

El artículo ilustra cómo muchos de los principios que rigen la actuación sobre drogodependencias (al igual que sobre otros problemas sociales y de salud en los que las actitudes y las conductas son determinantes) encuentran en el ámbito local el medio privilegiado para su abordaje. También analiza factores de oportunidad y de necesidad de cambio de la actual situación de los municipios para que las propuestas sean plenamente eficaces.

Por Alfonso Ramírez de Arellano  
Vicepresidente de la Fundación Atenea Grupo GID

### Paradojas de la globalización

En una época en la que las grandes decisiones macroeconómicas escapan a la capacidad de control de los gobiernos, en la que la globalización se ha convertido en una metáfora del destino percibida como indiscutible, inexorable y ajena a nuestra voluntad, muchos ciudadanos vuelven su mirada hacia el ámbito local como el espacio físico y de convivencia ciudadana donde aún es posible influir sobre las condiciones que determinan la calidad de la vida diaria. El transporte, el ocio, las actividades culturales y deportivas, la amabilidad u hostilidad del medio urbano, la accesibilidad a los colegios y a los puestos de trabajo dependen, en gran parte, de la política local. Y los aspectos que no dependen de ella, como la economía y el empleo, tampoco dependen ya del propio Estado. No obstante en España llevamos varias décadas discutiendo sobre las competencias que deberían tener las comunidades autónomas olvidando que la auténtica descentralización debería comenzar por los municipios.

Nadie duda a estas alturas de la necesidad de lo que algunos han denominado “pacto local” y otros “segunda descentralización” que pasa, entre otras cosas, por una distribución más justa y realista de los presupuestos del Estado entre las tres administraciones que lo componen. Sin acometer esas reformas será difícil que los municipios cumplan eficazmente con el papel que les corresponde jugar en el siglo XXI en relación con el bienestar social de los ciudadanos. También es cierto que, junto al incremento de medios económicos, deberían

adoptarse mecanismos más exigentes de control legislativo, técnico y administrativo para evitar determinados excesos.

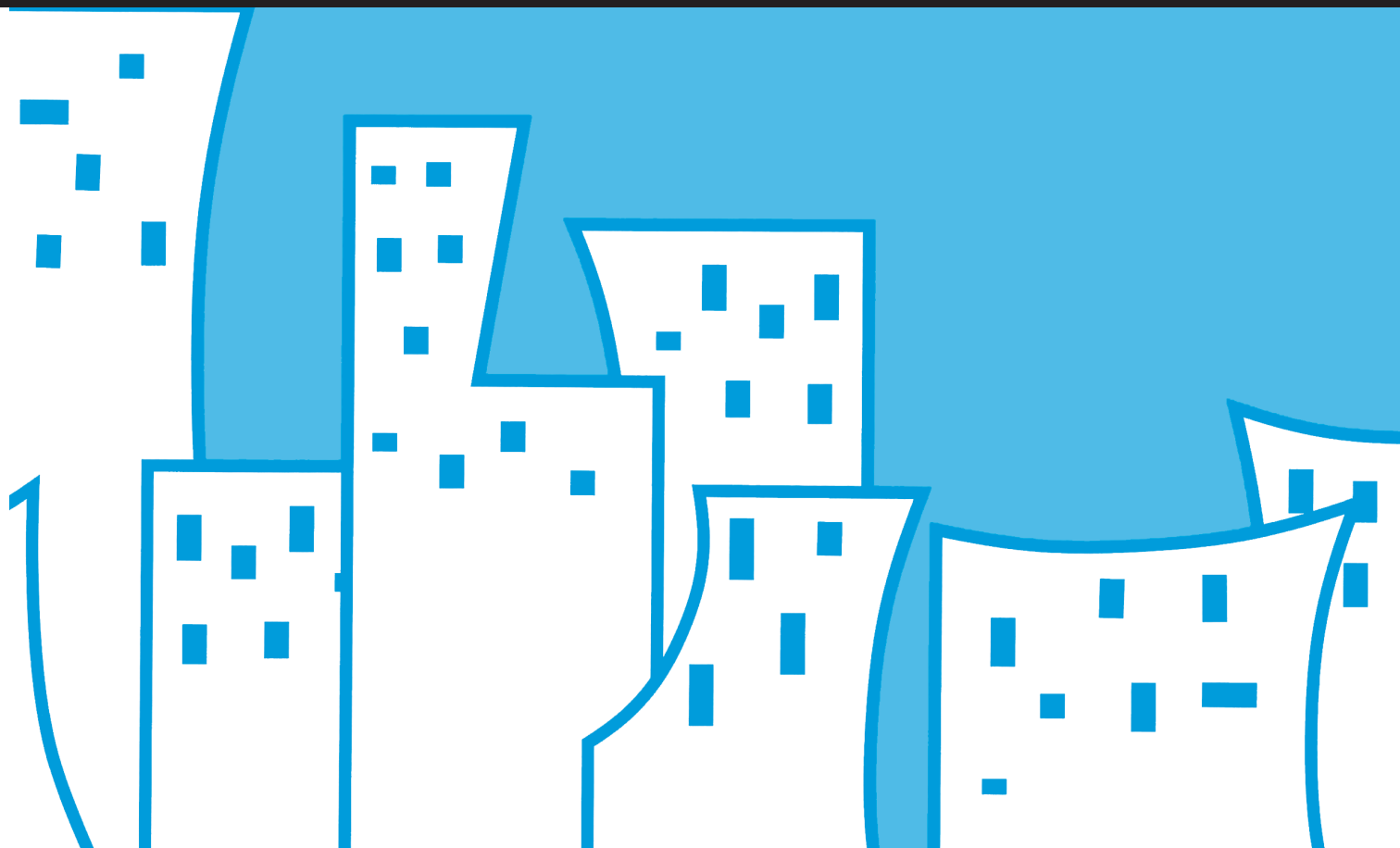
No hay que olvidar este contexto de debilidades y oportunidades de la administración local a la hora de valorar su capacidad de atender problemas sociales y de salud pública.

