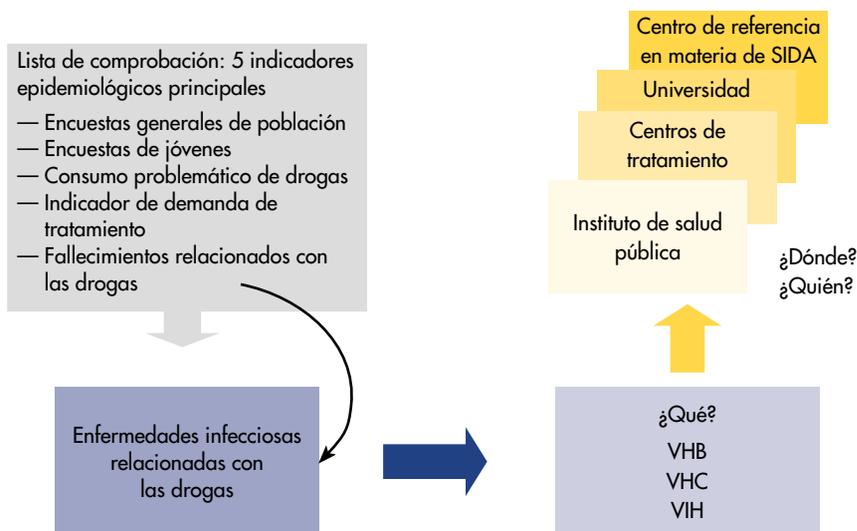
¿Cómo preparar el mapa?

Inicialmente, puede resultar difícil determinar con quiénes conviene ponerse en contacto, y los lugares donde encontrarlos. Por esta razón, se requiere una lista de comprobación que permita identificar las áreas, sectores e Instituciones a los que hay que dirigirse.

Una vez identificado un grupo de Instituciones, puede emprenderse una búsqueda pormenorizada de personas e información de contacto. En la actualidad, tal información puede obtenerse con facilidad, a través de Internet y de directorios de la Administración pública. A continuación, estos contactos potenciales se incluyen en la misma lista de comprobación, con el fin de determinar posibles lagunas y la necesidad de seguir investigando.

Tras una ulterior revisión de los contactos, es muy probable que parte de la información deba modificarse (errores en el nombre o el departamento, nuevos datos, etc.), pero es muy importante que se realice un seguimiento de tales cambios, ya que constituyen una parte relevante de la memoria del mapa de información.

Figura 2: Ejemplo de una lista de comprobación: enfermedades infecciosas relacionadas con las drogas



En esta fase, antes de ponerse en contacto con las personas, es útil preparar un documento de una página en el que se refieran:

- el alcance del proyecto (= establecer un observatorio nacional de drogas);
- la autoridad que decidió la puesta en marcha de esta iniciativa, o que la respalda (= importancia de la actividad);
- la institución y el encargado del proyecto (= legitimidad del promotor del OND);
- la finalidad de la reunión que se organizará (= identificar datos y fuentes de conocimiento técnico especializado);
- el resultado previsto de este inventario (= un mapa de información, y un grupo de trabajo nacional).

Una vez que se haya identificado a las personas de contacto pertinentes, se les remitirá este documento de síntesis, de cara a la preparación de la primera reunión.

El envío de este documento ayuda a las personas e instituciones interesadas a: (1) comprender y recordar el objeto de la reunión; (2) preparar la información que puede resultar de utilidad a tal efecto; y (3) explicar a los demás expertos a los que se invitará cuál es el objetivo y el contexto del ejercicio.

Por tanto, resulta útil preparar tres o cuatro frases que puedan emplearse en una breve introducción en un primer contacto por teléfono o en persona (véase la referencia a la «presentación del ascensor» en el capítulo 6).

De hecho, al comienzo del proceso de elaboración del mapa de información, el objetivo es entablar contacto con las personas identificadas antes de enviar cualquier documento explicativo. Esto es necesario para asegurarse de que se trata de la persona correcta y pertinente, así como para llamar la atención de la misma respecto al proyecto, con el fin de que, con un poco de suerte, se muestre más receptiva en cuanto al documento y a la propuesta que recibirá más adelante.

Encuestas, estudios de viabilidad, cartas o mensajes de correo electrónico: todos constituyen medios efectivos para realizar una rápida evaluación; sin embargo, el contacto personal resulta esencial para el éxito de cualquier proyecto. Las personas pueden facilitar o ralentizar el proceso, ya sea porque les parece interesante, o porque se sienten amenazadas al compartir sus datos y, posiblemente, su responsabilidad. En este sentido, el contacto personal para generar confianza es primordial en esta fase del proceso.

Del mismo modo, el personal clave del OND deberá reunirse a menudo con las personas de contacto, con el fin de identificar y encontrar posibles recursos en cuanto a conocimientos técnicos especializados y, en el mejor de los casos, futuros socios.

¿Qué debe contener el mapa de información?

El mapa completado debe ser un resumen de la situación relativa a la disponibilidad de información relacionada con las drogas, en el que se describan tanto pormenores técnicos acerca de la propiedad, el procesamiento, el software, el almacenamiento, la cobertura, etc. de los datos, como las virtudes y deficiencias de los datos sobre drogas disponibles.

Por «información» y «datos relacionados con las drogas» se entenderá toda información de índole cuantitativa o cualitativa recabada de manera rutinaria, sistemática o *ad hoc*, que tenga que ver con uno o varios aspectos del fenómeno de las drogas.

Por cada fuente de información, el mapa contendrá un registro de los siguientes elementos (en orden) ⁽¹³⁾:

- nombre y descripción de los datos;
- tipo de datos;
- proveedor: institución y dirección;
- persona de contacto (sus datos completos);
- finalidad de la base de datos o el sistema de recogida de datos;
- unidad estadística (p. ej., persona, prueba, delito) o asunto específico tratado y su definición;
- características de la población considerada;
- cobertura geográfica;

⁽¹³⁾ Véase la plantilla y las directrices para el mapa de información que figuran en la caja de herramientas en línea en <http://www.emcdda.europa.eu/publications/joint/ndo-handbook>.

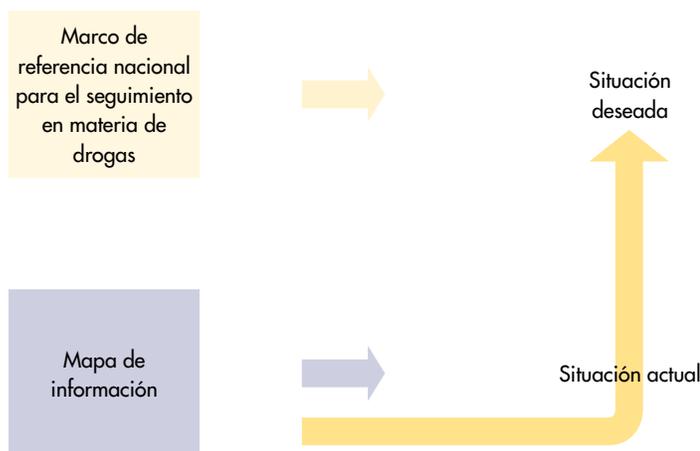
- cobertura institucional;
- periodicidad;
- fuente(s) de financiación de la obtención de datos.

Una vez completada, la primera versión del mapa de información deberá enviarse a todas las entidades asociadas y contribuyentes, junto con un cuadro de resumen en el que se pongan de relieve los datos disponibles y las lagunas de conocimiento, con el fin de: solicitar información de referencia y comprobación; procurar la aprobación del documento, o el consenso respecto al mismo; y obtener ayuda para la determinación de posibles fuentes de información o conocimiento técnico especializado complementarias. Se remitirá a todas las entidades asociadas una versión definitiva, una vez que se hayan corregido los errores y se hayan cubierto las lagunas existentes.

En principio, en esta fase, la información recabada de tales entidades asociadas debe ser precisa. Puede que algunas estén interesadas en cooperar, y otras se muestren reacias. Esta cuestión puede abordarse al configurar la red.

Al finalizar esta fase, el OND y sus interlocutores dispondrán de una primera visión general de la «situación presente» en cuanto al mapa de información, que deberá compararse con la «situación deseada» según se refiere en el marco de referencia para el seguimiento de las drogas.

Figura 3: Vínculos entre el mapa de información y el marco de referencia nacional





CONSEJOS PARA LA CREACIÓN DE UN OND

Al iniciar el ejercicio de elaboración del mapa de información, conviene:

- (1) Identificar a los principales interlocutores, (2) comunicarles sus objetivos, (3) organizar una reunión para recabar información;
- Enviar un documento explicativo, de manera que sus personas de contacto puedan concertar reuniones con posibles fuentes de información y con expertos;
- Concertar reuniones conjuntas con varios expertos e instituciones representativas: esto le ayudará a recabar más información, y propiciará que las personas se conozcan;
- Si las reuniones en persona no son posibles (tamaño del país, restricciones presupuestarias), utilizar videoconferencias u otro evento (p. ej., una conferencia) a la que asistan los expertos o directivos de las instituciones a los que desea conocer;
- Enviar a sus personas de contacto los asuntos primordiales tratados en la reunión, para que faciliten su información de referencia y analicen lo acontecido;
- Enviarles la versión definitiva del mapa de información;
- Mantenerles informados acerca del seguimiento y los resultados.

Establecimiento de un sistema nacional de información sobre drogas

¿Qué sentido tiene un sistema nacional de información sobre drogas?

Por «sistema» entendemos una organización estructurada de fuentes de información heterogéneas que es necesaria para la obtención de un cuadro exhaustivo de la situación de las drogas.

El sistema describe las fuentes y las corrientes de información solicitadas por el sistema nacional de referencia.

Los elementos de este sistema no se encuentran necesariamente conectados mediante relaciones jerárquicas y sus recursos financieros no se originan en una fuente presupuestaria única.

Llegados a este punto, cabe realizar dos observaciones:

- puesto que no existía ninguna estructura global antes del OND, pero sí suele disponerse de cierta información en cada país, el sistema deberá construirse con la participación de las fuentes de información y otros proveedores de datos que se hayan identificado en el mapa de información, que se elabora a través de la creación y del desarrollo de una red nacional de información sobre drogas;

- el proceso de creación del sistema deberá documentarse y someterse a seguimiento: tal es la función del plan nacional de acción para el sistema de información sobre drogas (PNASID; véase página 48).

Paso 1: elaboración de una propuesta de un sistema nacional de información sobre drogas

El mapa de información constituye un requisito previo para organizar el sistema nacional de información sobre drogas.

El siguiente paso consiste en imaginar y proponer una estructura de obtención de datos y elaboración de informes, en la que se describa con detalle la posible aportación que se espera de cada participante y las lagunas existentes en la información disponible. A este respecto, consultar con los agentes potenciales, e informarles, son tareas esenciales para garantizar su aceptación y apoyo.

En la propuesta deberá figurar una descripción inequívoca de los procesos de trabajo y los canales de comunicación.

Un sistema nacional global de información sobre drogas debe constar de dos componentes fundamentales: una red nacional de obtención de datos, y un observatorio nacional de drogas.

- Red nacional de obtención de datos: esta tarea suele efectuarse a distintas escalas (nacional, local, comarcal, municipal, etc.), respecto a diversos aspectos (oferta o demanda), y por diversas instituciones, como ministerios, universidades, centros de investigación y ONG;
- Observatorio nacional de drogas: normalmente, el presupuesto de un OND no cubre el coste de la obtención de datos, salvo en algunos casos en los que no se dispone aún de los mismos, y respecto a los cuáles, el Observatorio ha de cumplir un mandato específico con un presupuesto concreto.

Por tanto, los costes de establecimiento y mantenimiento de un sistema de información sobre drogas no precisan un presupuesto totalmente nuevo. Se trata más de articular y combinar diversas fuentes de información y financiación, con el fin de determinar dónde se encuentran las deficiencias, y de buscar posibles soluciones complementarias.

Paso 2: validación oficial del sistema nacional de información sobre drogas

La propuesta de sistema nacional de información sobre drogas, una vez preparada, ha de recibir la aprobación de las autoridades nacionales. En algunos casos, es posible que deban celebrarse protocolos de cooperación entre diversas instituciones y el OND. Lo mismo puede ocurrir en el caso de que expertos de diferentes instituciones vayan a participar en la labor del OND; por ejemplo, en la elaboración del informe nacional.

Paso 3: plan nacional de acción para el sistema de información sobre drogas (PNASID)

El siguiente paso del proceso comprende la preparación de un plan nacional de acción relativo al sistema de información sobre drogas (PNASID), en el que se combina la información con el fin de determinar los objetivos y las acciones que deben realizarse. En el PNASID deberán figurar las directrices relativas a los trabajos que deberán llevarse a cabo en años venideros.

Dependiendo del tipo de datos no disponibles, y de las herramientas necesarias para recabarlos (obtención de datos rutinaria, o estudios y encuestas especiales), puede que tengan que intervenir diferentes agentes, y los presupuestos variarán en consecuencia.

Aunque los objetivos definen las metas que pretenden alcanzarse en condiciones ideales, puede que falten ciertos medios y recursos al formular el PNASID, y en esta fase, no se garantizará la disposición de recursos presupuestarios adicionales a medio plazo. Por tanto, lo que importa en este caso es determinar y estimar las acciones concretas que se pondrán en marcha a medida que vaya disponiéndose de nuevos recursos. El OND y las entidades asociadas podrán procurarse recursos en una fase posterior.

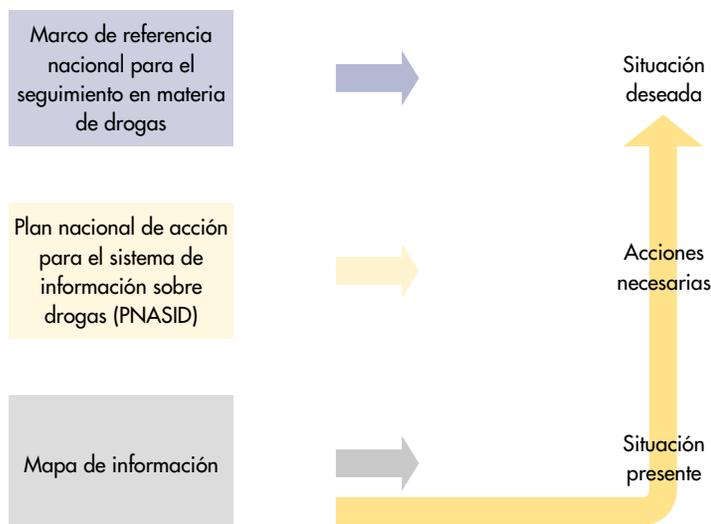
En el PNASID deberán figurar asimismo tres tareas complementarias que son responsabilidad del observatorio nacional de drogas, con arreglo a su mandato y a las restricciones en cuanto a financiación:

- **Obtención de datos:** el OND deberá encargarse de determinar lagunas y necesidades para los ejercicios de recogida de datos adicionales, y de transmitir esta información a las autoridades nacionales. Con arreglo a los medios disponibles, podrá promover, o incluso efectuar, nuevos estudios y encuestas con el fin de corregir las lagunas de conocimiento existentes. El principal objetivo es garantizar que toda nueva encuesta o ejercicio de obtención de datos se atenga a los requisitos y protocolos contenidos en el marco nacional de seguimiento en materia de drogas,
- **Garantía de calidad:** se espera del OND que se ocupe de la documentación y el seguimiento de cada conjunto de datos incluido en el mapa de información, y que proponga medidas y acciones que deban llevarse a cabo junto a sus socios para la mejora de su calidad y pertinencia. Por ejemplo, en la UE, esta labor podrá realizarse en el contexto de los grupos de trabajo nacionales que se constituyen a menudo para la aplicación y el desarrollo de los cinco indicadores epidemiológicos principales del OEDT;
- **Desarrollo de capacidades:** el OND deberá analizar, junto a sus socios, las necesidades de impartir formación adicional sobre cuestiones específicas como el análisis estadístico, los métodos de muestreo, la aplicación de protocolos normalizados, y las medidas de control de la calidad, y sopesará posibles soluciones para atender tales necesidades. A este respecto, el OND también puede desempeñar un papel fundamental en la determinación de oportunidades de financiación adicionales por parte de organismos internacionales.

Con el PNASID, el OND y sus socios determinan las acciones necesarias a largo plazo para aplicar el marco de referencia de seguimiento en materia de drogas, sirviéndose del mapa

de información como punto de partida. En cualquier caso, es importante tener en cuenta que conocer «las acciones necesarias» no significa que todas puedan llevarse a cabo, o que puedan efectuarse al mismo tiempo: se trata únicamente de objetivos a largo plazo.

Figura 4: Vínculos entre el mapa de información, el PNASID y el marco nacional de referencia para el seguimiento



Una vez que el PNASID es avalado por sus principales participantes, el OND puede preparar un programa de trabajo anual. En algunos países, los dos ejercicios (PNASID + plan anual de trabajo) se fusionan en un único documento.

En el PNASID figuran las directrices y las acciones necesarias para desarrollar el sistema nacional de seguimiento en materia de drogas: no se decide anticipadamente lo que se hará o no; esta tarea, en muchos casos, no es responsabilidad del OND ⁽¹⁴⁾.

⁽¹⁴⁾ En última instancia, el OND no puede asumir responsabilidades por decisiones que se encuentran fuera de su alcance, pero puede contribuir a que se influya en decisiones relevantes.



CONSEJOS PARA LA CREACIÓN DE UN OND

Para establecer un sistema nacional de información sobre drogas, conviene:

- (1) Preparar una propuesta de sistema nacional de información sobre drogas, (2) conseguir que las autoridades nacionales aprueben dicho sistema, (3) elaborar un plan nacional de acción (PNASID);
- Considerar los resultados concretos y su pertinencia;
- Construir un sistema transparente;
- La colaboración con los socios se fundamenta en la creación de redes, y no en un proceso jerárquico o centralizado; sin embargo, el presupuesto y el mandato pueden ayudar;
- Puede haber otras posibilidades de financiación: hay que tener una idea clara de las necesidades y los costes;
- Estar preparado para ofrecer respuestas breves, sencillas e inequívocas a las preguntas relativas a su actividad o proyecto.

Creación de una red nacional

¿Qué sentido tiene establecer una red nacional?

El principal reto para los proveedores de datos en el ámbito de la reducción tanto de la demanda, como de la oferta, consiste en aprender a colaborar y compartir información mediante la creación de redes con profesionales de diversos campos, con objetivos, culturas profesionales y tradiciones diferentes.

La creación de redes y asociaciones cumple cuatro fines:

- La combinación de fuentes de información y datos;
- La puesta en común de competencias y capacidades para el análisis y la elaboración de informes;
- La puesta en común de recursos limitados;
- El establecimiento de bases para la mejora de la disponibilidad y la calidad de los datos, y para el fomento de la capacidad para el análisis de los mismos.

Los principios esenciales que subyacen a esta labor son:

Igualdad de los socios

Todos los socios tienen los mismos derechos y obligaciones, sin preeminencia de ninguno en particular.

Red = liderazgo + gestión participativa

La relación entre los socios no es jerárquica, pero la red existe en torno a un proyecto coordinado bajo el liderazgo del OND. El papel del OND consiste en mantener el proyecto en el camino correcto, orientando el proceso de colaboración hacia la consecución de un objetivo común.

Respeto de las competencias, la autoría y la propiedad

Las aportaciones de los socios, y especialmente en lo que se refiere a los productos generados por el OND, deben ser reconocidas; las competencias disponibles en la red deben emplearse y reconocerse igualmente. Es importante que el personal del OND conozca sus propios límites y se sirva de los conocimientos técnicos especializados complementarios que se encuentren disponibles. El nombre de todos los autores y colaboradores deberá consignarse en los informes publicados.

Procurar el beneficio mutuo en la cooperación

El mandato y el papel del OND no pueden garantizar la participación únicamente de expertos pertinentes, ni que el Observatorio reciba datos de calidad. La motivación y la participación no pueden forzarse; se logran mediante una sólida comunicación y un beneficio mutuo inequívoco. Algunos de los proveedores de datos efectivos y potenciales son médicos y profesionales de campos cuya finalidad principal no consiste en tareas administrativas como la cumplimentación y la obtención de cuestionarios: necesitan saber por qué es útil esta labor, y deben percibir un beneficio directo o indirecto a cambio de su esfuerzo.

