



UNIVERSIDAD CARLOS III DE MADRID

TESIS DOCTORAL

Las políticas de drogas en España (1982-1996) a través del marco de las coaliciones promotoras. Un estudio del cambio en las políticas públicas

Autora:

Ruth Martínón Quintero

Director:

Francisco J. Vanaclocha Bellver

DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA Y SOCIOLOGÍA

Getafe, octubre de 2006

TESIS DOCTORAL

LAS POLÍTICAS DE DROGAS EN ESPAÑA (1982-1996) A TRAVÉS DEL MARCO DE LAS COALICIONES PROMOTORAS. UN ESTUDIO DEL CAMBIO EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Autora: Ruth Martín Quintero

Director: Francisco J. Vanaclocha Bellver

Firma del Tribunal Calificador:

Presidente: (Nombre y apellidos)

Vocal: (Nombre y apellidos)

Vocal: (Nombre y apellidos)

Vocal: (Nombre y apellidos)

Secretario: (Nombre y apellidos)

Firma

Calificación:

Getafe, de de

¿Cómo no van a influir en la existencia de una persona sus ideas y las ideas de su tiempo? La cosa es obvia. Perfectamente; pero la cosa es también bastante equívoca, y, a mi juicio, la insuficiente claridad sobre lo que se busca cuando se inquieren las ideas de un hombre —o de una época— impide que se tenga claridad sobre su vida, sobre su historia.

José Ortega y Gasset

Del mismo modo que la política práctica es, únicamente, el arte de lo posible, la teoría sólo recibe “su contenido y su objetivo” teniendo en cuenta lo políticamente posible.

Herman Heller

ÍNDICE

Capítulo 1. Marco metodológico y premisas de partida.....	13
Capítulo 2. El marco de las coaliciones promotoras en el análisis de políticas públicas y en la Ciencia Política.....	29
2.1. El marco de las coaliciones promotoras: una primera presentación.....	31
2.2. Evolución de los estudios de políticas públicas.....	34
2.2.1. El origen.....	34
2.2.2. Las políticas públicas como subdisciplina de la Ciencia Política.....	39
2.2.3. Las nuevas propuestas teóricas y la importancia de las ideas....	44
2.3. Comparación con otros estudios contemporáneos.....	51
2.4. Desapegos y ambiciones del marco de las coaliciones promotoras.....	59
2.4.1. La crítica a la heurística de las fases.....	59
2.4.2. La construcción de una teoría.....	67
2.4.3. El marco de las coaliciones promotoras como teoría.....	72
Capítulo 3. Análisis crítico del marco de las coaliciones promotoras: los conceptos de cambio y subsistema de políticas.....	75
3.1. El cambio en las políticas como objeto explícito de estudio.....	77
3.1.1. El cambio en las políticas en el marco de las coaliciones promotoras: la variable dependiente.....	79
3.1.2. Premisas para una teoría del cambio en las políticas.....	82
3.1.3. El legado de Hecló respecto al cambio.....	85
3.1.4. Críticas al tratamiento dado al cambio en el marco de las coaliciones promotoras.....	87
3.2. El subsistema de política como unidad de análisis.....	93
3.2.1. Características fundamentales del subsistema de políticas en el marco de las coaliciones promotoras.....	93
3.2.1.1. La amplitud de actores que abarca.....	94
3.2.1.2. La delimitación de los subsistemas.....	95
3.2.1.3. La interacción entre subsistemas.....	97
3.2.1.4. La intergubernamentalidad en los subsistemas.....	97
3.2.2. El concepto de dominio.....	98

3.3.	Implicaciones para la ubicación teórica del modelo.....	101
3.3.1.	Del pluralismo al neoinstitucionalismo, y el análisis de redes....	102
3.3.1.1.	El pluralismo.....	102
3.3.1.2.	Los institucionalismos.....	105
3.3.1.3.	El análisis de redes.....	108
3.3.2.	El marco de las coaliciones promotoras ante estas corrientes...	111
3.3.3.	Críticas al modelo interpretativo de la intermediación de intereses que supone el marco de las coaliciones promotoras.....	115

Capítulo 4. Análisis crítico del marco de las coaliciones promotoras: los factores generadores de cambio en las políticas públicas.....		
		117
4.1.	Factores distintos a la dinámica interna de los subsistemas.....	119
4.1.1.	Los elementos relativamente estables.....	119
4.1.2.	Los elementos dinámicos externos al subsistema.....	122
4.2.	Dinámica interna del subsistema.....	126
4.2.1.	Sistema de agregación de actores: las coaliciones promotoras...	126
4.2.1.1.	Concepto, hipótesis y características básicas.....	128
4.2.1.2.	El papel de las coaliciones promotoras.....	131
4.2.1.3.	Formación y cohesión de las coaliciones.....	133
4.2.1.4.	Principales aportaciones al concepto primigenio.....	138
4.2.2.	Los sistemas de creencias.....	142
4.2.2.1.	El concepto.....	143
4.2.2.2.	Su estructura y delimitación.....	144
4.2.2.3.	Su sujeto: las élites.....	146
4.2.3.	El modelo de individuo.....	147
4.2.3.1.	La propuesta del marco de las coaliciones promotoras...	148
4.2.3.2.	Las críticas constructivas.....	150
4.2.3.3.	La respuesta a las críticas.....	151
4.2.4.	El papel de las ideas a través del aprendizaje orientado a las políticas.....	154
4.2.4.1.	Elementos básicos del aprendizaje orientado a las políticas.....	155

4.2.4.2. El uso promotor del análisis y el aprendizaje.....	160
4.2.4.3. Cómo se produce el aprendizaje.....	162

Capítulo 5. Las políticas sobre drogas: la importancia de los

elementos de valor.....	169
5.1. Los poderes públicos y las drogas.....	171
5.1.1. Los aspectos económicos.....	172
5.1.2. La regulación del acceso a las sustancias psicoactivas.....	177
5.1.3. Los sistemas de tratamiento.....	180
5.1.3.1. Propuesta del sistema prohibicionista o jurídico-represivo.....	181
5.1.3.2. Propuesta de la reducción de daños.....	183
5.1.3.3. Propuesta de los promotores de la legalización.....	185
5.2. Los sistemas de creencias de las políticas contemporáneas sobre drogas.....	189
5.2.1. La ideología de la prohibición y sus críticos.....	189
5.2.2. El pragmatismo de la reducción de daños, sus límites y sus obstáculos.....	199
5.2.3. La ideología de la legalización, sus críticas y sus interrogantes...204	
5.2.4. Análisis crítico del problema contemporáneo.....	210
5.3. La importancia de los aspectos normativos en las políticas sobre drogas.....	213
5.3.1. Las acepciones de lo moral y las drogas.....	213
5.3.2. La definición de droga.....	217
5.3.3. La importancia de la percepción social sobre las drogas.....	219
5.4. Reflexiones finales.....	223

Capítulo 6. Elementos estables del sistema que repercuten en la

política de drogas de 1982 a 1996.....	227
6.1. Atributos básicos del objeto de la política y del área del problema.....	229
6.1.1. Las drogas y el ser humano.....	229
6.1.2. Las drogas en el siglo XX.....	232
6.1.3. El aprendizaje sobre las drogas.....	234
6.2. Posición geopolítica de España en relación a las drogas.....	236

6.2.1.	España, punto de confluencia del tráfico internacional de drogas.....	236
6.2.2.	España, país miembro del mundo occidental.....	238
6.3.	Estructura social y valores socioculturales fundamentales.....	241
6.3.1.	Sociedad moderna, sociedad consumista.....	242
6.3.2.	Los jóvenes y las drogas.....	247
6.3.3.	La religiosidad secularizada.....	250
6.3.4.	La sociedad civil en España.....	252
6.4.	Estructura legal básica: la Constitución de 1978.....	256
6.4.1.	Estado social y democrático de derecho.....	256
6.4.2.	Tratados internacionales.....	261
6.4.3.	El Estado de las autonomías.....	265
 Capítulo 7. Elementos dinámicos externos al subsistema.....		271
7.1.	Cambios en la realidad social y económica.....	273
7.1.1.	La confirmación de la modernización de España.....	273
7.1.2.	La presencia social de las drogas.....	275
7.1.2.1.	La formación del problema de las drogas en España.....	275
7.1.2.2.	La oferta de drogas.....	278
7.1.2.3.	Los consumos.....	280
7.1.3.	Problemas asociados.....	286
7.2.	Opinión pública y medios de comunicación de masas.....	295
7.2.1.	La opinión pública y las drogas.....	296
7.2.2.	Los medios de comunicación de masas y las drogas.....	302
7.2.3.	La relación entre los medios de comunicación social y la opinión pública sobre drogas.....	306
7.3.	Impactos y decisiones de las políticas de otros subsistemas.....	309
7.3.1.	La política internacional.....	309
7.3.2.	La política comunitaria.....	312
7.3.3.	La política autonómica.....	317
7.3.4.	La política social.....	320
7.4.	Cambios en la coalición gobernante en el sistema.....	323
7.4.1.	La consolidación del sistema democrático.....	323
7.4.2.	El momento de las políticas sociales.....	325

7.4.3. La preponderancia del enfrentamiento político.....	327
7.4.4. La pérdida real de la mayoría absoluta.....	328
Capítulo 8. La política de drogas y su subsistema.....	331
8.1. La construcción discursiva del problema (II legislatura).....	333
8.1.1. La reforma Ledesma: la droga y la seguridad ciudadana.....	334
8.1.2. El nacimiento del Plan Nacional sobre Drogas.....	338
8.1.3. La sociedad desorganizada.....	344
8.2. Qué se empieza a hacer (III legislatura).....	346
8.2.1. La nueva reforma del Código penal y la amenaza del sida.....	347
8.2.2. La puesta en marcha del Plan Nacional en el Estado de las autonomías.....	354
8.2.3. La sociedad que empieza a organizarse.....	356
8.3. Persecución del consumo público y programas de reducción de daños (IV legislatura).....	360
8.3.1. Por qué y cómo se sancionó el consumo.....	361
8.3.2. El desarrollo de los programas de reducción de daños.....	367
8.3.3. La sociedad organizada.....	371
8.4. La consecución del consenso en un contexto de conflicto (V legislatura).....	374
8.4.1. La lucha contra las grandes organizaciones criminales.....	375
8.4.2. Nuevas competencias sobre la oferta y replanteamiento del Plan Nacional.....	381
8.4.3. ¿Queda atrás la sociedad civil?.....	385
8.5. Una reflexión a través del marco de las coaliciones promotoras.....	388
8.5.1. Caracterización del subsistema de la política.....	388
8.5.2. Evolución de los sistemas de creencias de las coaliciones promotoras.....	390
Capítulo 9. Conclusiones.....	397
Apéndice metodológico.....	413
Bibliografía.....	425
Índice de cuadros y tablas.....	457

Capítulo 1. Marco metodológico y premisas de partida

El objeto de estudio de esta tesis doctoral es el cambio en las políticas públicas, es decir, a qué obedece, básicamente, el que se modifique el conjunto de decisiones, actuaciones y discursos que configuran una política pública. Más concretamente, se plantea investigar qué papel juegan las ideas en dicho cambio, y en relación a un tipo de políticas especialmente marcadas por los aspectos normativos o morales. Al mismo tiempo, no nos sustraemos del análisis de las relaciones Estado-sociedad que tal estudio ofrece.

Aunque los estudios clásicos del cambio político han estado más dirigidos a la comprensión del cambio de régimen (especialmente, la configuración de sistemas democráticos), el cambio de políticas públicas puede considerarse un cambio político. Leonardo Morlino nos dice que “Se define cambio político cualquier transformación que acontezca en el sistema político y/o en sus componentes”¹. Podemos hablar de cambio *del* sistema político para hacer referencia a una transformación de todos los componentes del sistema como sucede con un cambio de régimen político. Podemos hablar de cambio *en* el sistema político para referirnos a una transformación de uno o más de los

¹ L. MORLINO (1985), *Cómo cambian los regímenes políticos. Instrumentos de Análisis*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, p. 47.

componentes del sistema, como se produce en la sustitución de un gobierno por otro.

Si consideramos que las políticas públicas son parte del sistema político, un cambio en las mismas sería un cambio en dicho sistema. Si consideramos que las políticas son un producto del sistema político, entonces el cambio que se produce en las mismas pertenece a otro nivel de análisis. De este modo, cambio político y cambio en las políticas serían cuestiones distintas, aunque no cabe duda que íntimamente relacionadas.

Lo cierto es que el estudio del cambio en las políticas² es uno de los objetos de estudio más frecuentes entre los trabajos realizados bajo el paraguas del análisis de políticas públicas e, incluso, de buena parte de la Ciencia Política más reciente. A su vez, esos estudios del cambio en las políticas se han vuelto más amplios y complejos al introducir las ideas como variable explicativa de dichos cambios, en la medida en que moldean la actuación de los actores políticos y se encuentran insertas en las estructuras institucionales.

Aunque la Ciencia Política lleva tiempo ocupada en estudiar las ideologías, los valores, la cultura política³..., tanto de los miembros de la “clase política” como de las sociedades en general, la consideración de las ideas como variable explicativa del cambio supuso una irrupción en el análisis de políticas públicas. Desde mediados de los años ochenta, el estudio del papel de las ideas es casi una constante de las propuestas teóricas sobre políticas públicas, a partir de la plena conciencia de la repercusión que la definición del problema acaba teniendo en todo el proceso decisional; de la importancia del marco referencial en el comportamiento de los actores y la evaluación de los procesos; y, por la constatación de una “teoría causal”, explícita o implícita,

² Véase P. JOHN (1998/2000), *Analysing Public Policy*. Londres y Nueva York: Continuum, p. 12 y siguientes.

³ J. BOTELLA (1997), “En torno al concepto de cultura política: dificultades y recursos” y F. J. LLERA (1997), “Enfoques en el estudio de la cultura política”, en P. DEL CASTILLO e I. CRESPO, eds., *Cultura Política. Enfoques teóricos y análisis empíricos*. Valencia: Tirant lo Blanch.

sobre el funcionamiento del ámbito del problema y, por tanto, de las líneas de acción adecuadas para solucionarlo⁴.

Aunque la introducción de la consideración de las ideas puede observarse como reacción a las teorías de la elección racional, generalmente se ha realizado por autores respetuosos de las mismas, pues piensan que las ideas no son sino un elemento más, cuya consideración no nos puede llevar a obviar el papel que los intereses u otros factores del sistema político y social pueden jugar en la configuración del cambio⁵.

Por otro lado, el estudio del cambio en las políticas y, en especial, el papel que las ideas desempeñan en el mismo, ha llevado aparejada la necesidad del estudio de los actores, los grupos, las redes. Las ideas y su capacidad para generar cambio, o para impedirlo, requieren actores ideadores, portadores, impulsores u obstaculizadores. La misma búsqueda de las relaciones causales que existen en el proceso de las políticas públicas nos permite, a su vez, indagar cómo se constituyen las relaciones Estado-sociedad⁶, es decir, qué actores e instituciones juegan un papel relevante en el juego político y en el proceso de las políticas. Además, ofrece la observación de otros aspectos relevantes como puede ser el estilo de esta política⁷, por ejemplo respecto al estilo general del sistema político español⁸.

Hay que tener en cuenta cómo el estudio del papel de las ideas ha estado ligado, al menos en parte, al surgimiento de un nuevo enfoque en la Ciencia Política que busca proporcionar un modelo superior a los del antiguo institucionalismo, el pluralismo y el marxismo, considerando al Estado como un

⁴ G. MAJONE (1980), "Policies as theories", en *Omega* 8, 151-162.

⁵ C. CALVIN y J. VELASCO (1997), "Las ideas y el proceso de conformación de las políticas públicas: una revisión de la literatura", en *Política y gobierno* 4, 1, 169-188, p. 170.

⁶ J. JORDANA (1995), "El análisis de los *policy networks*: ¿Una nueva perspectiva sobre la relación entre las políticas públicas y el Estado?", en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* 3, 77-89.

⁷ J. RICHARDSON (1982), *Policy Styles in Western Europe*. Londres: George Allen & Unwin.

⁸ J. SUBIRATS (1992), *Un problema de estilo. La formación de las políticas públicas en España*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales. J. SUBIRATS y R. GOMÀ (1998c), "La dimensión de estilo de las políticas públicas en España: entramados institucionales y redes de actores", en R. GOMÀ y J. SUBIRATS, coords., *Políticas públicas en España*. Barcelona: Ariel.

actor autónomo⁹ pero que interrelaciona, cada vez más, con otros actores, en la configuración y puesta en práctica de la política pública. De ahí, el posterior desarrollo del concepto y los estudios sobre gobernanza¹⁰.

Por otro lado, la asunción de las ideas como factor explicativo del cambio en las políticas públicas nos ha permitido detenernos en uno de los múltiples aspectos que abarca el concepto “ideas”, los aspectos morales, y defender la distinción de un tipo de políticas públicas caracterizadas por la especial relevancia que en las mismas, en sus discursos, tienen dichos aspectos. Indagamos por qué esto es así y qué consecuencias tiene. Al mismo tiempo, hay que tener en cuenta que el estudio de este tipo de políticas es especialmente útil de cara a analizar el papel que las ideas juegan en el cambio de las políticas públicas, en la medida en que los aspectos discursivos tienen una presencia grande y desempeñan un papel particularmente relevante.

En este trabajo presentamos y hacemos uso de un marco teórico que resulta un representante paradigmático de esta Ciencia Política contemporánea a que acabamos de referirnos: el marco de las coaliciones promotoras, ideado por Paul A. Sabatier, con la especial colaboración de Hank C. Jenkins-Smith¹¹, y desarrollado con trabajos de otros muchos autores que lo han aplicado a múltiples dominios de políticas. Se trata de una propuesta teórica para el estudio del cambio de las políticas públicas que introduce las ideas como variable independiente dentro de un conjunto de otros factores, tanto dinámicos como estructurales, con los que se aspira a abarcar toda la complejidad del proceso de las políticas públicas.

⁹ P. EVANS, D. RUERCHEMEYER y Th. SKOCPOL, comps. (1985), *Bringing The State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.

¹⁰ J. PIERRE y B. G. PETERS (2000), *Governance, Politics and the State*. Londres: MacMillan Press Ltd. Entre nosotros, por ejemplo, J. PRATS I CÁATALA (2005), *De la burocracia al management, del management a la gobernanza. Las transformaciones de las Administraciones públicas de nuestro tiempo*. Madrid: INAP; y, A. NATERA (2004), “La noción de gobernanza como gestión pública participativa y reticular”, en *Documentos de Trabajo Política y Gestión 2*, del Departamento de Ciencia Política y Sociología de la Universidad Carlos III de Madrid.

¹¹ La obra más representativa fue editada por los dos en 1993 (*Policy Change and Learning: An advocacy coalition approach*. Boulder: Westview Press).

Estamos, por tanto, ante un análisis de políticas públicas que con el análisis de un caso concreto y a través de un marco teórico ambicioso en su amplitud y en su rigor, el marco de las coaliciones promotoras, pretende ahondar en la explicación del proceso político como generador de impactos en la realidad social.

El caso elegido es la política de drogas en España de 1982 a 1996. Las políticas de drogas pertenecen al grupo de políticas públicas en las que la importancia de los aspectos normativos deja en un segundo lugar los aspectos técnicos de la misma. En este trabajo exponemos qué hace que las política de drogas tengan una carga normativa tan importante y qué repercusiones tiene en el proceso político de su configuración.

Aunque la asunción de competencias que afectan a la política de drogas por parte de las Comunidades Autónomas fue de tal envergadura que hubiese podido considerarse a éstas como ámbitos de subsistemas distintos, la realidad empírica condujo a la consideración de un subsistema nacional. Dos razones lo justifican: en primer lugar, el papel que siguió jugando la Administración central (Administración General del Estado) respecto a la oferta de drogas, tanto en política internacional como represiva; en segundo lugar, el papel de coordinación que ejerció la Delegación del Gobierno, de modo que el Plan Nacional en el ámbito de la demanda acabó siendo, esencialmente, la integración de los Planes Autonómicos.

La delimitación temporal considerada, de 1982 a 1996¹², tiene una doble justificación: por un lado, abarca más de una década, tal como exige el marco teórico que hemos adoptado; por otro lado, nos permite controlar una de las variables que podría jugar un papel importante en la explicación, esto es, el partido político que gobierna, en la medida en que en las cuatro legislaturas que corresponden a estos años, gobierna en España a nivel nacional el Partido Socialista Obrero Español, y bajo la dirección de un mismo líder. Esto nos

¹² Justo para el período inmediatamente anterior, el de la transición, existe un estudio del discurso político en la consideración de los discursos tanto como medio de comunicación como de dominación: R. DEL ÁGUILA y R. MONOTORO, 1984, *el discurso político de la transición española*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

permite indagar el fenómeno del cambio en las políticas en ausencia de cambio político como cambio del color político del gobierno.

El marco de las coaliciones promotoras analiza el cambio en las políticas distinguiendo entre los factores externos e internos al subsistema de la política, siendo éste el conjunto de actores que provienen de una variedad de organizaciones públicas y privadas, y que están activamente involucrados en una cuestión o problema de una política. A su vez, dentro de dicho subsistema, encontramos las coaliciones promotoras en las que unos subconjuntos de actores defienden diferentes propuestas de políticas en ese campo. El argumento básico es que mientras el aprendizaje orientado a las políticas de los miembros de esas coaliciones es un aspecto importante del cambio en las mismas y puede, con frecuencia, alterar aspectos secundarios del sistema de creencias de la coalición, los cambios en los aspectos nucleares de una política son, generalmente, resultado de perturbaciones en factores no cognitivos externos al subsistema, tales como las condiciones macroeconómicas o el ascenso de una nueva coalición gobernante en el sistema.

Como se puede observar, el concepto de coalición promotora se aleja del concepto de coalición política (sea gubernamental, parlamentaria o electoral) que implica un pacto entre partidos políticos¹³, y se acerca a los conceptos de grupo y de red, como reflejo de la interrelación entre actores públicos y privados que se genera en la arena de las políticas públicas. De hecho, la literatura sobre las ideas en las políticas públicas con frecuencia ha resaltado el papel de este tipo de coaliciones, por la importancia que los grupos sociales suelen tener en el éxito o fracaso político de las ideas nuevas¹⁴. No hay que olvidar, por último, que en su concepción más abierta, las coaliciones políticas han llegado a considerarse la esencia del proceso de decisión política¹⁵.

¹³ J. M. RENIU VILAMALA (2002), *La formación de gobiernos minoritarios en España, 1977-1996*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas y Siglo XXI, p. 60 y siguientes.

¹⁴ C. CALVIN y J. VELASCO (1997), *ob.cit.*, p. 172.