Abordar localmente fenómenos sociales complejos como las drogodependencias exige disponer de una política capaz de ofrecer alternativas en varios frentes (social, sanitario, educativo, de seguridad...). La forma más lógica de ordenar esas actuaciones es mediante la elaboración de un plan. Del análisis de las principales características de los planes integrales se deducen las ventajas de su abordaje local.

### Conocimiento de la realidad

Las sociedades de los países llamados desarrollados se han vuelto cada vez más complejas. A veces, el conjunto de las necesidades sociales componen un puzzle en el que cada pieza (inmigración, drogas, menores, violencia de género, parados de larga duración) sólo es bien conocida por un sector especializado. No se consigue realizar una evaluación global científica de los programas sociales ni una valoración social y política de las necesidades. Digamos que “los árboles no dejan ver el bosque”. En esas condiciones, resulta difícil asignar recursos y establecer prioridades, imponiéndose, a veces, una lógica más propia del mercado que de la política social, lo que significa que las decisiones se toman en función de la visibilidad social del problema o de la oportunidad del programa. No es exagerado afirmar que en una sociedad tan cambiante se corre el

# UNA POLÍTICA LOCAL SOBRE DROGODEPENDENCIAS



riesgo de ofrecer una atención desigual a las propias condiciones de desigualdad.

Desde el ámbito local todavía es posible combinar el análisis de los problemas reales -en el caso de las drogas existen abundantes fuentes de información fidedignas- con las preocupaciones de los ciudadanos: “Se puede ver el bosque sin perder de vista los árboles”. Mediante el análisis de las necesidades reales del sector y de los recursos disponibles en el territorio se pueden diseñar políticas más ajustadas a los problemas reales, a las condiciones objetivas y subjetivas de cada comunidad.

Una dificultad añadida en relación con las drogodependencias y otros problemas sociales es que su representación social no siempre coincide con la realidad: “Las cosas no son lo que son sino lo que parecen”. También en este sentido el abordaje local ofrece ventajas porque, aunque no escape a la seducción de las representaciones sesgadas o simplistas, puede corregirlas mediante una mayor participación de los actores implicados, los medios de comunicación locales y la visualización de los resultados de los programas.

## Contar con todos

Las drogodependencias constituyen un fenómeno social con implicaciones sanitarias, sociales, de seguridad, etc. que requieren para su correcto abordaje de un plan intersectorial.

La idea central de un plan municipal sobre drogodependencias y adicciones es la de conseguir distribuir competencias sobre prevención, incorporación social, asistencia, reducción de daños y limitación de la oferta entre las diversas delegaciones que componen el ayuntamiento. Se puede hacer prevención desde las concejalías de Educación, Deportes, Salud, Juventud, Cultura y Comunicación; reinserción desde las de Empleo, Desarrollo Local, Servicios Sociales y Participación Ciudadana; asistencia desde las de Salud y Servicios Sociales; y colaborar con el control de la oferta a través de la Policía Local y la delegación de Consumo. El resultado final será un plan municipal de drogodependencias compuesto por diversos programas que dependerán de diversas concejalías. Para que el plan funcione adecuadamente deberá disponer de un sistema eficaz de coordinación y de unos cauces formales de participación.