La comunicación es vital

La razón de ser de una red es el intercambio de información entre sus miembros. En el caso de las redes establecidas a iniciativa o petición del OND o las autoridades nacionales, el papel de coordinación del primero ha de ser bidireccional. Una red no puede funcionar ni sobrevivir si cumple únicamente el fin de enviar información a un núcleo central una o dos veces al año: es responsabilidad del OND animar la red, comunicar a los socios las actividades en curso, y evaluar la manera en que la red les pueda resultar de mayor utilidad (este aspecto se elaborará con mayor detenimiento en el apartado de Diagnóstico estratégico del capítulo 6).

Ejemplo de una red nacional de información sobre drogas

En el país X, una red nacional de información sobre drogas podría combinar Instituciones y recursos como los siguientes:

- Ministerio de Sanidad (datos sobre consumidores de drogas en tratamiento, y sobre enfermedades infecciosas relacionadas con las drogas);
- Ministerio del Interior (datos sobre incautaciones, precios, calidad, delitos relacionados con las drogas);
- Comité Interministerial sobre Drogas (financiación del personal del OND que coordina la producción del informe nacional y encargado del cumplimiento de las obligaciones sobre elaboración de informes nacionales);
- dos universidades, con dos alumnos de doctorado dedicados a la investigación (uno de ellos, de la seroprevalencia en poblaciones ocultas, y el otro, de los consumidores de drogas en prisión), con fondos adicionales de la OMS u otro organismo internacional;
- el Banco Mundial u otro donante internacional (una encuesta general de población y un sistema electrónico de obtención de datos sobre consumidores de drogas en tratamiento);
- otros organismos internacionales, para la realización de encuestas *ad hoc* y estudios cualitativos entre consumidores de drogas;
- laboratorios, para la identificación de nuevas drogas y la determinación de sus consecuencias;
- el observatorio nacional de drogas, en su papel de coordinador de la red en su conjunto.

¿Cómo desarrollar la red?

Siempre que sea posible, sobre la base de los expertos y las Instituciones identificados en el ejercicio de formulación del mapa de información, se establecerá un grupo de trabajo nacional respecto a cada conjunto de indicadores y datos esenciales, así como para la elaboración de informes nacionales.

Alentar y ayudar a estos grupos a definir objetivos alcanzables con los recursos existentes, con el fin de garantizar un (mejor) seguimiento de la situación en materia de drogas en el país.

Proporcionar a todos los grupos de trabajo nacionales información periódica acerca de las actividades y los logros de los demás grupos.

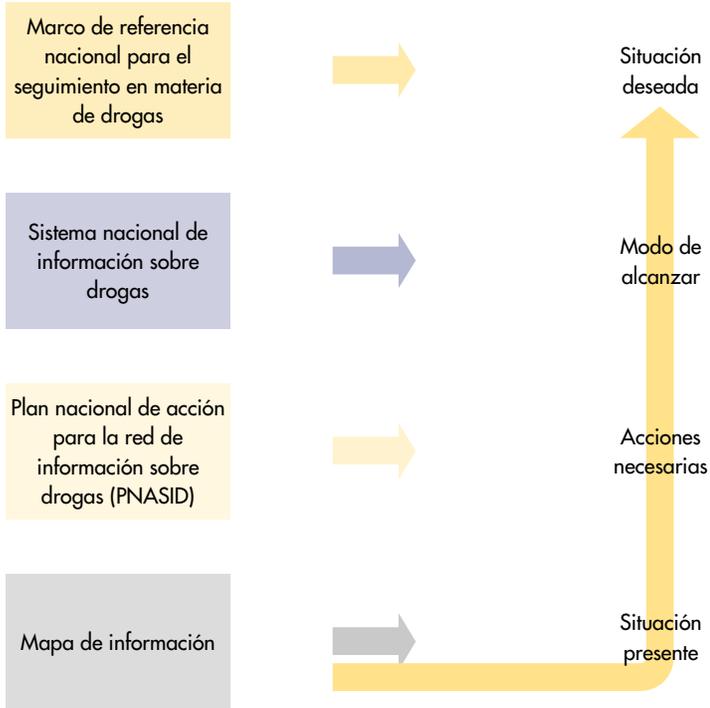
Organizar una reunión nacional con periodicidad anual o bianual, en la que se presente y debata el informe nacional y los datos nacionales que se hayan facilitado.

Identificar con los grupos necesidades de mejora, perspectivas para la renovación o la mejora de la recogida de datos y cualesquiera otros estudios *ad hoc*, y ejercer como facilitador respecto al acceso a la información sobre posibles fuentes de financiación.

Los convenios o acuerdos pueden contribuir a formalizar la cooperación, pero no pueden reemplazar la motivación de los socios.

Ésta es una de las funciones primordiales de la red (véase la figura 5): puede facilitar la respuesta a la pregunta «¿cómo vamos a llegar a la situación deseada?» Básicamente, la red ayuda a definir, y después a trasladar, el PNASID a la realidad.

Figura 5: El papel primordial de la red nacional de información sobre drogas en el PNASID





CONSEJOS PARA LA CREACIÓN DE UN OND

Al crear una red nacional de información sobre drogas, conviene:

- Presentar las misiones del OND y la red nacional de información sobre drogas: el objetivo último es atender las obligaciones nacionales en materia de elaboración de informes;
- Establecer grupos de trabajo sobre las principales áreas de información (1);
- Respetar a los socios y poner de relieve su labor;
- Asegurarse de poder cumplir las promesas realizadas;
- Considerar los beneficios y las áreas de interés de los socios;
- Asegurarse de que todos los colaboradores ven reconocida su labor;
- Generar confianza lleva mucho tiempo, pero ésta puede perderse rápidamente y para siempre;
- Consultar con los socios, solicitarles su opinión y procurar que revisen las publicaciones del OND;
- Lograr que participen en las actividades de seguimiento;
- Mantener informada a la red, y garantizar que sus miembros mantengan informado al OND;
- Tratar de resultar útil para los socios (p. ej., proporcionar información sobre posibles fuentes de financiación, solicitudes de subvención a organismos internacionales, conferencias internacionales pertinentes);
- Tratar de concertar una reunión cada 1 ó 2 años con sus socios, con el fin de compartir información, examinar las conclusiones de sus informes, y reflexionar sobre las tendencias en curso.

(1) En la Unión Europea, las buenas prácticas indican que se disponga de grupos de trabajo nacionales respecto a los cinco indicadores epidemiológicos principales, a la elaboración de informes nacionales, y a los indicadores relativos al cumplimiento de la legislación, siempre que resulte posible.

Calidad de los datos (15)

Asegurar la calidad debe constituir una parte integral de todo plan nacional de acción para una red de información sobre drogas, siempre que sea realista y en su realización se tengan en cuenta los recursos disponibles.

Su consecución requiere que se determine el significado de «calidad» en el contexto de que se trate, que se especifiquen métodos que permitan garantizar su presencia; y que se establezcan maneras de medirla para asegurar la conformidad. El control de la calidad de los datos se efectúa mediante el cotejo con un estándar o una especificación fijados.

(15) El asegurar la calidad es la garantía de una organización de que el producto o el servicio que ofrece cumple los estándares de calidad establecidos. Véase el documento del grupo de trabajo de Eurostat titulado 'Assessment of quality in statistics', methodological documents handbook, *How to make a quality report*, 2003.

Asegurar la calidad constituye un importante reto para un OND, y para superarlo, puede optarse por organizar o facilitar actividades de formación dirigidas al personal y los socios del Observatorio, y por definir un proceso inequívoco para garantizar la calidad. El OND desempeña un papel fundamental en la sensibilización respecto a esta cuestión entre sus socios, así como en el fomento de un consenso respecto a los pasos concretos que deben darse para mejorar la calidad de los datos recabados.

La estrategia de creación de redes de un OND también puede contribuir a motivar a los proveedores de información para que proporcionen datos de calidad y avancen en el tratamiento de la cuestión de la calidad como parte del proceso de obtención de datos.

¿Cómo puede controlarse y mejorar la calidad de los datos?

Optimizar la calidad de la información sobre las cuestiones relacionadas con las drogas, tras una identificación inicial de posibles problemas y deficiencias, puede conseguirse mediante el establecimiento de nuevas fuentes de información y el refuerzo de capacidades.

En esta tarea, el OND puede optar por utilizar materiales metodológicos disponibles de organismos especializados, como el OEDT, la OMS, la ONUDD y otros ⁽¹⁶⁾. Una vez concluido este proceso, facilite a sus socios un informe final, en el que se resuman los puntos fuertes y débiles en cuanto a la calidad de los datos, así como recomendaciones respecto a cambios y mejoras.

⁽¹⁶⁾ Véase la caja de herramientas en línea en: <http://www.emcdda.europa.eu/publications/joint/ndo-handbook>.



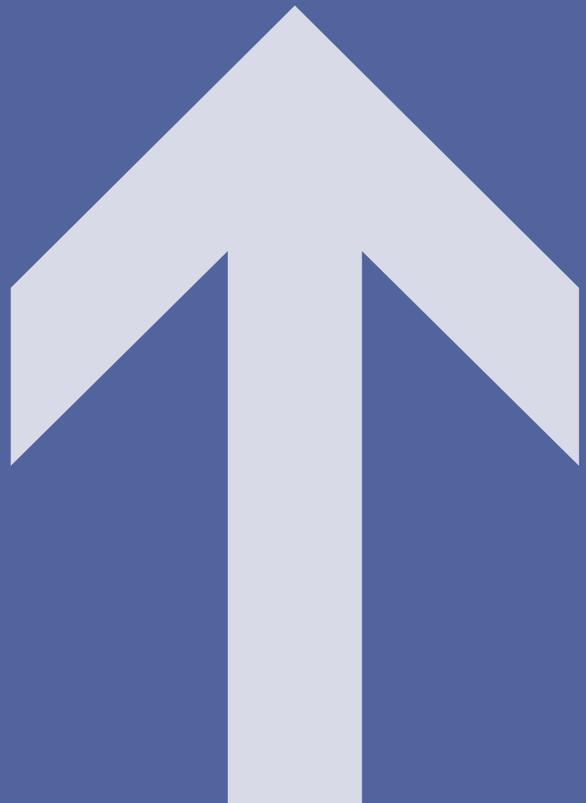
CONSEJOS PARA LA CREACIÓN DE UN OND ⁽¹⁾

Al desarrollar el asegurar de la calidad, conviene:

- Participar en grupos de trabajo y otras actividades de creación de redes;
- Trabajar en colaboración con las reuniones de expertos internacionales o regionales pertinentes, y con subproyectos sobre esta cuestión, o participar en dichas reuniones y proyectos;
- Llevar a cabo una revisión formal de la calidad y la disponibilidad de los datos a escala nacional con un grupo de expertos;
- Comparar los resultados con directrices y normas internacionales;
- Promover la cooperación mediante proyectos de menor dimensión, menos ambiciosos y con mayor probabilidad de éxito;
- ¿Qué puede hacer el OND para mejorar la calidad de la información?
- Ocuparse de la comprobación y el seguimiento de la información poco clara;
- Ofrecer directrices (p. ej., listas de comprobación, herramientas de asistencia metodológica de organismos internacionales);
- Comunicar sus estándares de calidad de manera inequívoca;
- No aceptar información de baja calidad;
- Proporcionar información de referencia definitiva sobre calidad, y organizar o apoyar la provisión de formación a los socios.

Recuerde que todo avance en este ámbito dependerá de su capacidad para procurar el consenso.

⁽¹⁾ Inspirado en una presentación a cargo del Dr. Colin Taylor, 'Assessing data quality' (La evaluación de la calidad de los datos), curso académico especializado de Reitox, Tesalónica, junio de 2004 (sin publicar).



Capítulo 4

Funcionamiento de un observatorio nacional de drogas: análisis e interpretación

Objetivo y estrategia

¿Cómo analizar la información recabada?

El objetivo de esta función esencial consiste en interpretar y presentar datos heterogéneos en los que se combina información cuantitativa y cualitativa con el fin de ofrecer una visión global de la situación en materia de drogas.

Este proceso fundamental conllevará las tareas que siguen:

- trabajo con datos cuantitativos;
- análisis de información cualitativa;
- interpretación y presentación conjunta de todas las fuentes de información.

Análisis de datos cuantitativos

En este apartado se ofrece una visión general de los principales criterios que deben tenerse en cuenta al comprobar y analizar los datos cuantitativos facilitados al OND, y se incluyen ejemplos concretos cuando resulta pertinente.

En la caja de herramientas en línea del manual ⁽¹⁾ figura información más detallada acerca de los métodos estadísticos y los protocolos específicos para la obtención de datos.

Antes de examinar esta cuestión, debemos subrayar que, en muchos casos, los datos utilizados por el OND para sus funciones de seguimiento y elaboración de informes son «secundarios», es decir, que son recabados y analizados por determinadas instituciones y organismos para atender otros fines.

Aunque el OND puede intervenir también directa o indirectamente en algunos ejercicios de obtención de datos como supervisor, estos «datos de segunda mano» obligan al OND a disponer de personal con conocimientos técnicos especializados sustanciales en el tratamiento y el análisis de datos y estadísticas. Asimismo, es importante que el personal lleve un registro de toda la información relacionada con los datos utilizados para la elaboración de informes.

⁽¹⁾ Véase: <http://www.emcdda.europa.eu/publications/joint/ndo-handbook>.

Fuentes comunes de datos cuantitativos sobre drogas

Registros y archivos públicos

En los registros de la Administración figura, en general, todo tipo de datos cuantitativos que se recaban oficialmente a escala estatal, desde estadísticas nacionales de salud y economía, a otras más específicas, como las relacionadas con la delincuencia o los registros de tratamientos. En la mayoría de los casos, estos datos se recaban de manera sistemática.

Tales datos y estadísticas suelen proporcionar información sobre todos los casos registrados en el país (p. ej., urgencias mortales acaecidas en un período determinado) y, por tanto, se consideran referidos a una población estadística general (frente a las encuestas en las que se estudia una muestra de una población de referencia).

En el caso del seguimiento de la situación en materia de drogas realizado en la Unión Europea por el OEDT, esta definición cubre, por ejemplo, los datos cuantitativos recabados sobre fallecimientos relacionados con las drogas (a través de registros de mortalidad general, y registros especiales de fallecimientos relacionados con las drogas), sobre consumidores de drogas sometidos a tratamiento (a través de sistemas de información sobre tratamiento de drogodependencias), y sobre enfermedades infecciosas relacionadas con las drogas (mediante un sistema de vigilancia de las enfermedades infecciosas). Por extensión, los datos recogidos sistemáticamente en el área de la aplicación de la ley, como los relativos a las detenciones y las incautaciones relacionadas con las drogas, o los registros de resoluciones judiciales, por ejemplo, también los cubre dicha definición (para más información, véase el apartado «La adopción de herramientas internacionales de referencia» del capítulo 3).

Encuestas

Otra categoría importante de datos recabados por observatorios nacionales de drogas es la de los que proceden de encuestas organizadas periódicamente, o *ad hoc*.

Los estudios pueden llevarse a cabo, en todo o en parte, mediante la ayuda financiera proporcionada por Instituciones públicas, agencias y otros organismos internacionales, universidades, organizaciones privadas o el propio OND.

Es importante evaluar si tales estudios aplican protocolos y metodologías internacionales normalizados.

En lo que se refiere a las encuestas organizadas de manera periódica, las utilizadas más comúnmente para el seguimiento de la situación en materia de drogas son las encuestas generales de población, y las de consumo de drogas por niños en edad escolar (véase el apartado titulado «Adopción de herramientas internacionales de referencia» del capítulo 3).

Los estudios *ad hoc* pueden consistir en encuestas entre grupos específicos de la población que corren un alto riesgo de consumir drogas (como las personas sin hogar y los reclusos),

o sobre enfermedades infecciosas relacionadas con las drogas, por ejemplo. Una encuesta se utiliza para describir una situación en una determinada población y en un momento concreto. Los datos recabados en el área de las «respuestas al problema de las drogas» pueden incluirse asimismo en este grupo.

Los estudios de series temporales constituyen un caso especial, además de una fuente de información muy interesante. Existen esencialmente en dos áreas:

- estudios de cohortes (cohortes de tratamiento, cohortes de nacimiento, cohortes especiales);
- series transversales repetidas; por ejemplo, encuestas en centros escolares.

Métodos de estimación indirecta

Aunque los datos obtenidos mediante encuestas y en registros públicos permiten cierto tipo de medición, hay algunas áreas y determinados aspectos de la situación en materia de drogas que no pueden medirse directamente.

Así ocurre especialmente cuando se trata de conocer el número de consumidores de drogas problemáticos o intensivos en un país: dentro de esta población «oculta», sólo algunos están en contacto con los servicios del Estado, en su mayoría a través de los sistemas de salud o de justicia.

Por tanto, para establecer una visión aproximada de la situación, es necesario realizar estimaciones sobre la base de una combinación de métodos indirectos en los que se alude a algunos subgrupos fácilmente identificados de la población objetivo (véase el capítulo 3, «La adopción de herramientas internacionales de referencia»).

Importancia de los metadatos estadísticos

¿Qué son los metadatos?

«Los metadatos proporcionan información sobre los datos, y acerca de los procesos de producción y utilización de los datos. Se trata de datos necesarios para la producción y el uso adecuados de los datos de los que informan» (2).

Los metadatos nos permiten conocer la manera en que se obtuvieron los datos, lo que describen y a lo que se refieren estos, y la fiabilidad y comparabilidad de la información proporcionada.

(2) 'Guidelines for the Modelling of Statistical Data and Metadata' (Directrices para la modelación de datos y metadatos estadísticos), Comisión de Estadística de las Naciones Unidas y Comisión Económica para Europa, Naciones Unidas, Ginebra, 1995.

Pueden facilitar la respuesta a preguntas como las que siguen:

- De qué tipo de estudio hablamos: ¿forma parte de un ejercicio sistemático de obtención de datos? ¿Forma parte de otro grupo de estudios que se vayan a comparar, o es un estudio aislado?
- Si los datos se recaban sistemáticamente, ¿cuál es su origen, cómo se organiza la obtención de datos?
- ¿Proceden los datos de a) órganos de la Administración reconocidos, b) organizaciones privadas o de voluntarios, o c) universidades y centros de investigación? Si la respuesta es b), ¿se dispone en el país un sistema para autorizar y supervisar estos servicios (p. ej., ONG que proporcionen algún tipo de tratamiento, sin que las autoridades nacionales entreguen certificación alguna)?
- ¿Utilizan las fuentes procedimientos de obtención de datos normalizados y sistemáticos, o se recaban los datos sirviendo otros fines (p. ej., seguimiento de un tratamiento, frente a operaciones policiales)?
- ¿Disponen las fuentes de un sistema oficial de evaluación para el aseguramiento de la calidad de los datos? ¿Se han efectuado recientemente revisiones de los procedimientos y la calidad? ¿Existen revisiones formales de la calidad de los datos? ¿Se dispone de estas revisiones formales a escala nacional? ¿Qué suelen hacer las fuentes de datos para evaluar su propia calidad? ¿Cómo consideran sus cifras? Los estudios y los datos ¿se publicaron en una revista científica, o se sometieron a una revisión por parte de expertos independientes?

Los metadatos son tan importantes como los datos en sí, y deben ser conservados y actualizados por el observatorio nacional de drogas, con arreglo a lo que se denomina en ocasiones el «sistema de metadatos estadísticos».

Cómo evaluar datos cuantitativos

A continuación describiremos brevemente cuatro grupos de criterios para la evaluación de información cuantitativa: definiciones, representatividad, validez y fiabilidad.

Definiciones

Una definición es una exposición breve y precisa del significado de un término, una cuestión, una medida o una expresión. Para comprender un determinado estudio y saber cómo combinar los datos recabados o recibidos, el OND ha de evaluar si se han adoptado definiciones inequívocas, válidas y comunes, así como la manera en que se aplican las mismas.

Las cuestiones que siguen pueden orientar al OND en su tarea:

- ¿Existen definiciones normalizadas y se aplican de manera uniforme desde un punto de vista geográfico y temporal en el país?

- ¿Existe algún documento de referencia en el que se presenten y expliquen las definiciones del caso, y se garantizó la oferta de formación o seguimiento con el fin de asegurar que tales definiciones se utilicen del mismo modo en todos los ámbitos?
- ¿Las mediciones facilitadas son claras y precisas (p. ej., no limitarse a indicar si se ha «consumido cannabis», sino si se ha «consumido cannabis más de 40 veces a lo largo de la vida»)?
- ¿El período utilizado para describir la prevalencia es coherente con los protocolos normalizados, y se han definido los grupos de edad con arreglo a los estándares internacionales?

Las conclusiones han de documentarse e incluirse en el registro de datos del OND.