¹⁵ W. H. RIKER (1992/2001), "Teoría de Juegos y de las Coaliciones Políticas", en A. BATLLE, ed., *Diez textos básicos de ciencia política*. Barcelona: Ariel.

Hemos tenido que realizar dos tipos de adaptaciones de este marco de las coaliciones promotoras en función de dos razones distintas. En primer lugar, es necesario recordar que se trata de una construcción teórica que fue concebida en la comprensión del sistema político norteamericano. Se defiende su validez para todas las poliarquías industriales¹⁶ y de hecho ha sido aplicado a casos de la realidad política de diversos países europeos. Por tanto, consideramos viable su aplicación al ámbito de cualquier política en España. Sin embargo, la misma realidad social y política de nuestro país impone la matización de algunos aspectos. De este modo, no podemos dejar de constatar la importancia del Estado de partidos en nuestro país y, en particular, la relevancia de la disciplina de voto parlamentario¹⁷. Además, es necesario contar con la precariedad del asociacionismo civil¹⁸. Ambos aspectos habrán de afectar, inevitablemente, a la configuración de las coaliciones promotoras. Por último, no encontramos el asesoramiento externo a la Administración Pública del análisis de políticas aplicado en la medida y el modo del país norteamericano, de modo que su consideración en los procesos de aprendizaje de los actores involucrados en la política será distinta.

En segundo lugar, el marco de las coaliciones promotoras fue concebido para estudiar el papel que el aprendizaje, y el análisis de políticas, tenían en el proceso de las políticas públicas. Es decir, sus autores se detuvieron en el papel que jugaban las ideas en el cambio de las políticas y elaboraron un instrumental muy útil para su estudio (principalmente, su concepto de sistemas de creencias¹⁹ y la concepción de la política pública como concreción del

¹⁶ De modo más concreto, se considera que el marco de las coaliciones promotoras es útil siempre que en determinada política sea posible algún tipo de disenso organizado frente a la coalición gobernante, y se comentan las particularidades que puede acarrear su aplicación a sistemas parlamentarios [P. A. SABATIER (1998), "The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe", en *Journal of European Public Policy* 5, 1, 98-130, p. 120 y 121].

¹⁷ K. LENK y F. NEUMANN, eds. (1968/1990), *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*. Barcelona: Anagrama; y para España, J. L. GARCÍA GUERRERO (1996), *Democracia representativa de partidos y grupos parlamentarios*. Madrid: Congreso de los Diputados.

¹⁸ J. SUBIRATS, ed. (1999), *¿Existe la sociedad civil en España? Responsabilidades colectivas y valores públicos*. Madrid: Fundación Encuentro; M. TORCAL y J. R. MONTERO (2000), "La formación y consecuencias del capital social en España", en *Revista Española de Ciencia Política* 1, 2, 79-121; y, J. ÁLVAREZ JUNCO (1994), "Movimientos sociales en España: del modelo tradicional a la modernidad postfranquista", en E. LARAÑA y J. GUSFIELD, eds., *Los nuevos movimientos sociales. De la ideología a la identidad*. Madrid: CIS.

¹⁹ Hemos traducido el término *belief system* por sistema de creencias, como se ha generalizado en nuestra lengua y se hace comúnmente en las otras lenguas latinas. Sin embargo, nos parece necesario aclarar que,

mismo), pero realmente se pensaba, principalmente, en la parte cognitiva de las ideas, aquella que normalmente permite el aprendizaje. Por esta razón, se alegó la dificultad de su aplicación a aquellos dominios de políticas en la cuales las cuestiones técnicas se ven completamente supeditadas a los aspectos normativos.

Ante esta duda, los autores del marco de las coaliciones promotoras respondieron que tanto por el resultado de la aplicación del modelo a las políticas de este tipo, como por las características intrínsecas de las mismas, se adecuaba especialmente bien, aunque era necesario esperar al estudio de más casos con esas características²⁰. En ese sentido, consideramos que este trabajo podría suponer uno de esos casos adecuados para contrastar la validez del marco de las coaliciones promotoras para esas políticas especialmente dominadas por aspectos normativos.

En cualquier caso, vamos más allá que el propio Sabatier al considerar que en la medida en que su marco teórico se dota de un instrumental útil (principalmente, la operativización de los sistemas de creencias) para el estudio del papel que juegan las ideas (término amplio que abarca tanto aspectos cognitivos como normativos) en el cambio de las políticas públicas, es especialmente eficaz en el análisis de las políticas que se encuentran fuertemente marcadas por las creencias, los aspectos normativos, los valores morales. En estos casos, puede que la parte del sistema de creencias que se refiere al aprendizaje técnico no juegue un papel tan importante como en otros dominios de políticas (aunque éste también se producirá y se utilizará para defender las propias posturas y criticar las ajenas), pero aquélla que se refiere a los valores tendrá un peso especial a la hora de explicar por qué los actores deciden actuar de un modo u otro.

ciertamente, se trata de una idea mucho más amplia que lo que significan las creencias en sentido estricto, al incluir todo el sistema cognitivo y de valores que acompañan a la actuación individual. Incluiría tanto las ideas como las creencias orteguianas [J. ORTEGA Y GASSET (1939/1977), *Ideas y creencias*. Madrid: Revista de Occidente].

²⁰ P. A. SABATIER (1998), "The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe", en *Journal of European Public Policy* 5, 1, 98-130, p. 123.

Conjuntamente a esta fortaleza metodológica enorme, encontramos especialmente adecuada la utilización del marco de las coaliciones promotoras por varias razones. En primer lugar, porque aunque significa una defensa del papel que las ideas y el aprendizaje juegan en el cambio de las políticas públicas, abarca al resto de variables que pueden jugar un papel en dicho cambio, evitando sesgos apriorísticos. Se aspira a abarcar toda la complejidad del proceso de las políticas públicas; en ese sentido, trata de atender a todas las fases o dimensiones de la política pública²¹, y tiene presentes todos los ámbitos en juego: el político, el simbólico y el organizativo social²².

En segundo lugar, porque realiza una concreción certera del concepto de cambio en las políticas y, al visualizar éstas cómo sistemas de creencias, permite apreciar el cambio que los actores logran imprimir en las mismas. El cambio se convierte en objeto explícito de estudio y es concebido de modo que se facilita su operativización.

En tercer lugar, el marco de las coaliciones promotoras ocupa un lugar notablemente destacado entre los estudios de políticas públicas que se vienen desarrollando desde mediados de los años ochenta por su esfuerzo de construcción teórica y la amplia aplicación empírica que ha desencadenado. Así, ha ayudado a impulsar unos estudios de políticas públicas ricos desde el punto de vista teórico y rigurosos desde el punto de vista metodológico. Por ello, creemos que es interesante aportar al análisis de políticas públicas en lengua española una presentación detenida de este enfoque que, insistimos, es uno de los representantes, si no el mejor, de los estudios contemporáneos de políticas públicas.

²¹ J. SUBIRATS y R. GOMA (1998), “La dimensión de estilo de las políticas públicas en España: entramados institucionales y redes de actores”, en R. GOMA y J. SUBIRATS, coords., *Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*. Barcelona: Ariel, p. 389.

²² P. IBARRA, R. GOMÀ, R. GONZÁLEZ Y S. MARTÍ (2002), “Movimientos sociales, políticas públicas y democracia radical: algunas cuestiones introductorias”, en P. IBARRA, S. MARTÍ y R. GOMÀ, coords., *Creadores de democracia radical. Movimientos sociales y redes de políticas públicas*. Barcelona: Icaria, p. 16 y 21.

El marco de las coaliciones promotoras se presenta con una propuesta metodológica detallada²³ que nos ha resultado una guía útil. En este sentido, realizamos una serie de entrevistas (con representantes de organizaciones civiles y funcionarios implicados en esta política pública) con una triple finalidad: realizar una primera aproximación a la política de drogas en España que nos permitiese avanzar el diseño de la investigación (a modo, pues, de investigación exploratoria); conocer las redes básicas de actores (saber de modo básico quién era quién y qué importancia tenía); y, por último, indagar un poco más el papel jugado por las organizaciones civiles, al ser un espacio especialmente marcado por las relaciones informales y no documentadas.

Estudiamos los sistemas de creencias y las relaciones que entre sí establecieron los miembros de las élites constitutivas del subsistema de políticas de drogas en España entre 1982 y 1996, a través del análisis de sus intervenciones en sede parlamentaria y documentos conexos (textos de proyectos o proposiciones de ley, proposiciones no de ley y enmiendas). Además, sirvieron como documentos de apoyo los programas electorales y documentos de las organizaciones civiles (especialmente, artículos publicados por sus dirigentes en las revistas especializadas). La política pública fue explorada a través de los textos jurídicos, los documentos oficiales y las publicaciones de personas especialmente conocedoras de la realidad de esta política pública.

La elección del ámbito parlamentario como centro principal del análisis se debe a diversas consideraciones. En primer lugar, desde el punto de vista de las políticas públicas se trata del espacio donde se manifiesta formalmente la existencia de una política por su plasmación jurídica; es un terreno idóneo para la discusión y negociación entre posturas distintas, especialmente en las comisiones especializadas; y sus miembros tienen legitimación plena para

²³ H. C. JENKINS-SMITH y P. A. SABATIER (1993c), "Methodological Appendix: Measuring Longitudinal Change in Elite Beliefs Using Content Analysis of Public Documents", en P. A. SABATIER y H. C. JENKINS-SMITH, eds., *Policy Change and Learning: An advocacy coalition approach*. Boulder, Colorado: Westview Press; y P. A. SABATIER (1987), "Knowledge, Policy-Oriented Learning, and Policy Change", en *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization* 8, 4, 649-692.

participar en las arenas decisionales de cada política²⁴. En el caso de esta política, especialmente a partir de la constitución de la Comisión Mixta para el Estudio sobre el Problema de la Droga, no sólo se realiza una labor de control y estudio, sino que incluso hay una aceptación expresa por parte del ejecutivo de seguir las recomendaciones parlamentarias en esta materia y de rendir cuentas por la realización de las mismas.

En segundo lugar, en la medida en que el ámbito parlamentario es el espacio del debate político, es el más idóneo para analizar los discursos y documentos en los que se plasman los sistemas de creencias de los actores. Además, en la medida en que a las intervenciones de los parlamentarios y miembros del Gobierno se sumaron funcionarios, representantes de la sociedad civil y miembros de otras administraciones públicas, también permitía acceder a las posturas (plasmadas por escrito en los Diarios de Sesiones) de esos otros actores. Hay que tener en cuenta que para estudiar hechos y, sobre todo, opiniones, conocimientos y creencias de hace muchos años, las grabaciones o los escritos son la fuente más fiable, no dependiente ni de la memoria ni de interpretaciones posteriores²⁵.

En una aplicación estricta del marco de las coaliciones promotoras hubiese sido suficiente la selección de una muestra de actores para el análisis de sus sistemas de creencias. Sin embargo, debido a la hipótesis de que, al menos en sede parlamentaria, primaba la unidad del grupo parlamentario (a excepción, obviamente, del grupo mixto) como expresión fáctica del Estado de partidos, fue necesario que estudiásemos el discurso de todos los intervinientes en este tema para comprobar si realmente se trataba de un discurso

²⁴ J. SUBIRATS (1992), ob.cit., p. 37.

²⁵ "Los métodos para investigar el contenido de los sistemas de creencias incluyen las entrevistas a las élites, los coloquios [panels] entre observadores entendidos (Hart, 1976), y el análisis de contenido de los documentos relevantes (Axelrod, 1976). Dada la naturaleza más técnica de muchos aspectos secundarios y la focalización en los cambios en las creencias a lo largo de una década o más, el análisis de contenido de los documentos gubernamentales (por ejemplo, las audiencias legislativas y administrativas) y las publicaciones interesantes de los grupos de interés, probablemente, ofrezcan las mejores perspectivas para el trabajo empírico sistémico sobre los cambios en los sistemas de creencias" [P. A. SABATIER (1987), "Knowledge, Policy-Oriented Learning, and Policy Change", en *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization* 8, 4, 649-692, p. 669].

homogéneo²⁶. Es decir, si la existencia generalizada, como para la mayoría de los países europeos, de altos niveles de disciplina de partido, realmente permite la consideración de los partidos como actores unitarios, como hace la teoría de las coaliciones políticas²⁷.

En el caso de las organizaciones sociales, sí se ha producido una selección, marcada por un lado por la realidad de quienes comparecieron o no en sede parlamentaria y, por otro, por quienes tuvieron una representación más destacada en los órganos de colaboración o coordinación con la Administración.

Con respecto a los medios de comunicación de masas, aunque ciertamente jugaron un papel importante en la creación de climas de opinión, tras las entrevistas nos pareció que ninguno de sus empleados (que el marco de las coaliciones promotoras considera posibles integrantes de las mismas) podía considerarse actor de una posible coalición promotora y, por tanto, no hemos realizado análisis de contenido de los mismos, aunque sí hemos tenido en cuenta los resultados de los importantes trabajos que sobre medios de comunicación de masas y droga se han realizado en nuestro país.

El estudio de los sistemas de creencias de los distintos actores se hizo a través de un análisis de contenido de los documentos que hemos utilizado como fuentes. Para ello, se atribuyó a cada actor individual una plantilla, como la que se recoge en el apéndice, para cada legislatura en la que intervinieron. Con ello se podía observar la posible evolución en el tiempo de sus sistemas de creencias.

Esas plantillas, elaboradas a partir de la información del capítulo quinto (“Las políticas sobre drogas: la importancia de los elementos de valor”), el trabajo de Daniel Küebler²⁸ sobre las políticas de droga en Suiza y una primera

²⁶ Si bien es cierto, que hay lo que hemos denominado intervenciones no productivas, es decir, en las que no se expresa lo suficiente para poder establecer los trazos mínimos que definen un sistema de creencias.

²⁷ J. M. RENIU VILAMALA (2002), *ob.cit.*, p. 12.

²⁸ D. KÜEBLER (1999), “Ideas as Catalytic elements for Policy Change: Advocacy Coalitions and Drug Policy in Switzerland”, en D. BRAUN y A. BUSCH, eds., *Public Policy and Political Ideas*.

exploración de las fuentes, se fueron completando según sus apartados se iban considerando respondidos con los textos analizados, haciendo referencia al documento, fecha y página del mismo en el que dicha afirmación se encontraba. El análisis completo de todos los textos con carácter de fuente produjo algunos leves cambios en dicha plantilla para adaptarla mejor a la realidad estudiada, si bien todos los aspectos que pudiesen resultar interesantes, pero que finalmente no tenían cabida en los epígrafes de la plantilla, fueron anotados en los márgenes.

En relación al problema de si podemos afirmar que los oradores están realmente expresando sus verdaderas creencias, además de que sería un problema que se podría dar con cualquier técnica de investigación social, lo que nos interesa subrayar es que lo que nos interesa, precisamente, es esa parte pública del discurso, pues es ella la que política y socialmente trasciende e influye²⁹. Necesariamente, esa importancia que tiene la exposición pública del discurso fue un factor más para que nos decantásemos por centrarnos en las intervenciones en el Congreso de los Diputados, con una visibilidad claramente superior a la de la Cámara Alta.

Respecto a los problemas de autenticidad y credibilidad, no cabe duda que el *Diario de Sesiones* es un reflejo fiel de los documentos orales realmente objeto de estudio que fueron las intervenciones parlamentarias. En el caso de los documentos parlamentarios (proyectos, proposiciones, enmiendas) y documentos de organizaciones civiles cuando son para el estudio de la política plantearían el problema del *gap* de implementación, que tratamos de solventar con la literatura existente sobre lo que se hizo realmente al respecto y las entrevistas de apoyo.

* * *

Cheltenham (R.U.) y Northampton (EE.UU.), Edward Elgar; D. KÜEBLER (2000), *Politique de la drogue dans les villes suisses entre ordre e santé. Analyse de conflits de mise en oeuvre*. París y Montreal : L'Harmattan; y, D. KÜEBLER (2001), "Understanding policy change with the advocacy coalition framework: an application to swiss drug policy", en *Journal of European Public Policy* 8, 4, 623-641.

²⁹ M. S. VALLÈS (1999), *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional*. Madrid: Síntesis, p. 129.

De acuerdo, con el planteamiento metodológico anteriormente expuesto, en lo que se refiere a la ordenación del contenido de este trabajo, en los tres capítulos siguientes a éste presentamos el marco teórico que supone el marco de las coaliciones promotoras. En el primero de ellos (el capítulo segundo), nos detenemos en la significación de su ubicación en la subdisciplina del análisis de políticas públicas, lo que nos permite reflejar una imagen de la situación contemporánea de la misma dentro de la Ciencia Política. A continuación, en el capítulo tercero, nos centramos en el concepto de cambio, la variable dependiente, y la unidad de análisis: el subsistema de la política, cuya concepción nos permite relacionar este marco de análisis de políticas públicas con las grandes corrientes en Ciencia Política. En el capítulo cuarto, realizamos un análisis pormenorizado de los factores que se considera que pueden jugar un papel relevante en el cambio en las políticas, especialmente, la dinámica interna al subsistema de la política en cuestión, pues ahí se sitúa el papel de las ideas y el aprendizaje. Este estudio del marco de las coaliciones promotoras se ha realizado a través de sus propios textos, de los textos de quienes eran citados en los mismos o citaban el modelo o a sus autores, y de la bibliografía general del análisis de políticas públicas (especialmente, la que se detiene en el papel que pueden jugar las ideas en las mismas) y de la Ciencia Política.

En el capítulo quinto, examinamos el contexto sociohistórico y discursivo de nuestro objeto de estudio. Es decir, a partir del conocimiento de la realidad histórico-contemporánea de las drogas, presentamos cuáles son los grandes tipos ideales de políticas de drogas que podemos encontrar y cuáles los grandes constructos ideológicos, discursos o sistemas de creencias sobre drogas que hay detrás de los mismos, y las principales críticas que se les han realizado. Todo esto es especialmente revelador de cara a mostrar la especial importancia que los aspectos de valor tienen en las políticas de drogas, y nos sirve para elaborar las plantillas con las que analizar los sistemas de creencias de los actores de la política objeto de estudio. El contenido de este capítulo es fruto de la literatura general sobre drogas, sobre su historia social y política, de los textos de apoyo o de crítica a las diferentes políticas llevadas a cabo, y de

las aportaciones que desde la filosofía política podían resultarnos más útiles para desentrañar la relación entre política, política pública y moral.

En los últimos tres capítulos realizamos la indagación de nuestro objeto de estudio, esto es, la política española sobre drogas desde 1982 a 1996, haciendo uso del instrumental analítico del marco de las coaliciones promotoras. Así, el capítulo sexto se detiene en lo que en el capítulo cuarto hemos visto que este marco teórico considera los elementos relativamente estables del sistema. En concreto, vemos cuáles son las características básicas del objeto de la política: las drogas, su relación con el ser humano y el posible aprendizaje sobre las mismas que pueda jugar un papel en las políticas de drogas. También presentamos la posición geopolítica de España en relación a las drogas, la estructura social y los valores culturales básicos de los españoles, y la estructura legal básica que encontramos en el marco constitucional.

El capítulo séptimo presenta lo que en el capítulo cuarto hemos visto que el marco de las coaliciones promotoras considera los elementos dinámicos externos al subsistema. En concreto, en este caso se trata de la consolidación de la modernización vivida en España durante estas legislaturas, la evolución y el papel jugado por la opinión pública y los medios de comunicación, además de la relación entre ambos; los impactos de otros subsistemas sobre el de las drogas; y los cambios en la coalición gobernante en el sistema, pues aunque se mantiene el mismo partido su situación política va variando, tanto en el ámbito parlamentario como en su relación con la sociedad.

El capítulo octavo contiene el análisis de la dinámica externa del subsistema (también vista desde el punto de vista teórico en el capítulo cuarto). Se muestra la evolución a lo largo del período considerado de la política pública llevada a cabo, de la sociedad más o menos organizada respecto a esta cuestión, y de los sistemas de creencias de los actores implicados, es decir, los miembros del subsistema de la política de drogas en España. En concreto, se analizaron los sistemas de creencias de los representantes parlamentarios involucrados en la política de drogas, especialmente los diputados, aunque

también los senadores cuando son miembros de la Comisión Mixta para el Estudio sobre el Problema de la Droga. Además, hemos podido estudiar los discursos de los cargos políticos y técnicos (tanto de la Administración central, como de la autonómica y local) y representantes de la sociedad civil que participaron en el debate en sede parlamentaria.

Para finalizar, en las conclusiones hemos querido recoger cuantas reflexiones han surgido a partir de la investigación realizada: sobre la utilidad del propio modelo de las coaliciones promotoras para los fines que nos habíamos propuesto; respecto a las relaciones Estado-sociedad en el juego de esta política pública; la modelación del concepto de coalición promotora en un Estado de partidos; la existencia, el modo y el papel jugado por el aprendizaje; los cambios producidos en la política de drogas en España en el período considerado y la explicación de los mismos; y la relevancia de la carga moral en las políticas de drogas.

En el apéndice metodológico incluimos aquel material que sin ser necesario en el discurso general de la tesis, sí puede ser útil para la mejor comprensión o contrastación del trabajo realizado.

Capítulo 2. El marco de las coaliciones promotoras en el análisis de políticas públicas y en la Ciencia Política

Aunque en los capítulos siguientes nos adentraremos en un análisis pormenorizado del marco de las coaliciones promotoras, en estas primeras páginas realizamos una primera presentación del mismo con el objetivo de ubicarlo en el análisis de políticas públicas y la Ciencia política. Para ello, después de una breve presentación de la propuesta de Sabatier, hacemos un seguimiento de la evolución de los estudios de políticas a través de la consideración de tres grandes períodos: el origen en las décadas de los años cincuenta y sesenta; su configuración explícita como subdisciplina de la Ciencia Política, desde principios de los años setenta a mediados de los años ochenta; y, los estudios contemporáneos, desde entonces hasta hoy, entre los que se encuentra el marco de las coaliciones promotoras.

Nos detendremos, especialmente, en ver qué características comparte este marco con esos otros estudios contemporáneos y con iguales o similares ambiciones científicas. Por último, recogemos cuáles son sus principales desapegos (principalmente, respecto a la heurística de las fases) y cuáles sus ambiciones (la construcción de una teoría) dentro de estos campos de estudio,

dejando al descubierto lo que el marco de las coaliciones promotoras aporta o quiere aportar a nuestra disciplina.

No queremos dejar de resaltar que esta atención a la posición que el marco de las coaliciones promotoras ocupa en la evolución temporal y sustantiva de los estudios de políticas públicas está presente de manera más o menos explícita en los trabajos de su autor. Es decir, Sabatier es consciente de la posición que ocupa y que quiere ocupar en el desarrollo de los estudios del proceso de las políticas públicas, lo cual nos ha permitido tener en cuenta su visión al respecto.