# análisis

## Participación

La participación se ha convertido en un bien escaso. Es una de las asignaturas pendientes de la administración española. A pesar de que en el nivel local se practica mucho más que en los otros, los ayuntamientos no escapan a la tendencia general. Desde los años ochenta se ha impuesto un modelo de institución municipal en el que prima la eficacia por encima de la participación. Los ayuntamientos optan por la vertiente que los convierte en entidades prestadoras de servicios en detrimento de la idea de gobierno local. Es el modelo de gestión del “bienestar social”. Pero desde hace más de una década las entidades locales han tenido que recurrir a una multiplicidad de actores (entidades sociales, empresas, asociaciones) para poder seguir prestando sus servicios, dando lugar a un nuevo modelo denominado por Brugué, Font y Gomá como “municipio relacional”. Este nuevo ayuntamiento está obligado a contar con muchos actores y a repartir el juego entre los mismos. Sólo queda por determinar cuál será el nivel de participación: informativo, consultivo o de participación en las decisiones políticas. Muchas ONG han seguido un camino paralelo, han pasado de ser asociaciones más o menos reivindicativas a entidades prestadoras de servicios. ¿Cuál será su papel en el futuro? Como entidades ciudadanas tienen derecho a opinar y a participar, como entidades prestadoras de servicios se les pide que se limiten a ejecutar los programas para los que se las contrata. “Come y calla”.

Es verdad que la participación por sí sola no garantiza la eficiencia, pero matiza los excesos de la representación, aumenta la satisfacción de los participantes y mejora la eficacia a medio plazo, sobre todo en aquellos asuntos relacionados con la salud y el bienestar social que dependen en gran medida de las conductas y las actitudes de los ciudadanos (integración, hábitos saludables, conducción de vehículos, consumo, etc.).

## Coordinación

Conjugar la participación de tantos sectores, agentes e instituciones requiere un esfuerzo enorme de coordinación. Ésta es la clave del éxito de un plan municipal de drogodependencias. Para que pueda ejercerse eficazmente debe cumplir dos requisitos indispensables:

1º) Autoridad/Legitimidad. Como los planes intersectoriales afectan a delegaciones municipales y a servicios no municipales que tienen sus propios objetivos y jerarquías, su coordinación debe estar

respaldada por una autoridad superior representada, a nivel local, por la alcaldía.

2º) Una metodología facilitadora. Desde el punto de vista psicosocial facilitar la participación tiene mucho que ver con la gestión de los protagonismos. Política y técnicamente hay que estar dispuesto a jugar un papel similar al del productor ejecutivo de una obra de teatro o de una película. El productor facilita las condiciones para la participación productiva y creativa de los demás. Hay que aceptar que liderar la coordinación de un proyecto así no implica encabezar el reparto de la película, que los protagonistas pueden ser otros.

## Perspectiva comunitaria

La integración social de cualquier colectivo excluido o en riesgo de exclusión necesita programas específicos, pero también requiere la voluntad integradora de la comunidad, de su sector empresarial, de sus entidades sociales, de sus medios de comunicación. Exactamente igual ocurre con la prevención ya que su misión es básicamente educadora y socializadora, y ya sabemos que... “para educar a un niño hace falta toda la tribu, toda una comunidad”. Complementariamente es imprescindible contar con una actitud proactiva de parte de las “víctimas”. El objetivo último de la perspectiva comunitaria no consiste en diluir al individuo en la colectividad, sino en la potenciación de acciones conjuntas realizadas por individuos autónomos y libres (o que, al menos, luchan por ello). La antítesis de las drogodependencias no es la abstinencia sino la autonomía.

## Eficiencia y rentabilidad

Desde la perspectiva general del bienestar social los planes integrales sobre adicciones han demostrado ser muy rentables. Cuando se consigue reducir los riesgos de padecer problemas relacionados con las drogodependencias entre los más jóvenes, también reducimos la probabilidad de padecer otros problemas evolutivos y de conducta; cuando se refuerzan los factores de protección en la educación de los niños, también se están reforzando pautas educativas saludables en el más amplio sentido de la palabra; cuando en una ciudad se promueve la incorporación social desde el ámbito de drogas, también se trabaja a favor de la integración y contra la exclusión social.

Para ello hay que intentar mantener cierta coherencia entre teoría y práctica, reconocer que los contenidos están estrechamente relacionados con los métodos. Nada más y nada menos. Si los grandes ejes transversales de la política social son temas tales como: la autonomía frente a la dependencia, la integración frente a la exclusión y la promoción de la salud frente al asistencialismo, los métodos de intervención han de fomentar la participación frente a la pasividad, la autoeficacia frente a la indefensión aprendida y el protagonismo frente a la anomia y el anonimato. Claro que una sociedad más libre, menos manipulable, se vuelve también más exigente con sus dirigentes.