Cuando el OND detecte problemas respecto a la compatibilidad de las definiciones y su aplicación con las normas y protocolos internacionales, debe analizar con los proveedores de datos las razones de tales discrepancias, y tratar de encontrar soluciones.

Representatividad

Una consideración fundamental para el OND consiste en determinar si los datos obtenidos son representativos de la población establecida como objetivo. En lo que respecta a las estadísticas y los registros de la Administración, la cuestión consiste en establecer si los registros abarcan a la población objetivo en su conjunto. Cuando se haya empleado el muestreo, el método elegido al efecto puede determinar si la muestra es representativa de la población objetivo, o de algún subconjunto de la misma ⁽³⁾.

A continuación se refieren algunas cuestiones clave ⁽⁴⁾ que pueden ayudar al OND a avanzar en la determinación de la representatividad de los datos recibidos. Para una evaluación más detenida, el OND deberá o bien disponer de un estadístico con dedicación a tiempo completo, o bien contar con los servicios de un estadístico que trabaje, por ejemplo, en una universidad, o en un instituto de salud pública.

Cobertura geográfica

¿Se dispone de una verdadera cobertura nacional, o se cubren todas las regiones, pero sólo en cierta medida?

¿Se cuenta con información sobre áreas locales: tamaños de las ciudades, áreas de captación, áreas no consideradas? y ¿permite la cobertura geográfica establecer desgloses de escala subnacional?

⁽³⁾ Golbeck, A. L., 'Evaluating statistical validity of research reports: a guide for managers, planners and researchers', United States Department of Agriculture, Pacific Southwest Forest and Range Experiment Station, *General Technical Report PSW-87*, mayo de 1986.

⁽⁴⁾ Inspirado en una presentación a cargo del Dr. Colin Taylor, 'Assessing data quality' (La evaluación de la calidad de los datos), curso académico especializado de Reitox, Tesalónica, junio de 2004 (sin publicar).

¿Es el muestreo representativo únicamente a escala nacional, o satisface los criterios correspondientes a las áreas subnacionales?

Cobertura poblacional

¿Cubren los datos el conjunto de la población, o sólo una parte (p. ej., ciertos grupos de edad, personas en tratamiento o ingresadas en hospitales, reclusos, empleados, personas que pueden permitirse un tratamiento)?

¿Están presentes en la fuente de datos peculiaridades geográficas conocidas (p. ej., grupos minoritarios)?

¿Existen preferencias en cuanto al desglose (p. ej., ciertos grupos de edad, o de género)?

¿Se ha producido un sobremuestreo de un determinado subgrupo de la población con el fin de propiciar un análisis más pormenorizado de su situación?

Cambios en la cobertura

¿Se producen cambios en cuanto a la cobertura? ¿Por qué?

¿Se debe al hecho de que las agencias participantes se han ampliado o modificado, a cambios en los requisitos legales, o a la extensión de las definiciones de casos (registros de fallecimientos, procedimientos post mórtem, modificación de las prácticas de codificación CIE)?

Observaciones adicionales sobre muestreo

La distinción más común entre métodos de muestreo alude a su condición de probabilísticos (muestreo aleatorio simple, muestreo aleatorio simplificado, o combinaciones de los mismos), o no probabilísticos (muestreo dirigido, muestreo de tipo «bola de nieve», etc.).

Un factor fundamental para determinar qué método de muestreo probabilístico se emplea es la disponibilidad o no de un marco de muestreo coherente, o un listado de la población objetivo. Los métodos probabilísticos, aplicados correctamente, permiten que se efectúen generalizaciones respecto a la población consignada en el marco de muestreo, con indicaciones del error de muestreo en forma de intervalos de confianza. El muestreo no probabilístico se utiliza cuando el investigador desea analizar una experiencia, estudiar un fenómeno o desarrollar una nueva teoría.

Esta modalidad se asocia al muestreo cualitativo y se concentra en la saturación (describe la experiencia o el fenómeno en su totalidad), y no en la generalizabilidad (garantizar que los resultados representen a la población de la que se extrajo la muestra).

En principio, si los resultados del estudio han de ser generalizables, es necesario garantizar la representatividad de la muestra. Esto implica que es importante para el OND disponer de acceso a los encargados de poner en marcha la encuesta, y no sólo a las cifras generadas,

sino también a la información sobre el método de muestreo utilizado y a la ejecución de la encuesta.

Validez

¿Cómo puede evaluarse la validez de un estudio?

Cuando un estudio mide lo que se propone medir, es válido.

Disciplinas diferentes pueden hacer referencia a tipos de validez distintos; sin embargo, en el caso de los estudios cuantitativos, lo que importa garantizar es que:

- la medida sea pertinente respecto a la población del estudio;
- la medida sea pertinente respecto a los expertos en la materia;
- la evaluación de actitudes de la población de la encuesta permita predecir factores externos a la actitud, o sea conforme con estos;
- las respuestas se relacionen con otros factores afines de la manera prevista.

Para obtener definiciones, es posible consultar textos sobre metodologías normalizadas ⁽⁵⁾.

Revisten especial interés para un OND cuestiones como la existencia o no de referencias bibliográficas relacionadas con la validez de las herramientas utilizadas en el estudio, y en caso de que existan, si es conforme el uso dado a las herramientas en el estudio con lo referido en la bibliografía. ¿Existen publicaciones asociadas, informes, revistas, o revisiones de expertos independientes que puedan ayudar a valorar la calidad de los resultados y de su interpretación?

Al evaluar la validez de los estudios y las encuestas, deberá prestarse especial atención a posibles sesgos, y a errores no aleatorios o sistemáticos, contenidos en los datos. Entre las fuentes de sesgo pueden figurar los métodos de muestreo, la redacción de las preguntas, y las técnicas de entrevista.

Sesgo en la recogida de datos

Este criterio atañe a las dificultades técnicas que pueden plantearse, repercutir en el estudio e introducir un sesgo en los resultados. A tal efecto, conviene comprobar:

- lo que se previó en caso de falta de respuesta: posible sesgo y supuestos en caso de omisión;
- qué controles se efectuaron respecto a los encuestados que no contestaron; si había alguna decisión que debieran adoptar los entrevistadores que pudiera influir en el método de muestreo, o afectar a éste.

⁽⁵⁾ Véase, por ejemplo, Carmines, E. G. y Zeller, R. A. (1979), 'Reliability and Validity Assessment', Sage Publications, Londres.

Métodos de análisis

Deberá disponerse de información complementaria respecto a

- la descripción del análisis, en su caso;
- la descripción del software estadístico o cualitativo que se utilizó.

Cuestionarios

¿Utilizan los autores escalas reconocidas y conocidas? ¿Cómo se evalúa su validez y coherencia?

Técnicas de entrevista

¿Cómo se reclutó a los entrevistadores? ¿Cuál era la relación entre el entrevistador y el encuestado (formal, oficial, amigos, alumno, estudio de mercado privado)?

¿Quién se encontraba presente en la entrevista o durante la cumplimentación del cuestionario, y cuál era su estatus (padre, profesor en un colegio, médico encargado de la prescripción, profesional, policía)?

Duración, autocumplimentación y confidencialidad. ¿Cómo se garantiza la confidencialidad, y qué probabilidad existe de que se perciba como garantizada?

Fiabilidad

Los indicadores son medidas aproximadas y a menudo imperfectas de la naturaleza y extensión de determinados eventos o resultados relacionados con el consumo de drogas. Es necesario comprobar sistemáticamente la calidad de las fuentes de datos, como requisito previo para su selección e inclusión en un sistema. La cantidad de fuentes de datos utilizadas no proporciona por sí sola un sistema más válido. Las fuentes de datos reflejan los diferentes aspectos del fenómeno.



CONSEJOS PARA LA CREACIÓN DE UN OND (1)

Al analizar conjuntos de datos cuantitativos rutinarios, conviene comprobar:

- ¿Cuál es la fuente de los datos?
- ¿Existe un inventario de servicios relacionados con las drogas?
- ¿Se han contactado todos los servicios relacionados con las drogas?
- ¿Cuál es la cobertura geográfica?
- ¿Cuál es el nivel de participación para la elaboración de informes?
- ¿Hay un único identificador?
- ¿Cuáles son las definiciones de caso?
- ¿Han publicado protocolos internos, o disponen de los mismos?
- ¿Se atienden los protocolos nacionales a los internacionales, y en caso afirmativo, a cuáles?
- ¿Existe un sistema de evaluación reconocido?
- ¿Se ha modificado recientemente el protocolo o el proceso de obtención de datos?
- ¿Se ha comprobado en los datos la existencia de errores lógicos?

Al leer o diseñar un estudio cuantitativo, pregúntese, y en caso necesario, compruebe con sus socios:

- ¿De qué tipo de estudio se trata (sistema de vigilancia, encuesta sobre prevalencia, estudio longitudinal, estudio de cohortes, serie de casos, estudio de control de casos, ensayo de control aleatorizado)?
- ¿Es un estudio nacional, regional, o local?
- ¿Es un estudio aislado, o forma parte de una serie?
- ¿Qué se está midiendo?
- ¿Es apropiado un estudio cuantitativo?
- ¿Es apropiado el diseño del estudio?
- ¿Cuál es la población objetivo, y cuáles son los criterios de inclusión y exclusión?
- ¿Cuál es el tamaño de la muestra y cuáles son los métodos de muestreo?
- ¿Cuál fue la tasa de respuesta?
- ¿Es generalizable el estudio a la población original, y cómo se mide esto?
- ¿Son las mediciones válidas, fiables y comparables? Solicite una copia del cuestionario e información detallada de otros medios de medición.
- ¿Es adecuado el análisis estadístico?
- ¿Se ha obtenido una autorización ética?
- Si se trata de una encuesta sobre prevalencia, ¿se han ponderado los datos y cuentan las proporciones con intervalos de confianza?
- Si se trata de otro tipo de estudio, determine si el método de análisis es adecuado.
- ¿Cuáles son las limitaciones del estudio?
- ¿Quién fue el autor del estudio, y quién lo revisó?
- ¿Quién publicó el estudio: una revista con comité de revisión, una institución dedicada a la investigación, u otra institución?
- En caso de duda, procúrese asesoramiento experto; por ejemplo, de una universidad, un instituto de salud pública, un instituto de investigación o de sus proveedores de datos.

Si se trata de un estudio cualitativo, véase el recuadro en la pág. 72

(1) Inspirado en una presentación a cargo del Dr. Colin Taylor, 'Assessing data quality' (La evaluación de la calidad de los datos), curso académico especializado de Reitox, Tesalónica, junio de 2004 (sin publicar).

Análisis estadístico

Como se ha referido anteriormente, los datos facilitados al OND son a menudo secundarios. Estos datos agregados hacen imposible el análisis estadístico directo. Lógicamente, tal circunstancia puede limitar la capacidad del OND para realizar comparaciones estadísticas entre diferentes grupos o muestras.

El análisis y la interpretación de datos cuantitativos requiere un sólido conocimiento del análisis estadístico y del software estadístico utilizados más comúnmente.

Se espera de un OND que emplee su conocimiento estadístico para evaluar las conclusiones de los informes y las encuestas que haya recibido, así como para realizar el análisis estadístico de los datos primarios, o contribuir al mismo.

Cuando el OND carezca de especialistas en estadística en su plantilla ordinaria, deberá establecerse un acuerdo de cooperación con una universidad o una Institución de investigación científica (p. ej., un instituto de salud público, o un instituto nacional de estadística).

Puesto que la producción y la recogida de datos cuantitativos ocupan un lugar fundamental en las actividades de un OND y la red nacional de información sobre drogas, resulta esencial asegurarse de que los datos presentados cumplan los criterios de calidad más elevados posibles.

La objetividad y la independencia científicas constituyen condiciones esenciales para la legitimidad y la credibilidad de la labor de un OND y de sus socios; toda solución de compromiso socavaría la viabilidad del sistema en su conjunto.

Análisis de datos cualitativos

Datos cualitativos: colocar los datos en un contexto

¿Cómo analizar la información cualitativa? ¿Cómo realizar una interpretación correcta?

Los datos cualitativos que utiliza un OND suelen proceder de dos fuentes diferentes: la información contextual proporcionada por informadores clave, y los estudios formales de investigación cualitativa.

La información contextual proporcionada por informantes clave sobre la situación en materia de drogas abarca cuestiones tales como las pautas actuales o nuevas de conducta respecto al consumo de sustancias, directrices y estándares de tratamiento, evolución y evaluación de programas de prevención, y estrategias y mecanismos de coordinación nacionales, por sólo mencionar algunos aspectos.

Una información de tan amplio alcance requiere herramientas más flexibles y mayor periodicidad en las tareas de recogida que en el caso de los datos cuantitativos. Por

ejemplo, tal información puede recabarse mediante la utilización de cuestionarios estructurados o semiestructurados. Los datos pueden derivarse de encuestas especializadas, en las que se identifica y requiere información destinada a los que trabajan en este campo con experiencia directa en el tema considerado.

Los estudios cualitativos nos brindan la oportunidad de dar sentido a la información cuantitativa, al ahondar en el análisis de:

- el contexto social;
- el significado social de las conductas, y;
- las conductas como parte de una dinámica social de mayor alcance.

En el ámbito del consumo de drogas, se ha comprobado que los estudios cualitativos resultan esenciales para:

- interpretar datos estadísticos y situarlos en un contexto;
- avanzar en el conocimiento de los problemas y las necesidades asociados a diversos patrones de consumo de drogas;
- evaluar el contexto en el que las intervenciones pueden resultar más efectivas;
- facilitar la evaluación de la experiencia de los consumidores de drogas respecto a las intervenciones;
- comprender los nuevos fenómenos de consumo de droga;
- avanzar en el conocimiento de los mercados de droga.

El OND desempeña un importante papel en la realización de inventarios de los resultados de tales estudios en su país, y en la integración de dichos resultados en sus análisis e informes. Puede identificar asimismo aquellas áreas en las que se requieren estudios cualitativos adicionales, y poner en marcha proyectos conjuntos con sus socios si se dispone de los recursos pertinentes.

Los OND afrontan con frecuencia situaciones en las que reciben información cuantitativa limitada que no es suficiente por sí misma para extraer conclusiones claras y precisas. En tales circunstancias, una combinación de información cuantitativa y cualitativa puede ayudarles a obtener una visión más exacta o exhaustiva de la situación de que se trate.



CONSEJOS PARA LA CREACIÓN DE UN OND (1)

Al contextualizar los datos, conviene buscar información complementaria, como la siguiente:

- Contenido y objetivos de las actividades de reducción de la demanda;
- Pautas del consumo de drogas;
- Pruebas científicas de tales actividades;
- Vínculos con datos cuantitativos que describan la situación que constituye el objetivo de la actividad;
- Ubicación de las actividades de reducción de la demanda en la estrategia general de salud pública;
- Informes de evaluación y valoración;
- Normas y directrices metodológicas.

(1) Inspirado en Hillebrand, J., 'Assessing data quality', (La evaluación de la calidad de los datos), curso académico especializado de Reitox, Tesalónica, junio de 2004 (sin publicar).

Cómo evaluar la calidad de los estudios cualitativos

Los estudios cualitativos se caracterizan por una amplia gama de enfoques y técnicas de obtención de datos, y la determinación de la manera de juzgar la calidad de un estudio cualitativo dependerá del enfoque adoptado. Se ha procurado desarrollar criterios en el marco de la investigación cualitativa que sean aceptados comúnmente como sustitutos de lo que los investigadores cuantitativos denominan validez y fiabilidad.

La fuerza de la investigación cualitativa radica en que aborda la relación entre el investigador y el objeto del estudio, y en que se rechaza el concepto de una verdad común.

Con todo, existen algunos aspectos comunes que deben considerarse:

- ¿Definieron los autores una exposición claramente formulada de los objetivos del estudio y la cuestión específica que aborda éste?
- ¿Convenía adoptar un enfoque cualitativo?
- ¿Cómo se seleccionaron la configuración y los temas? En general, los estudios cualitativos no persiguen un «promedio»; se trata de avanzar en el conocimiento de la experiencia de determinados grupos o individuos. Por ejemplo, un estudio cualitativo sobre el consumo de drogas entre mujeres de minorías étnicas que dan a luz en un hospital, con el objetivo de proporcionar directrices a los hospitales, puede optar con toda intención por las mujeres que consumen drogas y tuvieron diferentes experiencias en el parto. En cualquier caso, necesitamos comprender cómo se seleccionó la muestra, con el fin de entender los resultados y extraer conclusiones.

- ¿Qué métodos se utilizaron? ¿Se describen con detalle? La descripción de los métodos no es una tarea fácil en los estudios cualitativos, pero conviene que sea capaz de evaluar si los métodos empleados constituyeron una forma razonable y adecuada de abordar la cuestión objeto de la investigación.
- ¿Qué métodos se emplearon para analizar los datos? Existe una amplia gama de métodos cualitativos, cada uno de ellos con su propia perspectiva metodológica específica.
- ¿Se prestó atención a la fiabilidad de los interobservadores y a la validez de los resultados? Por ejemplo, ¿se impartió formación, o se entregó un manual, a los encuestadores de calle que participaron en las entrevistas?
- ¿Son creíbles los resultados? ¿Qué conclusiones se extrajeron, y están justificadas por los resultados? ¿Satisfacen los resultados las expectativas, o son contradictorios:
 - con otras partes del estudio;
 - con los resultados de otros estudios efectuados en el mismo entorno?

Cuando la información se basa en los informadores clave, las cuestiones que siguen merecen una especial atención:

- ¿Cuál fue la perspectiva del informador clave? La información de los informadores clave nunca carece de sesgos; está influida por su posición y sus intereses personales, políticos y culturales: ¿cuál es su motivación?
- ¿Se eligió a más de un informador clave (es decir, a un grupo de expertos)? ¿Cómo se les seleccionó?
- Conviene invitar a los informadores clave a revelar cualesquiera intereses específicos que puedan influir en su imparcialidad.



CONSEJOS PARA LA CREACIÓN DE UN OND

Al considerar un estudio cualitativo, conviene tener en cuenta:

- ¿Cuáles son los objetivos del estudio?
- ¿De qué tipo de estudio se trata (análisis temático simple, estudio sobre actuaciones, teoría fundamentada, fenomenología, etnografía, otros)?
- ¿Es apropiado el diseño del estudio?
- ¿Cuál es la población de interés?
- ¿Permite el método de muestreo que participen los grupos de personas apropiados?
- ¿Se ha invitado a participar a todos los grupos de la población de interés?
- ¿Participan todos los grupos?
- ¿Se ha descrito con claridad la situación en que se recaban los datos?
- ¿Cómo se han diseñado, añadido o ampliado el cuestionario abierto o la guía de temas?
- ¿Se realizan entrevistas hasta que no surgen nuevas experiencias?
- ¿Comienzan las experiencias a repetirse?
- ¿Se toman notas de campo después de cada entrevista?
- ¿Se graban las entrevistas?
- ¿Se transcriben los datos literalmente?
- ¿Se registran las observaciones sobre el terreno después de cada período de observación o entrevista?
- ¿Cómo se constituyen los grupos de muestra?
- ¿Se encuentra presente un moderador?
- ¿Participan todos los miembros de los grupos de muestra?
- ¿Existe un historial de auditoría para mostrar como se plantearon los códigos, categorías y temas?
- ¿Cómo se codifican y clasifican los datos?
- ¿Comprueba la codificación un segundo investigador?
- ¿Se cotejan los resultados con los componentes de la población original del estudio?
- ¿Cuáles son las limitaciones del estudio?
- ¿Revelan los autores sus puntos de vista y analizan cómo estos podrían afectar al estudio?
- ¿Quién fue el autor del estudio, y quién lo revisó?
- ¿Quién publicó el estudio: una revista con comité de revisión, una institución dedicada a la investigación, u otra institución?
- En caso de duda, busque asesoramiento especializado.

Al utilizar la información facilitada por informadores clave, conviene tener en cuenta:

- ¿Cuál es la perspectiva y la motivación de los informadores clave?
- ¿Cómo se seleccionó a los informadores clave?

Interpretación de datos: retos

Análisis de tendencias en el contexto general

«Una tendencia es una lenta variación a lo largo de un período de tiempo prolongado, normalmente de varios años, asociada generalmente a las causas estructurales que afectan al fenómeno objeto de medición. Es la variación que queda después de que el análisis de series temporales haya eliminado las variaciones accidentales (irregulares o aleatorias), de la jornada de trabajo y estacionales de una serie temporal (6)».

El error más frecuente encontrado en los informes consiste en el uso del término «tendencia» para caracterizar la diferencia entre los datos recogidos en dos períodos de tiempo distintos: esto no es aceptable desde una perspectiva metodológica, y puede dar lugar a una interpretación sesgada de la situación real.