Por último, en cierto sentido, en esta exposición inicial se encierra la defensa del marco de las coaliciones promotoras como propuesta teórica y metodológica de relieve entre la literatura que desde la Ciencia Política se ocupa de indagar las explicaciones plausibles del cambio en las políticas públicas, abarcando la complejidad del proceso que da lugar a las mismas.

2.1. El marco de las coaliciones promotoras: una primera presentación

La versión inicial del marco de las coaliciones promotoras fue desarrollada por Paul A. Sabatier a lo largo de varios años: desde 1981-82, en que lo plantea en un seminario anual en la Universidad de Bielefeld, hasta la redacción de dos documentos de trabajo en 1987 y 1988¹.

A mediados de los años ochenta, este marco teórico se perfecciona como intento de síntesis de lo mejor de las corrientes 'top-down' y 'bottom-up' que intentaban explicar los procesos de implantación². Más tarde, Sabatier desarrolló una colaboración con Hank C. Jenkins-Smith, que había desarrollado concepciones similares respecto al papel de la información científica en las políticas públicas³. Animaron a otros investigadores a aplicar críticamente el modelo a los diversos dominios de políticas que eran su objeto de estudio y, a partir de ahí, el modelo ha sido revisado en diversas ocasiones⁴, al tiempo que continuaban sus aplicaciones por los estudiosos de políticas, muchos de ellos, en Europa.

De este modo, el marco de las coaliciones promotoras ha ido evolucionando desde su concepción inicial hacia una teoría mucho más densa y más coherente desde el punto de vista lógico, gracias tanto a la evidencia empírica fruto de esa aplicación por múltiples autores, como a las críticas recibidas.

¹ P. A. SABATIER (1987), "Knowledge, policy-oriented learning, and policy change", en *Knowledge* 8, 649-692; y P. A. SABATIER (1988), "An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy oriented learning therein", en *Policy Sciences* 21, 129-168.

² Sobre la evolución de Sabatier ante estas perspectivas de los estudios de implantación como semilla del marco de las coaliciones promotoras, hay una explicación buena y breve en H. BERGERON, Y. SUREL Y J. VALLUY (1998), "L'Advocacy Coalition Framework. Une contribution au renouvellement des études de politiques publiques?", en *Politix* 41, 195-223, páginas 197-201.

³ H. C. JENKINS-SMITH (1988), "Analytical debates and policy learning; analysis and change in the federal bureaucracy", en *Policy Sciences* 21, 169-212; y H. C. JENKINS-SMITH (1990), *Democratic Politics and Policy Analysis*. Pacific Grove: Brooks/Cole.

⁴ P. A. SABATIER y H. C. JENKINS-SMITH, eds. (1988), "Symposium on policy change and learning", en *Policy Sciences*, 21, 123-278; P. A. SABATIER y H. C. JENKINS-SMITH, eds. (1993), *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder-San Francisco-Oxford: Westview Press; H. C. JENKINS-SMITH y P. A. SABATIER (1994), "Evaluating the advocacy coalition framework", en *Journal of Public Policy* 14, 175-203; y, P. A. SABATIER (1998), "The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe", en *Journal of European Public Policy* 5, 1, 98-130.

Se trata de un marco teórico concebido para explicar el cambio en las políticas públicas, prestando especial atención al papel que las ideas pueden jugar en el mismo. Su argumento básico es que, mientras el aprendizaje orientado a las políticas es un aspecto importante del cambio en las mismas y puede, con frecuencia, alterar aspectos secundarios del sistema de creencias de la coalición, los cambios en los aspectos nucleares de una política son, generalmente, resultado de perturbaciones en factores no cognitivos externos al subsistema, tales como las condiciones macroeconómicas o el ascenso de una nueva coalición gobernante en el sistema. Se trata, además, de “un enfoque que debería ser aplicable a la mayoría de las poliarquías industriales”⁵.

Sabatier, que ubica su marco de las coaliciones promotoras en el análisis de políticas públicas, conjuga las aportaciones que desde finales de los años setenta dio la literatura sobre la utilización del conocimiento con la literatura que desde la Ciencia Política ha hecho esfuerzos por entender el *public policy making*.

El mismo Sabatier, se detiene a comentar las vinculaciones que tienen sus trabajos y explica cómo el modelo emergió, a lo largo de los años ochenta, de la confluencia de diversas líneas de estudio:

(a) Una investigación para una alternativa a la heurística de las fases (Jones 1977)⁶ que estaba entonces dominando los estudios de políticas públicas; (b) un deseo de sintetizar las mejores características de las aproximaciones explicativas de la implantación de políticas '*top-down*' y '*bottom-up*' (Sabatier 1986),⁷ y (c) un compromiso de incorporar la información técnica a un papel más prominente en las teorías del proceso de las políticas públicas. Su meta era proveer una comprensión coherente de la mayor parte de factores y procesos que afectan la totalidad del proceso de políticas públicas, incluyendo la definición del problema, la formulación de políticas, la implantación y la revisión en el dominio de una política específica (a lo largo de períodos de una década o más).⁸

⁵ P. A. SABATIER (1987), ob.cit., p. 654.

⁶ C. JONES (1977), *An Introduction to the Study of Public Policy*. Belmont: Wadsworth.

⁷ P. A. SABATIER (1986), "Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: a Critical Analysis and Suggested Synthesis", en *Journal of Public Policy* 6, 21-48.

⁸ P. A. SABATIER (1998), ob.cit., p.28.

Por otro lado, resume así su posición respecto a otras aportaciones teóricas del proceso de políticas públicas:

El modelo de las coaliciones promotoras difiere significativamente, no sólo de la metáfora de las fases, sino también de otras teorías del proceso de políticas públicas. Aunque toma elementos prestados de muchas otras (particularmente de Hofferbert, la elección racional institucional y el pluralismo), su idea básica fue tomada del libro de Hecló sobre la evolución de la política del bienestar en Gran Bretaña y Suecia⁹. Además, muchos de sus elementos fundamentales (incluyendo la importancia de las relaciones intergubernamentales, el papel del aprendizaje orientado a las políticas y la capacidad de conceptualizar las políticas públicas como sistemas de creencias) se derivan, principalmente, de la literatura sobre implantación (Pressman y Wildawsky, 1973¹⁰; Mazmanian y Sabatier, 1981¹¹, 1989¹²).¹³

Como veremos, parten de la crítica y el intento de superación de la heurística de división en fases del proceso de políticas que consideran que ha prevalecido ampliamente en dicho análisis, al tiempo que aspiran a elaborar una teoría explicativa del complejo proceso de las políticas públicas, desde el convencimiento de que tal labor es una tarea pendiente, aunque cada vez menos alejada, de la Ciencia Política. Así, cuando hablemos del análisis de políticas públicas, de su evolución o características, lo estaremos haciendo desde una perspectiva politológica.

⁹ H. HECLÓ (1974), *Modern Social Politics in Britain and Sweden. From Relief to Income Maintenance*. New Haven y Londres: Yale University Press.

¹⁰ Se refiere al conocido libro de J. PRESSMAN y A. WILDAWSKY (1973/1998), *Implementation*. Berkeley: University of California Press. [Traducido como *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. México, D. F.: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. y Fondo de Cultura Económico].

¹¹ D. MAZMANIAN y P. A. SABATIER (1981), *Efective Policy Implementation*. Lexington: D.C. Heath.

¹² D. MAZMANIAN y P. A. SABATIER (1989), *Implementation and Public Policy*. Lanham: University Press of America.

¹³ P. A. SABATIER (1993), "Policy Change over a Decade or More", en P. A. SABATIER y H.C. JENKINS-SMITH, eds., ob.cit., p. 37.

2.2. Evolución de los estudios de políticas públicas

El análisis de políticas públicas es aquél que adopta por objeto de estudio “aquel proceso complejo en el que se concentra la acción de gobierno orientada a la regulación o transformación de un determinado ámbito de problemas, necesidades y/u oportunidades”¹⁴.

Atendiendo tanto a las preocupaciones que han llevado aparejados, como al grado de autonomía y madurez científica de los estudios de políticas públicas, consideramos que podríamos tener en cuenta tres fases en su evolución¹⁵.

1. La primera iría desde su origen tras la II Guerra Mundial, hasta finales de los años sesenta y principios de los setenta, cuando los estudios de políticas pueden pasar a considerarse una subdisciplina de la Ciencia Política.
2. La segunda, desde ese momento hasta mediados de los años ochenta y principios de los noventa, en el que el análisis de políticas públicas se consolida como subdisciplina de la Ciencia Política.
3. Por último, una tercera fase, desde entonces hasta hoy, en la que situamos el marco de las coaliciones promotoras, y a la que, por tanto, dedicaremos una atención más detenida.

2.2.1. El origen

El origen del estudio de las políticas públicas suele situarse en los trabajos de Harold Lasswell¹⁶ o, incluso, de su maestro, Charles D. Merriam, principal representante o fundador de la Escuela de Chicago, foco principal de la

¹⁴ F. J. VANACLOCHA (2000), *Políticas y estrategias públicas*. Madrid: Fundación Internacional e Iberoamericana de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP). Mimeografiado.

¹⁵ La idea de esta clasificación surge de la lectura de P. A. SABATIER (1991a), "Political Science and Public Policy", en *PS: Political Science and Politics* 24, 2, 144-147.

¹⁶ En P. A. SABATIER (1991a), ob.cit., p. 144, se menciona, en concreto, el trabajo de D. LERNER y H.D. LASSWELL, eds. (1951), *The Policy Sciences*. Stanford: Stanford University Press (que parece ser que son los primeros en utilizar la expresión *policy sciences*). Por su parte, G. REGONINI (1990-1991), "El estudio de las políticas públicas", en *Documentación Administrativa* 224-225, 59-88, menciona el de H. D. LASSWELL y A. KAPLAN (1950), *Power and society: A framework for political inquiry*, Nueva York: Yale University Press.

revolución que vivió la Ciencia Política entre los años veinte y cuarenta del siglo XX.

El significado de la escuela de Ciencia Política de la Universidad de Chicago (*ca.* 1920-1940) radica en su demostración de que a través de estudios empíricos concretos era posible un aumento genuino del conocimiento político mediante una estrategia de investigación interdisciplinar, la introducción de metodologías cuantitativas y un apoyo de investigación organizado.[...] Supuso un salto considerable en el rigor de la investigación empírica y en el poder de la inferencia en el estudio de las cosas públicas y de la innovación institucional.¹⁷

Esta nueva Ciencia Política, de base eminentemente empírica, significó el "traslado del foco de atención desde la consideración del Estado y el estudio de las instituciones, que tradicionalmente adoptó un punto de vista eminentemente formal, al análisis del poder y de los procesos políticos no institucionales"¹⁸. En la Escuela de Chicago, el poder se va a erigir en objeto primordial de reflexión y análisis politológicos. La experiencia política es percibida como un proceso, se pasa a estudiar los grupos (entidades en las que amenaza con diluirse la noción de Estado, percibido como un grupo más) y los intereses que determinan los actos humanos, básicos para comprender las acciones públicas, la realidad política. Se trata de la generalización del pluralismo¹⁹ y del comienzo del conductismo en la Ciencia Política, que se impondrá de los años cincuenta a la década de los setenta en Estados Unidos.

El origen de los estudios de políticas públicas va ligado a este momento trascendental de la Ciencia Política. No sólo porque su padre fundador, Harold Lasswell fuera, junto a Merriam, uno de los principales protagonistas del giro producido en la concepción de la política y de su naturaleza como ciencia, como ya hemos comentado. Sino, porque ese viraje hacia el empirismo facilita la colocación de las políticas públicas como objeto de estudio²⁰; y, porque

¹⁷ G. A. ALMOND (1996/2001), "Ciencia Política: la historia de la disciplina", en R. GOODIN y H.-D. KLINGEMANN, eds., *Nuevo Manual de Ciencia Política*. Madrid: Istmo.

¹⁸ M. JEREZ MIR (1999), *Ciencia Política, un balance de fin de siglo*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, p. 147.

¹⁹ "Al descubrir el pluralismo, la tradición liberal encontró la excusa para ignorar el Estado", M. JEREZ MIR (1999), *ob.cit.*, p. 150.

²⁰ Aunque, al mismo tiempo, el triunfo del conductismo, preocupado, únicamente, por el comportamiento observable (con estudios sobre las elecciones, partidos, sistemas de partidos, motivaciones de voto,

algunas de las principales notas distintivas o características de dicho giro también están presentes en la propuesta de las *policy sciences*, como la interdisciplinariedad²¹ o la preponderancia del concepto de proceso²².

Efectivamente, los fundadores conciben unas *policy sciences* interdisciplinarias²³, al tiempo que con entidad suficiente para constituirse en disciplina diferenciada dentro de las ciencias sociales. Por otro lado, es nítido el fuerte peso que se daba a la perspectiva prescriptiva; incluso, podemos considerar que ese espíritu de ser útil a la política desde el análisis está en la misma razón de ser originaria de los estudios de políticas. Si Merriam ya había reclamado una relación más estrecha de la investigación académica con los problemas concretos de gestión pública, Laswell insiste en que "Nos hemos vuelto más conscientes de que el proceso de la política (*policy process*), de su elaboración y realización, es objeto de estudio por derecho propio, fundamentalmente con la esperanza de aumentar la racionalidad de las decisiones"²⁴.

De hecho, una aportación fundamental para los estudios de políticas públicas, es la que recibe desde todos los frentes de investigación que se abren con la teoría de la influencia o el *decision making approach* (enfoque de la adopción de decisiones), que se nutre de la teoría de juegos, los estudios de administración pública y la teoría de las organizaciones. "Mediante el mismo se pueden aislar y reconstruir con relativa fidelidad las acciones individuales,

etcétera) implicó una falta de atención a las políticas, frente a los *inputs* del sistema político. Véase P. JOHN (1998/2000), *Analysing Public Policy*. Londres y Nueva York: Continuum, p. 3.

²¹ "Merriam, convencido de que el estudio de la política podía ganar mucho cooperando con otras ciencias sociales —más allá de la tradicional relación con el derecho y la historia— e incluso con las ciencias matemáticas y biológicas..." [M. JEREZ MIR (1999), ob.cit., p. 154].

²² "Cada vez en mayor medida, son los procesos, no las estructuras ni las instituciones, los que constituyen las líneas directrices de la investigación política", D. EASTON (1974), "Ciencia Política", en D. L. SILLS, *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, p. 363.

²³ "Podemos considerar las ciencias de políticas como el conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, y se encargan de localizar datos y elaborar interpretaciones relevantes para los problemas de políticas en un periodo determinado" [H. D. LASWELL (1951/2000a), "La orientación hacia las políticas", en L. F. AGUILAR VILLANUEVA, estudio introductorio y edición, *El estudio de las políticas públicas*. México, D. F.: Miguel Ángel Porrúa, p. 102].

²⁴ H. D. LASWELL (1951/2000a), ob.cit., p. 80.

especialmente, en el estudio del *communitiy power*, y no tanto en el de las relaciones internacionales"²⁵.

Tampoco quedan inmunes, los estudios de políticas públicas, al enfoque sistémico, que desde su incorporación a la Ciencia Política de la mano de David Easton²⁶ se constituye en el gran paradigma o enfoque de la disciplina. No sólo asume su perspectiva general, que, por ejemplo, coadyuva a la concepción de la política en fases, o sirve para concebir a las políticas públicas como *output* o producto del sistema, sino que va más allá del mismo modelo, al realizar una aportación fundamental al estudio de la "caja negra" del sistema político.

No hay que olvidar la relación existente entre el desarrollo de los estudios de políticas y la misma proliferación de éstas a través del incremento de la actividad de intervención del Estado en la sociedad con la construcción de los Estados del bienestar.

No es coincidencia que el estudio de las políticas públicas emergiera al mismo tiempo que la mayoría de los países occidentales expandieron la extensión de sus responsabilidades. Mientras el siglo veinte ha visto una rápida expansión del alcance de las actividades bajo el control de los gobiernos y una aceleración del gasto público y de la proporción de los ingresos nacionales obtenidos a través de los impuestos, fue la década de los años sesenta el periodo en que la velocidad de ese crecimiento se aceleró.²⁷

En el caso de Estados Unidos, ya "En 1927 se tomó la decisión de constituir un comité de políticas públicas en el seno de la American Political Science Assotiation; si bien la actividad de dicho organismo fue más bien modesta"²⁸. Posteriormente, el desarrollo del New Deal y, sobre todo, la II Guerra Mundial llevaron a la formación de grupos cualificados de investigadores activamente comprometidos en la formulación de modelos para el análisis de problemas sociales. Después de la guerra, la Fuerza aérea

²⁵ M. JEREZ MIR (1999), ob.cit., p. 160.

²⁶ Véase D EASTON (1953), *The political system: An inquiry into the state of political science*. Nueva York: Knopf; y, sobre todo, D. EASTON (1965b/1982), *Esquema para el análisis político*. Buenos Aires: Amorrortu.

²⁷ P. JOHN (1998/2000), ob.cit., p. 4.

²⁸ G. REGONINI (1990-1991), ob.cit., p. 61.

norteamericana, con apoyo inicial de la Fundación Ford, creó la Rand Corporation, para fines de análisis y recomendaciones de proyectos. El impulso definitivo se produce en los años sesenta, cuando las sucesivas administraciones demócratas de los presidentes Kennedy y Johnson, ponen en marcha e incorporan a la administración federal a numerosos analistas y académicos, encargados de la formulación y control de la eficacia de los nuevos programas²⁹.

Por último, es necesario recordar aquí la pluralidad de vertientes que, desde el principio, ha ofrecido el análisis de políticas públicas:

Las ciencias de políticas se ocupan del conocimiento *del y en el (knowledge of and in)* proceso de toma de decisiones en el orden público y civil. El conocimiento *del* proceso de toma de decisiones comprende estudios sistemáticos y empíricos de cómo se elaboran y se llevan a cabo las políticas.³⁰

De este modo, desde el comienzo, los estudios de políticas públicas se dividen en dos corrientes, según si se aceptaba o no que se trataba de contribuir a los procesos de decisión política a través de un esquema multidisciplinario, contextual, orientado a problemas y normativo, inspirado en elecciones valorativas de fondo.

El lugar manifiesto de su discrepancia y confrontación será precisamente la manera de concebir el proceso decisorio de las políticas. En un frente los racionalistas, analistas, sinópticos, comprensivos, planificadores, maximizadores...; en el otro frente, los incrementalistas, racionalistas limitados, satisfacers [sic], pluralistas, los politólogos de políticas.³¹

Gloria Regonini va más allá al considerar que dentro del enfoque de estudio de políticas públicas existen diversas escuelas, porque las clasifica no

²⁹ M. CAMINAL BADÍA, ed. (1999), *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Tecnos, p. 463.

³⁰ H. D. LASSWELL (1971/2000a), "La concepción emergente de las ciencias políticas", en L. F. AGUILAR VILLANUEVA, ob.cit., p. 105. Publicado originalmente como "The Emerging Conception of the Policy Sciences", en *Policy Sciences* 1, 3-14.

³¹ L. F. AGUILAR VILLANUEVA (2000a), ob.cit., páginas 58-59.

sólo en función de si cuentan con una finalidad prescriptiva o descriptiva, sino, también, según si siguen un método inductivo o deductivo.³²

2.2.2. Las políticas públicas como subdisciplina de la Ciencia Política

Es fácil observar como, desde diversas disciplinas de las ciencias sociales, se habla de políticas públicas, lo que no es extraño debido a esa nota de interdisciplinariedad que hemos visto que le atribuyeron desde un principio. Precisamente, podemos considerar hacia principios de los años setenta, el inicio de una segunda fase en la evolución de los estudios de políticas públicas a partir del comienzo de la consideración de los mismos como una subdisciplina significativa de la disciplina de la Ciencia Política³³.

“El momento en que los Estados Unidos desarrollaban su versión del Estado del bienestar en los años sesenta y principios de los setenta fue también el momento reciente de mayor entusiasmo por la utilidad práctica de las ciencias sociales”³⁴. Con la difusión del reconocimiento de la importancia de los productos del sistema político hacia finales de los años sesenta, los análisis de políticas se multiplicaron.

Los investigadores esperaban que el análisis de políticas despegaría como un estudio integrado de la política, a partir de aplicar todas las disciplinas de las ciencias sociales para explicar la acción pública y recomendar mejoras al proceso de toma de decisiones.³⁵

Se produce, entonces, según Sabatier, un cambio cualitativo, resultado, al menos, de tres estímulos:

³² De tipo prescriptivo y deductivo es el *Policy analysis* o análisis de las políticas, que se encuadra en las ciencias del *management* y la economía del bienestar. Inductivos y menos prescriptivos han sido los estudios de la implementación y el incrementalismo. Con finalidad descriptiva y método deductivo se encuentran los análisis racionales del *policy making* de la *Public choice* y la teoría de juegos. Por último, están los estudios del *policy making* más cercanos a la Ciencia Política, de tipo descriptivo e inductivo, lo que llamamos análisis de políticas públicas. [G. REGONINI (1990-1991), ob.cit., p. 62 y siguientes].

³³ Lo que no quita para que se den fuentes de tensión entre los politólogos en general y los estudiosos de la subdisciplina de políticas públicas. Véase en este sentido P. A. SABATIER (1991a), ob.cit., p. 145.

³⁴ G. B. PETERS (1998), “EL surgimiento, declive y resurgimiento de la evaluación de políticas públicas en el Gobierno americano”, en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* 11-12, 23-28, p. 23.

³⁵ P. JOHN (1998/2000), ob.cit., p. 8.

(1) las presiones políticas y sociales para aplicar el conocimiento social acumulado de la profesión a los apremiantes problemas sociales de la discriminación racial, la pobreza, la carrera armamentista y la contaminación ambiental;

(2) el desafío planteado por Dawson y Robinson (1963)³⁶, quienes argumentaron que las decisiones de políticas gubernamentales eran menos el resultado de puntos comunes tradicionales de la disciplina, tales como la opinión pública y la composición de partidos, que de los factores socioeconómicos tales como los ingresos, la educación o los niveles de desempleo; y

(3) los esfuerzos de David Easton, cuyo *Systems Analysis of Political Life* (1965)³⁷ proporcionó un marco intelectual para la comprensión del proceso de políticas completo, desde la articulación de la demanda a través de la formulación de políticas y la implantación, hasta la retroalimentación de los efectos sobre la sociedad.³⁸

Como ya dijimos, el incremento del gasto y los programas públicos en los años sesenta favoreció la implicación de los politólogos en los estudios de las políticas públicas. Después, el fracaso percibido respecto de muchos de los programas de esa década fomentó un enfoque más crítico y analítico. Y aunque esto hiciese que la confianza de los estudios de políticas se desvaneciera en los dos décadas siguientes, el interés en la materia creció muchísimo a causa de lo duro que se mostraba resolver problemas públicos. Se produce entonces la aparición de los grandes estudios sobre implantación.

Sin embargo, "pese a la expansión de la materia, no surgió ningún paradigma unificado que organizase la investigación. Por el contrario, surgieron muchos enfoques y una serie de metodologías de investigación"³⁹. Esta ausencia de unidad en los estudios de políticas públicas se debe a la misma naturaleza del objeto de estudio, difícil de investigar por su complejidad, y se refleja en el carácter descriptivo de la mayoría de los estudios.

³⁶ R. DAWSON Y J. ROBINSON (1963), "Interparty Competition, Economic Variables, and Welfare Policies in the American States", en *Journal of Politics* 25, 265-289. Es un trabajo muy interesante que indaga los efectos de la competición partidista y los factores económicos sobre las políticas de bienestar social en los cincuenta estados norteamericanos.

³⁷ Se refiere a D. EASTON (1965a), *Systems Analysis of Political Life*. Nueva York: John Wiley and Sons, cuyas ideas se elaboraron más detalladamente en D. EASTON (1965b/1982), ob.cit.

³⁸ P. A. SABATIER (1991a), ob.cit., p. 144.

³⁹ P. JOHN (1998/2000), ob.cit., p. 8.

Sabatier⁴⁰ divide la investigación de las políticas públicas hecha por politólogos, durante los años setenta y ochenta, en cuatro grandes tipos de análisis:

1. Los estudios de *áreas substantivas* (sanidad, educación, transportes...), generalmente a través de estudios de caso detallados y principalmente ateóricos. Aquí también se incluyen, sin embargo, los estudios que usan un caso para ilustrar o comprobar aspectos importantes de teorías del proceso de las políticas⁴¹.
2. Los estudios de *impacto y evaluación*, en su mayoría basadas en las contribuciones de otras disciplinas, como la economía, a las que los politólogos hicieron diversas aportaciones, que implicaron la extensión de la práctica de la evaluación desde Estados Unidos al resto del mundo⁴².
3. Los que empezaban a focalizar su atención en el *proceso de las políticas*, es decir, en los factores que afectan a la formulación e implantación de políticas, además de en los efectos de las mismas.
4. El *diseño de políticas*, interesado en cuestiones como cuáles son los instrumentos más eficaces de políticas públicas.

Habría que añadir también, como hacen Schlager y Blomquist⁴³, los trabajos que ponían el énfasis en la elaboración de tipologías de políticas y el contexto político que rodeaba a las mismas, entre los que sin duda destaca el trabajo de Lowi⁴⁴.

⁴⁰ P. A. SABATIER (1991a), ob.cit.

⁴¹ Destaca aquí por su gran repercusión el libro de J. PRESSMAN y A. WILDAWSKY (1973/1998), ob.cit.

⁴² "El impulso de la práctica evaluativa ocurre a raíz del crecimiento de los programas sociales durante la década de los años setenta en Estados Unidos y, posteriormente, en Canadá y los países europeos. [...] La experiencia europea es de carácter más limitado, ya que no se introduce como una función propia de las instituciones, aunque poco a poco se impone la visión (estadounidense) institucionalizada. La entrada de España en la Comunidad Económica Europea en 1985, supone, a efectos de la evaluación, la incorporación de disposiciones normativas y técnicas sobre control de las transferencias financieras" R. BAÑÓN, V. CABALLERO Y G. SÁNCHEZ MEDERO (2003), "Evaluación de la acción y de las políticas públicas. Una visión desde la bibliografía", en R. BAÑÓN I MARTÍNEZ, comp., *La evaluación de la acción y de las políticas públicas*. Madrid: Díaz de Santos, p. 216-217.

⁴³ E. SCHLAGER y W. BLOMQUIST (1996), "A Comparison of Three Emerging Theories of the Policy Process", en *Political Research Quarterly* 49, 3; 651-672, p. 652.

⁴⁴ T. LOWI (1964/2000b), "Políticas públicas, estudios de caso y teoría política", en L. F. VILLANUEVA, *La hechura de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa. Publicado originalmente en 1964: "American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory", en *World Politics*, XVI,

Aunque cada una de las líneas ha hecho aportaciones al estudio de las políticas públicas, para Sabatier⁴⁵ es la tercera la que ha sido la más fructífera, al menos en el sentido de que ha sido la que ha dado pie a los estudios que permiten considerar una tercera fase en la evolución del estudio de las políticas públicas, como veremos a continuación.

Hay que recordar que es durante este periodo cuando se desarrolla la heurística de las fases, convirtiéndose en la perspectiva dominante. Pese a sus limitaciones, durante estos años permitió importantes contribuciones, a través de la llamada de atención que algunas investigaciones realizaron sobre aspectos hasta entonces ignorados del proceso de políticas públicas, especialmente, la formación de la agenda y la implantación.

Sin embargo, se trataba de estudios que debían ser superados desde, al menos, una doble perspectiva. En primer lugar, el carácter meramente descriptivo preponderante debía dar lugar a estudios con mayor capacidad explicativa. "La precisión de la teoría y la sofisticación de los métodos [de algunos estudios aislados] era necesario que se extendiera al resto de los estudios de políticas"⁴⁶. En segundo lugar, el fuerte elemento normativo que se entrelazaba y, con frecuencia, se confundía con el fin de la explicación, debía dejar de limitar la investigación de los mecanismos causales (que a los mismos reformadores debía interesarles conocer).

En realidad ambos aspectos se veían entrelazados. La misma fuerza del análisis de políticas por su capacidad de asesoramiento al decisor a partir del análisis de la decisión y sus consecuencias, llevaba a su debilidad para ampliar el objeto de estudio y pasar de esos análisis empíricos a criterios de validez universal⁴⁷. Así, si bien en la medida en que los estudios de políticas se confirman como subdisciplina de la Ciencia Política, ha ganado peso la

677-715. La idea la continuó en T. LOWI (1972), "Four systems of policy, politics, and choice", en *Public Administration Review* 32, 298-310.

⁴⁵ P. A. SABATIER (1991a), ob.cit., p.144.

⁴⁶ P. JOHN (1998/2000), ob.cit., p. 11.

⁴⁷ J. SUBIRATS (1992), *Un problema de estilo. La formación de las políticas públicas en España*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, p. 14-15.

perspectiva no prescriptiva, o, al menos, tiende a evitarse su confusión, ambos aspectos siguen presentes⁴⁸.

Por último, no queremos dejar de aludir a la situación en nuestro país. Si sólo a partir de la llegada de la democracia, la Ciencia Política española empezó a reforzar su identidad como disciplina autónoma; al mismo tiempo, la envergadura de la transición política acaparó la mayor parte de la atención politológica. Así, se produjo un 'etnocentrismo', que junto a la falta de recursos humanos y e institucionales de la profesión, tuvieron un "efecto inmediato y negativo: la Ciencia Política española ha carecido de otras importantes subdisciplinas, tales como la teoría formal, el estudio de lo local y regional, la política comparada o los estudios de políticas"⁴⁹.

En 1989⁵⁰ se empezó a hablar en España del análisis de políticas públicas y poco después empezaron a sucederse las investigaciones en dicho campo. Sin embargo, una década después se podía seguir afirmando que "El sistema político español presenta todavía hoy un fuerte déficit de reflexión en el ámbito de las políticas públicas [...]. son escasos los estudios politológicos sobre los procesos de actuación de los poderes públicos"⁵¹. Tal vez porque el ámbito de las políticas públicas suele percibirse como fuera de la política, cuando probablemente es el ámbito más político en el sentido de que es en el que se dirime la regulación del conflicto social⁵².

⁴⁸ De hecho, en las conclusiones del libro de 1993, los autores del marco de las coaliciones promotoras dedican un apartado de las conclusiones a las "Implicaciones para académicos y profesionales" [P. A. SABATIER y H. C. JENKINS-SMITH (1993), "The Advocacy Coalition Framework: Assesment, Revisions, and Implications for Scholars and Practitioners", en P. A. SABATIER y H. C. JENKINS-SMITH, eds., *Policy change and Learning. An Advocacy Coalition Approach*, Boulder-San Francisco-Oxford: Westview Press, p. 231 y siguientes]; y, entre nosotros: "La perspectiva de trabajo que abre la escuela del análisis de las políticas públicas puede resultar prometedora al combinar una mentalidad de mejora de la gestión con una plena conciencia de las 'particularidades' propias del sector público" [J. SUBIRATS (1989/1994), *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas, p. 14].

⁴⁹ J. M. VALLÈS (1989), "Political Science in Contemporary Spain", en *Working Papers 1*. Barcelona: Instituto de Estudios Políticos y sociales, p. 17.

⁵⁰ Con la publicación de J. SUBIRATS (1989/1994), ob.cit.

⁵¹ J. SUBIRATS y R. GOMÀ (1998a), "Democratización, dimensiones de conflicto y políticas públicas en España", en R. GOMÀ y J. SUBIRATS, coords., *Políticas públicas en España*. Barcelona: Ariel, p. 13.

⁵² R. GOMÀ (2002), *Prólogo*, en M. GRAU y A. MATEOS, eds., *Análisis de políticas públicas en España: enfoques y casos*. Valencia: Tirant lo Blanch, p. 18.

Sin embargo, lo que sí ha predominado en España es una perspectiva politológica del estudio de las políticas públicas que quiere indagar en los entresijos del poder:

Es cierto que existe una tradición en el análisis de políticas que pone el énfasis en la estricta capacidad de mejorar los rendimientos del poder, sea cual sea ese poder. Pero esa visión, minoritaria y muy circunscrita temporal y numéricamente, no es precisamente la que ha predominado en España, que desde sus inicios a finales de los años ochenta se ha situado en perspectivas más críticas, pesimistas, postracionalistas y realistas, al estilo de Lindblom, wildawsky o Lowi, que no en posiciones de racionalismo ingenuo y eficientista. O, dicho de otra manera, los peligros que los estudios sobre las Administraciones públicas y sus políticas acabaran convirtiendo en periféricas las cuestiones esenciales de la ciencia política, del tipo cómo se distribuye el poder, en qué consiste el conflicto y quién gana y quién pierde en cada alternativa, apenas si se dieron en España dada la clara perspectiva politológica desde la que se impulsaron los estudios sobre políticas y administraciones públicas a mediados de los años ochenta⁵³.

2.2.3. Las nuevas propuestas teóricas y la importancia de las ideas

Aunque el marco de las coaliciones promotoras puede encuadrarse en lo que Jordan⁵⁴ ha denominado los enfoques de subsistemas de políticas, desarrollados en las décadas de los setenta y ochenta (alrededor de conceptos como redes, teoría de juegos, *policy communities*, *policy networks*...), también forma parte de un conjunto de trabajos que desde mediados de los años ochenta muestran el incipiente desarrollo de teorías causales explicativas del proceso de las políticas y, que se centran en la explicación de los grandes cambios en las políticas públicas, prestando especial interés al papel de las ideas. De hecho, “la literatura sobre la importancia de las ideas en los cambio y procesos de formación de las políticas ha crecido [...] en el fértil terreno de los análisis existentes sobre actores y sus interacciones”⁵⁵. Y, según algunos autores, como reacción a los nuevos institucionalismos⁵⁶.

⁵³ J. SUBIRATS y R. GOMÀ (1998b), “Políticas públicas: hacia la renovación del instrumental de análisis”, en R. GOMA y J. SUBIRATS, coords., ob.cit., p. 22.

⁵⁴ A. G. JORDAN (1990b), “Policy Community Realism *versus* 'New' Institutionalism ambiguity”, en *Political Studies* 28, 470-484, p. 473.

⁵⁵ J. SUBIRATS y R. GOMÀ (1998b), ob.cit., p. 25.

⁵⁶ M. M. BLYTH (1997), “‘Any More Bright Ideas?’ The Ideational turn of Comparative Political Economy”, en *Comparative Politics* 29, 2, 229-250.

Consideramos, pues, que las notas distintivas de estas investigaciones y propuestas teóricas de políticas públicas son suficientes para considerar que se abre una nueva etapa. Hay que destacar, además del propio marco de las coaliciones promotoras de Sabatier y Jenkins-Smith, los trabajos de la escuela de la elección racional institucional, el de Kingdon⁵⁷ y el de Baumgartner y Jones⁵⁸. En el apartado siguiente de este capítulo hacemos alusión a otros trabajos que Sabatier recopila como teorías del proceso de políticas públicas en 1991⁵⁹.

En palabras de Peter John:

Hay signos de que la investigación en políticas públicas está cambiando. Hay algunas investigaciones excelentes en los Estados Unidos sobre ideas, agendas, análisis de políticas y formación de coaliciones (véase Capítulos 7 y 8)⁶⁰. Por ejemplo, Sabatier y Jenkins-Smith (1993) combinan el microanálisis, la complejidad, los intereses y las ideas en lo que ellos denominan el marco de las coaliciones promotoras.⁶¹

Estos nuevos enfoques tienen en común el que asumen la finalidad de una teoría politológica del proceso de políticas públicas, lo que en palabras de Schlager y Blomquist sería "explicar cómo los actores políticos interesados interactúan dentro de las instituciones políticas para producir, implementar, evaluar y revisar las políticas públicas"⁶².

⁵⁷ J. W. KINGDON (1984/1995), *Agendas, alterantives, and public policies*. (2ª ed.). Nueva York: Longman.

⁵⁸ F. R. BAUMGARTNER y B. D. JONES (1993), *Agendas and instability in American politics*. Chicago y Londres: The University of Chicago Press.

⁵⁹ P. A. SABATIER, ed. (1999), *Theories of the Policy Process*. Boulder y Oxford: Westview Press.

⁶⁰ En estos capítulos cita, entre otros y además del trabajo de Sabatier y Jenkins-Smith, el enfoque interpretativo de elaboración de la agenda de Kingdon, el modelo del equilibrio interrumpido de Baumgartner y Jones, y su propia teoría evolutiva, que considera heredera al tiempo que superadora de los otros. John publica su teoría evolutiva en 1999 [P. JOHN (1999), "Ideas and interests; agendas and implementation: an evolutionary explanation of policy change in British local government finance", en *British Journal of Politics and International Relations* 1, 1, 39-62], y genera un debate con las críticas de Dowding [K. DOWDING (2000), "How not to use evolutionary theory in politics: a critique of Peter John", en *British Journal of Politics and International Relations* 2, 1, 72-80] y A. McConell (2000) ["Local taxation, policy formation and policy change: a reply to Peter John", en *British Journal of Politics and International Relations* 2, 1, 81-88], y la respuesta de John [P. JOHN (2000), "The uses and abuses of evolutionary theory in political science: a reply to Allan McConell and Keith Dowding", en *British Journal of Politics and International Relations* 2, 1, 89-94].

⁶¹ P. JOHN (1998/2000), ob.cit., p. 11.

⁶² E. SCHLAGER y W. BLOMQUIST (1996), ob.cit., p. 653.

Afirma Sabatier que el cambio fundamental es de actitud. Se trata de asumir, primero, que "algo tan complejo como el proceso de políticas públicas requiere lentes simplificadoras que nos digan qué buscar y qué ignorar; y, en segundo lugar, que esas lentes deberían ser explícitas más que implícitas"⁶³.

Además, aunque, generalmente, se centran en algunos aspectos del proceso de las políticas públicas (muchas veces, implícitamente), se trata de modelos que ambicionan explicar el proceso de las políticas públicas en general, o que, al menos, no constriñan su construcción conceptual a la idea de las fases, y de este modo representan una superación de tal heurística. Incluso en el caso del modelo de Kingdon, centrado claramente en la formación de la política (elaboración de la agenda y toma de decisiones) es concebible extenderlo a la totalidad del proceso, como veremos más adelante.

Al mismo tiempo y, correlativamente, son modelos que logran reunir los criterios mínimos que se le exigen a una teoría científica (que tratamos al final de este capítulo), son sometidos a contraste empírico, no evitan ninguno de los principales elementos que los politólogos consideran importantes en el proceso de elaboración de políticas (por eso manejan múltiples variables explicativas) y, aunque puedan existir elementos normativos, son, fundamentalmente, teorías positivas que buscan explicar lo mejor posible el proceso de políticas públicas.

Por último, aunque tal vez sea lo más llamativo de esta generación de estudios de políticas públicas, encontramos la irrupción que significa la consideración de las ideas como variable explicativa⁶⁴. Ante la pregunta de por qué cambian las políticas, se hacen con un espacio muy importante de la respuesta, las ideas, los valores, la argumentación, los aspectos normativos...

⁶³ P. A. SABATIER (1999b), "Fostering The Development of Policy Theory", en P. A. SABATIER, ed., ob.cit., p. 271.

⁶⁴ Una revisión no coincidente a la que presentamos de la literatura de políticas públicas que introduce las ideas se encuentra en C. CALVIN y J. VELASCO (1997), "Las ideas y el proceso de conformación de las políticas públicas: una revisión de la literatura", en *Política y Gobierno* 4, 1, 169-188.

Por supuesto, la Ciencia Política⁶⁵ se ha ocupado de estos aspectos (lo veremos al tratarlos en el marco de las coaliciones promotoras) al estudiar las ideologías, los valores, la cultura política... tanto de los miembros de la clase política como de las sociedades en general. En los años sesenta el concepto de cultura política de Almond y Verba⁶⁶ permitía introducir en el ámbito de los estudios empíricos el mundo de los valores, de las ideas, de las percepciones políticas⁶⁷; y Converse⁶⁸ introdujo el análisis sistemático de los sistemas de creencias políticos. Sin embargo, en el análisis de política públicas supone una irrupción su consideración como variable explicativa del cambio. John lo explica así:

Lo que es interesante para el teórico de las políticas públicas no es que las ideas existan, sino si juegan un papel independiente en el proceso de las políticas. [...] Las aproximaciones de políticas públicas basadas en las ideas, arguyen que son las ideas que estos actores traen a la esfera política, la razón del cambio de la política o de su estabilidad. La razón por la cual hay determinadas políticas es porque la gente cree e intenta influir en los decisores políticos sobre la base de que hay un curso de acción acertado. Esta promoción de las ideas propias es un factor causal sobre los efectos de la política de las instituciones e intereses políticos.⁶⁹

En este aspecto, como en otros (por ejemplo, el tratamiento de los grandes cambios como objeto de estudio, o la amplitud de los actores considerados, o incluso, en la crítica a la heurística de las fases) los trabajos de Hugh Hecló son un precedente fundamental. Introduce el papel de las ideas, el conocimiento y el aprendizaje en la explicación del cambio en las políticas en su explicación de las políticas sociales de Gran Bretaña y Suecia⁷⁰, y, con su concepto de *issue network* se introduce la confrontación de los elementos cognitivos frente al interés:

⁶⁵ J. M. VALLÈS (2000/2002), *Ciencia Política. Una introducción*. Barcelona: Ariel, p. 243 y siguientes.

⁶⁶ G. A. ALMOND y S. VERBA (1963), *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton: Princeton University Press. La parte teórica básica está traducida en un capítulo, "La cultura política", en A. BATLLE (1992/2001), *Diez textos básicos de ciencia política*. Barcelona: Ariel.

⁶⁷ J. BOTELLA (1997), "En torno al concepto de cultura política: dificultades y recursos", en P. DEL CASTILLO e I. CRESPO, eds., *Cultura política. Enfoques teóricos y análisis empírico*. Valencia: Tirant lo Blanch.

⁶⁸ P. E. CONVERSE (1964), "The Nature of Belief Systems in Mass Publics", en D. E. APTER, ed., *Ideology and Discontent*. Nueva York: Free Press.

⁶⁹ P. JOHN (1998/2000), ob.cit., páginas 144-145.

⁷⁰ H. HECLÓ (1974), ob.cit.

Cualquier interés material directo es con frecuencia secundario al compromiso intelectual y emocional. Los miembros de la red refuerzan mutuamente su opinión acerca de los problemas de acuerdo con sus propios intereses, más que los intereses definen sus posturas sobre los problemas (como defenderían los modelos políticos o económicos estándares).⁷¹

Otra aportación muy importante en la introducción de las ideas en los estudios de las políticas públicas es la de Majone, quien considera que los cambios en las creencias y los valores pueden jugar un papel tan importante en el desarrollo de las políticas como los intereses económicos y políticos.

Si es cierto [...] que las condiciones objetivas son rara vez tan imperiosas o tan claras como para fijar la agenda de las políticas o dictar una respuesta específica de las políticas, se sigue de aquí que una explicación adecuada de la evolución de éstas debe tener en cuenta las teorías y las ideas tanto como la tecnología y la economía.⁷²

Tampoco podemos olvidar la conocida teoría de las comunidades epistémicas de Peter Haas⁷³ o el concepto de paradigma de la acción pública o de las políticas públicas. Es especialmente significativo el trabajo que realizó Peter Hall⁷⁴, inspirado en el conocido trabajo de sociología de la ciencia de Thomas Kuhn⁷⁵, para investigar los cambios de la política económica de varios países, considerando como un factor explicativo fundamental las teorías económicas al uso, sin tampoco negar la existencia de conflictos en razón de intereses materiales. De hecho, la mayor parte de estos autores que han buscado entender el aspecto normativo de las políticas públicas, lo han hecho poniendo en conexión las ideas o los valores y los intereses⁷⁶.

⁷¹ H. HECLLO (1978), "Issue Networks and the Executive Establishment", en A. KING, ed., *The new American political system*. Washington D. C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research, p. 102.

⁷² G. MAJONE (1989/1997), *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México, D. F.: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. y Fondo de Cultura Económico.

⁷³ P. M. HAAS (1992), "Introducción: epistemic communities and international policy co-ordination", en *International Organisation* 49, 1, 1-35.

⁷⁴ P. A. HALL, ed. (1989), *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations*. Princeton: Princeton University Press; y P. A. HALL (1993), "Policy Paradigms, Social Learning and the State. The case of economic policy making in Britain", en *Comparative Politics* 25, 275-296.

⁷⁵ T. S. KUHN (1962/1995), *La estructura de las revoluciones científicas*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.

⁷⁶ M. CONSIDINE (2005), *Making Public Policy*. Cambridge: Polity Press, p. 52 y siguientes.

La publicación del libro *Public Policy and Political Ideas*⁷⁷, editado por Braun y Busch en 1999, es una muestra significativa del peso que las ideas han cobrado en los modelos teóricos explicativos de las políticas públicas, al lado de las instituciones y los intereses. La amplitud de miras con las que presenta el tema, nos sirve, entre otras cosas, para visualizar la pluralidad de nuevas visiones que aporta la perspectiva de las ideas.