El contexto social, demográfico, económico o político puede utilizarse para explicar datos y tendencias de indicadores relacionados. Algunos ejemplos son:

- las características sociodemográficas (p. ej., la tasa de desempleo);
- la evolución de la cultura musical (el aumento de la popularidad de culturas musicales asociadas al consumo de drogas);
- el gasto y las prioridades de la sanidad pública (gasto público o cambios en el número de unidades de tratamiento);
- la exclusión social y la pobreza;
- la inmigración y el origen étnico (p. ej., la aparición de nuevas pautas de consumo de drogas entre los inmigrantes que pueden afectar a la oferta local);
- el turismo (p. ej., la emergencia de nuevas drogas en el mercado local debido a la demanda de los turistas).

De nuevo en este caso, sería idóneo que las asociaciones entre variables fueran investigadas en estudios específicos centrados en la relevancia de la asociación entre variables en un conjunto de datos determinado (p. ej., un estudio en el que se investigue la asociación entre la marginalidad socioeconómica y la utilización de servicios de salud en una muestra de 120 consumidores de heroína que asisten a una clínica ambulatoria en el sur de Londres). Tales estudios pueden utilizarse como fuentes de información adicionales, teniendo en cuenta que no es posible trasladar sencillamente los resultados a otras poblaciones.

Cuando no existen estudios formales en los que se investiguen estas asociaciones, los resultados de los estudios cualitativos y las fuentes de información como los informadores clave (es decir, profesionales que trabajan en centros de tratamiento) pueden sugerir influencias potencialmente relevantes, susceptibles de mención en el análisis de los datos. En cualquier caso, cabe recordar que, en ausencia de un análisis estadístico más completo, y sin asociaciones estadísticas significativas establecidas, sólo se formulan supuestos, y resulta primordial que estos sean verosímiles y se presenten claramente como tales.

(6) http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Trend_cycle.

Análisis de tendencias: errores, amenazas y riesgo

Los retos en cuanto a fiabilidad y validez para los sistemas de seguimiento de tendencias en materia de drogas, y el potencial para el error, se encuadran en dos ámbitos generales: la escala de las fuentes individuales, y la del sistema en su conjunto. Un error de tipo 1 significa que encontrar algo que no está ahí daría lugar a la identificación de una tendencia que no existe. Un error de tipo 2 (pasar por alto algo que sí está ahí), daría lugar a que un sistema dejara de identificar una nueva tendencia en materia de drogas (7).

Identificación de una tendencia no existente (error de tipo 1 o falsos positivos): los de tipo 1 pueden vincularse a errores en la recogida de datos, el análisis o la elaboración de informes. Pueden derivarse de la utilización de fuentes de datos demasiado escasas, o de calidad deficiente; de una excesiva dependencia de fuentes de datos sensibles no validadas suficientemente mediante datos rutinarios; de una falta de ajuste respecto a los patrones de consumo estacionales; de una excesiva generalización de los resultados a poblaciones más amplias sobre la base de una muestra pequeña o de pruebas poco sólidas; o de elaborar informes con excesiva rapidez, denominando como tendencia, de manera incorrecta, a una pauta o una inclinación. La creación de una nueva tendencia constituye el máximo riesgo en este caso.

Dejar de identificar una tendencia (error de tipo 2 o falso negativo): los errores de tipo 2 (dejar de identificar y comunicar una nueva tendencia) pueden derivarse de una incorrecta elección de los datos, o de unas técnicas de análisis deficientes. Por ejemplo, es probable que una excesiva dependencia de métodos lentos para la elaboración de informes dé lugar a una comunicación tardía de una tendencia. Existe un riesgo específico de que los sistemas pasen por alto tendencias emergentes en el ámbito de las drogas al no plantear las preguntas adecuadas en la investigación. Esta deficiencia puede adoptar diversas formas, desde la limitación del número de sustancias objeto de seguimiento, a la prioridad otorgada quizá a grupos de consumidores conocidos, en lugar de ejercer una función de vigilancia de los «márgenes» en los que se conforman las tendencias (como ocurrió en el caso de los consumidores de éxtasis en el decenio de 1980 (8)). Las tendencias que se desarrollan lentamente son vulnerables en este caso: puede que unos aumentos o descensos muy ligeros, pero continuos, en el consumo nunca alcancen el umbral que da lugar a su consignación en los informes, pero, a más largo plazo, sí constituyen un cambio significativo.

Análisis de las relaciones entre diferentes indicadores

El objeto de cruzar unos datos con otros es comprobar si ciertas tendencias u observaciones están vinculadas con las percibidas en otros indicadores, o pueden confirmarse con éstas (p. ej., un aumento del número de consumidores de cocaína que buscan tratamiento coincide

(7) Mounteney, J., Fry, C., McKeganey, N. y Haugland, S. (2010), 'Challenges of reliability and validity in the identification and monitoring of emerging drug trends', *Substance use and misuse* 45, pp. 266–287.

(8) Griffiths, P., Vingoe, L., Hunt, N., Mounteney, J. y Hartnoll, R. (2000), 'Drug information systems, early warning and new trends: Can drug monitoring systems become more sensitive to emerging trends in drug consumption?', *Substance use and misuse* 35, pp. 811–844.

con un incremento de las detenciones relacionadas con dicha sustancia durante el mismo período considerado y en la misma área geográfica). Como se refirió anteriormente, la evaluación de la calidad de los datos para los indicadores reviste una enorme importancia.

Las referencias cruzadas realizadas en un informe nacional se consignan para presentar posibles relaciones entre indicadores, teniendo en cuenta otras influencias y sesgos. En teoría, los modelos estadísticos deben permitir el análisis de esta relación entre indicadores. Sin embargo, a menudo, no se dispone de tales estudios debido a la falta de calidad de los diferentes indicadores necesaria para alcanzar un nivel adecuado de validez.

Métodos combinados

Varios investigadores han argumentado a favor del uso de métodos combinados para el seguimiento de las tendencias en materia de drogas, basados en el empleo simultáneo de métodos cuantitativos y cualitativos (⁹).

Se acepta comúnmente que todos los métodos tienen sus «ángulos muertos», y se ha argumentado que los enfoques basados en métodos combinados facilitan la obtención de una visión más tridimensional y fiable de los fenómenos y, probablemente, den lugar a perspectivas de mayor validez.

La investigación mediante métodos combinados se sustenta en el principio de la triangulación, basado en la evitación de una excesiva dependencia de un único método de estudio y, por tanto, en el empleo de varios planteamientos encaminados a reforzar la confianza en los resultados.

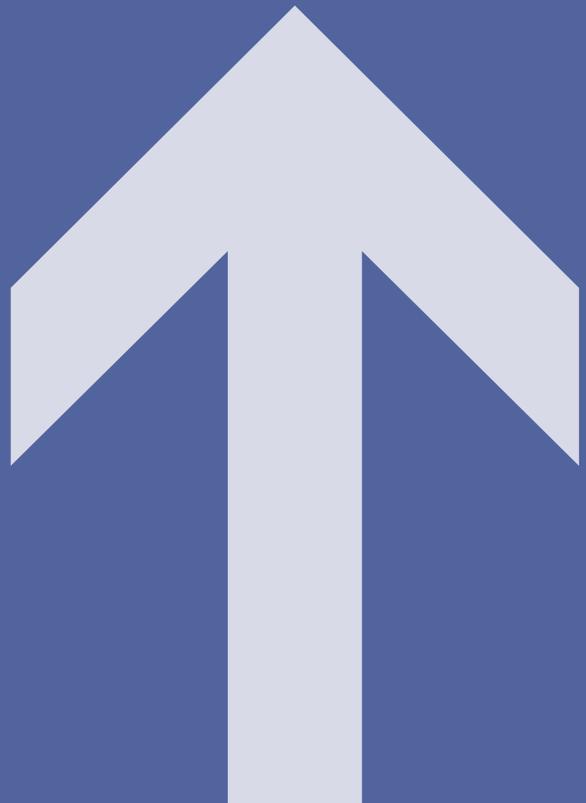
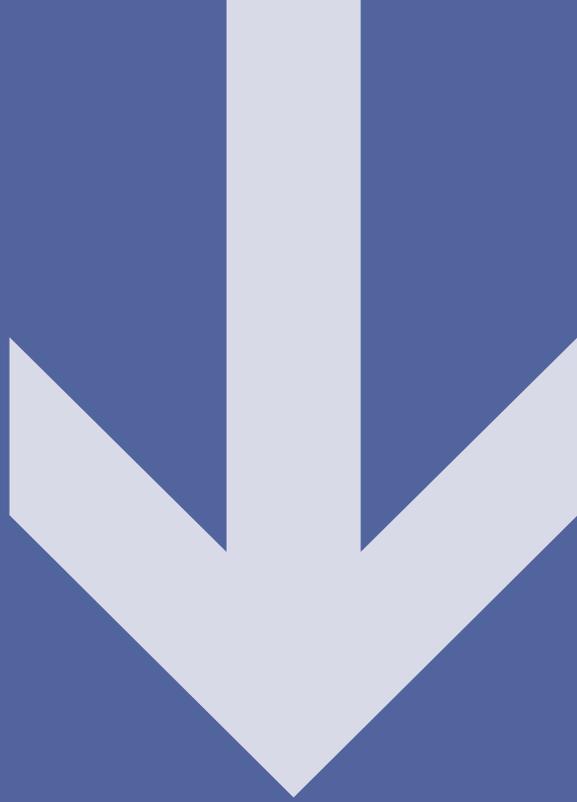
Las estrategias de muestreo basadas en métodos combinados conllevan la selección de unidades para los estudios utilizando tanto el muestreo probabilístico para los datos cuantitativos (para reforzar la validez externa), como las estrategias de muestreo dirigido para los estudios cualitativos (para potenciar la transferibilidad).

El uso de métodos combinados requiere la aplicación de procedimientos de comprobación de sesgos en cada uno de los métodos.

Los autores que proponen enfoques basados en métodos combinados abogan por el uso de procedimientos de validación de las fases cualitativas y cuantitativas de los estudios, por ejemplo, mediante la comprobación de posibles amenazas a la validez interna de las encuestas, así como de la exactitud de los resultados cualitativos a través del control de los miembros, las descripciones detalladas y la triangulación (¹⁰).

(⁹) Hartnoll, R. (1997), 'Estimating the prevalence of problem drug use in Europe', en *Monografía científica del OEDT n° 1*, Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías, Lisboa, Griffiths y cols., Op. cit.

(¹⁰) Cresswell, J. (2003), 'Research Design: Qualitative, Quantitative and Mixed Method Approaches', Sage Publications, Londres.



Capítulo 5

Funcionamiento de un observatorio nacional de drogas: informes y divulgación

La elaboración de informes y la comunicación debe percibirse como funciones esenciales de un observatorio nacional de drogas, aún cuando sean el resultado de un largo proceso. En última instancia, la generación y divulgación de productos da sentido a la existencia de un OND, ya que estos potencian su visibilidad a escala nacional e internacional.

Para asegurar su sostenibilidad y aceptación, es fundamental que el OND garantice que se le perciba como un generador de valor añadido para sus interlocutores y beneficiarios, tanto en el ámbito nacional, como en el supranacional.

A largo plazo, el fracaso en la generación de visibilidad y en la demostración del valor añadido del OND ejercerá automáticamente un efecto negativo en su credibilidad.

En otras palabras, la red de información sobre drogas debe demostrar que no ha sido creada *per se* (lo que daría lugar a la pregunta de «aparte de observar, ¿a qué se dedican?»), sino por el valor intrínseco de los datos que produce, y por las decisiones y las acciones que pueden adoptar sus clientes sobre la base de la información que les facilita.

Objetivo y estrategia

¿Qué deben contener los productos de un OND?

El objetivo es utilizar los resultados del análisis y la interpretación de los datos para responder a las preguntas de sus interlocutores. Esto significa que los informes deben adecuarse en cuanto a contenido y formato a las necesidades de los interlocutores o «clientes» del OND.

Para alcanzar este objetivo, el OND deberá:

- convertir en una prioridad el valor añadido de sus productos;
- conocer a sus interlocutores y evaluar sus necesidades;
- ir más allá de la mera descripción de la situación pasada o presente;
- atenerse a los procedimientos internacionales de presentación de informes;
- formular una estrategia de comunicación y divulgación.

Garantizar el valor añadido de la información recabada

¿Cómo elaborar informes a escala nacional?

Es éste un aspecto de la elaboración de informes por parte de un OND que, en ocasiones, puede subestimarse, por ejemplo, cuando su labor, o su mandato, se centran en el cumplimiento de las obligaciones nacionales en materia de informes de organismos supranacionales o internacionales.

Aunque esta tarea constituya el punto de partida para el establecimiento del OND, no basta para garantizar la participación y la motivación de los proveedores de datos, ni para obtener financiación nacional de los responsables de la toma de decisiones a largo plazo.

La actividad de elaboración de informes debe orientarse a los «clientes» o interlocutores: el contenido y la estructura del informe o el producto en general, su formato, su lenguaje y su nivel de detalle están estrechamente vinculados a sus lectores.

Esto significa que, idealmente, respecto a cada documento que se produzca, el OND deberá definir su objetivo, identificar el grupo al que va dirigido, y seleccionar el formato pertinente. El proceso de elaboración únicamente podrá comenzar después de este análisis preliminar.

El reto para el OND es responder a las necesidades de información y garantizar la satisfacción de sus clientes. No es una tarea sencilla. La información puede ser complementaria o divergente; por ejemplo, puede que deba adoptarse una solución de compromiso cuando tengan que equilibrarse necesidades nacionales y obligaciones internacionales en materia de presentación de informes.

Por otra parte, es posible asimismo que las necesidades de información no estén claras, o se desconozcan. Resulta difícil, por ejemplo, evaluar a priori las necesidades de información de los clientes de servicios públicos. En cambio, debería posibilitarse la utilización de técnicas participativas como la de los grupos de muestra, con subgrupos de usuarios finales, para evaluar con detalle la pertinencia de determinados productos.

El peligro para el OND consistiría en decidir, sin que mediara consulta, lo que requiere su público destinatario, tanto en lo que se refiere a contenidos, como a formato. Ha de preguntar a los interesados cuáles son sus necesidades. En cualquier caso, un OND también desempeña el papel de proponer productos y temas que puedan ser de interés para la comunidad: ha de tomar la iniciativa.

Podrá objetarse que no forma parte del mandato de un OND formular tales propuestas, ni emprender iniciativas. La realidad es ligeramente diferente: aunque no se espere de un OND que elabore recomendaciones para la formulación de políticas nacionales, resulta perfectamente coherente con su función informativa que presente a las autoridades análisis precisos de las últimas tendencias en el consumo de drogas en el país, y que les informe de las implicaciones de tales resultados.



CONSEJOS PARA LA CREACIÓN DE UN OND

Al planificar productos y publicaciones, la labor del OND y sus socios debe combinar:

- evaluar las necesidades de información de sus interlocutores a escala nacional, mediante el diálogo periódico con sus «clientes» directos; por ejemplo, solicitándoles su opinión respecto a los productos del Observatorio;
- contribuir a alcanzar una interpretación común de la situación nacional en materia de drogas por parte de los expertos y otros interlocutores.

Conocer a las partes interesadas y evaluar sus necesidades

¿A quién debemos presentar informes a escala nacional? ¿Para qué? ¿Qué tipo de informes?

A efectos del presente manual, por «parte interesada» entenderemos «una persona, grupo u organización con un interés directo o indirecto en una organización, puesto que puede afectar a las acciones, objetivos y políticas de la organización, o verse afectado por éstos. (...) Aunque suele aceptarse que la condición de interlocutor se legitima por si misma (los que se consideran interlocutores, de hecho lo son), todos no son iguales, y cada uno de ellos tiene derecho a una consideración diferente (1)».

Las partes interesadas y clientes potenciales de un OND son responsables de la toma de decisiones, profesionales que trabajan en el ámbito de las drogas, los miembros de la comunidad científica y el público en general. De manera conjunta, deben considerarse clientes de los productos del OND.

Algunos de ellos pueden ejercer asimismo como autoridad encargada de adoptar las decisiones relativas a la financiación o la gestión del OND y, por tanto, pueden tener otras expectativas (p. ej., es posible que el Ministerio que financia el OND espere recibir un informe de actividades adecuadamente documentado que justifique la concesión de una subvención).

Una vez identificados las partes interesadas, es necesario que el OND realice una primera evaluación de lo que podrían ser sus necesidades, del modo en que podrían atenderse, y de cuáles son los recursos y las alianzas que se requieren.

Proponemos que el OND clasifique a sus partes interesadas en el siguiente orden de importancia:

(1) Véase Businessdictionary.com.

Responsables de la toma de decisiones

Responsables de la toma de decisiones, y más en general, los que patrocinan al OND directa o indirectamente; representantes de la Administración y el Parlamento; coordinadores y funcionarios encargados de aplicar la política en materia de drogas; funcionarios de la Administración local.

Importancia

Sus decisiones repercuten en la existencia del observatorio nacional de drogas, y en la inversión en la red nacional de información sobre drogas.

Necesitan información objetiva y muy resumida sobre la situación nacional en materia de drogas en un contexto internacional, y acerca de cuestiones relacionadas con las drogas, de interés nacional. Deberá disponerse de información más detallada previa petición.

Tipo de producto que necesitan

Información clara, breve y sencilla, siempre en las lenguas nacionales y, en ocasiones, facilitada en un plazo de tiempo reducido.

Profesionales

Profesionales que trabajan en el ámbito de las drogas: centros de tratamiento; especialistas en prevención y educación; empleados en programas de proximidad, y miembros de los cuerpos y fuerzas de seguridad.

Importancia

Son los principales socios y proveedores de datos de los OND; requieren motivación para mantener o incluso potenciar su aportación, y deben obtener algún beneficio por sus esfuerzos.

Tipo de producto que necesitan

Sus necesidades potenciales abarcan una amplia gama de información: fuentes de financiación externas para formación y materiales docentes, subvenciones, etc.; situación nacional en materia de drogas en un contexto internacional; estándares e instrumentos metodológicos internacionales en sus respectivos campos de actividad. La información debe ser clara, con un nivel de detalle que pueda ser asumido en su práctica personal, y facilitada en la lengua o lenguas nacionales.

Pueden añadirse asimismo otros dos grupos a la lista de interlocutores, aunque no suelen constituir el objetivo principal de la estrategia de comunicación y divulgación de los OND. No obstante, podría considerarse útil que el OND pudiera hacer uso de la información o los datos producidos previamente con otros fines para beneficio de los dos grupos referidos.

Investigadores

En concreto, de investigadores en el ámbito de las drogas: investigadores universitarios y personal científico; institutos de investigación, investigadores de campo en ONG.

Importancia

Su labor representa una parte significativa de la información producida a escala nacional, ya sea para ilustrar la cuestión, o para comprender los fundamentos de conductas y actitudes. Una aportación del OND a su trabajo podría consistir en la provisión de información, o en la contribución a la divulgación de los resultados de sus estudios.

Tipo de producto que necesitan

Este grupo necesita información muy detallada, cuando no datos en bruto, para desarrollar su trabajo científico: informes y análisis científicos; datos estadísticos a escala nacional e internacional; bibliografía científica sobre nuevos temas; y, en ocasiones, acceso a publicaciones y resúmenes científicos. La información ha de ser exhaustiva y muy detallada, fácilmente accesible, facilitada de manera regular en la lengua o lenguas nacionales y, posiblemente, en el idioma utilizado más frecuentemente a escala internacional en la región.

El público en general

En este apartado se incluye en particular a aquellos que se ven expuestos directa o indirectamente al problema de las drogas: estudiantes, jóvenes, consumidores de drogas y sus familias.

Importancia

Poner información clara y comprensible a disposición del público en general es parte de sus derechos fundamentales. También es una obligación de los organismos que se constituyen con fondos públicos. Básicamente, los ciudadanos necesitan respuestas a preguntas como: ¿qué debo pensar de la situación de la droga en el país y sus peligros, y qué debería hacer para prevenir o abordar el problema? ¿Es grave? ¿Afectará a mi hijo? ¿Dónde puedo acudir para obtener ayuda?

Tipo de producto que necesitan

La información ha de ser clara y concisa, debe presentarse en términos sencillos, ha de evitarse el sensacionalismo, y debe proporcionarse a los ciudadanos soluciones concretas para procurarse ayuda o asesoramiento en su propia lengua materna.