Las ideas son instrumentos de persuasión y legitimación de la acción política⁷⁸; pero también son los marcos cognitivos que estructuran y guían la acción política⁷⁹. Las ideas sirven para explicar el cambio y la estabilidad de las políticas de manera complementaria a los enfoques centrados en las relaciones de poder. No hay que olvidar tampoco el puente de conexión que la consideración de las ideas en las políticas públicas establece con la literatura del aprendizaje⁸⁰; el mismo marco de las coaliciones promotoras es, como veremos, un ejemplo destacado de ello. Se trata, además, de una nueva perspectiva que puede aplicarse a todos los campos o áreas de políticas públicas⁸¹, aunque ciertamente las políticas económicas y de bienestar hayan marcado el principio de la senda, con los trabajos de Hecló y de Hall⁸².

Por último, esta nueva atención a las ideas no sólo se ha manifestado en la cara más analítica del estudio de las políticas públicas. Fischer y Forester⁸³, en *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, presentan la visión práctica o aplicada de esta tendencia, al tiempo que son conscientes de las implicaciones teóricas e incluso epistemológicas y filosóficas que tiene este tema y que pueden sintetizarse con la frase con la que comienzan la presentación de la obra: ¿Qué ocurre si nuestro lenguaje no es simple espejo

⁷⁷ D. BRAUN y A. BUSCH, eds. (1999), *Public Policy and Political Ideas*. Cheltenham y Northampton: Edward Elgar.

⁷⁸ G. MAJONE (1989/1997), ob.cit.

⁷⁹ G. MAJONE (1980), "Policies as theories", en *Omega* 8, 151-162, y el mismo marco de las coaliciones promotoras y su conceptualización de la política como sistema de creencias.

⁸⁰ C. J. BENNETT y M. HOWLETT (1992), "The lessons of learning: Reconciling Theories of policy learning and policy change", en *Policy Sciences* 25, 275-294.

⁸¹ En el capítulo cuarto, precisamente, defendemos la bondad de esta perspectiva a campos especialmente marcados por connotaciones morales, distantes de los más económicos y tecnológicos, como es la política de drogas.

⁸² P. HALL, ed. (1989), ob.cit., y P. HALL (1993), ob.cit.

⁸³ F. FISCHER y J. PORESTER, eds. (1993), *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Durham y Londres: Duke University Press.

del mundo, sino que, además y sobre todo, modela profundamente nuestra visión del mismo?⁸⁴

⁸⁴ No hay que olvidar que la misma política pública “no parece ser un fenómeno autodefinido; es una categoría analítica, cuyos contenidos son identificados por el analista más que por el decisor o por partes de la legislación o de la administración” [H. HECLLO (1972), “Policy Analysis”, en *British Journal of Political Science* 2, 83-108, p. 85]. Entre nosotros, véase F. J. VANACLOCHA (1997), “Identidad de los gobiernos locales y reforma electoral”, en C. R. ALBA y F. J. VANACLOCHA, coords., *El sistema político local. Un nuevo escenario de gobierno*. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid y Boletín Oficial del Estado, p. 276.

2.3. Comparación con otros estudios contemporáneos

Queremos detenernos en esa última fase de estudios contemporáneos en la que se sitúa el marco de las coaliciones promotoras para cotejar las similitudes y diferencias básicas entre unos y otros.

Para Sabatier, el modelo más relevante de todos estos es el **enfoque de la elección racional institucional**, y, más concretamente, los trabajos de Ostrom⁸⁵. "Su enfoque de desarrollo y análisis institucional es, probablemente, lo más cercano a una 'teoría global' que tenemos en las ciencias sociales"⁸⁶. Además, considera que al igual que su marco de las coaliciones promotoras, Ostrom y su compañeros han facilitado el desarrollo a largo plazo de su propuesta, a través de la elaboración teórica y la contrastación empírica abierta a la comunidad académica⁸⁷.

Sintéticamente, la propuesta es un análisis que pretende poder predecir el comportamiento probable de los individuos dentro de determinada estructura. Para ello se tienen en cuenta la arena de acción en la que se encuentran los individuos, en determinadas posiciones y con determinados recursos; los aspectos estructurales que condicionan dicha arena de acción; y, la información y valoración que realizan los actores, que guiarán su conducta en función de un análisis coste–beneficio a modo de la teoría económica neoclásica y la teoría de juegos.

Precisamente, la diferencia principal entre el marco de las coaliciones promotoras y la elección racional institucional radica en el concepto de *homo economicus* que Ostrom prefiere utilizar en su análisis⁸⁸. Aunque, como veremos, Sabatier acaba modificando su teoría del individuo, principalmente a

⁸⁵ Lo que al mismo tiempo es muestra de su oposición a una concepción radical de la escuela de la elección racional, lo que ha permitido la consideración del modelo de las coaliciones promotoras como una pasarela de conexión entre los estudios de políticas públicas americanos y europeos [H. BERGERON, Y. SUREL Y J. VALLUY (1998), ob.cit., p. 197].

⁸⁶ Véase P. A. SABATIER (1999b), ob.cit., p. 264.

⁸⁷ Véase P. A. SABATIER (1999b), ob.cit., p. 269.

⁸⁸ E. OSTROM (1999), "Institutional Rational Choice. An assessment of the Institutional Analysis and Development Framework", en P. A. SABATIER, ed., ob.cit., p. 44.

partir de la comparación crítica que hacen Schlager y Blomquist⁸⁹ de su modelo con el de Ostrom, seguirá manteniendo diferencias importantes al complejizar el *homo economicus* guiado por el interés, con la consideración de la importancia de sus creencias y los vínculos que establece con otras personas a partir de ellas.

Por otro lado, en la medida en que Ostrom considera que las percepciones de las expectativas de costes y beneficios que guían el comportamiento de los actores, están, a su vez, condicionadas por la situación de la decisión y la acción, hay un reconocimiento de que las reglas institucionales afectan al comportamiento individual, lo que es compartido por el marco de las coaliciones promotoras. Sin embargo, éste, según sus autores, va más allá

Al ver tales reglas como el producto de las estrategias de las coaliciones promotoras a lo largo del tiempo. También amplía la gama de instrumentos de dirección o gobierno, de modo que además de las reglas institucionales, incluyen los cambios en los presupuestos y el personal [...]. Finalmente, da a las condiciones socioeconómicas más importancia que la que le dan la mayoría de los autores de la elección racional institucional.⁹⁰

Hay que tener en cuenta que Ostrom también considera la posibilidad de que las reglas que condicionan la acción sean modificadas. Para ello diferencia tres escalones de acción jerarquizados: el operacional, el de la acción colectiva y el constitucional⁹¹, si bien en cada análisis se centra en el nivel en el que el problema se encuentre. En este sentido hay que tener en cuenta que:

1. Los cambios en las reglas que se usan para ordenar la acción a un nivel se producen dentro de un conjunto de reglas, en ese momento 'fijas', en un nivel más profundo.
2. Los cambios en las reglas del nivel más profundo, generalmente son más difíciles y más costosos de realizar; así, hay una estabilidad creciente en las expectativas mutuas de los individuos que interactúan de acuerdo a un conjunto de reglas.⁹²

⁸⁹ E. SCHLAGER y W. BLOMQUIST (1996), ob.cit.

⁹⁰ P. A. SABATIER (1993), ob.cit., p. 37.

⁹¹ Véase E. OSTROM (1990/1995), *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Nueva York: Cambridge University Press, p. 50 y siguientes. Para una explicación más resumida: E. OSTROM (1999), ob.cit., páginas 38-39.

⁹² E. OSTROM (1999), ob.cit., páginas 58-59.

Por último, hay que señalar que desde la elección racional institucional no se concede un papel relevante a los grupos, en el sentido de que no son un elemento central en las explicaciones del modelo. Los actores son sujetos individuales o, en todo caso, grupos que funcionan como actores corporativos.

Respecto al **modelo de las múltiples corrientes** de Kingdon⁹³, se trata de una traslación exitosa de la idea del *can garbage model*⁹⁴ al ámbito de la formulación de las políticas. Entiende que éste es un proceso compuesto de tres corrientes de actores y procesos: una corriente de problemas, compuesta por los datos de varios problemas y varias propuestas de definición de problemas; una corriente de políticas públicas que incluye las propuestas de solución a los problemas de políticas; y una corriente política consistente en los procesos electorales y los cargos electos. Estas corrientes, que, generalmente, son independientes, se encuentran cuando se abre una 'ventana de oportunidad' que permite que los *entrepreneurs* de la política intenten conectar las diversas corrientes y, si tienen éxito, produzcan un cambio de política pública importante.

El aprecio de Sabatier por el trabajo de Kingdon es indudable:

Kingdon es uno de los pocos politólogos que ha tratado seriamente el papel de las ideas y el análisis en la elaboración de políticas públicas. Sin embargo, el marco de las coaliciones promotoras ve la corriente 'analítica' mucho más integrada con la corriente 'política', que lo que las ve Kingdon; trata el proceso de las políticas públicas en su totalidad, no sólo la elaboración de la agenda y la formulación de la política; y trata de relacionar las 'ventanas de oportunidad' de Kingdon para el cambio mayor con tipos específicos de cambios en los elementos exógenos al subsistema de la política.⁹⁵

Ciertamente, Kingdon, fue un precursor en la asignación de relevancia a las ideas y su difusión, los valores y el aprendizaje:

⁹³ J. KINGDON (1984/1995), ob.cit.

⁹⁴ M. COHEN, J. G. MARCH y J.P. OLSEN (1972), "A Garbage Can Theory of Organizational Choice", en *Administrative Science Quarterly* 17, 1-25

⁹⁵ P. A. SABATIER (1993), ob.cit., p. 37.

En algunos puntos, en este libro abandonaremos la preocupación usual de la Ciencia Política por la presión y la influencia, y, en su lugar, indagaremos en el mundo de las ideas. [...] ¿En qué medida ideas como la equidad o la eficacia afectan a los participantes? O, de modo más amplio, ¿qué valores afectan a los procesos, y en qué medida las personas están motivadas por su deseo de cambiar el orden existente para introducir su concepto del orden ideal? ¿En qué medida adquieren nuevas ideas a través de estudiar situaciones similares a las suyas propias en otras regiones o países? ¿En qué medida aprenden a través de la experimentación, sean experimentos formalmente diseñados o experiencias personales más toscas? ¿En qué medida la retroalimentación de la puesta en práctica de los programas existentes afecta a la agenda?⁹⁶

Respecto a la relación entre las diferentes corrientes a que alude el modelo, no cabe duda que Kingdon las concibe de modo independiente y así lo afirma desde el principio⁹⁷. Sin embargo, tal vez, la diferencia más obvia es que el modelo de Kingdon se centra, claramente, en una fase o fases de la formación de la política (como hacían los estudios de la fase anterior). En concreto, se pretende explicar la formación de la agenda y la elaboración de decisiones. Mientras el marco de las coaliciones promotoras intenta una aproximación más holística. Aunque, como explica Nikolaos Zaharadis, es concebible la extensión de la idea de las *Multiple Streams* a la totalidad del proceso de las políticas públicas⁹⁸; y, como veremos⁹⁹, tampoco el modelo de Sabatier logra cumplir enteramente su deseo de globalidad.

La crítica más dura que Sabatier realiza de Kingdon es que, a diferencia de él y de Ostrom, no ha facilitado lo que considera un aspecto fundamental, probablemente, el más importante, para el desarrollo de una teoría a largo plazo. "¿Por qué el enfoque de las corrientes múltiples de Kingdon (inicialmente publicado en 1984) atrajo a mucha menos contrastación empírica y sufrió mucha menos reelaboración?"¹⁰⁰. Principalmente, porque no ha perseguido conscientemente una estrategia que anime a otros colegas a contrastar sus propuestas para ir modificando la concepción inicial, lo que se muestra en la

⁹⁶ J. W. KINGDON (1984/1995), ob.cit., p. 17.

⁹⁷ J. W. KINGDON (1984/1995), ob.cit., p. xiii.

⁹⁸ N. ZAHARIADIS (1999), "Ambiguity, Time, and Multiple Streams", en P. A. SABATIER, ed., ob.cit.

⁹⁹ Véase apartado 3 de este capítulo.

¹⁰⁰ P. A. SABATIER (1999b), ob.cit., p. 266. De hecho, aunque Kingdon es citado con mucha frecuencia, Sabatier sólo conoce que N. Zaharadis "haya aplicado realmente y de forma crítica el enfoque de las múltiples corrientes de una manera seria" [P. A. SABATIER (1997), "The Status and Development of Policy Theory: A Reply to Hill", en *Policy Currents* 7, 1-10, p. 7].

misma forma de exposición del enfoque. No están claras o bien especificadas cuáles son las variables dependiente o independiente, no se identifica bien qué actores podemos encontrar en cada corriente, y tampoco está claro el modelo de individuo¹⁰¹.

Respecto a la **Teoría del Equilibrio Interrumpido**¹⁰² de Baumgartner y Jones¹⁰³, por un lado, se da una coincidencia en la reivindicación del papel de las ideas; por otro lado, es un modelo que también se centra expresamente en algunas fases: "enfatisa dos elementos relacionados del proceso de políticas: la definición de problemas y la elaboración de la agenda"¹⁰⁴.

Los autores argumentan que el proceso de elaboración de políticas públicas en Estados Unidos, se caracteriza por largos periodos de cambio incremental que son interrumpidos por breves periodos de grandes cambios de políticas. Esto sucede cuando quienes están interesados en el cambio saben aprovechar la difusión de nuevas "*policy images*" a través de los múltiples escenarios de políticas característicos de los Estados Unidos.

Para Baumgartner y Jones las ideas son fundamentales para las elites de cara al mantenimiento del orden establecido alrededor de un tema. Utilizan el concepto de *policy image* para referirse a cómo es entendida una política pública. Nos recuerdan a los sistemas de creencias al ser descritos como "una mezcla entre información empírica y atracciones emotivas"¹⁰⁵, de modo que diferentes personas tiene diferentes imágenes de la misma política. Lo importante es que la creación y mantenimiento de un monopolio de política está íntimamente ligado a la creación y mantenimiento de una imagen de política de apoyo. Lo cual nos recuerda también al paralelismo que el marco de las

¹⁰¹ P. A. SABATIER (1997), ob.cit., p. 7-8.

¹⁰² Sabemos que la misma expresión, acuñada por S. J. Gould en su obra de 1972, *Punctuated equilibria: an alternative to phyletic gradualism*, referida al estudio de la evolución de las especies, ha sido traducida por "equilibrio puntuado"; sin embargo, hemos optado por "equilibrio interrumpido" porque nos parece más respetuosa con nuestro idioma e igual o más expresiva de lo que se quiere decir.

¹⁰³ F. R. BAUMGARTNER y B. D. JONES (1993), *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago y Londres: The University of Chicago Press.

¹⁰⁴ J. L. TRUE, B. D. JONES y F. R. BAUMGARTNER (1999), "Punctuated-Equilibrium Theory. Explaining Stability and Change in American Policymaking", en P. A. SABATIER, ed., ob.cit., p. 97.

¹⁰⁵ F. R. BAUMGARTNER y B. D. JONES (1993), ob.cit., p. 26.

coaliciones promotoras hace entre la estructura de los sistemas de creencias y las de las políticas públicas. De hecho, éste modelo también es expresamente deudor de Hecló y de Majone.

Sin embargo, existe una diferencia muy importante entre el marco de las coaliciones promotoras y la teoría del equilibrio interrumpido:

En la teoría de las coaliciones promotoras, un individuo, ante la toma de una decisión, puede que haga dos elecciones distintas en dos momentos diferentes a causa del aprendizaje de políticas públicas. Los sistemas de creencias y las preferencias cambian gradualmente a lo largo del tiempo en la medida en que los individuos son persuadidos a aceptar los argumentos de otros, o acumulan información a través de la experiencia. Los sistemas de creencias están sujetos al cambio incremental, y las alternativas de políticas, que reflejan los sistemas de creencias, están sujetas al cambio incremental también. En la teoría del equilibrio interrumpido, el cambio en la elección individual y, consecuentemente, en la política pública, puede ser rápido y radical.¹⁰⁶

También es necesario hacer una breve referencia, por la importancia que tiene para el marco de las coaliciones promotoras, al trabajo de Hofferbert¹⁰⁷, **modelo de sistemas abiertos o embudo de causalidad**, aunque temporalmente sea anterior al periodo que estamos viendo¹⁰⁸. El modelo trata de explicar las decisiones gubernamentales, variable dependiente, como función de las condiciones histórico-geográficas, las socioeconómicas, el comportamiento de la masa política, las instituciones gubernamentales y el comportamiento de la élite. Estos elementos se sitúan en un continuo, siendo el comportamiento de las élites el factor causal más directo, y las condiciones histórico-geográficas, el más indirecto o alejado.

Sabatier considera que se trata de un enfoque que constituye una visión parsimoniosa del proceso de las políticas públicas, con fuerzas directrices

¹⁰⁶ E. SCHLAGER (1999), "A Comparison of Frameworks, Theories, and Models of Policy Processes", en P. A. SABATIER, ed., ob.cit., p. 244.

¹⁰⁷ R. HOFFERBERT (1974), *The Study of Public Policy*. Indianapolis y Nueva York: The Bobbs-Merrill. El libro, además de presentar su propuesta de comprensión del proceso de las políticas, contiene una revisión crítica de lo que hasta ese momento había sido el estudio de las políticas públicas.

¹⁰⁸ Ya que se sitúa entre "los enfoques que fueron muy importantes en los Estados Unidos, en los años sesenta y setenta, con explicaciones de la variación en los productos de políticas (generalmente, gastos presupuestarios) a lo largo de un gran número de estados federados y municipios" [P. A. SABATIER (1999a), "The Need for Better Theories", en P. A. SABATIER, ed., ob.cit., p. 10].

claras (aunque, tal vez, no siempre válidas). “Es un punto de arranque útil para las comparaciones transversales y puede ser todavía el paradigma dominante en la investigación comparada de políticas”¹⁰⁹.

El marco de las coaliciones promotoras incorpora el énfasis de Hofferbert en la importancia del ambiente socioeconómico, pero difiere de él al distinguir el subsistema de la política del más amplio sistema político, al enfatizar el aprendizaje orientado a las políticas y al subrayar las relaciones intergubernamentales.¹¹⁰

Sin embargo, esta teoría del embudo de causalidad tiene múltiples limitaciones, en concreto, respecto al tratamiento del papel que juega la información substantiva y las interacciones entre las comunidades de políticas intergubernamentales. En general, sus problemas se derivan de la naturaleza agregada de sus variables, que llevan al olvido de los procesos al nivel de los individuos.

Por último, es interesante observar que aunque no hemos encontrado ninguna referencia de Sabatier al trabajo de Hall ni ninguna asociación general con el concepto de paradigma, no es difícil observar similitudes entre la concepción del marco de las coaliciones promotoras respecto al cambio en el largo plazo y el modo en que Kuhn explicó los procesos de cambio en la ciencia. John Munro¹¹¹ ve semejanzas entre el aprendizaje orientado a las políticas y el tipo de cambio que genera, con el comportamiento propio de la ciencia normal, en terminología de Kuhn. La acumulación de anomalías acaba generando en la ciencia las crisis que permiten interpretaciones radicalmente nuevas; las crisis que pueden provocar las perturbaciones externas en los subsistemas de políticas son las que generan las posibilidades de grandes cambios. Aunque también hay divergencias importantes, la comparación sirvió para sugerir una mayor atención al papel que las crisis políticas como causa principal del aprendizaje orientado a las políticas y el cambio.

¹⁰⁹ P. A. SABATIER (1991b), "Toward Better Theories of the Policy Process", en *Political Science and Politics* 24, 2, 147-156, p. 150.

¹¹⁰ P. A. SABATIER (1993), ob.cit., p. 37.

¹¹¹ J. F. MUNRO (1993 "California Water Politics: Explaining Policy Change in a Cognitively Polarized Subsystem", en P. A. SABATIER y H. C. JENKINS-SMITH (1993), ob.cit., páginas 110-112.

Daniel K uebler¹¹² también realizó una comparación del concepto de paradigma en políticas públicas, como lo había tratado Hall, y el marco de las coaliciones promotoras. Aquí lo que se destaca es que en los procesos de elaboración de políticas públicas, los enfrentamientos se dan más entre actores que tienen sistemas de creencias o de sentido distintos, que entre grupos que defienden intereses materiales divergentes. De modo que los cambios de esas políticas pueden ser explicados en función de las evoluciones y cambios que se producen primero en estos paradigmas. El paralelismo con la concepción de las políticas como sistemas de creencias es evidente.

¹¹² D. KÜEBLER (2000), *Politique de la drogue dans les villes suisses entre ordre e santé. Analyse de conflits de mise en oeuvre*. París y Montreal: L'Harmattan, principalmente, páginas 36-42.

2.4. Desapegos y ambiciones del marco de las coaliciones promotoras

El marco de las coaliciones promotoras se construye a partir del convencimiento de que el estudio de todo proceso complejo (y el de las políticas lo es) requiere unas lentes teóricas que permitan diferenciar las variables explicativas que se consideran relevantes de los elementos que se pueden ignorar. Hacer dicha perspectiva teórica explícita permite el análisis crítico y la contrastación empírica.

Por tanto, entre los propósitos principales de los autores del marco de las coaliciones promotoras se encuentra la aspiración de una superación metodológica de lo que hasta ese momento había predominado en el análisis de políticas públicas. Esto se concreta, por una parte, en la crítica y el alejamiento de lo que denominan la heurística de las fases a la que ya hemos hecho referencia; y, por otra parte, en el proyecto de elaborar un modelo teórico, no sólo descriptivo; es decir, aspiran a elevar el nivel teórico de la subdisciplina politológica de políticas públicas.

2.4.1. La crítica a la heurística de las fases

Es difícil determinar qué son las fases de las políticas públicas: ¿sistema, heurística, modelo, enfoque, metáfora? "Quizá lo mejor es pensar las fases de las políticas como una tipología que describe completamente las decisiones y acciones que se producen en una política pública"¹¹³.

Para los autores del marco de las coaliciones promotoras se trata de una heurística de las fases que ha permitido grandes contribuciones, pero, al mismo tiempo, tiene importantes limitaciones, y viene a representar una época que se quiere superar: "Presentamos el marco de las coaliciones promotoras como una alternativa a la heurística de las fases, la cual ha dominado el campo,

¹¹³ E. SCHLAGER (1999), ob.cit., p. 239.

prácticamente, veinte años, como una conceptualización del proceso de elaboración de políticas públicas"¹¹⁴.

Efectivamente, Sabatier y Jenkins-Smith presentan su marco teórico explicativo del cambio en las políticas como una alternativa y una superación de la heurística de las fases o enfoque de libro de texto (*textbook approach*), como lo denominó Nakamura¹¹⁵. Con ambas expresiones se destaca el carácter primordialmente didáctico de los diversos modelos de fases. Este último autor, incluso, rechaza la posibilidad de considerarlo un paradigma, pues aunque sus categorías descriptivas del proceso de políticas han sido ampliamente incorporadas al vocabulario de académicos y actores de las políticas, son palabras realmente carentes de un significado preciso y consensuado que den lugar a una concepción coherente.