La matriz que sigue (figura 6) puede utilizarse para realizar una primera aproximación a las necesidades de los distintos interlocutores, con referencia a dos criterios: formato (nivel de detalle de la información que se facilitará), de escaso (unas pocas páginas) a amplio (en el que se consignen todos los conjuntos de datos y las cifras en bruto); y contenido (tratamiento de cuestiones específicas, o provisión de información general sobre la situación).

Figura 6: Matriz de necesidades de información, con referencia al contenido y al formato

		Formato, nivel de detalle	
		Escaso	Amplio
Contenido	General	Público en general	
	Específico	Profesionales Responsables de la toma de decisiones	Investigadores

Tras este análisis, el observatorio nacional de drogas puede pasar a evaluar:

- la apariencia y la naturaleza de sus productos y resultados requeridos a escala nacional; y
- el modo de utilizar y dotar de formato a los resultados del análisis y la interpretación de los datos, con el fin de atender las necesidades de los distintos usuarios.

El mismo planteamiento puede emplearse al concluir proceso, para comprobar si el producto final se atiene a las necesidades en cuanto a formato y contenido identificadas en la matriz.



CONSEJOS PARA LA CREACIÓN DE UN OND

Conocer a sus interlocutores nacionales y evaluar sus necesidades:

¿QUIÉN?

Responsables de la toma de decisiones

Profesionales del ámbito de las drogas

Investigadores

Público en general

NECESIDADES

Información resumida sobre cuestiones específicas, temas de interés: p. ej., informes sobre políticas, resumen ejecutivo de informes nacionales.

Información que cubra una amplia gama de cuestiones técnicas y metodológicas, contenidos estructurados y adecuadamente documentados, en un formato no excesivamente detallado (p. ej., revisiones bibliográficas, análisis de recopilaciones de documentos).

Información muy detallada, incluidos datos en bruto, sobre temas específicos, que les permita realizar sus propios análisis e interpretaciones.

Información resumida sobre temas de interés general, que permita avanzar en el conocimiento de los cambios en la situación en materia de drogas y, sobre todo, de las respuestas que pueden resultar pertinentes para sus necesidades.

Convertir la elaboración de informes en un ejercicio creativo

¿Por qué diferenciar entre el análisis y la elaboración de informes?

¿No forman parte del mismo proceso?

Dentro de los límites de su mandato, el OND ha de examinar la manera de dotar a su trabajo y sus productos de mayor utilidad y pertinencia para sus usuarios nacionales.

Existen dos vías complementarias para alcanzar tal objetivo: ir más allá de un planteamiento basado en la elaboración de informes meramente descriptivos, y adaptar los productos a las necesidades de sus usuarios.

Para elaborar un informe que trascienda la mera descripción de la situación puede optarse por tomar la iniciativa, o por emplear la información disponible de un modo más creativo:

- enfoque basado en la iniciativa: utilizar el conocimiento sobre la situación actual, tratar de anticipar acontecimientos futuros y posibles consecuencias; por ejemplo, «dada la evolución de la situación en materia de drogas, ¿cuáles podrían ser las nuevas necesidades de tratamiento o prevención dentro de unos años, y cómo podríamos informar a los profesionales y los responsables de la toma de decisiones al respecto?»;
- el uso creativo de la información disponible conlleva la consideración del modo en que puede utilizarse ésta de un modo innovador, para usuarios que desconocen la existencia del OND y su labor; por ejemplo, «por vez primera en este país, hemos realizado un

amplio estudio sobre el consumo de drogas ilegales en la población general, en colaboración con un organismo internacional. ¿Cómo podemos presentar los resultados a nuestras autoridades nacionales de un modo que les resulte atractivo?»

En el primer planteamiento, puede que se necesite información adicional identificada por el OND, lo que obligaría a decidir la manera de obtener o producir esa información que falta. Su consecución se convertirá en un nuevo proyecto para el OND y sus socios.

Un planteamiento complementario puede consistir en establecer la correlación entre la situación nacional por un lado, y la existente a escala regional o internacional por el otro. Es aquí también donde la dimensión internacional de la labor del OND puede resultar útil, ya que coloca a éste en una posición que le permite proporcionar a los interlocutores nacionales información fundamental producida en otros países y validada por organismos internacionales.

...Y entonces, ¿qué?

Cuando un OND produce informes y otros materiales, ha de ser capaz de responder en todo momento la pregunta «y entonces, ¿qué?». A menudo, los informes no se redactan teniendo en cuenta al lector: son demasiado largos, detallados o descriptivos, sin una conclusión clara que permite al lector formarse una opinión de la situación que se le presenta. Esto le lleva a preguntarse al final «y entonces, ¿qué?».

Por tanto, al determinar las necesidades (percibidas o no) de los usuarios nacionales, tanto en lo que se refiere al contenido, como al formato y oportunidad, es esencial tener en cuenta que los clientes o interlocutores deben ser capaces de dar un uso directo a los productos que se han obtenido pensando en ellos mismos.

Cuando la respuesta a la pregunta «y entonces, ¿qué?» no está clara, significa que un producto no satisface su objetivo, o que no se ha definido suficientemente bien.



CONSEJOS PARA LA CREACIÓN DE UN OND

Procurar que la información resulte pertinente para los interlocutores nacionales:

- Avanzar en la determinación de la manera de conseguir que la información recabada sea útil y visible;
- Ser previsor: sobre la base de la información disponible, tratar de establecer cuáles son los retos y perspectivas actuales, así como los nuevos riesgos;
- Ser creativo: ¿qué más puede hacerse con los datos recabados?

...Y entonces, ¿qué? No se limite a ser descriptivo: presente conclusiones.

Presentación de informes a organismos supranacionales e internacionales

La elaboración de informes destinados a estos organismos resulta en cierta medida más sencilla, puesto que el formato y los contenidos se indican previamente.

No obstante, existen ciertas diferencias importantes entre los sistemas de elaboración de informes, relativas al objeto del ejercicio, los procedimientos seguidos para la recogida de datos y el papel de los agentes principales.

Esto es lo que describiremos brevemente a continuación, comenzando con el sistema de las Naciones Unidas, que se encuentra operativo en todo el mundo.

Sistema de presentación de informes de las Naciones Unidas

La gestión del sistema de presentación de informes de las Naciones Unidas corresponde a la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD).

«En virtud de los convenios y convenciones internacionales en materia de drogas, los Estados miembros están obligados oficialmente a facilitar todos los años información sobre el funcionamiento de los tratados de fiscalización internacional de drogas. Durante más de tres decenios, esta información ha sido reunida anualmente mediante los cuestionarios para los informes anuales (CPIA) y comunicada regularmente a la Comisión de Estupefacientes (...).⁽²⁾»

Los CPIA, actualmente sujetos a revisión, constituyen la piedra angular de la obtención internacional de datos sobre drogas que fundamenta los análisis e informes sobre la situación mundial en materia de drogas de la ONUDD.

La Comisión de Estupefacientes es el órgano central de las Naciones Unidas encargado de la formulación de políticas en materia de drogas. La Comisión habilita a los Estados miembros para analizar la situación mundial en materia de drogas, proporciona información de seguimiento al vigésimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General sobre el problema mundial de la droga, y adopta medidas a escala global dentro de su ámbito de actuación. Se ocupa asimismo de supervisar la aplicación de las tres convenciones internacionales de fiscalización de las drogas, y está facultada para considerar todos los asuntos relativos al objeto de las convenciones, incluida la planificación de las sustancias que deben someterse a fiscalización internacional.

Sistema de presentación de informes de la CICAD

La obtención de datos en el sistema de la CICAD-OEA ⁽³⁾ tiene lugar en el contexto general del Observatorio Interamericano de Drogas (OID). La recogida de datos se lleva a cabo a través de dos sistemas principales:

⁽²⁾ «Examen del proceso de reunión de información y preparativos para la elaboración de un nuevo cuestionario para los informes anuales. Revisión del mecanismo de reunión y presentación de información», Reunión del grupo de expertos sobre reunión de información, Viena, 12 a 15 de enero de 2010.

⁽³⁾ Fuente: Mecanismo Multilateral de Evaluación (MME): manual de procedimiento.

- El Sistema Interamericano de Datos Uniforme Sobre el Consumo de Drogas (SIDUC) engloba un conjunto de protocolos normalizados para la realización de encuestas sobre consumo de drogas, investigaciones sobre las consecuencias de dicho consumo, y estudios acerca de la relación entre éste y la delincuencia. Cada uno de los protocolos se encuentra normalizado con el objetivo de producir información comparable entre países;
- El sistema CICDAT para la recogida de estadísticas sobre control de la oferta de drogas (sistema estadístico uniforme sobre el control del área de la oferta). Consta de un sistema de respuesta en línea en el que los países pueden introducir información estadística sobre incautaciones de drogas y precursores químicos, detenciones relacionadas con el tráfico de drogas y otros indicadores del lado de la oferta.

Por otra parte, la CICAD lleva a cabo un proceso trianual de evaluación, conocido como el Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM). Se trata de un proceso de revisión inter pares en el que los Estados miembros se evalúan mutuamente en lo que respecta a la evolución de las acciones emprendidas para combatir el problema de las drogas en el Hemisferio. La información utilizada en la evaluación se obtiene de las respuestas de los países a 50 indicadores de los que consta el instrumento MEM, en forma de cuestionario (4). Además de cumplimentar el instrumento MEM, cada país prepara un documento narrativo introductorio con el fin de contextualizar la información facilitada en el instrumento.

Sistema de presentación de informes del OEDT

El conjunto de informes nacionales del OEDT consta de tres elementos: un informe nacional, cuadros estadísticos y cuestionarios estructurados.

Los datos recabados por el OEDT cumplen dos fines diferentes:

- se utilizan para elaborar una visión europea, y analizar la situación y la evolución del fenómeno y las respuestas al mismo;
- la información que recopila el OEDT se utiliza para proporcionar a la Comisión Europea y a los Estados miembros parte de los datos que necesitan para supervisar y evaluar la aplicación de la estrategia europea en materia de drogas y sus correspondientes planes de acción.

Sistemas internacionales de seguimiento – retos comunes

Al analizar con detenimiento los documentos de trabajo de los tres organismos supranacionales o internacionales descritos anteriormente, con independencia de su alcance, objetivos y competencia, se observa que comparten al menos dos dificultades:

- estos sistemas de seguimiento dependen en gran medida de la cantidad y la calidad de la información facilitada por sus respectivos Estados miembros. Tal información ha de ser precisa y fiable, y debe proporcionarse en el plazo marcado;

(4) <http://www.cicad.oas.org/MEM/ENG/Questionnaires/Fifth%20Round/index.asp>.

- en general, la evaluación se separa de la obtención de datos, pero esta labor resulta esencial como base del proceso de evaluación, que a su vez fundamenta la toma de decisiones.

Es aquí donde los observatorios nacionales de drogas pueden realizar una importante contribución, permaneciendo en su ámbito de actuación, al proporcionar información objetiva, fáctual, fiable y comparable, con arreglo a estándares internacionales y protocolos consolidados.

En este contexto, dos tareas revisten una enorme importancia:

1. Definir con claridad el proceso de presentación de informes (quién se los debe presentar a quién, y cómo): en algunos sistemas de seguimiento, el OND no informa directamente al organismo internacional (sistemas de las Naciones Unidas, CICAD, etc.), pero sus datos e informes pasan a formar parte del sistema nacional oficial de elaboración de informes. En tales casos, puede resultar útil elaborar un acuerdo en el que se definan las funciones y responsabilidades de cada interlocutor, así como el mecanismo de consulta que garantice que la información proporcionada por el OND puede integrarse correctamente en el proceso nacional de elaboración de informes;
2. Establecer un mecanismo para la validación del conjunto de informes antes de su envío: a tal efecto, pueden utilizarse controles de calidad, consultas con expertos independientes antes de la publicación y la entrega, consultas con comités científicos o interlocutores institucionales relevantes... Lo importante en este caso es asegurarse de que la información obtiene el respaldo oficial del órgano de gobierno del OND antes de su envío. Este proceso de validación puede llevar algunas semanas, pero el riesgo derivado del envío o la publicación de información no validada es demasiado grande para el usuario final (riesgo de desinformación o confusión), y para el propio OND (riesgo para su credibilidad y, en consecuencia, para su misma existencia).



CONSEJOS PARA LA CREACIÓN DE UN OND

Al elaborar informes para organismos supranacionales o internacionales, conviene:

- Aclarar el proceso de entrega e identificar al beneficiario final del informe (el propio organismo internacional, la entidad nacional de coordinación, el Ministerio de Sanidad, el órgano nacional de coordinación en materia de drogas, u otros);
- Definir de antemano un proceso de validación científico e institucional (comité científico, revisión inter pares, etc.);
- Asegurarse de entregar los datos y otros conjuntos de informes nacionales en el plazo marcado;
- Ser objetivo y neutral, no excederse en el ejercicio de su función: la credibilidad del OND depende de su objetividad, no de las opiniones políticas de su personal;
- Asegurarse de que la información enviada haya sido validada convenientemente.

Desarrollo de una estrategia de comunicación

Integrar la divulgación en la estrategia de comunicación

Como se ha referido anteriormente, la divulgación de los documentos y datos producidos por el OND ha de organizarse para garantizar que: (1) los productos lleguen al usuario final; (2) que aquellos satisfagan las necesidades de este; y (3) que se atengan a las normas y requisitos internacionales.

Tras el análisis de necesidades, llega la hora de las decisiones, con arreglo al mandato y los recursos disponibles del OND. Por ello es importante formular una estrategia respecto a los interlocutores, teniendo en cuenta los recursos del Observatorio, la disponibilidad de datos, y las prioridades.

En cualquier caso, la labor de un OND no se completa limitándose a garantizar la distribución correcta de sus productos: su estrategia de comunicación debe englobar no sólo sus productos y resultados, sino, en términos más generales, los servicios que presta a sus clientes, y las actividades que ha de desarrollar para reforzar su visibilidad y credibilidad entre sus usuarios.

De hecho, el reto a largo plazo para el OND es responder a las necesidades de información y garantizar la satisfacción de sus diversos «clientes».

Sobre la base de la evaluación de necesidades, el OND formula una estrategia respecto a los interlocutores, teniendo en cuenta los recursos y la disponibilidad de información: para grupo de interlocutores, define los productos que puedan satisfacer sus necesidades, y organiza sus actividades en consecuencia.

Cómo organizar la comunicación con los medios

En lo que atañe a la comunicación y la divulgación, debe prestarse especial atención a un grupo especial de clientes: los profesionales de los medios de comunicación.

El siguiente paso consiste en considerar si el mandato del OND permite o no una comunicación directa con dichos medios. En cualquier caso, en el siglo XXI, la comunicación no puede reducirse a determinar si ésta se lleva a cabo con o sin los medios. Una pregunta más apropiada sería «¿cómo podemos integrar el trabajo con los profesionales de los medios en la estrategia de comunicación del observatorio, sin traspasar los límites de su ámbito de competencias?».

Aún cuando el órgano nacional de coordinación en materia de drogas ejerza oficialmente la función de comunicación relativa a la situación de las mismas en el país, el OND asumirá igualmente la obligación de dar respuesta a las solicitudes de información, incluidas las peticiones de los profesionales de los medios.

Por tanto, resulta más constructivo determinar el modo en que pueden colaborar las dos instituciones en este ámbito, que oponer sus respectivas competencias y atribuciones, garantizando además que se disponga de criterios y mecanismos bien definidos para asegurar una comunicación clara y eficaz con los medios.

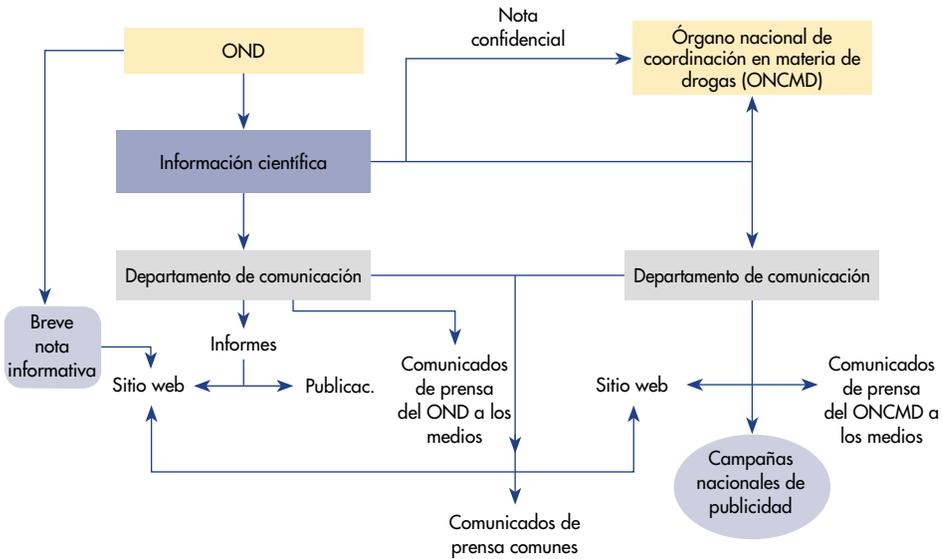
No existe un único modelo para lograr tal objetivo: por ejemplo, en un país en el que el OND está gestionado por un pequeño equipo integrado en una Institución de mayor dimensión, como un Instituto Nacional de Salud Pública, la Institución principal podrá definir la política de comunicación, con la aportación del personal del Observatorio.

Esto no impide que el director del OND responda a las peticiones de información de periodistas, pero el procedimiento interno puede que exija la coordinación con el responsable de relaciones con la prensa del organismo anfitrión.

En países en los que el OND se establece como una Institución independiente, la comunicación con los medios puede ser una responsabilidad compartida con el órgano nacional de coordinación en materia de drogas, como se muestra en el siguiente ejemplo (véase la figura 7):

1. Cuando el OND está a punto de obtener un nuevo producto, o bien envía una nota confidencial preliminar al órgano nacional de coordinación en materia de drogas (ONCMD) (en su caso), o transmite la información mediante los canales ordinarios. El principal motivo de inquietud en este caso consiste en asegurarse de que los poderes políticos sean informados a priori de cualquier asunto «candente» que vaya a plantearse.
2. Tras el análisis de la información recién publicada, y una vez preparado el informe (o combinación de informes y datos estadísticos), éste se envía con fines informativos al ONCMD y al departamento de comunicación del OND (si cuenta con uno), que se encargarán de preparar la publicación del informe. El ONCMD suele transmitir el informe a su propio departamento de comunicación.
3. En esta fase, la estrategia de comunicación de la información incluida en el informe depende de su contenido y de las posibles consecuencias del informe en sí: puede que se emita un comunicado de prensa conjunto, puede que el ONCMD decida publicar un comunicado específico por razones políticas, y puede que el OND publique su propio comunicado, haciendo hincapié en los aspectos científicos del informe (p. ej., en el caso de una publicación científica acerca de la prevalencia del consumo de drogas en la población general).
4. La información, los comunicados de prensa y los diversos conjuntos de materiales informativos se publican a continuación en Internet y en los sitios web de las dos Instituciones en cuestión.
5. En su caso, el órgano nacional de coordinación en materia de drogas puede optar por incluir la información en una campaña nacional de publicidad.

Figura 7: Ejemplo de estrategia de comunicación de un OND en un Estado miembro de la UE



Fuente: Adès, J.-E., 'Common difficulties in achieving responsible coverage on drugs issues', Reitox academy on relations with the media, Bucarest, 27-28 febrero de 2008.

Colaboración con los profesionales de los medios de comunicación

Entre los profesionales de los medios de comunicación figuran los que siguen: periodistas y editores que trabajan para los diferentes medios (prensa escrita, radio y televisión, Internet) y con diversos perfiles: prensa nacional, local, especializada, general, etc.

Importancia

La provisión de la información correcta a los responsables de la toma de decisiones y al público en general depende de la calidad de la información que divulgan los medios de comunicación: una información incorrecta, o una interpretación errónea de una determinada situación puede acarrear graves consecuencias (negativas).

El OND ha de labrarse una reputación como centro de excelencia (es decir, como proveedor de los datos de mayor valor y de información de primera mano), y de referencia (para todo tipo de consultas), con capacidad tanto para la iniciativa, como para la reacción en lo que atañe a la información y a la aproximación de proveedores y receptores de la misma ⁽⁵⁾. Por tanto, los profesionales de los medios de comunicación son clientes muy importantes, y esto requiere una atención específica y unos conocimientos técnicos especializados para procurar la eficacia en la comunicación con estos usuarios.

⁽⁵⁾ Deckers, D., 'Drugs and the media: communicating on drugs today', Reitox academy on relations with the media, Bucarest, 27-28 de febrero de 2008 (sin publicar).