Sabatier y Jenkins-Smith consideran que la heurística de las fases, que divide el proceso de las políticas en subprocesos funcional y temporalmente distintos, se deriva, principalmente, de los trabajos de Laswell¹¹⁶, señalando un conjunto de fases específicas de las políticas públicas; y, de Easton¹¹⁷ al elaborar un modelo sistémico de la política¹¹⁸. Consideran a su vez que entre los múltiples autores que han adoptado esta perspectiva,¹¹⁹ destacaron Jones¹²⁰, Anderson¹²¹ y Peters¹²² al realizar los mejores desarrollos de la misma. "Todos estos trabajos distinguen las fases de identificación del problema/ establecimiento de la agenda; formulación y adopción de la política, implantación de la política, y evaluación y reformulación de la política"¹²³.

¹¹⁴ H. C. JENKINS-SMITH y P. A. SABATIER (1993a), "The Study of Public Policy Processes", en P. A. SABATIER y H. C. JENKINS-SMITH, eds., ob.cit., p. 9.

¹¹⁵ R. NAKAMURA (1987), "The Textbook Policy Process and Implementation Research", en *Policy Studies Review* 1, 142-154.

¹¹⁶ H. D. LASSWELL (1951b/2000), ob.cit.

¹¹⁷ D. EASTON (1965b), ob.cit.

¹¹⁸ En el mismo sentido, véase P. JOHN (1998/2000), ob.cit., p. 39, recogido por algunas páginas más adelante de este trabajo.

¹¹⁹ Véase, por ejemplo, la relación que encontramos en R. NAKAMURA (1987), ob.cit., p. 143.

¹²⁰ C. JONES (1977), ob.cit.

¹²¹ J. ANDERSON (1979), *Public Policy Making*. Nueva York: Holt, Rinhart and Winston.

¹²² G. B. PETERS (1986), *American Public Policy: Promise and Performance*. Chatham: Chatham House.

¹²³ H. C. JENKINS-SMITH y P. A. SABATIER (1994), ob.cit., p. 176.

Por otro lado, el predominio de los modelos de fases se relaciona con el hecho de que

El análisis de políticas públicas comenzase como el estudio de técnicas racionales para mejorar la eficacia de la toma de decisiones públicas¹²⁴. [...] Los *policy-makers* deciden los fines de la política pública basados en sus valores políticos, pero siguen procedimientos específicos de toma de decisiones que identifican con el mejor curso de acción para alcanzar sus fines. La idea está de nuevo basada en el modelo de las fases, porque los analistas asumen que los sistemas de toma de decisiones pueden adoptar procedimientos basados en la forma recomendada de tomar decisiones. Una vez que los individuos y las organizaciones funcionan bien, la toma de decisiones se transforma en nítidas fases.¹²⁵

Es indiscutible que la heurística de las fases ha tenido una amplia aceptación, tanto debido a que ha hecho importantes contribuciones, como a que reúne diversas características que satisfacen a estudiosos, burócratas y *policy-makers*.

Entre las contribuciones destaca, en primer lugar, la introducción del mismo concepto de *proceso del policy making*, ya que, al operar a través de las diversas instituciones de gobierno, ha proporcionado una alternativa a la perspectiva institucional de la Ciencia Política tradicional que enfatizaba el análisis de instituciones específicas o de la opinión pública. Con ese traslado de la atención desde los aspectos más estructurales al 'fluir del proceso', el modelo de las fases ha fomentado el análisis de fenómenos que trascienden cualquier institución dada.

En segundo lugar, la reconceptualización que acarrea la heurística de las fases, permite la visualización de aspectos de mucha más difícil percepción en el marco institucionalista. En este sentido, destaca la atención que pasa a prestarse a los impactos. Los enfoques institucionales tradicionales tendían a detener su análisis u observación en el *output* de determinada institución (fuera éste una ley, una decisión judicial o un norma de una agencia administrativa), y

¹²⁴ Nelson también relaciona las definiciones de políticas públicas como procesos de actividades destinadas a la resolución de problemas, a las divisiones en etapas o fases de los distintos autores [B. J. NELSON (1996/2001), ob.cit., p. 801].

¹²⁵ P. JOHN (1998/2000), ob.cit., p. 31.

se olvidaba o no se prestaba una atención específica al último *outcome* o impacto de la política pública.

Por último,

La heurística de las fases ha proporcionado una útil desagregación conceptual del complejo y variado proceso de las políticas en segmentos manejables. El resultado ha sido un aparato de investigación muy útil centrado en las fases, particularmente, respecto al establecimiento de la agenda [...] y la implantación de la política [...].¹²⁶

Respecto al segundo aspecto, como planteamiento que satisface a estudiosos y actores, Sabatier y Jenkins-Smith argumentan que los académicos encuentran la heurística de las fases adecuada porque encaja bien con los esquemas racionales propios de la disciplina. Los burócratas la encuentran atractiva porque implica una división racional del trabajo entre funcionarios y decisores políticos que legitima el papel de la burocracia en los sistemas representativos. En un sentido similar, satisface a estos últimos, los *policy makers*, al proporcionar una perspectiva del proceso de las políticas que es acorde con la teoría democrática: "Según el modelo, la persona encargada de tomar la decisión se inspira en las demandas (*inputs*) de la mayoría de la sociedad para elaborar las política públicas, que, a su vez, otros actores gubernamentales son los responsables (o se encargan) de ejecutar"¹²⁷.

Sin embargo, no son menores las críticas que los autores del marco de las coaliciones promotoras le hacen a la heurística de las fases, al considerar que tiene limitaciones serias para ser un modelo que sirva de base a la investigación y la enseñanza. Desde el desarrollo de la perspectiva 'bottom-up', que comenzaba con un análisis de la multitud de actores que interactúan en el nivel operativo, "la familiar división en fases de la política, en formulación, implementación y reformulación, tendieron a desaparecer"¹²⁸.

¹²⁶ H. C. JENKINS-SMITH y P. A. SABATIER (1993), ob.cit., p. 2.

¹²⁷ H. C. JENKINS-SMITH y P. A. SABATIER (1993), ob.cit., p. 3.

¹²⁸ P. A. SABATIER (1986), ob.cit., p. 22.

Nakamura¹²⁹ le achaca insuficiencias tanto de tipo teórico como práctico. Si nos centramos en las que realizan los autores del marco de las coaliciones promotoras¹³⁰, destaca, en primer lugar, la consideración de que el modelo de las fases no es, en absoluto, un *modelo causal*, porque sirve para analizar, pero no explica. Aunque tiene un valor heurístico al dividir el proceso de las políticas en unidades manejables para el análisis, no especifica los enlaces, mecanismos de transmisión de influencias que forman el núcleo esencial de los modelos teóricos.

En segundo lugar, y, precisamente, por esa ausencia de mecanismos causales, se considera que el modelo de las fases no proporciona una base clara para la comprobación empírica de las hipótesis. Ante dicha carencia, los medios para la confirmación, alteración o elaboración empírica del modelo son inexistentes. Se trata, de nuevo, de una característica que la invalida para una consideración metodológica seria.

En tercer lugar, a la heurística de las fases se le critica su *inexactitud descriptiva*, al considerar que la secuencia de establecimiento de la agenda, formulación de la política, implantación y evaluación es demasiado irreal. Aunque los defensores con frecuencia reconocen desviaciones de las fases secuenciales en la práctica, un gran acuerdo de estudios empíricos recientes sugiere que las desviaciones pueden ser bastante habituales.

En cuarto lugar, se critica el hecho de que se trate de una metáfora excesivamente *legalista* o centrada en la perspectiva *top-down*, es decir, que se ciñe al seguimiento de la intención de los legisladores y el destino de una particular iniciativa de política pública. De ello resulta una tendencia a olvidar otros actores importantes como, por ejemplo, el papel que juegan los funcionarios de ventanilla; restringe la visión de la 'política pública' a una parte específica de la legislación; y puede ser enteramente inaplicable cuando la

¹²⁹ R. NAKAMURA (1987), ob.cit.

¹³⁰ H. C. JENKINS-SMITH y P. A. SABATIER (1993), ob.cit., p. 3-4.

'política pública' resulte de una multitud de directivos y actores, y ninguno de ellos sea dominante¹³¹.

En quinto lugar, la metáfora de las fases *enfatisa*, inapropiadamente, el ciclo de las políticas como la unidad temporal de análisis. Generalmente, la evolución de una política pública incluye múltiples ciclos iniciados por actores de distintos niveles de gobierno, con diversas definiciones del problema, que luego reformulará otra variedad de actores, y todo ello afectado por sucesos externos a la política en sí. Así, más que enfocar un único ciclo iniciado a determinado nivel de gobierno, un modelo más apropiado debería enfocar los múltiples e interactivos ciclos e incluir múltiples niveles de gobierno.

Por último, la metáfora de las fases fracasa en proporcionar una forma adecuada de integrar el papel que juegan el análisis de políticas y el aprendizaje orientado a las mismas a través del proceso de las políticas públicas. La heurística de las fases ha confinado el análisis a la fase de evaluación, cuando está claro que el mismo juega un papel importante en el establecimiento de la agenda o la adopción de decisiones, por ejemplo.

El resultado práctico, en los estudios de políticas, ha sido el *arrinconamiento* [*ghettoize*] del papel percibido del análisis y el aprendizaje, como evidencia el desarrollo de dos tipos distintos de literatura: una que fija su atención en la interacción de los intereses propios de los actores de la política pública que persiguen estrategias racionales en búsqueda de determinados fines [...]; y, otra que elabora los procesos mediante los cuales el análisis y el aprendizaje se integran en la elaboración de las políticas [...].¹³²

Llegados a este punto, podríamos concluir que "La heurística de las fases sirvió a un propósito útil en los años setenta y principios de los ochenta, al dividir el muy complejo proceso de la política pública en fases discretas, y por estimular algunas excelentes investigaciones dentro de fases específicas"¹³³. Sin embargo, las críticas bastante arrolladoras¹³⁴ a las que nos

¹³¹ Véase P. A. SABATIER (1986), ob.cit.

¹³² H. C. JENKINS-SMITH y P. A. SABATIER (1993), ob.cit., p. 4.

¹³³ P. A. SABATIER (1999a), ob.cit., p. 6.

¹³⁴ Sabatier se refiere a las de Nakamura, a las suyas propias y las de Jenkis-Smith [P. A. SABATIER (1999a), ob.cit.]. Nelson, sin embargo, considera que la crítica más amplia se debe a D. A. STONE

hemos referido, recibidas en la última década, hacen que se pueda afirmar que "la heurística de las fases ha sobrevivido a su utilidad y necesita ser reemplazada por mejores marcos teóricos"¹³⁵. "Creemos que el sustituto más prometedor será aquél que trate de integrar la literatura sobre la política [*politics*] del proceso de políticas públicas con esa otra sobre la utilización del análisis de políticas"¹³⁶.

Sin embargo, lo cierto es que la idea de la división de las políticas en fases no ha desaparecido y no sólo porque marque gran parte de su explicación docente. Los mismos trabajos que pueden considerarse superadores de la misma son analizables desde la perspectiva de ver en qué fase de la política se centran. De este modo, Schlager, al realizar un estudio crítico de diversas teorías, utiliza las fases como determinante del ámbito atribuible a cada una. En este sentido, observa como el marco de las coaliciones promotoras se centra, fundamentalmente, en la iniciación, estimación y selección, es decir, tanto en las actividades de predecisión como en la decisión misma¹³⁷, aunque sus autores defiendan que abarcan el proceso en su totalidad¹³⁸.

Por último, también es necesario recordar, primero, que ha sido la aplicación de la heurística de las fases lo que ha servido para plantear su cuestionamiento; y, segundo, que aún cuenta con partidarios. DeLeon sintetiza su defensa del modo siguiente:

En resumen, antes de descartar a un amigo útil (en este caso, el modelo del proceso de las políticas o de las fases de las políticas), necesitamos estar seguros, primero, que realmente se ha ganado un lugar en la papelera de los paradigmas abandonados; segundo, que tenemos un modelo mejor, más robusto, en el que confiar; y, tercero, que aún en nuestra búsqueda de lo

(1988), *Policy Paradoxes and Political Reason*. Glenview: Scott, Foresman and Company [B. J. NELSON (1996/2001), ob.cit., p. 802].

¹³⁵ P. A. SABATIER (1999a), ob.cit., p. 7.

¹³⁶ H. C. JENKINS-SMITH y P. A. SABATIER (1993), ob.cit., p. 4.

¹³⁷ E. SCHLAGER (1999), ob.cit., p. 240 y 254.

¹³⁸ Véase, por ejemplo, al comparar el marco de las coaliciones promotoras con el trabajo de Kingdon, P. A. SABATIER (1993), ob.cit., p. 37.

teórico, sea poco útil en el plano operativo. Ninguno de estos criterios (o los modelos alternativos) sirve como argumento decisivo, ni siquiera muy fuerte, para abandonar el modelo de las fases de la política¹³⁹.

En esta última defensa se acaba de concretar la percepción de cómo el deseo de superación del modelo de las fases implica una separación entre los estudios de políticas públicas como subdisciplina de la Ciencia Política y el análisis de políticas aplicado (que incluso pasa a ser parte del objeto de análisis, junto al aprendizaje orientado a las políticas). En los estudios de políticas tiende a sustituirse la división en fases por la consideración de diferentes dimensiones analíticas de las políticas (simbólica, sustantiva y operativa) que pueden operar de forma simultánea o parcialmente solapada¹⁴⁰.

En cualquier caso, sobre lo que no cabe duda es sobre que el marco de las coaliciones promotoras es concebido o, al menos, perfilado, como superación de esta concepción del proceso de las políticas públicas y lo que ella ha implicado:

El marco de las coaliciones promotoras, ciertamente, representa, un alejamiento radical de la metáfora de las fases, al centrarse en los sistemas de creencias, el aprendizaje orientado a las políticas, los subsistemas *versus* sistema externo, y la agregación a través de coaliciones promotoras y su capacidad para tratar con múltiples e interactivos conjuntos de ciclos de formulación, implantación y reformulación, en diferentes niveles de gobierno (o en diferentes regiones o localidades en el mismo nivel). También difiere de la metáfora de las fases en que identifica dos motores específicos del cambio: primero, los esfuerzos de los individuos para alcanzar sus fines a lo largo del tiempo (con individuos agregados en coaliciones); y, segundo, los efectos de las perturbaciones externas al subsistema (por ejemplo, los cambios en las coaliciones de gobierno del sistema total, los cambios en las condiciones socioeconómicas, o los productos de las políticas de otros subsistemas) sobre los recursos y creencias de los subsistemas de actores, y, con el tiempo, sobre el cambio en las políticas.¹⁴¹

¹³⁹ P. DELEON (1999), "The Stages Approach to the Policy Process. What Has It Done? What Is It Going?", en P. A. SABATIER, ed., *ob.cit.*, p. 29.

¹⁴⁰ P. IBARRA, R. GOMÀ, R. GONZÁLEZ y S. MARTÍ (2002), "Movimientos sociales, políticas públicas y democracia radical: algunas cuestiones introductorias", en P. IBARRA, S. MARTÍ y R. GOMÀ, coords., *Creadores de democracia radical. Movimientos sociales y redes de políticas públicas*. Barcelona, Icaria, p. 16.

¹⁴¹ P. A. SABATIER (1993), *ob.cit.*, p. 36.

2.4.2. La construcción de una teoría

La crítica principal de Sabatier y Jenkins-Smith a la heurística de las fases es, en realidad, su insuficiencia teórica: no es un modelo causal, no sirve para contrastar hipótesis. Tanto los "politólogos como los estudiosos de las políticas comparten un interés común en el desarrollo de teorías del proceso de las políticas públicas que sean mejores que la de la heurística de las fases"¹.

Es fácil observar que esta preocupación explícita por los aspectos metodológicos de los estudios de políticas públicas va estrechamente ligada a la consideración de éstos como subdisciplina de la Ciencia Política. Como veremos, el deseo de mantener en contacto los estudios estrictamente politológicos con los de políticas públicas se plantea como una necesidad de cara a este paso metodológico que se ve en ciernes.

Los estudios de políticas públicas comparten una característica con muchas de las subdisciplinas dentro de la Ciencia Política: la ausencia de un cuerpo teórico comúnmente aceptado, claramente articulado y empíricamente verificado. Esto puede ser parcialmente atribuido a la complejidad de los procesos de políticas públicas y a la emergencia reciente de la subdisciplina. Los años setenta y primeros ochenta estuvieron dominados por trabajo, en gran medida atóxico, en áreas substantivas de políticas y por la investigación de las fases, particularmente de formulación e implantación. En los últimos cinco, diez años, sin embargo, un número de teorías causales (o metateorías) de porciones sustanciales del proceso de políticas ha emergido.²

Schlager y Blomquist coinciden en vincular los avances experimentados por el análisis de políticas públicas gracias a la investigación llevada a cabo desde la Ciencia Política³, con el desarrollo de teorías más generales del proceso de políticas públicas, capaces de abarcar la multiplicidad de facetas y actores que encontramos en dicho proceso. Consideran, pues, que "la finalidad de una teoría política del proceso de políticas públicas es explicar cómo los

¹ P. A. SABATIER (1991), ob.cit., p. 149.

² P. A. SABATIER (1991), ob.cit., p. 153.

³ Véase, por ejemplo, E. SCHLAGER (1999), ob.cit., p. 257.

actores políticos interesados interactúan dentro de las instituciones políticas para producir, implementar, evaluar y revisar las políticas públicas"⁴.

Esta inquietud por los estudios teóricos que, como vimos en el apartado anterior, es una de las características que nos sirven para configurar la última fase de los estudios de políticas públicas, se presenta también como una reivindicación de la utilidad de la teoría en un campo dominado por los estudios de caso. En este sentido, Schlager es categórica al afirmar que esta reciente proliferación de estudios teóricos

Debería disipar muchos de los malentendidos que rodean el campo de las políticas públicas. Primero, estas contribuciones demuestran que los métodos múltiples y rigurosos se usan para explicar los procesos de elaboración de políticas públicas. Los estudios de caso son, simplemente, una herramienta entre las muchas que se usan para desarrollar explicaciones. Lo mejor de las teorías combina, creativamente, orientaciones cualitativas y cuantitativas en el desarrollo de explicaciones ricas y potentes. Segundo, estas contribuciones demuestran que el desarrollo teórico cuidadoso y firme es una parte central en la tarea de explicar los procesos de políticas. Las explicaciones de los procesos de elaboración de políticas no son *ad hoc*.⁵

La preocupación de Sabatier por la mejoría de las teorías del proceso de políticas se refleja, principalmente, en dos aspectos: primero, en el intento de que el marco de las coaliciones promotoras reúna los criterios de una teoría científica; y, segundo, en la promoción de este rigor teórico en los estudios de políticas públicas.

Respecto a la primera cuestión, cabe destacar que desde los primeros textos en los que se presenta el marco de las coaliciones promotoras, como síntesis de los modelos explicativos de los procesos de implementación, el '*top-down*' y '*bottom-up*', se trata de un posicionamiento explícito:

Finalmente, la síntesis adopta el estilo intelectual (o perspectiva metodológica) de muchos '*top-downers*' en su deseo de utilizar construcciones abstractas bastante teóricas y operar desde un retrato de la realidad que se admite que es simplificado. El interés se centra,

⁴ E. SCHLAGER y W. BLOMQUIST (1996), ob.cit., p. 653.

⁵ E. SCHLAGER (1999), ob.cit., p. 257.

principalmente, en la construcción de teoría más que con proveer pautas para los profesionales o retratos detallados de situaciones particulares.⁶

En cuanto a la promoción de este rigor teórico, encontramos la publicación de diversos artículos⁷ y del libro *Theories of the Policy Process*⁸, en el que Sabatier reúne los nuevos marcos teóricos que, superando la heurística de las fases, surgen desde mediados de los años ochenta.

Por un lado, están los que considera requerimientos mínimos de una teoría para considerarla científica, y, por otro lado, los que consideran que debe ser el contenido básico de una teoría del proceso de las políticas públicas.

En el primer sentido, encontramos una relación de aspectos que pueden considerarse un lugar común en la teoría de la ciencia:

Las características críticas de la ciencia son que: 1, sus métodos de adquisición de información y análisis debería presentarse de un modo suficientemente público para que puedan ser replicados por otros; 2, sus conceptos y proposiciones deberían ser claramente definidas y lógicamente consistentes, y debería dar origen a proposiciones empíricamente falsables; 3, esas proposiciones han de ser tan generales como sea posible y deberían explícitamente hacia incertidumbre relevantes; y, 4, tanto los métodos como los conceptos deberían ser humildemente sujetos a crítica y evaluación por expertos en la materia [...]. La estrategia principal puede resumirse en el mandato de: *Sea suficientemente claro para que pueda comprobarse si es falso.*^{9,10}

Respecto a qué debe caracterizar a las teorías del proceso político, Sabatier¹¹ defiende una integración del conocimiento politológico clásico sobre instituciones y comportamiento, con los temas en que se han centrado los estudiosos de las políticas (olvidados, generalmente, por los politólogos), por

⁶ P. A. SABATIER (1986), ob.cit., p. 39.

⁷ Especialmente, P. A. SABATIER (1991a), ob.cit.; P. A. SABATIER (1991b), ob.cit.; y, P. A. SABATIER (1997), ob.cit., en que responde a un artículo anterior de HILL [K. Q. HILL (1997), "In Research of Policy Theory", en *Policy Currents* 7, 1-9], en el que se expresa un pesimismo mucho mayor acerca del estadio en que se encontraba la elaboración teórica en el campo de las políticas públicas.

⁸ P. A. SABATIER, ed. (1999), ob.cit., p. 5.

⁹ P. A. SABATIER (1999a), ob.cit., p. 5.

¹⁰ Para una relación de criterios más enfocados a las teorías del proceso de políticas, véase P. A. SABATIER (1999b), ob.cit., p. 262.

¹¹ Véase P. A. SABATIER (1991b), ob.cit.

ejemplo: las redes o subsistemas que generan las políticas, la información substantiva sobre las mismas o la diferencia en el comportamiento político entre los tipos de políticas.