Tipo de producto que necesitan

Los profesionales de los medios de comunicación necesitan básicamente dos tipos de información: una periódica y exhaustiva acerca de la situación en materia de drogas y de toda cuestión emergente relacionada con las mismas, y respuestas a las preguntas específicas vinculadas al debate general sobre dicha situación y las medidas que se adoptan respecto a la misma en el país de que se trate.

La comunicación sobre drogas es difícil, ya que se trata de un tema que levanta pasiones y resulta emotivo. Además, los medios de comunicación trabajan sometidos a una increíble presión: la información debe transmitirse con rapidez, existe competencia entre periódicos y otros medios, y la medición de las audiencias, a causa de su repercusión en los ingresos por publicidad, genera una enorme tensión. Ninguno de los factores anteriores propician la elaboración de artículos fundamentados y equilibrados. La frenética búsqueda de la última exclusiva puede dar lugar a errores, como se muestra en el recuadro que sigue.

Errores más frecuentes en los medios de comunicación en lo que respecta a las drogas

- Exageración;
- Sobreestimación y repetición;
- Tergiversación y confusión;
- Falta de tiempo para comprobar cifras y rumores;
- ¿Promoción inconsciente de las drogas?

Fuente: Adès, J.-E., 'Common difficulties in achieving responsible coverage on drugs issues', Reitox academy on relations with the media, Bucarest, 27-28 febrero de 2008 (sin publicar).

Evitar problemas

Conozca a periodistas relevantes, establezca una relación a largo plazo con ellos, actúe con sencillez, trate de comprender sus limitaciones y la forma en que piensan, para poder darle a la información el formato que necesitan.

Dos principios pueden ayudarle a preparar cualquier informe para la prensa:

BRAVO ⁽⁶⁾ (acrónimo inglés de «*Brief, Relevant, Arresting, Visuals, Only for you*») (breve, pertinente, llamativo, elementos gráficos, exclusivo);

y:

KISS (acrónimo inglés de «*Keep It Short and Simple*» [que sea breve y sencillo]).

⁽⁶⁾ Paul Nathanson, Reitox academy on relations with the media, junio de 2005 (sin publicar).



CONSEJOS PARA LA CREACIÓN DE UN OND

Al comunicarse con los medios (1), conviene:

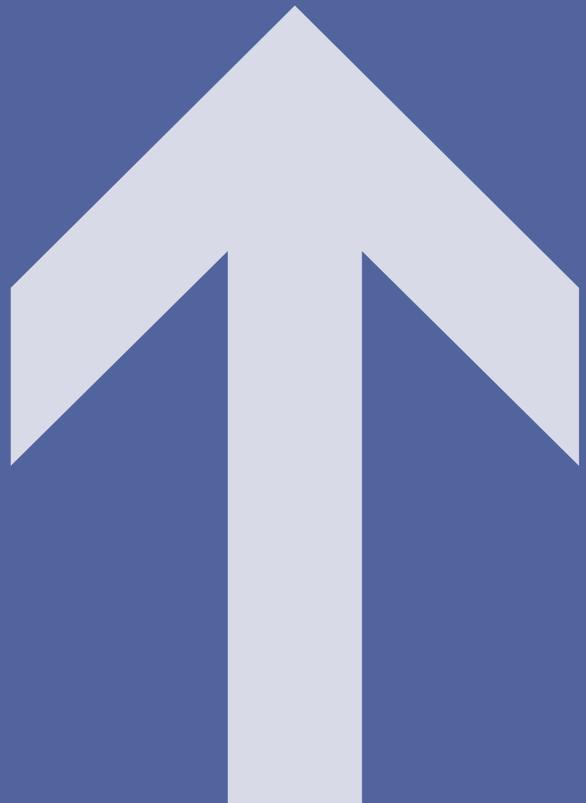
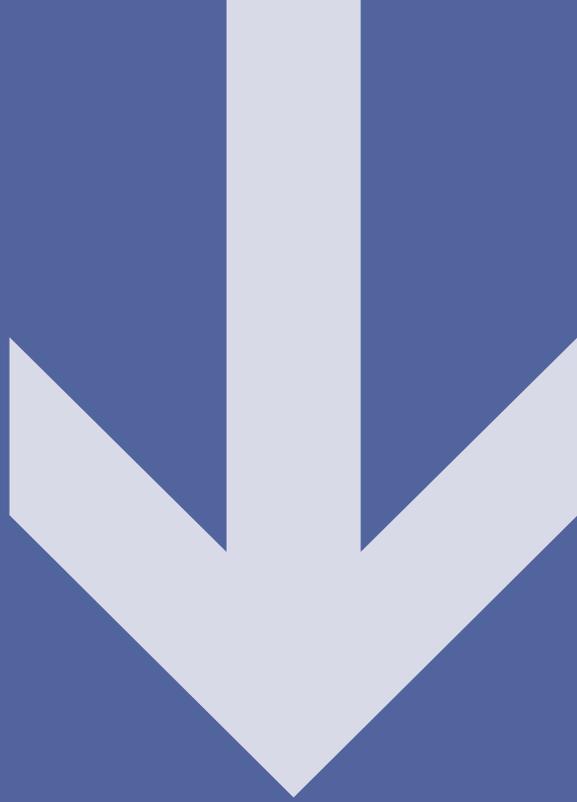
- Mantener separados la información científica y los mensajes políticos;
- Identificar los «contactos de la prensa» para procurar la transparencia interna;
- Toda persona con la que entre en contacto un periodista debe referir la solicitud al departamento de comunicación del OND (o al responsable de las relaciones públicas en ausencia de tal departamento);
- Establecer una política en la que se determine a quién se le permite hablar con los medios de comunicación;
- Asegurarse de que las cifras comunicadas son adecuadas para su difusión entre el público en general.

Al trabajar con periodistas (2), conviene:

- Conocer a sus interlocutores;
- Generar confianza en los periodistas que se encargan de los temas relacionados con las drogas;
- Ser preciso y admitir los casos en que se ignora algo;
- Evitar los clichés;
- Ser puntual;
- Insistir en la información de calidad y en la cooperación;
- Una estrategia multimedia es imprescindible hoy en día:
 - prensa independiente: un socio nuevo y poderoso;
 - Internet (texto, podcasts, webcasts);
 - inversión a largo plazo en prensa de calidad.

(1) Adès, J.-E., 'Common difficulties in achieving responsible coverage on drugs issues', Reitox academy on relations with the media, Bucarest, 27–28 de febrero de 2008 (sin publicar).

(2) Lallemand, A., 'Media revolution', Reitox academy on relations with the media, Bucarest, 27–28 de febrero de 2008 (sin publicar).



Capítulo 6

Garantizar un observatorio nacional de drogas es un éxito

Diagnóstico estratégico

En el presente capítulo, proponemos algunas herramientas para efectuar un diagnóstico estratégico de un OND con referencia a sus retos institucionales, teniendo en cuenta que cada situación es única. Nuestro planteamiento se centrará en tres factores estratégicos clave (FEC) que deben considerarse para garantizar la sostenibilidad de un OND.

Las cuestiones institucionales constituyen únicamente uno de los retos que afronta un OND: las operaciones esenciales dotan de sustancia y legitimidad a la labor de los observatorios nacionales de drogas. Éstas se presentaron con detalle en el capítulo anterior.

Para realizar un diagnóstico estratégico, debemos analizar la situación del OND mediante la descripción de los puntos fuertes y débiles en relación con cada FEC, utilizando criterios específicos que permitan cubrir una amplia gama de temas y cuestiones. El diagnóstico debe basarse, idealmente, en hechos y cifras.

Factores estratégicos clave (FEC)

Definición

Un factor estratégico clave define una característica estructural de la organización y de su entorno que resulta esencial para que ésta alcance sus metas y objetivos ⁽¹⁾:

«Inventamos el término «factores estratégicos» para aludir a elementos no identificados previamente por separado. Los factores estratégicos describen esas pocas cosas en las que una organización o unidad empresarial ha de acertar para alcanzar el éxito con sus principales interlocutores» ⁽²⁾.

Factores estratégicos clave y servicios públicos

Para empezar a identificar los principales factores estratégicos, comenzamos con la observación de que, supuestamente, en toda solicitud de fondos públicos debe figurar una definición inequívoca de los resultados previstos, y ha de justificarse la necesidad de tal inversión en un período en el que han de elegirse unas opciones u otras (= valor añadido).

⁽¹⁾ Véase: <http://www.strategicfactors.com/>.

⁽²⁾ Kenny G., 'Stakeholders and Strategic Management', presentado en la Conferencia de la US Academy of Management, Atlanta, del 11 al 16 de agosto de 2006.

Puesto que los OND suelen constituirse integrados en instituciones públicas, o con fondos públicos, a efectos de nuestro análisis, utilizaremos herramientas y conceptos metodológicos desarrollados para estudiar la gestión estratégica en servicios públicos.

Nos referimos en particular a un estudio publicado por Alford en 2001, en el que el autor presenta algunas características aplicables a los OND (subrayadas):

- «contrariamente a lo que sucede en el sector privado, en el que el valor de un producto lo define su mercado, *en el sector público, el valor de los productos se estima en parte mediante la percepción de los clientes y las partes interesadas*, lo que, a su vez, atrae el permiso (mandato) para su producción (= entorno de autorización);
- *los clientes y las partes interesadas desempeñan un papel decisivo en la asignación de los recursos* necesarios para desarrollar la Institución, tanto en términos presupuestarios, como en lo que atañe a la capacidad jurídica que otorga a la organización la «facultad pública» para cumplir su mandato (= entorno político);
- las capacidades organizativas que intervienen en el proceso de producción *no se circunscriben a una sola institución, sino que dependen de diversas Instituciones y socios (coproducción)*»⁽³⁾.

En lo que atañe a la situación del OND, observamos que:

- la producción del OND depende de su cooperación con otras fuentes nacionales de información y conocimiento especializado, y que, en la mayoría de los casos, no puede trabajar por su cuenta (coproducción);
- el OND construye su capacidad sobre la base de diversos recursos y socios, a escala nacional, local y supranacional (recursos combinados);
- para garantizar su sostenibilidad, el OND debe responder a las necesidades de diversos usuarios a distintas escalas, que desempeñan, o podrían desempeñar, un papel en la provisión de recursos adicionales (valor añadido percibido);
- estos factores clave están interconectados y son interdependientes.

Basándonos en lo referido, proponemos que se consideren los que siguen como factores estratégicos clave para el diagnóstico estratégico de un observatorio nacional de drogas: valor percibido, coproducción y recursos combinados.

La posición del OND en relación a estos factores estratégicos deberá evaluarse:

- en su constitución, con el fin de determinar los recursos y medios existentes, y de aclarar el mandato para su establecimiento;
- en cualquier momento durante su existencia, para evaluar su situación y adoptar las medidas pertinentes que garanticen su sostenibilidad.

⁽³⁾ Alford J. (2001), 'The implications of «publicness» for strategic management theory', en *Exploring Public Strategy*, Johnson, G. y Scholes, K., Pearson Education 2001, pp 1-16.

FEC 1 – Valor añadido percibido

Este es el primer factor que debe considerarse al establecer un OND: su pertinencia puede parecer menos obvia para los promotores del proyecto, pero esta cuestión deberá argumentarse para convencer a los responsables de la toma de decisiones y a posibles socios.

Teniendo en cuenta la situación del OND, podemos señalar que:

- resulta bastante complejo evaluar el valor de su labor, ya que se trata de una respuesta a una decisión política que afecta al país en su conjunto, incluidas las obligaciones en materia de elaboración de informes;
- el valor del trabajo de un OND no siempre es medible; depende de la percepción de los que reciben sus productos y resultados;
- el valor del trabajo de un OND debe evaluarse teniendo en cuenta que una necesidad nacional no se percibe forzosamente como tal por todas las personas físicas y jurídicas; y
- sobre todo, aún cuando el OND se estableciera para atender ciertas obligaciones internacionales, no cumplirá su función si no responde a las necesidades nacionales.

Llegados a este punto, tratemos de no pensar en una sola dimensión. Por ejemplo, si presenta el proyecto explicando que se dispondrá de nuevos datos científicos derivados de encuestas y estudios en materia de drogas porque es usted científico, puede que esta aportación revista un gran valor científico, pero constituirá un argumento débil si no se abordan las necesidades de otros interlocutores (p. ej., los responsables de la toma de decisiones a los que se pide que provean fondos).

Para concluir: trate de identificar y definir el valor añadido percibido y potencial del OND desde el punto de vista de sus usuarios e interlocutores, y no desde la perspectiva de uno de sus promotores (véase el recuadro a continuación).

Ejemplo de cómo responder a la pregunta: «¿qué es un OND?» «¿A qué se dedican?», cuando la plantea un responsable de la toma de decisiones:

CONVIENE

- ofrecer una definición concreta de lo que es un OND;
- referir brevemente el modo en que puede resultarle de utilidad a la persona que formula la pregunta;
- expresarse siempre en términos que satisfagan las necesidades del interlocutor (ya sean expresas o supuestas);

(La famosa «presentación del ascensor» puede ser una buena manera de prepararse para esta situación, o piense en la cuestión «y entonces, ¿qué?» a las que nos referimos anteriormente).

NO CONVIENE

- utilizar términos administrativos o científicos imprecisos, como los que siguen

«es una institución que recaba información sobre drogas y envía un informe nacional a...»

«cada tres o cuatro años publicamos un informe sobre una encuesta nacional realizada en colegios»;

«recopilamos información fáctual, objetiva, comparable y fiable sobre la situación en materia de drogas...»;

«el OND se ha constituido en el marco de la preparación para la adhesión a la UE, y por ello, formamos parte de...»;

«cada año enviamos un informe a Lisboa (o Viena, o Washington, o...)»;

Nota: una «presentación en el ascensor» es una ocasión para ofrecer una visión general de una idea para un producto, un servicio o un proyecto. La denominación refleja el hecho de que tal presentación pueda realizarse en el lapso de un desplazamiento en ascensor (p. ej., treinta segundos, y de 50 a 100 palabras). Fuente: Wikipedia.

Con el fin de sostener el valor percibido del OND, proponemos la utilización de tres categorías de criterios para identificar acciones y medidas adicionales: el valor añadido de los productos del OND, la credibilidad y las relaciones con sus usuarios e interlocutores.

Figura 8: FEC 1 – Valor añadido percibido

Criterios	Descripción (elementos principales)
Valor añadido de los productos del OND	
Credibilidad	
Relaciones con usuarios e interlocutores	

Valor añadido de los productos de un OND

Productos: ¿elabora el OND un solo informe al año? ¿Cuál es su contenido y formato? ¿Se publica dicho informe en las lenguas nacionales y se divulga a escala nacional? ¿Elabora el OND más productos dirigidos específicamente a grupos o subgrupos bien definidos de «clientes»? ¿Se publican los productos del OND únicamente con un fin específico, o se realizan publicaciones complementarias destinadas a un público no especializado?

Calidad: ¿se consideran los informes del OND de buena calidad? ¿Se perciben los productos del OND como fáciles de comprender por los responsables de la toma de decisiones y el público en general? ¿Se considera que la imagen general de las publicaciones del OND corresponde a las de una autoridad científica, o se percibe que está influida por consideraciones políticas o ideológicas?

Credibilidad

Visibilidad: ¿cómo calificaría la visibilidad del OND? ¿Conocen los principales interlocutores efectivos o potenciales su existencia y lo que pueden pedirle a una institución de esta índole? ¿Se considera el OND como la principal, o una de las principales referencias en cuanto a la información en materia de drogas en el país?

Solicitudes generales y *ad hoc*: ¿se le formulan al OND solicitudes estándar o *ad hoc*? ¿Se promueve el OND a sí mismo como organización de referencia capaz de adaptar la información conforme a las necesidades de sus clientes?

Relaciones con usuarios y partes interesadas

Promoción: ¿cuenta el OND con relaciones formales o informales consolidadas con sus usuarios y partes interesadas? ¿trata el OND de abordar las necesidades de sus «clientes» nacionales, aun cuando su principal objetivo es elaborar un informe nacional para un organismo internacional? ¿Existe alguna política en el OND para identificar necesidades efectivas o potenciales de información en materia de drogas entre sus usuarios y partes interesadas?

Relaciones con los medios de comunicación: ¿cómo caracterizaría las relaciones del OND con los medios de comunicación? ¿Cuenta el OND con una política de relaciones públicas (RRPP) y con un responsable en esta materia? ¿Puede comunicarse el OND directamente con dichos medios? ¿Conocen los periódicos y los periodistas de la existencia del OND, y aluden a sus informes y publicaciones? ¿Se ponen en contacto de manera espontánea con el OND cuando necesitan información sobre algún tema relacionado con las drogas en el país o en el extranjero?

FEC 2 - Coproducción

¿Qué significa la coproducción o «producción en colaboración» para un OND? Significa que el OND suele depender de fuentes de información existentes y de conocimientos técnicos especializados disponibles en el país para obtener sus propios productos finales. De hecho, en muchos casos, la mayoría de los productos de un OND son resultado de la asociación y la cooperación, y puede que resulte necesario asimismo contar con especialistas externos para validar sus análisis e informes.

Participar de manera casi permanente en un proceso de coproducción tiene consecuencias muy importantes a la hora de organizar el trabajo del OND. El Observatorio debe:

- establecer una asociación con las fuentes de información y expertos nacionales existentes, tanto a efectos de la recogida de datos, como para el desarrollo de la capacidad de elaboración de informes;
- garantizar que sus socios se beneficien también del sistema de recogida de datos y elaboración de informes: es importante que estén motivados para facilitar los datos, ya que este hecho repercute en la calidad de los datos recabados;
- tomar conciencia de que la capacidad nacional para el seguimiento es fruto de la combinación de varios recursos, más que de su concentración;
- tener en cuenta que las competencias y responsabilidades se transfieren, cada vez más, de las administraciones centrales, a las regionales y locales en numerosos países. Esto genera una mayor necesidad de convergencia entre actividades de coproducción.

Con el fin de facilitar la evaluación de la situación de un OND en lo que atañe a la coproducción, proponemos la consideración de tres categorías de criterios para el diagnóstico: marco operativo, procedimientos de elaboración de informes y productos.

Figura 9: FEC 2 - Coproducción

Criterios	Descripción (elementos principales)
Marco operativo	
Procedimientos de elaboración de informes	
Productos	

Marco operativo

Mapa de información: ¿existe un mapa de información elaborado y actualizado de manera permanente para identificar toda fuente de conocimiento técnico especializado e información disponibles en el país, y algún tipo de política de comunicación orientada a los socios estratégicos?

Asociaciones establecidas: describe el marco operativo del OND con las principales fuente de conocimiento técnico especializado e información en el país. ¿Existe un acuerdo formal de asociación entre los principales proveedores de datos y el OND?

Relaciones con los proveedores de datos: ¿celebra el OND reuniones periódicas con sus proveedores de datos? ¿Se informa a los proveedores de datos de los eventos, decisiones y actividades organizados por el OND a escala nacional o supranacional? ¿Existen disposiciones respecto a la puesta en común de los resultados de la cooperación?

Procedimientos de elaboración de informes

Informes nacionales: ¿elabora el OND sus informes por sí solo, o previa consulta o en colaboración con expertos nacionales? ¿Se presentan los informes a expertos y proveedores de datos nacionales para garantizar la asunción de responsabilidades respecto a los resultados, así como y un cotejo de los resultados del análisis de datos con la experiencia de los profesionales que trabajan sobre el terreno?

Grupos de trabajo nacionales: ¿se establecen grupos de trabajo nacionales conformados por expertos cuya actividad se centra en los grupos de indicadores pertinentes y en la elaboración de informes a escala nacional? ¿Se reúnen tales grupos periódicamente y tratan

de mejorar tanto los instrumentos, como la claridad de los datos? ¿Se proporciona información de referencia a las instituciones y profesionales que recaban la información sobre el terreno?

Productos

Contenido: ¿refleja el contenido de los informes y otras publicaciones la necesidad de un enfoque multidisciplinario y polifacético respecto al fenómeno de las drogas o, en la mayoría de los casos, se centra en una sola parte del problema? ¿Proporcionan los proyectos y productos del OND una visión equilibrada del fenómeno de las drogas, abordando las cuestiones relacionadas tanto con la demanda, como con la oferta?

Asegurar la calidad: ¿se comparte la responsabilidad en cuanto al aseguramiento y el control de la calidad? ¿Se aplican procedimientos de control de calidad antes de la publicación de un informe? ¿Promueve el OND la adopción de buenas prácticas para asegurar la calidad mediante la puesta en común y la difusión de experiencias y conocimientos con otros países y organismos supranacionales?