Incluso concretando más, Jenkins-Smith y Sabatier, han considerado que la superación de la heurística de las fases, estaba en la integración de la literatura que destaca lo que hay de político en el proceso de políticas públicas, con la literatura sobre la utilización del análisis de políticas¹² y sobre el conocimiento o la información substantiva:

Los politólogos tradicionalmente han observado las explicaciones sobre el comportamiento en las preferencias, intereses y recursos de los actores implicados, en las reglas institucionales y en las bases de las condiciones socioeconómicas. La cantidad y calidad de la información usada en las situaciones de elección ha sido un tema olvidado. [...] Por el contrario, numerosas líneas de investigación de políticas públicas han demostrado la importancia de la información de políticas substantiva. Virtualmente, todos los estudios de áreas de políticas específicas han mostrado que la mayoría de los participantes dedican mucho tiempo discutiendo temas relativamente técnicos, tales como la magnitud de los problemas de que se trata, la importancia relativa de los diversos factores que afectan al problema, los efectos de las políticas pasadas y las consecuencias futuras probables de las alternativas de la política.¹³

En el libro *Theories of the Policy Process*, Sabatier selecciona los marcos teóricos más prometedores, entre los surgidos desde mediados de los años ochenta a finales de los noventa, siguiendo los criterios siguientes:

1. Cada marco debe estar cerca de reunir los criterios de una teoría científica; esto es, que sus conceptos y proposiciones deben ser relativamente claros e internamente consistentes, debe identificar transmisores causales claros, debe dar origen a hipótesis falsables y debe abarcar un ámbito bastante amplio (por ejemplo, ser aplicable a la mayor parte del proceso de las políticas en una variedad de sistemas políticos).
2. Cada marco debe ser, en un grado importante, el objeto de los desarrollos conceptuales recientes y/o comprobación empírica. Un número de estudiosos de políticas actualmente activos deben ver si es un modo viable de entender el proceso de las políticas públicas .

¹² Véase H. C. JENKINS-SMITH y P. A. SABATIER (1993), ob.cit., p. 4.

¹³ P. A. SABATIER (1991), ob.cit., p. 148.

3. Cada marco debe ser una teoría positiva que busca explicar mucho del proceso de las políticas públicas. El marco teórico puede contener también algunos elementos normativos, pero éstos no son necesarios.
4. Cada marco debe dirigirse a los amplios conjuntos de factores que los politólogos especializados en los diferentes aspectos de la elaboración de políticas públicas tradicionalmente han considerado importantes: el conflicto de valores e intereses, los flujos de información, los arreglos institucionales, y la variación en el ambiente socioeconómico.¹⁴

Sin duda, los autores del marco de las coaliciones promotoras consideran que ese marco teórico que proponen reúne estos requisitos. De hecho, en 1991, lo situaban junto a los modelos de Kingdon (*Multiple-Streams*), Hofferbert (*The Funnel of Casuality*) y, principalmente, Ostrom (*Institucional Rational Choice*), en ese nivel¹⁵. En 1999, Sabatier¹⁶ añade los trabajos de Baumgartner y Jones (*Punctuated-Equilibrium Framework*), y, de Berry y Berry (*Policy Difusion Framework*); además de comentar que debía haber añadido el de Laumann y Knoke (*Policy Domain Framework*) por reunir también los criterios exigido¹⁷.

Por otro lado, Sabatier, como otros autores, hacen suya la distinción entre grandes marcos (*frameworks*), teorías (*theories*) y modelos (*models*) que realiza Ostrom¹⁸. Los primeros identifican variables y relaciones que hay que examinar para explicar un fenómeno; puede ir desde la vertebración de un conjunto de variables a algo tan extenso como un paradigma. Sabatier considera que "la mayoría de las construcciones teóricas en los estudios de políticas se calificarían como grandes marcos"¹⁹.

¹⁴ P. A. SABATIER (1999a), ob.cit., p. 8.

¹⁵ Véase P. A. SABATIER (1991b), ob.cit., páginas 149 y siguientes.

¹⁶ P. A. SABATIER (1999a), ob.cit., páginas 8-12.

¹⁷ No incluye, sin embargo, la teoría de Moe de la elección estructural de la política, que consideramos que aporta observaciones interesantes. Schlager y Blomquist consideran que su enfoque es comparable al marco de las coaliciones promotoras o la elección racional institucional [E. SCHLAGER y W. BLOMQUIST (1996), ob.cit.]. La mejor comprensión del trabajo de Moe podemos realizarla a través de: T. MOE (1990a), "The Politics of Structural Choice: Toward a Theory of Public Bureaucracy", en O. WILLIAMSON, ed., *Organization Theory: From Chester Barnard to the Present and Beyond*. Nueva York: Oxford University Press. Y T. MOE (1990b), "Political Institutions: The Neglected Side of the Story", en *Journal of Law, Economics, and Organization* 6: 213-253.

¹⁸ Véase E. OSTROM (1999), ob.cit., p. 39-40.

¹⁹ P. A. SABATIER (1999b), ob.cit., P. 263.

Las teorías nos suministran un conjunto de relaciones entre variables mucho más denso y lógicamente coherente, e indican, a través de hipótesis, en qué dirección se producen las variaciones.

Los modelos son representaciones de situaciones específicas, con una determinación mucho más precisa, idealmente matemática, de los valores de las variables y su variación.

2.4.3. El marco de las coaliciones promotoras como teoría

Sabatier y Jenkins-Smith, ya en 1993, afirmaban que el marco de las coaliciones promotoras, aunque necesitase incrementar su aplicación empírica para lograr situarse entre las teorías más útiles del proceso de políticas, reunía todos los requisitos de una teoría causal:

1. Presenta dos *fuerzas primarias de cambio causal*: (1) los valores de los miembros de la coalición, y (2) los grandes cambios exógenos al subsistema.
2. Es *comprobable/falsable*. De hecho, varias de las hipótesis propuestas [...] han tenido que ser revisadas como resultado de los estudios de caso.
3. Es *relativamente parsimonioso y fértil*, esto es: produce un número relativamente grande de predicciones interesantes por cada una de las asunciones hechas.
4. Puede producir algunos *resultados sorprendentes*, aunque esto no es algo en que nos hayamos centrado.
5. Tiene el potencial para *contribuir a un mundo mejor* al ayudar a los realizadores de políticas públicas a entender el proceso de las mismas; al indicar la variedad de instrumentos de dirección disponibles; y, quizá, más que por lo anterior, al mostrar cómo los individuos con información sólida pueden marcar una diferencia a lo largo del tiempo.²⁰

Respecto a su ubicación en la clasificación de grandes marcos, teorías y modelos²¹, aunque el marco de las coaliciones promotoras se autodenomina 'marco'²² (*The Advocacy Coalition 'Framework'*), tanto Sabatier²³ como

²⁰ P. A. SABATIER y JENKINS-SMITH (1993), ob.cit., p. 231.

²¹ Que realiza E. OSTROM (1999), ob.cit., p. 39-40.

²² Y así hemos decidido seguir llamándolo al traducir el nombre (*advocacy coalition framework*) al español: marco de las coaliciones promotoras.

²³ P. A. SABATIER (1999b), ob.cit., p. 264.

Schlager lo consideran también como teoría, al poder "asignar valores a algunas de las variables identificadas como importantes en el enfoque, disponer relaciones ente variables, y hacer predicciones sobre resultados [outcomes] probables"²⁴.

El marco de las coaliciones promotoras comenzó como gran marco (con un conjunto de hipótesis) y, a medida que ha ido evolucionando, ha logrado el conjunto de relaciones más integradas y densas características de una teoría. [...] Si el marco de las coaliciones promotoras no es todavía una teoría, está muy cerca de convertirse en una.²⁵

En definitiva, creemos que, efectivamente, el marco de las coaliciones promotoras se sitúa entre los mejores intentos de hacer ciencia dentro de las ciencias sociales en general, y dentro de la Ciencia Política y el análisis de políticas públicas, en particular. Expone un marco claro de explicación de un proceso, sin ignorar ninguna de las hasta ahora consideradas posibles fuentes causales; deduce unas hipótesis contrastables empíricamente y no confunde los aspectos explicativos con los normativos, aunque tampoco olvide estos últimos. Por todo ello, de lo que no cabe duda es de que se ha ganado el derecho a pertenecer a la vanguardia de los estudios de políticas públicas, y que es compañero de pleno derecho de los otros modelos coetáneos contemporáneos, a los que nos hemos referido en el apartado anterior.

²⁴ E. SCHLAGER (1999), ob.cit., p. 240.

²⁵ P. A. SABATIER y H. C. JENKINS-SMITH (1999), ob.cit., p. 154-155.

Capítulo 3. Análisis crítico del marco de las coaliciones promotoras: los conceptos de cambio y subsistema de políticas

Tras haber visto en el capítulo anterior cuál es la relevancia del marco de las coaliciones promotoras en el análisis de políticas públicas, en este capítulo exponemos dos conceptos claves del mismo: el concepto de cambio, que además se constituye en su objeto explícito de estudio, y el concepto de subsistema, su unidad de análisis. Al examinar estos elementos del marco de las coaliciones promotoras, mostramos tanto sus premisas internas como sus precedentes teóricos; y, ponemos de manifiesto sus aportaciones principales y las críticas más relevantes que se le han realizado.

El estudio del concepto de subsistema nos lleva a considerar qué actores abarca, como se delimitan sus márgenes y qué interacciones experimentan entre sí. Al mismo tiempo, en tanto el concepto de subsistema implica un modelo interpretativo de la intermediación de intereses, nos ha resultado útil para cotejar y ubicar el marco de las coaliciones promotoras entre las principales corrientes que tratan de dar respuesta a la compleja relación entre Estado y sociedad. Es decir, nos detenemos en observar qué relaciones

puede tener la propuesta teórica de Sabatier con el pluralismo, los institucionalismos o en análisis de redes.

Sólo al observar el esquema global del marco de las coaliciones promotoras (que completamos en el capítulo siguiente) podemos detectar que se trata de un intento fundamentalmente ecléctico, que trata de abarcar muchas de las diferentes explicaciones que se han considerado como causas del cambio en las políticas.

3.1. El cambio en las políticas como objeto explícito de estudio

Existen, según John¹, dos conjuntos de fenómenos que el análisis de políticas públicas busca, generalmente, explicar: la *policy variation*, referida al estudio de las diferencias que se producen, bien entre sectores de políticas públicas, bien entre países; o, el *policy change*, bien desde el punto de vista de la estabilidad de las políticas, bien el cambio en las políticas propiamente dicho. Nos atrevemos a añadir dos grandes desafíos englobables dentro del análisis de políticas públicas que no son totalmente subsumibles al estudio del cambio: los que afrontan los estudios de implementación buscando comprender la complejidad de los procesos que convierten a las políticas públicas en realidad material², y los estudios de evaluación, los más ligados a la parte aplicada del análisis de políticas públicas.

Ahora, nos corresponde centrarnos en el cambio en las políticas públicas: ¿por qué surgen las políticas?, ¿por qué se pasa de un período de monotonía a otro de opciones imprevisibles para un problema determinado? Incluso, ¿por qué un aspecto de la realidad que pasaba desapercibido pasa a ser un problema? En el fondo de todas las posibles respuestas a estas preguntas descansa la disyuntiva constante de las ciencias sociales entre acción y estructura como factores explicativos del cambio social en general³. Concreciones de esos conceptos amplios son los diferentes enfoques con los que pretendemos comprender la complejidad del proceso político y, por tanto, de las políticas públicas: los enfoques de grupos y el pluralismo, el viejo y el nuevo institucionalismo, la escuela de la elección racional, los enfoques socioeconómicos, etcétera. Explicaciones que intentan responder a estas preguntas con una concreción aún mayor, las encontramos en los modelos como el de las coaliciones promotoras.

¹ Véase P. JOHN (1998/2000), *Analysing Public Policy*. Londres y Nueva York: Continuum, p. 12 y siguientes.

² Para un recorrido interesante sobre esto véase M. HILL y P. HUPE (2002), *Implementing public policy*. Londres- Thousand Oaks- Nueva Delhi: Sage.

³ A. GIDDENS (1979), *Central Problems in Social Theory. Action, Estructure and Contradiction in Social Analysis*. Berkeley-Los Ángeles: University of California Press, especialmente el capítulo segundo: "Agency, Structure".

Aunque a continuación precisaremos qué entendemos por cambio en las políticas, antes es necesario precisar su relación con el cambio político. Leonardo Morlino nos dice que “Se define cambio político cualquier transformación que acontezca en el sistema político y/o en sus componentes”⁴. Podemos hablar de cambio *del* sistema político para hacer referencia a una transformación de todos los componentes del sistema como sucede con un cambio de régimen político. Podemos hablar de cambio *en* el sistema político para referirnos a una transformación de uno o más de los componentes del sistema, como se produce en la sustitución de un gobierno por otro.

Si consideramos que las políticas públicas son parte del sistema político, un cambio en las mismas sería un cambio en dicho sistema. Si consideramos que las políticas son un producto del sistema político, entonces el cambio que se produce en las mismas pertenece a otro nivel de análisis. De este modo, cambio político y cambio en las políticas pueden producirse simultáneamente o afectarse mutuamente, pero son cuestiones distintas. De hecho, como veremos, en el marco de las coaliciones promotoras se considera el cambio político, entendido como cambio en la coalición gobernante, una posible variable explicativa en el cambio en la política pública. Variable que en este trabajo hemos controlado a través de la elección del período de estudio, de modo que nos permite hablar del análisis del cambio en una política pública sin cambio político⁵.

El título del texto que podemos considerar máximo exponente del marco de las coaliciones promotoras, *Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach*, es un primer reflejo de la importancia que sus autores le dan al cambio, y, sobre todo, de lo conscientes que son de que se trata de su objeto de estudio. Sin embargo, es un concepto que sólo se va precisando en los trabajos sucesivos.

⁴ L. MORLINO (1985), *Cómo cambian los regímenes políticos. Instrumentos de Análisis*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, p. 47.

⁵ Por supuesto, no es extraño el estudio del impacto que el cambio político puede tener en las políticas públicas. Véase, por ejemplo, V. VIÑAS CHIAPINI (1995), *Cambio político y políticas públicas: Argentina: 1976/1989*. Madrid: Servicio de Publicaciones de la Universidad Complutense de Madrid.

No es extraño encontrarse con estudios de políticas públicas que tratan los cambios que se dan en éstas, sin hacer explícito que el cambio en las políticas sea su objeto de estudio. Precisamente, la consideración explícita de los grandes cambios de las políticas como objeto de estudio es una característica propia de la mayoría de los trabajos que situamos en la tercera fase de la evolución de los estudios de políticas públicas y, especialmente, del marco de las coaliciones promotoras.

3.1.1. El cambio en las políticas en el marco de las coaliciones promotoras: la variable dependiente⁶

Aunque Sabatier y Jenkins-Smith no utilicen estos términos, Schlager considera las decisiones que emergen de un subsistema, la variable dependiente del marco de las coaliciones promotoras. Consideramos que cuando aquí hablamos del cambio en las políticas como variable dependiente, más que incurrir en una contradicción con dicho planteamiento, coincidimos con el mismo, en la medida en que el cambio en las políticas se expresa, precisamente, en los productos de las mismas. Es más, defendemos hablar de cambio porque así lo hace el marco de las coaliciones promotoras, al detenerse en distinguir sus tipos (cambio mayor, cambio menor), en lugar de centrarse en los conjuntos de productos fruto de los mismos.

El marco de las coaliciones promotoras no trata de indagar el origen último de las políticas (cosa, por otro lado, que, tal vez, ni tenga sentido plantear). Tampoco hace una equiparación entre cambio y cualquier producto o impacto, de modo que no hubiese distinción más que de grado entre cambio y estabilidad. La concreción del cambio en el sistema de creencias en el que se configura la política pública objeto de estudio, facilita la percepción de esa dicotomía, de modo que hay cambio si se producen transformaciones en el sistema de creencias que estamos considerando que es la política pública. Es

⁶ E. SCHLAGER (1999), "A Comparison of Frameworks, Theories, and Models of Policy Processes", en P. A. SABATIER, ed., *Theories of Policy Process*. Boulder: Westview Press, p. 254. Consideramos que no existe contradicción con nuestro planteamiento, en la medida en que el cambio en las políticas se expresa, precisamente, en los productos de la misma. Es más, defendemos hablar de cambio porque así lo hace el marco de las coaliciones promotoras, deteniéndose en distinguir sus tipos (cambio mayor, cambio menor), en lugar de centrarse en los conjuntos de productos fruto de los mismos.

más, a partir de 1998⁷, se denomina **cambio mayor** al que afecta a los aspectos nucleares de la política, y **cambio menor**, al que se da en los aspectos secundarios, desgranando en niveles el objeto de estudio, lo que se quiere explicar.

Una de las mayores fortalezas del marco de las coaliciones promotoras es que provee un criterio relativamente claro para distinguir el cambio *mayor* en las políticas del *menor*: el cambio mayor es el cambio en los aspectos nucleares de la política de un programa de gobierno, mientras el cambio menor es cambio en los aspectos secundarios. Así, tanto el *tema* como la *extensión* del cambio en la política determinan si éste es mayor o menor. Ligar el cambio a la extensión también clarifica que el mismo cambio puede ser *menor* para un subsistema pero *mayor* para un subsistema anidado dentro de éste. Por ejemplo, el cambio de los estándares de emisión de los automóviles puede ser *mayor* para el subsistema del control de la contaminación de los coches, pero relativamente menor (esto es, referido a los aspectos secundarios) para el más amplio subsistema del control de la contaminación del aire. Así, el marco de las coaliciones promotoras provee un punto de referencia claro para determinar la magnitud del cambio.⁸

El marco de las coaliciones promotoras es pues un marco teórico causal, que tras explicitar un conjunto de premisas, presenta una serie de variables independientes o factores explicativos, es decir, que se encuentran en la causa de la que sería la variable dependiente: el cambio en las políticas públicas, concretado del modo en que hemos visto.

La amplitud y diversidad de esas variables independientes, como veremos, muestran que se trata de un marco teórico en gran medida ecléctico. Es cierto que Sabatier y Jenkins-Smith ponen el énfasis en el estudio del aprendizaje orientado a las políticas y, en general, a los elementos cognitivos, pero sus mismas conclusiones nos remiten a los aspectos políticos y socioeconómicos como variables fundamentales.

El cambio en la política pública dentro de un subsistema puede ser entendido como el producto de dos procesos: en primer lugar, los esfuerzos de las coaliciones promotoras que se encuentran en el subsistema, por trasladar los núcleos de política y los aspectos secundarios de sus sistemas de creencias a los programas de acción gubernamental [...]. El segundo proceso es

⁷ Véase P. A. SABATIER (1998), "The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe", en *Journal of European Public Policy* 5, 1, 93-130.

⁸ P. A. SABATIER (1998), ob.cit., p. 118.

una perturbación externa, es decir, los efectos de sucesos sistémicos [...] sobre los recursos y constricciones de los actores del subsistema. El modelo argumenta, sin embargo, que el núcleo de la política de una coalición promotora es bastante resistente a cambiar a lo largo del tiempo. [...] Se asume que una coalición busca poder para trasladar sus creencias nucleares a la política pública. No abandonarán esas creencias (nucleares) meramente para permanecer en el poder, aunque abandonarán aspectos secundarios e incluso tratará de incorporar alguno del núcleo de los opositores como aspectos secundarios del programa. Asimismo, la fortaleza relativa de las diferentes coaliciones promotoras dentro de un subsistema, rara vez serán suficientemente alteradas por sucesos internos del subsistema (como los esfuerzos por incrementar recursos o atraer a opositores latentes) para derrocar una coalición dominante.⁹

En definitiva, el cambio en las políticas es visto como reflejo de las fluctuaciones de los sistemas de creencias de las coaliciones dominantes de un subsistema de políticas dado. El aprendizaje y el análisis de políticas puede afectar a los aspectos secundarios de los sistemas de creencias, pero los cambios fundamentales en la política pública requieren, generalmente, alteraciones en los parámetros no cognitivos del sistema total. Esto es así porque para poder plasmar los sistemas de creencias en las políticas públicas, se requieren recursos y oportunidades, y éstos dependen, principalmente, de las alteraciones de los parámetros sistémicos no cognitivos¹⁰.

Estas son las dos hipótesis que el marco de las coaliciones promotoras considera respecto al cambio en las políticas:

Hipótesis 1 (sobre el cambio) (revisada en 1993). Los atributos del núcleo de la política de un programa gubernamental en una jurisdicción específica no serán significativamente revisados mientras la coalición promotora que inició el programa permanezca en el poder en esa jurisdicción, excepto cuando el cambio es impuesto por una jurisdicción jerárquicamente superior.

⁹ P. A. SABATIER (1987), "Knowledge, Policy-Oriented Learning, and Policy Change", en *Knowledge: Creation, Difusión, Utilization* 8, 4, 649-692, páginas 670-671.

¹⁰ Véase P. A. SABATIER (1993), SABATIER, P. A. (1993), "Policy Change over a Decade or More", en P. A. Sabatier y H. C. Jenkins-Smith, eds. (1993), *Policy Change and Learning: An advocacy coalition approach*. Boulder: Westview Press, p. 36.

Hipótesis 2 (sobre el cambio) (de 1997). Perturbaciones significativas externas al subsistema (por ejemplo, cambios en las condiciones socioeconómicas, en la opinión pública, en las coaliciones de gobierno del sistema total, o en los productos de las políticas de otros subsistemas) son causa *necesaria, pero no suficiente* del cambio en los atributos del núcleo de una política de un programa de acción gubernamental

3.1.2. Premisas para una teoría del cambio en las políticas

La consideración del cambio en las políticas públicas como objeto de estudio hace que la precisión de su mismo concepto esté estrechamente ligada a las premisas fundamentales del modelo. Llega a afirmarse que dichas premisas "son prerequisites para cualquier teoría del cambio en las políticas"¹¹.

En primer lugar, se considera que el estudio del cambio en las políticas necesita tener en cuenta el papel que juega "la información técnica respecto a la magnitud y las facetas del problema, sus causas, y los impactos probables de las diversas soluciones"¹². Refleja la importancia que se concede a las ideas, concretadas en los aspectos cognitivos y, dentro de éstos, en los técnicos

En segundo lugar, ha de tratarse del estudio del cambio a lo largo de *al menos una década*. Esto es, que la "comprensión del proceso del cambio en las políticas (y, el papel del aprendizaje orientado a las políticas que hay en él) requiere una perspectiva temporal de al menos una década"¹³.

Después de todo, el marco de las coaliciones promotoras parece haber sido diseñado para explicar el cambio en las políticas a lo largo de un periodo de décadas. Enfatiza los cambios en las políticas que son resultado del cambio en las preferencias o creencias de parte de los

¹¹ P. A. SABATIER (1993), ob.cit., p. 35.

¹² P. A. SABATIER y H. C. JENKINS-SMITH (1999), "The Advocacy Coalition Framework: An Assessment", en P. A. Sabatier, ed., *Theories of Policy Process*. Boulder: Westview Press, p. 118.