Beneficios mutuos: ¿se encuentra el OND completamente aislado? ¿Existen instituciones que ponen en cuestión, o incluso rebaten su legitimidad? ¿Reconoce el OND el valor y las competencias de otras instituciones que ya trabajan en este campo? ¿Ofrecen las asociaciones un beneficio mutuo a las instituciones participantes? ¿Desempeña el OND un papel en la explotación y promoción de los recursos existentes a escala local y nacional? ¿Consigue el OND proporcionar algo de utilidad a sus socios a cambio de sus datos y conocimientos técnicos especializados?

FEC 3 – Recursos combinados

Los recursos humanos y financieros se presentan a menudo como el punto de partida de todo proyecto.

Sin embargo, proponemos un enfoque diferente, basado en el principio de que puede lograrse un mayor éxito en la obtención de recursos si ésta es el resultado de esfuerzos combinados en los que también se establecen como objetivo el FEC 1 (valor percibido) y el FEC 2 (coproducción).

De nuevo en este caso, sugerimos la conveniencia de centrarse menos en uno mismo. La principal prioridad del promotor o del director de un OND consiste indudablemente en los fondos y los recursos humanos. Esto significa que tenderá a promover la «Institución». Sin embargo, las personas a las que se haya solicitado fondos tendrán que determinar qué sentido tiene dar dinero a un OND en lugar de a otra entidad, lo que requiere que se promuevan los «resultados y beneficios previstos» en cualquier propuesta escrita o verbal.

Existe asimismo una razón más empírica para adoptar este enfoque. Los OND no se crean de la nada en el vacío. Existen ya al menos algunas Instituciones y profesionales en este

campo que disponen de información, datos y conocimientos técnicos especializados sobre el fenómeno de las drogas.

El primer paso en la preparación de un proyecto de constitución de un OND debe consistir en identificar tales agentes y reunirse con ellos, con el fin de determinar lo que está disponible y lo que puede hacerse ya con los recursos existentes (véase el capítulo sobre el mapa de información).

Hay tres principios que subyacen a este enfoque:

- siempre puede lograrse más cuando los recursos se ponen en común;
- al reunirse con responsables de la toma de decisiones como parte de una operación de captación de fondos o de sensibilización, es muy importante ser capaz de mostrar lo que se ha realizado hasta la fecha, y lo que debería o podría hacerse con los medios adicionales solicitados;
- a escala operativa, haber identificado a algunos socios potenciales en la fase preparatoria, y haber cooperado con ellos, son indicadores positivos de la capacidad del OND para estimular y gestionar el proceso de coproducción previsto.

Cabe subrayar que, en el caso de este factor estratégico clave, como en el de los otros dos, privilegiamos un enfoque multifacético y sistemático: hablar de recursos sólo tiene sentido si todos comparten la necesidad de constituir un recurso. Un OND sólo podrá recibir los recursos de otros socios, o beneficiarse de ellos, si se convierte a su vez en un recurso para tales socios.

Para describir este FEC, debe considerarse una gama de cuestiones que va más allá del presupuesto del OND. Por este motivo proponemos tres categorías: apoyo institucional, capacidad operativa, y capacidad científica.

Figura 10: FEC 3 – Recursos combinados

Criterios	Descripción (elementos principales)
Apoyo institucional	
Capacidad operativa	
Capacidad científica	

Apoyo institucional

Mandato y estatus del OND: ¿apoyan plenamente políticos y otros responsables de la toma de decisiones el proyecto de constitución de un OND? ¿Cuenta el OND con un estatus organizativo inequívoco, se le reconoce como entidad específica, y ha recibido un mandato claro para compartir y solicitar datos e información de otras instituciones y organismos? ¿Existe alguna resolución vinculante de las autoridades nacionales por sí mismas, o en relación a algún organismo supranacional, que apoye el establecimiento de un OND y de la red nacional de recogida de datos?

Informes y situación de los productos del OND: ¿se ha previsto un mecanismo de evaluación de la labor del OND y de sus productos? ¿Está previsto que el OND proporcione a los responsables de la toma de decisiones un resumen de la situación en materia de drogas cada año? ¿Contribuye la labor del OND al cumplimiento de las obligaciones nacionales en materia de presentación de informes? ¿Desempeña el OND un papel específico y explícito en la documentación de la estrategia nacional encaminada a proporcionar las pruebas necesarias para supervisar la ejecución y la evaluación de tal estrategia?

Capacidad operativa

Personal y presupuesto: ¿existe un presupuesto específico aprobado cada año, o un mecanismo de financiación *ad hoc* no sistemático para determinadas actividades? ¿Se describen la misión y la labor del OND en un programa de trabajo anual, con personal asignado en exclusiva al Observatorio a tiempo completo? ¿Son acordes los perfiles de puestos de trabajo y los sueldos que se ofrecen en línea con las cualificaciones requeridas, y cuenta el OND con los equipos necesarios (ordenadores, software, telecomunicaciones, documentación) para realizar sus tareas? ¿Cuenta el OND con una estrategia de contacto con las autoridades nacionales encaminada a mantener o elevar el nivel de inversión en el sistema de recogida de datos relacionados con las drogas?

Redes y asociaciones: ¿hay expertos nacionales que puedan complementar la labor de los que forman parte del OND y, en tal caso, existe algún mecanismo formal o proyecto para facilitar la cooperación con los expertos en cuestión?

Presupuesto para la recogida de datos sistemática y *ad hoc*: ¿se dispone de presupuestos en otras instituciones y ministerios para la recogida sistemática de datos? ¿Existe algún programa específico o general a escala estatal que incluya una disposición para el encargo de estudios, investigaciones o encuestas *ad hoc* al que pueda recurrir el OND? ¿Coopera el país con los mecanismos de financiación de organismos internacionales y supranacionales como la UE, la ONUDD, la OMS, la OEA, CARICOM o el Fondo Mundial, y dispone de acceso a los mismos?

Capacidad científica

Datos e información: ¿se recaban sistemáticamente datos relacionados con las drogas a escala nacional o local? ¿Existen planes para nuevas actividades de recogida sistemática de

datos que se atengan total o parcialmente a los estándares internacionales? ¿Cuál es la viabilidad y la probabilidad de que se preparen y presenten nuevos proyectos para la recogida sistemática de datos? ¿Cuáles son los obstáculos y las posibles soluciones (financieras, metodológicas, etc.)? ¿Se dispone en el país de los principales grupos de indicadores y de otros conjuntos de datos esenciales? ¿Cuáles son las perspectivas realistas de una mejora de la situación? ¿Hay algo que pueda hacerse a un coste razonable para preparar la ejecución de tales proyectos? ¿Se ha preparado y aprobado algún protocolo que pueda presentarse a organismos supranacionales o internacionales (OMS, ONUDD, Banco Mundial, Fondo Mundial, etc.) para obtener una ayuda adicional?

Conocimiento científico y profesional especializado: ¿existen en el país actividades de investigación relacionada con las drogas que puedan proporcionar información sobre la situación de este fenómeno, beneficiarse del apoyo del OND y la cooperación con el mismo? ¿Hay universidades que estén o pudieran estar interesadas en una asociación para el desarrollo de actividades que fueran de la provisión de conocimientos científicos especializados, al envío de estudiantes a períodos de prácticas en el OND, o la puesta en común de datos recabados, con el fin de que las universidades puedan prestar su apoyo a estudios de doctorado? ¿Desarrollan las ONG activas en este campo estudios de seguimiento de sus clientes, evaluaciones de necesidades o valoraciones de programas y proyectos que pudieran resultar de utilidad para comprender la situación?

Factores estratégicos clave: un modelo interactivo y dinámico

Aunque los factores estratégicos clave se han presentado por separado, cabe señalar que forman parte de un modelo interactivo y dinámico, y que pueden utilizarse con el fin de identificar oportunidades estratégicas para el establecimiento y la consolidación de cualquier OND.

Al prepararse para la constitución o la evaluación de un OND, proponemos que se utilicen estos criterios y la agrupación de la información recabada en un cuadro de resumen, en el que se describan, respecto a cada criterio, el objetivo, la situación actual y las acciones que deben emprenderse. De esta manera se obtiene una base sólida para la formulación de un plan estratégico de desarrollo del observatorio nacional de drogas.

El objetivo de dicho plan es garantizar que el OND consolide o mejore su situación y aproveche al máximo su posición en lo que atañe a los tres factores estratégicos clave, lo que podría resumirse como sigue:

- garantizar un mayor valor añadido percibido entre sus interlocutores a escala nacional y local;
- perfeccionar y diversificar el régimen de coproducción, con el fin de obtener mejores productos adaptados a las necesidades de sus diversos grupos de clientes;
- combinar mejor los recursos de ámbito nacional y local, tanto en lo que se refiere a los datos, como a los conocimientos técnicos especializados, con el fin de consolidar los procesos de coproducción y la calidad de las publicaciones y otros productos.

El marco analítico propuesto es dinámico y flexible: no existe un modelo único para los OND que deba aplicarse indistintamente en cualquier país o situación. Lo que importa es establecer un sistema capaz de generar informes de calidad a un coste asequible y en un plazo razonable, en un lenguaje y con unas conclusiones que sean fáciles de comprender por sus clientes.

En el contexto actual de dificultades socioeconómicas generales, debe evitarse la tentación de plantear objetivos exagerados y de plantear solicitudes de financiación excesivas. Éstas no sólo serán rechazadas por los responsables de la toma de decisiones, sino que, además, atribuirán al OND y sus promotores una imagen negativa que puede resultar fatal para la supervivencia de la organización.

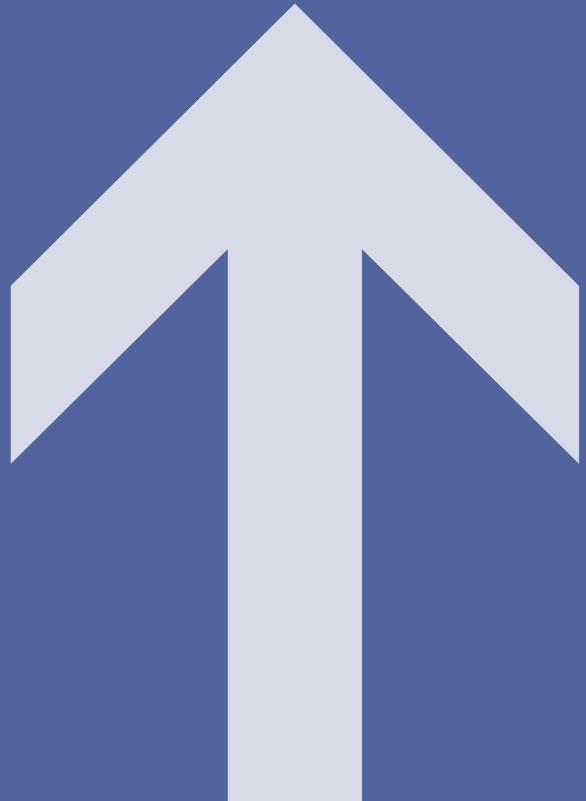
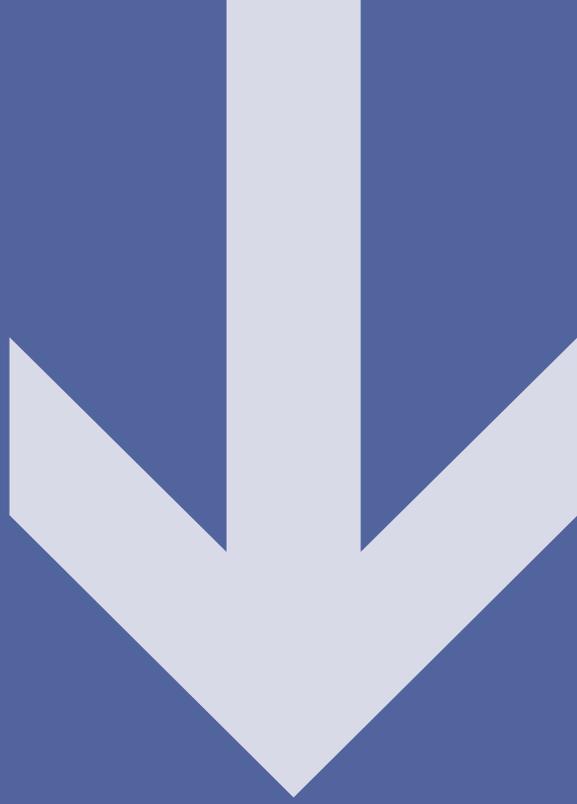
Al presentar las distintas categorías de criterios que describen los factores estratégicos clave, hemos planteado la situación (donde estamos), cuáles podrían ser los objetivos (donde queremos llegar), y las acciones que han de emprenderse (lo que debemos hacer). Sin embargo, al formular el plan estratégico, recomendamos limitar la información a los objetivos y las acciones que deben emprenderse, es decir, a la información esencial para las elecciones que deben realizarse.

De hecho, el diagnóstico estratégico y el plan estratégico son herramientas que facilitan la toma de decisiones en lo que atañe al OND y a los interlocutores: cuanto mejor sea la información, más fácil resultará el proceso de adopción de decisiones. En cualquier caso, estas herramientas se basan en un requisito previo: considere lo que SÍ puede hacer ya con lo que tienen sus socios y usted, y NO diga «no puedo hacer nada hasta que consiga más».

Figura 11: Principales objetivos para los OND y las redes nacionales de información sobre drogas

Diagnóstico estratégico		Situación situación presente	Objetivo situación deseada	Acción lo que debemos hacer
Valor percibido	Valor añadido de los productos del OND			
	Credibilidad			
	Relaciones con usuarios y partes interesadas			
Coproducción	Marco operativo			
	Procedimientos de elaboración de informes			
	Producción			
Recursos combinados	Apoyo institucional			
	Capacidad operativa			
	Capacidad científica			

En la tabla anterior se ofrece una visión general de los principales objetivos de un OND y su red nacional de información sobre drogas. Debe prepararse sobre la base de una información objetiva y fiable, garantizando el equilibrio y consignando los vínculos entre los tres factores estratégicos clave.



Capítulo 7

Desafíos

¿Dónde debe ubicarse un observatorio nacional de drogas? ¿Qué personalidad jurídica debe asignársele? ¿Cuál debería ser el alcance de su mandato?

En este capítulo presentamos algunos elementos para la respuesta a preguntas comunes planteadas con frecuencia acerca de los observatorios nacionales de drogas, para los que no suele existir una única contestación. Si desea plantear alguna pregunta más, sírvase enviarla por correo electrónico al OEDT o la CICAD a: info@emcdda.europa.eu o OID_CICAD@oas.org.

¿Dónde debe ubicarse un observatorio nacional de drogas?

Opciones para su consideración

Depende de la manera en que se organice la toma de decisiones en su país. A continuación figuran ejemplos de situaciones existentes:

- en el seno de órganos nacionales de coordinación en materia de drogas, o encuadrado en departamentos de la Administración;
- en el seno del Ministerio de Sanidad o el Instituto Nacional para la Salud Pública;
- integrado en el Ministerio del Interior, Justicia o Seguridad Nacional;
- dentro de una universidad o un organización no gubernamental.

Ventajas e inconvenientes

Cuando el OND se sitúa bajo la autoridad del órgano nacional de coordinación en materia de drogas o de un departamento de la Administración, esta situación mejora las oportunidades del OND de recabar información cubriendo toda la gama de datos, de todas las instituciones, tanto de oferta, como de demanda. Sin embargo, una excesiva proximidad política puede poner en cuestión la credibilidad científica y la objetividad del OND, e incluso su estabilidad a largo plazo.

Si el OND se integra en el Ministerio de Sanidad, o se sitúa bajo su autoridad, el resultado suele ser beneficioso para la recogida de datos sobre asuntos sociales y de salud, pero menos efectivo en el caso de los datos sobre oferta y reducción de la misma. La capacidad para desarrollar un análisis exhaustivo de la situación en materia de drogas (=más allá de las cuestiones específicas de salud pública) no siempre queda garantizada. Es importante

asegurarse de que existen mecanismos de cooperación para salvar la brecha con las fuentes de datos y conocimientos técnicos especializados del lado de la oferta.

Si el OND se integra en el Ministerio del Interior, Justicia, o Seguridad Nacional, o se sitúa bajo la responsabilidad de estos órganos, la situación brinda más oportunidades para obtener datos sobre la oferta de drogas y la reducción de ésta, pero menos para recabar datos sobre cuestiones sociales y de salud. La capacidad para desarrollar un análisis exhaustivo de la situación en materia de drogas (=más allá de la competencia específica de los cuerpos y fuerzas de seguridad) no siempre queda garantizada. Es importante asegurarse de que existen mecanismos de cooperación para salvar la brecha con las fuentes de datos y conocimientos técnicos especializados del lado de la demanda.

Un OND ubicado en el seno de una universidad puede constituir una buena opción para el trabajo científico, y para garantizar la neutralidad y objetividad de la información recabada, y podría proporcionar recursos adicionales multidisciplinarios de gran utilidad. No obstante, en ocasiones, el OND permanece demasiado alejado de los responsables de la toma de decisiones, y carece de visibilidad y apoyo institucional para el desempeño de su función a escala nacional.

Advertencia

Cuando existen dificultades y una falta de cooperación entre las Instituciones del sector sanitario y las de los cuerpos y las fuerzas de seguridad, la experiencia sugiere que una solución que promueva y mejore la cooperación interinstitucional resulta más eficaz y sostenible a largo plazo que otra que conlleve la escisión del OND en un «observatorio de la salud», y un «observatorio de las actividades de los cuerpos y fuerzas de seguridad».

¿Qué fundamento jurídico debe tener un observatorio nacional de drogas?

Opciones para su consideración

La mayoría de los OND existentes tienen los siguientes puntos en común:

- se establecen con arreglo (como mínimo) a una resolución ministerial en la que se les designa como observatorio nacional (a efectos de su actuación en el país), o como corresponsal o punto focal nacional de organismos supranacionales o internacionales;
- su labor queda definida por su mandato, ya sea como entidad única, o como unidad o sección de una institución superior.

Existe una enorme variedad en lo que se refiere a la personalidad jurídica de los OND, que oscila básicamente de una simple ampliación de la personalidad jurídica de una institución existente, al resultado de una resolución publicada en el Boletín Oficial del Estado para la creación de una nueva Institución: una nueva entidad jurídica con personalidad propia.

Cabe mencionar aquí que existen asimismo diversas opciones hasta la fecha en lo que atañe al tipo de organización que alberga a un observatorio nacional de drogas, o se convierte en uno: puede tratarse de un organismo público, pero también de un organismo semipúblico y, en algunos casos, de una ONG.

Ventajas e inconvenientes

Cuando el establecimiento del OND se basa en una resolución ministerial sin que se determine ninguna personalidad jurídica concreta, esta suele ser demasiado débil para que el Observatorio cumpla su mandato y obtenga cooperación de otras instituciones, sobre todo de ministerios y organismos que trabajen en un área diferente (normalmente sanitaria/social, frente a la de los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado).

Si el OND se constituye en una escala jerárquica y estructural excesivamente baja en el seno de una institución existente, esta situación genera los mismos inconvenientes, y no proporciona visibilidad alguna al Observatorio y sus productos. En tal caso, al OND le resulta extremadamente difícil cumplir su mandato y atender las necesidades de sus interlocutores a escala nacional.

Si la constitución del OND se formaliza mediante un contrato marco plurianual (entre tres y cinco años), esta opción tiene la doble ventaja de consolidar la posición del Observatorio por un período lo suficientemente prolongado para fomentar la cooperación y reducir la competencia de otras instituciones, así como de definir la misión y los resultados previstos del OND con claridad. Esta condición puede servir como base para la evaluación de su rendimiento a la conclusión del período considerado.

Si la constitución del OND no se formaliza, o se considera ilimitada, el OND y sus clientes pueden exponerse a un riesgo de inestabilidad permanente (p. ej., en caso de que se produzca un cambio político en el país), o de escaso desarrollo a largo plazo debido a la ausencia de incentivos. Esta última situación puede observarse en los casos en los que el interés de algunos profesionales puede centrarse más en la posición de la institución, que en su rendimiento.

Una personalidad jurídica inequívoca es una condición necesaria para desarrollar la labor del OND, pero no suficiente para garantizar la participación y la cooperación de posibles socios: lo que marca la diferencia es la capacidad del OND para motivar e integrar a sus socios en un proceso de trabajo de colaboración a través de la creación de redes (en otras palabras: la cooperación no puede obtenerse por decreto). La personalidad jurídica puede resultar sumamente útil para formalizar la cooperación interinstitucional y entre distintas agencias, ya que «obliga» a terceras partes a respetar y reconocer la función del OND.

¿Cuál debe ser el alcance del mandato de un observatorio nacional de drogas?

Opciones para su consideración

Deben considerarse las dos opciones que siguen:

- limitar el alcance de la actividad del OND a las drogas ilegales, por ejemplo, para mantener la coherencia con el ámbito de actuación de organismos supranacionales e internacionales como el OEDT y la ONUDD;
- ampliar tal alcance para cubrir todo tipo de drogas legales e ilegales (incluido el alcohol y el tabaco), como ocurre en países que adoptan una estrategia nacional global con la que abordan estas cuestiones de manera conjunta, una opción que es coherente con la labor de organismos internacionales como la CICAD-OEA, la Organización Mundial de la Salud (OMS), y algunos de los grupos de investigación que desarrollan encuestas internacionales, como ESPAD.

Ventajas e inconvenientes

Si el ámbito de actuación del OND se extiende a las sustancias legales, se genera una excelente oportunidad para la elaboración de una imagen global de las complejas conductas sociales e individuales ligadas a la adicción. Esta opción puede brindar asimismo la oportunidad de observar y analizar posibles correlaciones entre las tendencias de consumo. Sin embargo, tal opción también complica la labor del OND desde una perspectiva tanto organizativa, como científica.

Si los objetivos y resultados previstos se definen con realismo y claridad, sea cual fuere el alcance del mandato del OND, todo el trabajo debe ser productivo y pertinente. En todas las situaciones, los recursos que se asignan al OND para que realice su labor han de ser coherentes con el alcance de su mandato.

¿Cuántas personas deben trabajar en un observatorio nacional de drogas y qué formación deben tener?

Opciones para su consideración

A fin de abordar esta cuestión, debe considerarse lo siguiente:

- Idealmente, la competencia técnica de un OND debe reflejar la amplia gama de materias que abarca su ámbito de actuación y su mandato;
- Los conocimientos técnicos y científicos especializados de un OND y sus socios deben desarrollarse como parte de una mejora permanente de su capacidad científica;

- **Formación científica:** el equipo del OND debe contar con las destrezas necesarias para abordar todos los aspectos del marco de seguimiento e información. En este sentido, entre los principales perfiles pueden figurar: epidemiólogos, sociólogos, psicólogos u otros científicos sociales, toxicólogos, estadísticos, criminólogos y analistas de políticas;
- Probablemente se requiera la totalidad de destrezas para la gestión y la comunicación que se refieren a continuación: gestión general, comunicación y redes, edición y divulgación, y actividades auxiliares de secretaría;
- Al menos la mitad de la plantilla debe poseer cierto grado de experiencia profesional y, preferiblemente, cualificaciones científicas inequívocas. Por otra parte, en la Unión Europea, convendría que todo el personal manejara con soltura el inglés como lengua de trabajo (sobre todo en lo que se refiere a estándares y protocolos internacionales, y a intercambios científicos de conocimientos técnicos especializados con diferentes países y regiones del mundo);
- Un OND necesita atraer y conservar a personal competente, así como la estabilidad de su plantilla, con el fin de garantizar tanto su capacidad científica, como la calidad de sus procesos y productos finales;
- Cada país debe encontrar la estructura y la organización que se adecúe mejor a las tareas de elaboración de informes a escala supranacional e internacional, y al contexto nacional;
- A algunos países con recursos muy limitados no les queda otra opción que empezar con una sola persona. En tales condiciones, un observatorio puede funcionar si parte de las funciones esenciales son asumidas por socios externos clave (p. ej., una universidad), y el OND se ocupa de coordinar los procesos externalizados.

Ventajas e inconvenientes

Si el OND es una unidad más bien pequeña, esta dimensión debe compensarse mediante acuerdos formales para la recepción en comisión de servicio de los recursos científicos que faltan. No obstante, la experiencia pone de relieve que, cuando el número de miembros de la plantilla cae por debajo de tres puestos a tiempo completo o su equivalente (!), el OND no puede llevar a cabo sus tareas.

Con frecuencia, si el OND se constituye como unidad de tamaño reducido, tiende a depender en una medida excesiva de recursos especializados externos y, en ocasiones, de redes nacionales deficientemente organizadas. Con un equipo demasiado reducido, las actividades de gestión y creación de redes, esenciales para el OND, se convierten en un auténtico reto.

Si al observatorio se le asigna un mandato nacional importante como tal, las competencias requeridas deberán cubrir toda la gama de funciones esenciales descritas en los capítulos 3 a 5. En tal caso, deberá prestarse especial atención a la cooperación y las relaciones institucionales, así como a la comunicación y las relaciones públicas.

(!) Esto significa que puede que algunos trabajen en otras Instituciones y hayan sido enviados en comisión de servicio al OND.

¿Cuánto cuesta establecer un observatorio nacional de drogas?

Opciones para su consideración

A fin de ofrecer a los responsables de la formulación de políticas una visión exhaustiva de las consecuencias presupuestarias y financieras del establecimiento de un OND, este órgano y la red nacional de información sobre drogas deben considerarse de manera conjunta.

El coste estimado debe basarse en una evaluación de los criterios que siguen:

- Los costes de explotación del OND en concepto de personal y operaciones, incluidas las reuniones con socios nacionales e internacionales;
- Los costes específicos asociados a la misión y las tareas del OND abarcan los tres procesos operativos principales: recogida de datos, análisis e interpretación, e informes y publicaciones;
- En algunos casos, puede que convenga trazar una distinción entre costes para atender obligaciones nacionales e internacionales;
- Puede que resulte necesario formular planes financieros en los que se fijen los costes de explotación anuales. Con todo, inicialmente, el coste estimado de la red nacional de información sobre drogas no se conocerá y, normalmente, el OND no comenzará de inmediato a recabar datos mediante una encuesta nacional. Esto significa que el presupuesto puede ser más limitado el primer año de actividad. Sin embargo, en el segundo y tercer año, sí deben considerarse objetivos presupuestarios, al menos como una perspectiva razonable ⁽²⁾;
- La cuestión de la financiación no termina con el éxito en la búsqueda de presupuestos; se encuentra estrechamente ligada a la capacidad del OND para generar productos y responder por el uso de fondos. Esto significa que, o en el OND, o en su institución anfitriona, debe haber alguien con unas sólidas destrezas para la gestión administrativa y financiera;
- Existen asimismo criterios y requisitos específicos aplicables a los Estados miembros de la UE, y vinculados al sistema de cofinanciación de Reitox.

Ventajas e inconvenientes

Un cambio o desequilibrio súbitos en las finanzas de un OND durante un año de funcionamiento resultan extremadamente dañinos tanto para el Observatorio, como para su red. Tales sucesos pueden afectar asimismo a la entrega de productos a organismos supranacionales e internacionales, con posibles consecuencias negativas para la reputación del país.

Si el presupuesto disponible se limita, pero es conocido y estable, esta situación puede permitir al OND formular una estrategia de solicitud de fondos complementarios a otros

⁽²⁾ Habitualmente, cuando el OND se encuentra integrado en un organismo público, las perspectivas y los compromisos presupuestarios no pueden exceder de un año.

donantes nacionales o internacionales: por ejemplo, algunos antiguos países candidatos a la adhesión a la UE se las arreglaron para obtener recursos complementarios del Fondo Global destinados a la financiación de nuevos ejercicios de recogida de datos.

Si el OND consigue formular un plan nacional de acción para la red de información sobre drogas, y puede exponer claramente cuáles son los resultados previstos respecto a unas estimaciones de costes precisas, dispondrá de una mejor oportunidad de que se le tome en serio.

En ocasiones, un organismo supranacional o internacional proporcionará fondos para el funcionamiento del OND, y la recogida de datos sólo podrá ofrecer resultados sostenibles si se requiere (y obtiene) alguna contrapartida estructural de las autoridades nacionales.

¿Cómo puede garantizarse la independencia científica de un observatorio nacional de drogas?

Opciones para su consideración

Al abordar esta cuestión, deberá evitarse la confusión entre «calidad científica» y «autonomía institucional», que son dos cosas diferentes.

- La calidad científica es extremadamente importante para garantizar que los datos se presentan e interpretan correctamente, que son ciertos y fiables, y que cumplen los estándares internacionales. Tal garantía puede lograrse mediante el establecimiento de un comité científico vinculado al OND, o la definición de un procedimiento de consulta o lectura de pruebas entre los principales interlocutores, con el fin de revisar los productos antes de su publicación. El objetivo de esta revisión consiste en garantizar que no existan errores ni tergiversaciones de los datos, y en validar la publicación. Esta tarea dota a su vez al OND de una mayor legitimidad. No deberá transigirse en lo que atañe a la calidad de la producción del Observatorio.
- La autonomía institucional se refiere a un aspecto diferente: debe protegerse al OND de los intentos externos de transformación de los datos, provisión de información falsa, y fomento de la propaganda o la corrección política. Un OND actúa fundamentalmente en el ámbito de la información, y no interviene en política. Al mismo tiempo, debe definir y mantener una postura respecto a otras instituciones y agentes clave en el país.

Ventajas e inconvenientes

Una situación en la que la calidad científica de la labor del OND se vea empañada resulta inaceptable. A pesar de los posibles intentos de ocultar las injerencias, éstas suelen ser detectadas por los organismos internacionales. Su comisión mina la reputación del país de que se trate.

Un OND que actúe sin someterse a un órgano estatutario ni a un procedimiento de control de calidad de sus publicaciones se encuentra en una situación peligrosa: en el pasado,

algunos OND han atravesado dificultades al presentar información que no había sido verificada ni validada por sus principales interlocutores.

Si un OND se asocia en exceso a autoridades o políticos nacionales, tal cercanía puede perjudicar su autonomía, reputación y credibilidad, así como su estabilidad (cada vez que se produzca un cambio político, puede que se despida a parte del personal, y que se pierdan sus conocimientos técnicos especializados).

Si el OND es, o intenta ser, demasiado independiente, puede acabar en una situación en la que se vea plenamente aislado y deje de recibir la ayuda institucional y financiera que requiere para llevar a cabo sus tareas. Como se ha referido anteriormente, un OND ha de prestar especial atención para evitar traspasar límites institucionales y competenciales.

¿Debe intervenir un observatorio nacional de drogas en la evaluación de políticas nacionales en materia de drogas?

Opciones para su consideración

Los OND pueden contribuir a la evaluación de tales políticas, o de determinados aspectos de las estrategias nacionales, a petición de sus respectivas autoridades nacionales.

No obstante, para que tal contribución sea posible y pertinente, deberán respetarse algunos principios:

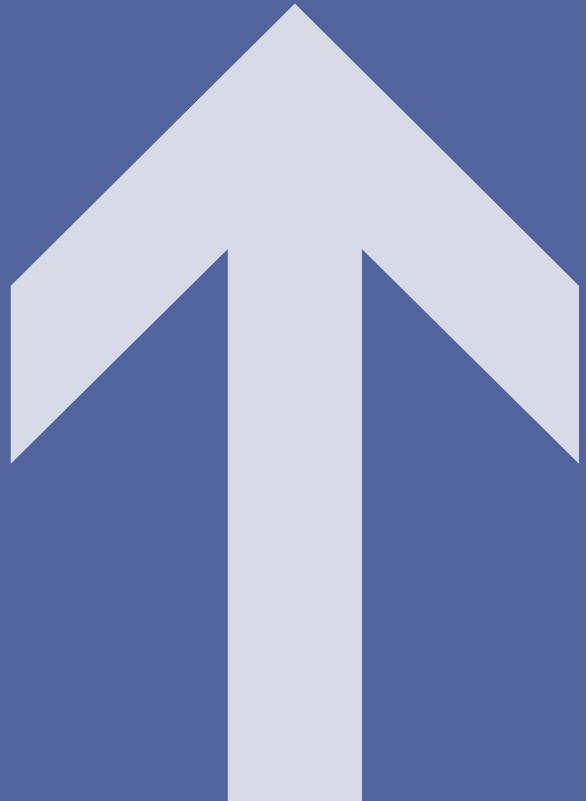
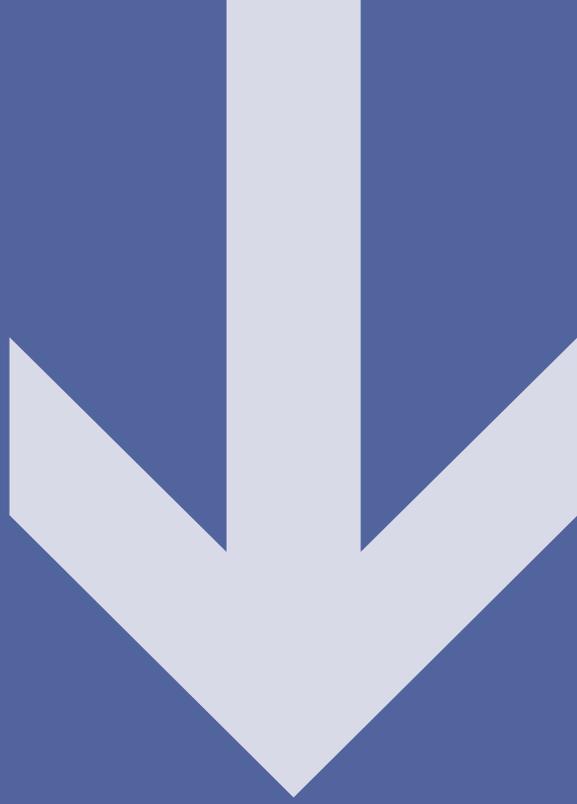
- La autoridad nacional correspondiente deberá dirigir una solicitud oficial al OND, en la que se indicará el alcance y los objetivos de la evaluación;
- El OND deberá ser capaz de proponer o definir una metodología, conforme con las buenas prácticas en este campo, con el fin de determinar la información que se necesitará, y de evaluar si ésta se encuentra actualmente disponible (estimando los costes si falta parte de los datos). Lo mismo es aplicable en el caso de los conocimientos técnicos especializados requeridos para efectuar la evaluación;
- El OND deberá reservarse el derecho a aceptar (o a proponer una modificación técnica para aceptar) o no la realización de la evaluación;
- La contribución del OND a la evaluación deberá fundamentarse en bases científicas (fácticas, neutrales, objetivas, fiables), y evitar la formulación de conclusiones políticas, que pertenecen al ámbito de competencia de las autoridades nacionales;
- El OND deberá aclarar cuáles son las cuestiones de la evaluación respecto a las que no se dispone de datos acreditativos.

Ventajas e inconvenientes

Cuando el alcance de la labor efectuada por el OND en el marco de la evaluación se delimita claramente, existen más posibilidades de que los resultados se acepten sin que el

Observatorio resulte perjudicado. No obstante, se han producido situaciones en las que, a pesar de estas precauciones, algunos agentes políticos han acusado al OND de falta de objetividad y de tener «una orientación política», cuando no de proporcionar datos «falsos». Por estos motivos, todas las acciones del OND vinculadas a una evaluación deben caracterizarse por su solidez científica y una adecuada documentación. La asistencia internacional proporcionada durante la evaluación, por ejemplo, mediante un comité director científico o una comisión de expertos independientes, también puede contribuir a contrarrestar esas posibles reacciones negativas.

Si el ámbito de actuación y el mandato del OND se definen con precisión, en estrecha colaboración con los órganos nacionales de coordinación en materia de drogas y los principales interlocutores del Observatorio, y con la participación de los mismos, la intervención del OND puede generar un verdadero valor añadido para el país, además de contribuir a facilitar la toma de decisiones y la planificación de los servicios. Habitualmente, también contribuye a una mejora en la definición de los objetivos, y en la identificación de los datos existentes y nuevos necesarios para la estimación del rendimiento o de la repercusión de algunas medidas.



Capítulo 8

Conclusiones

¿Qué viene ahora? ¿Cómo puede trasladarse la teoría a la práctica?

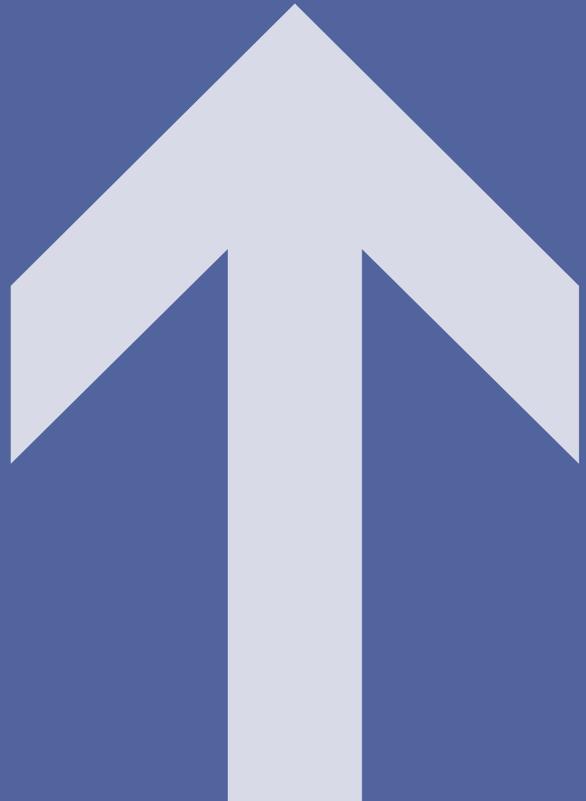
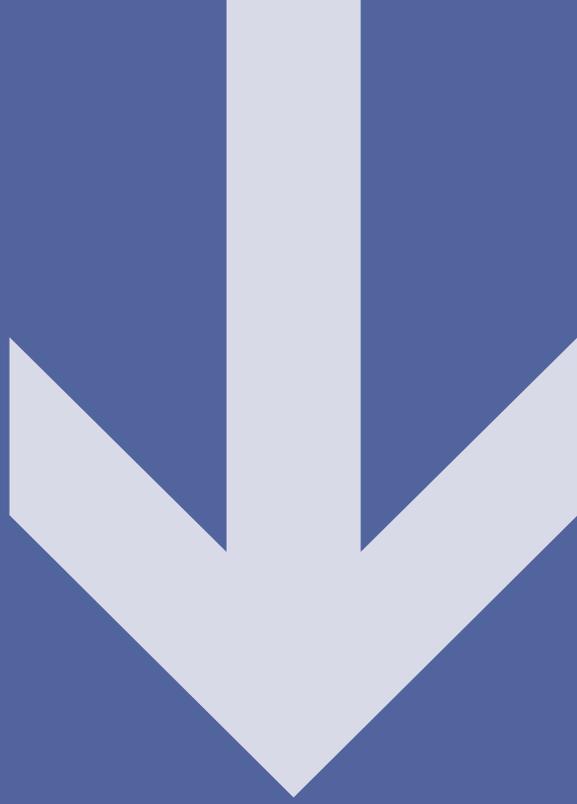
A través de los diferentes capítulos y apartados del presente manual, se ha ofrecido al lector una exhaustiva presentación de los observatorios nacionales de drogas y, en particular:

- una inequívoca definición de en qué consiste un observatorio, y de cuáles son su misión y sus objetivos;
- una exposición detallada de sus tres funciones primordiales, que son: la recogida y el seguimiento de datos; el análisis y la interpretación de datos; y la elaboración de informes y la divulgación;
- una introducción al diagnóstico estratégico, sobre la base de tres factores estratégicos clave (FEC) y sus criterios asociados: valor añadido percibido, coproducción y recursos combinados;
- y finalmente, una propuesta de opciones que deben considerarse al establecer un observatorio nacional de drogas, con las principales ventajas e inconvenientes de cada opción.

Ha llegado el momento de que desarrolle su propia visión, y de que la lleve a la práctica.

Al iniciar este proceso, le invitamos a adoptar una mirada diferente respecto al contexto en el que vive y trabaja. Tras incorporar las ideas, conceptos y experiencias que hemos compartido con usted en este manual, deberá construir ahora una visión de cómo debe ser su observatorio nacional de drogas. Es muy importante que describa sus necesidades y planes en sus propias palabras, teniendo en cuenta los recursos y limitaciones que encara, ya que cada observatorio nacional constituye una combinación única de competencias, recursos, asociaciones y, sobre todo, seres humanos.

Una última sugerencia: utilice los procesos y productos esperados como punto de partida, y construya un sistema y una red en torno a ellos. No hay modelos institucionales que copiar; se trata simplemente de reunir a personas para que trabajen hacia la consecución de un objetivo común.



Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías

Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas de la Organización de los Estados Americanos

Creación de un observatorio nacional de drogas: un manual conjunto

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas

2010 — 119 pp. — 16 x 24 cm

ISBN 978-92-9168-423-6

doi 10.2810/30299