¹³ P. A. SABATIER (1993), ob.cit., p. 16.

actores principales, a diferencia de explicar el cambio como consecuencia de la aparición de nuevos actores con conjuntos de preferencias distintos.¹⁴

En tercer lugar, se considera que el modo más útil para estudiar el cambio en las políticas sobre tal período de tiempo es a través de la consideración de los *subsistemas de políticas como unidad de análisis*, que además serán de naturaleza *intergubernamental* e incluirán como actores, no sólo a funcionarios, parlamentarios y miembros de los grupos de interés, sino también a periodistas, investigadores y analistas de políticas que jueguen papeles importantes en la generación, difusión y evaluación de las ideas de las políticas públicas. En breve nos detendremos en el concepto de subsistema.

Por último, las políticas públicas son conceptualizadas como sistemas de creencias, en la medida en que incorporan teorías implícitas sobre cómo lograr sus objetivos¹⁵. Como veremos, es esto lo que permite analizar el traslado de los cambios de los sistemas de creencias de las élites y las coaliciones a las políticas.

Se trata, en definitiva, de premisas requeridas por el deseo de incorporar los aspectos cognitivos, en concreto el aprendizaje, como variable del cambio. "El centrarse en períodos de tiempo de una década o más viene directamente de los hallazgos concernientes a la importancia de la 'función esclarecedora' de la investigación en las políticas"¹⁶. Pues se considera que el estudio de los procesos de elaboración de decisiones en el corto plazo subestimarían la influencia del análisis de políticas, ya que tal investigación sirve para alterar las percepciones y el aparato conceptual de los elaboradores de la política pública, a lo largo del tiempo¹⁷. Además, tampoco el corto plazo es adecuado para

¹⁴ E. SCHLAGER Y W. BLOMQUIST (1996), "A comparison of three emerging theories of the policy process", en *Political Research Quarterly* 49, 651-672, p. 658.

¹⁵ Lo cual ya hemos visto en capítulo anterior que es una aportación de la consideración de las ideas como variable explicativa.

¹⁶ P. A. SABATIER (1993), ob.cit., p. 16. En el mismo sentido, P. A. SABATIER (1988), "An Advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein", en *Policy Sciences* 21, 129-169, p. 131.

¹⁷ Como veremos al tratar el tema del aprendizaje, Sabatier sigue en esto, principalmente, los trabajos de Carol Weiss.

comprender la importancia relativa de factores tales como los cambios en las condiciones socioeconómicas¹⁸.

Otro aspecto relevante del tratamiento que el marco de las coaliciones promotoras da al cambio es que, precisamente en la medida en que se adopta la perspectiva de al menos una década, se realiza un acercamiento global, tratando el proceso completo de la política pública¹⁹. La necesidad de abarcar el ciclo completo de la política pública, es asumida por Sabatier a través de la experiencia que le dan sus trabajos sobre implantación.

La literatura sobre implantación de políticas públicas también señala la necesidad de utilizar marcos temporales de al menos una década, tanto de cara a completar al menos un ciclo de formulación, implantación y reformulación, como para obtener un retrato razonablemente exacto del éxito y fracaso del programa (Mazmanian y Sabatier, 1989). Numerosos estudios han mostrado que programas ambiciosos que tras pocos años parecían ser abyectos fracasos, recibían evaluaciones más favorables cuando eran vistos tras un período de tiempo más largo; por el contrario, éxitos iniciales pueden evaporarse con el tiempo.²⁰

Este es un aspecto que puede tener cierta relevancia como un gesto más de alejamiento de la heurística de las fases: su superación se muestra más inmediata en la medida en que se decide abarcar la política pública como un todo, aunque la misma explicación proveniente de la literatura sobre implantación siga haciendo alusión a los ciclos.

La consideración de las políticas públicas como sistemas de creencias se hace imprescindible en la medida en que se presume que las "personas se involucran en política al menos en parte para trasladar sus sistemas de creencias a la política pública"²¹ y se observa que para ello, entre otras cosas, se ven envueltas en un proceso de aprendizaje que puede ser un aspecto importante del cambio en la política, al menos para alterar los aspectos

¹⁸ P. A. SABATIER (1991b), "Toward Better Theories of the policy Process", en *PS: Political Science and Politics* 24, 2, 147-156, p. 149.

¹⁹ Lo cual Sabatier considera que es una diferencia importante con el modelo de Kingdon, centrado en el proceso de elaboración de la agenda [P. A. SABATIER (1993), ob.cit., p. 37]. Sin embargo, ya hemos visto que Schlager no está de acuerdo.

²⁰ P. A. SABATIER (1993), ob.cit., p. 16. En el mismo sentido, P. A. SABATIER (1988), ob.cit., p. 131.

²¹ P. A. SABATIER (1988), ob.cit., p. 132.

secundarios de la misma, porque ya hemos visto que los cambios en los aspectos centrales, son, generalmente, resultado de perturbaciones en factores externos no cognitivos. En cualquier caso, el hecho de que las políticas públicas puedan ser conceptualizadas como sistemas de creencias, no es sino la punta de un iceberg que representa el resto de la construcción teórica del modelo (la estructura de los sistemas de creencias, el concepto de coaliciones promotoras o la misma relación entre variables). Todos estos aspectos, como otros referido a las premisas anteriores, los veremos detenidamente más adelante.

3.1.3. *El legado de Heclo respecto al cambio*

La deuda del marco de las coaliciones promotoras con Heclo es reconocida en diversas ocasiones por sus autores, llegando a afirmarse que la inspiración básica del modelo “fue tomada del libro de Heclo²² sobre la evolución de las políticas de bienestar en Gran Bretaña y Suecia”²³.

En el caso del tratamiento del cambio en las políticas, dicha deuda significa la asunción de un nuevo modo de hacer estudios de políticas públicas (que se aleja de la heurística de las fases y propone modelos teóricos causales explicativos del proceso de elaboración de políticas públicas), al que pertenece este modelo entre otros, y del que Heclo es el gran maestro y propulsor.

Una contribución crítica a la comprensión del cambio en las políticas a lo largo del tiempo fue hecha por el análisis de Heclo (1974) de las políticas de bienestar británica y sueca durante las primeras décadas del siglo. Por un lado, Heclo estaba de acuerdo con los demógrafos políticos, que señalaban el papel de las condiciones sociales y económicas cambiantes (tales como las migraciones de población, la emergencia de nuevos movimientos sociales, las elecciones críticas y los cambios macroeconómicos de inflación y paro) como base constitutiva

²² H. HECCLO (1974), *Modern Social Politics in Britain and Sweden. From Relief to Income Maintenance*. New Haven/Londres. Yale University Press. Todo el libro es un intento de explicar el cambio de esas políticas en esos países, pero en el Capítulo 1 (páginas 1-16), se expone cómo se afronta el estudio del cambio en sí mismo, desde una perspectiva politológica, teniendo en cuenta las variables que ya han manejado otros autores, pero abierto a cualesquiera otras que ayuden a entender estos procesos, en los que él intuye (y acaba confirmando, véase páginas 318-319) la coexistencia de elementos elitistas y pluralistas.

²³ P. A. SABATIER (1993), ob.cit., p. 37.

de los mayores cambios en las políticas (Hofferbert, 1974); Hibbs y Fassbender, 1981; Burnham, 1970). Sin embargo, igualmente importante desde su punto de vista, era la interacción de los especialistas dentro de un área específica de política pública, en la medida en que, gradualmente, aprendían más sobre los diversos aspectos del problema a lo largo del tiempo, y experimentaban con una variedad de medios para conseguir sus objetivos en la política en cuestión. En esencia, Heclo vio el cambio en las políticas como el producto de: primero, cambios sociales, económicos y políticos a gran escala, y, segundo, la interacción de las personas dentro de una comunidad de política pública, incluyendo tanto la competición por el poder como los esfuerzos por desarrollar más medios cognitivos de dirigir los diversos aspectos del problema de la política pública.

En muchos aspectos, los capítulos 2 [Policy change over a decade or more] y 3 [The dynamics of policy oriented learning] de este libro representan un intento de trasladar la intuición básica de Heclo, a un marco conceptual razonablemente claro sobre el cambio en las políticas a lo largo del tiempo.²⁴

Efectivamente, solamente con ojear el cuadro 1, con el cual Sabatier y Jenkins-Smith sintetizan su marco teórico, podemos apreciar que se identifican dos motores del cambio:

(1) Los esfuerzos individuales para conseguir sus fines a lo largo del tiempo (con individuos agregados en coaliciones) y (2) los efectos de perturbaciones externas al subsistema (por ejemplo, los cambios en la coalición gobernante del sistema total, los cambios en las condiciones socioeconómicas, o los productos de políticas de otros subsistemas) sobre los recursos y creencias de los subsistemas de actores, y, eventualmente, sobre el cambio en la política.²⁵

Por tanto, el marco de las coaliciones promotoras sigue a Heclo en la distinción de dinámicas internas dentro del subsistema, por un lado, y perturbaciones en el más amplio sistema político o del ambiente socioeconómico, por otro. Aunque, como hemos visto, considera que el aprendizaje sólo es capaz de generar alteraciones en los aspectos secundarios de los sistemas de creencias y es necesario que se produzcan perturbaciones en factores no cognitivos para que sean posibles cambios mayores.

Un elemento, que el modelo de las coaliciones promotoras parece dejar en el espacio de lo obvio y, por tanto, no explica, es lo que en determinado

²⁴ P. A. SABATIER (1993), ob.cit., p. 15-16.

²⁵ P. A. SABATIER (1993), ob.cit., p. 36.

momento Hecló denomina la "línea histórica", factor al que concede mucha importancia y dedicación:

Como veremos a través de nuestra discusión, incluso las creaciones más innovadoras se ven decisivamente modeladas por el contenido de la política previa. [...] Todo innovador con una idea brillante se topa con y contra un peso muerto de prácticas y maneras de pensar acumulados.²⁶

Se trata, en definitiva, del concepto ya habitual en los estudios de políticas del *path dependence*, bien entendido en sentido amplio como la constatación de que la historia importa, bien concretado en la idea de que una vez adoptada una línea de acción es más probable que se continúe en ésta, por sus beneficios relativos en comparación con otras opciones posibles²⁷.

No cabe duda que el modelo está teniendo en cuenta el legado de actuaciones anteriores en las variables estructurales. Sin embargo, es sobre todo la consideración de la resistencia al cambio que presenta el núcleo de los sistemas de creencias, y, por tanto, la dificultades con que se encuentran los grandes cambios, donde más claramente vemos presente, en cierto modo, esa idea²⁸.

3.1.4. Críticas al tratamiento dado al cambio en el marco de las coaliciones promotoras

Mintrom y Vergari²⁹ son los autores que realizan las críticas centradas en el concepto de cambio del marco de las coaliciones promotoras. En concreto, consideran que falta un trato adecuado a las condiciones bajo las cuales se produce el cambio mayor.

²⁶ H. HECLÓ (1974), *Modern Social Politics in Britain and Sweden. From Relief to Income Maintenance*. New Haven y Londres: Yale University Press, páginas 5 y 17-18.

²⁷ P. PIERSON (2000), "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics", en *The American Political Science Review* 94, 2, 251-267, p. 252.

²⁸ De nuevo observamos aquí el paralelismo con los procesos de estabilidad y cambio del modelo de las revoluciones científicas de Kuhn [T. S. KUHN (1962/1995), *La estructura de las revoluciones científicas*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica].

²⁹ M. MINTROM y S. VERGARI (1996), "Advocacy coalitions, policy entrepreneurs, and policy change", en *Policy Studies Journal* 24, 420-434, p. 425.

Aunque el enfoque identifica cambios bruscos externos como fuentes potenciales del cambio mayor en las políticas, y el aprendizaje en políticas como fuente potencial del cambio menor, no dirige nuestra atención a la exploración de los procesos que determinan cuando se produce realmente el cambio en la política pública. Realmente, no todos los cambios bruscos exógenos y no todos los casos de aprendizaje en las políticas se convierten en cambio en la política pública. Necesitamos entender mejor por qué se materializan los cambios en las políticas.³⁰

Para subsanar estos problemas, Mintrom y Vergari proponen combinar el marco de las coaliciones promotoras con el *policy entrepreneurs model*. El primero se centra en las creencias y las acciones de las coaliciones, lo que lleva a que lo relevante sea cómo las élites políticas interpretan los cambios en el escenario de la política de masas. Mientras el segundo se centra en el modo en que actores individuales logran convencer de sus ideas a los responsables de tomar las decisiones y a otros miembros influyentes en el proceso de elaboración de políticas públicas.

Mintrom y Vergari consideran que, ciertamente, lo que Sabatier y Jenkins-Smith explican eficazmente son los periodos de estabilidad de las políticas:

El marco de las coaliciones promotoras tiende a llevarnos a analizar los subsistemas de políticas sobre el periodo de tiempo de una década o más. Al tomar un periodo tan largo, el enfoque nos empuja a ver los múltiples eventos del corto plazo como hechos que, simplemente, llevan al cambio incremental de las políticas públicas. Así, el marco de las coaliciones promotoras está mejor construido como modelo de equilibrio, y puede ser visto como un modo de dar sentido tanto a la estabilidad como al cambio incremental en la política pública.³¹

Finalmente, se critica al marco de las coaliciones promotoras la sugerencia de que los hechos críticos es más probable que provengan de fuera del subsistema que de dentro de él, debido a que se asume que las coaliciones tienden a ajustarse mutuamente para llegar a cierto tipo de equilibrio. Mientras el *policy entrepreneurs model* sugiere que las crisis pueden ser desarrolladas por miembros de los subsistemas de políticas por sí mismos.

³⁰ M. MINTROM y S. VERGARI (1996), ob.cit., p. 422.

³¹ M. MINTROM y S. VERGARI (1996), ob.cit., p. 424.

Dadas nuevas oportunidades (que pueden surgir a causa de sucesos exógenos, pero no necesariamente), los actores individuales asumen riesgos de cara a imponer sus ideas para la innovación de la política; reflexión que nos recuerda el modelo de Kingdon.

En definitiva, estos autores, consideran que el marco de las coaliciones promotoras necesitaría introducir el elemento del actor individual que ejerce presión política para explicar cómo las innovaciones se convierten en un elemento articulado de la agenda política. Efectivamente, es difícil dejar de considerar el papel que pueden jugar los actores individuales a través del liderazgo³², un fenómeno característico y normal en las sociedades democráticas actuales, en las que cada vez encontramos más una política de las personas que de las organizaciones.

El marco de las coaliciones promotoras es útil para que dirijamos la mirada hacia los elementos del largo plazo que crean el contexto histórico en el cual el cambio en la política se puede producir. El modelo del empresario político nos ayuda a fijarnos en los detalles del proceso por el cual tal cambio realmente se produce, y cómo el comportamiento de los diversos actores afecta al producto.³³

Sabatier y Jenkins-Smith³⁴ consideran que Mintrom y Vergari tienen bastante razón al criticarle al marco de las coaliciones promotoras el descuido de las condiciones bajo las cuales se produce el gran cambio en las políticas públicas. Responden con varias precisiones.

En primer lugar, se recuerda que el cambio en el núcleo de la política de los programas gubernamentales es infrecuente (los frecuentes son en los

³² Definido como “Fenómeno de carácter colectivo que se desarrolla en un contexto de interacción entre el comportamiento de un actor individual normalmente en una posición relevante (el líder) y sus ámbitos de dominio político, por el cual ejerce una influencia no rutinaria (real o percibida) en la actividad política, mediante la utilización en su caso de una gran variedad de recursos formales e informales”. Sus funciones serían el impulso político, la comunicación política, la agregación de demandas e intereses colectivos y la legitimación [A. NATERA (2001), *El liderazgo político en la sociedad democrática*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, p. 60].

³³ M. MINTROM y S. VERGARI (1996), ob.cit., p. 425.

³⁴ P. A. SABATIER y H. C. JENKINS-SMITH (1999), ob.cit., p. 147 y siguientes, aunque ya estaba prácticamente formulado en P. A. SABATIER (1998), ob.cit., páginas 118-119.

aspectos secundarios), de modo que, como cualquier aspecto a gran escala, es difícil de prever.

En segundo lugar, se explica que las perturbaciones externas al subsistema son una oportunidad para que se produzca el cambio mayor, pero para que éste realmente se produzca es necesario que tal oportunidad sea hábilmente explotada por los que proponen el cambio. Es decir, que las perturbaciones externas son necesarias pero no suficientes para que se produzca un cambio en el núcleo de la política.

En tercer lugar, los autores del marco de las coaliciones promotoras desgajaron los "cambios en la opinión pública" de la más amplia categoría de "cambios en las condiciones socioeconómicas", ya en 1993, para darle un énfasis especial. Pues la opinión pública puede ser suficiente para afectar las concreciones de una política pública, puede alterar de modo general las prioridades de gasto y la seriedad percibida de los diversos problemas.

En cuarto lugar, diversos académicos europeos han recordado que el grado de consenso necesario para instituir un cambio mayor de política varía considerablemente entre los diferentes países, en función de la estructura constitucional y las normas culturales. Esto afecta a los constreñimientos y las estrategias de los actores de los subsistemas, del mismo modo que a la probabilidad de que el cambio mayor en la política realmente se produzca. De hecho, se acaba considerando un elemento tan importante, que se introduce en el diagrama estructural básico del modelo³⁵.

En quinto lugar, se recuerda que una unidad de gobierno jerárquicamente superior siempre puede intentar cambiar el núcleo de la política de un nivel subordinado, aunque, generalmente, tal problemática situación desembocará en un compromiso de facto entre coaliciones.

³⁵ Aparece incluido en P. A. SABATIER y H. C. JENKINS-SMITH (1999b), ob.cit., p. 149.

Por último, se considera que pueden darse dos procesos diferenciados de cambio mayor en la política dentro de un subsistema de política dado a un específico nivel de gobierno (es decir, que no se da imposición jerárquica). Por un lado, se trata del reemplazo de una coalición dominante de gobierno por otra, que es el modelo asumido por la mayor parte de los politólogos. A veces, una tremenda oleada de preocupación pública respecto a un problema lleva a un proceso de escalada competitiva entre políticos o partidos y, de la noche a la mañana, el reemplazo de una coalición por otra.

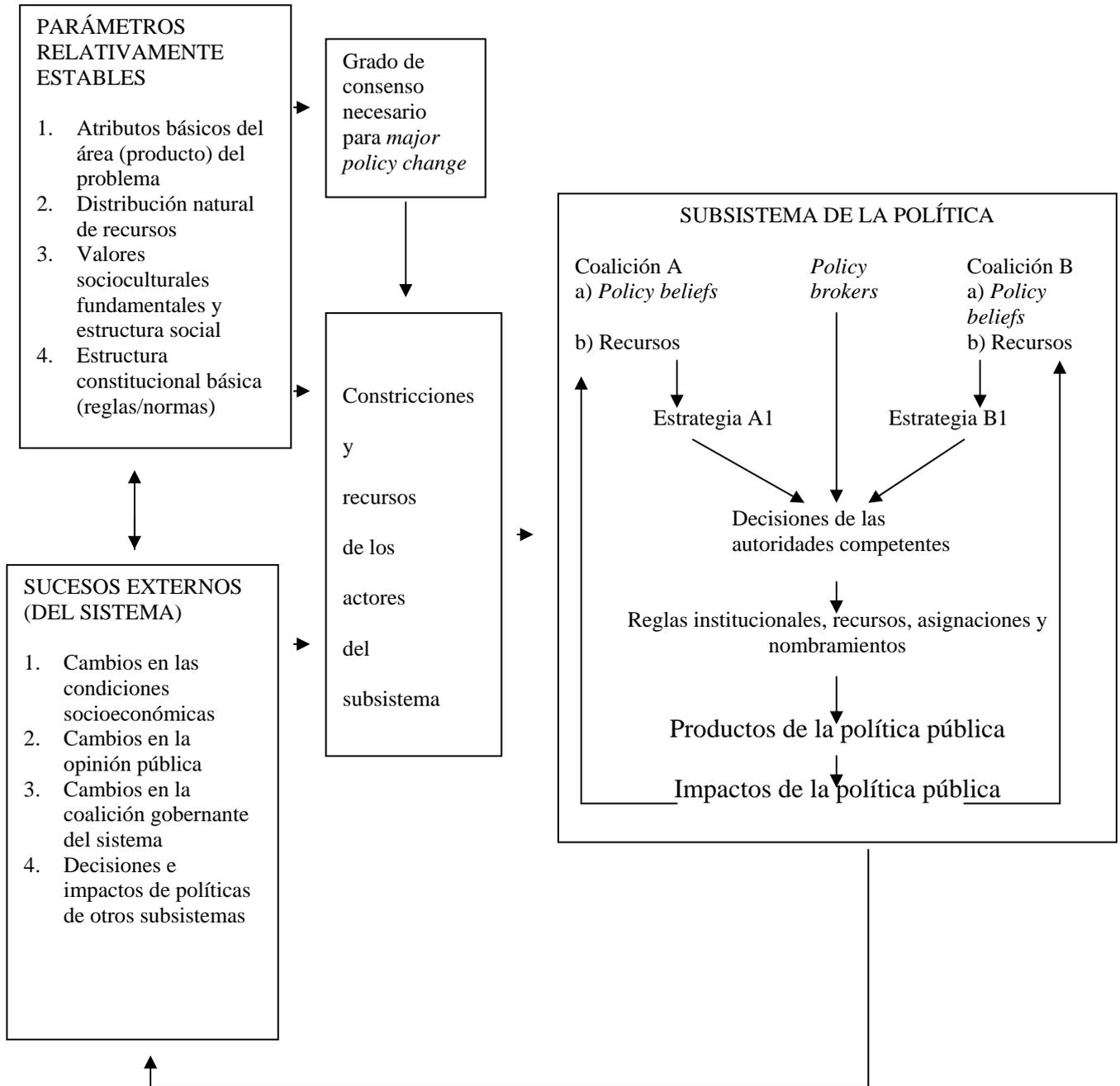
Por otro lado, se considera que un escenario mucho más frecuente es aquel en el cual la coalición minoritaria incrementa su importancia e intenta sacar ventaja de una ventana de oportunidad³⁶ abierta por una perturbación externa, pero que no tiene los votos en el legislativo para impulsar un cambio sustancial en el núcleo de la política llevada a cabo por el gobierno, con sus propios méritos. De modo que es probable que la coalición minoritaria recurra a cualquier táctica que le suponga un incremento de los votos. En definitiva, se considera que la obtención de un cambio mayor en la política generalmente requiere que una coalición promotora aumente sus recursos desarrollando “coaliciones de conveniencia” con una variedad de otros grupos.

Existe otra alternativa, que no suele ser considerada por los estudiosos norteamericanos: en situaciones en las cuales todas las coaliciones mayores ven la continuación de la situación actual como inaceptable, pueden desear entablar negociaciones con la esperanza de encontrar un compromiso que es visto por todos como superior al *status quo*. No se trata tanto de un juego de suma cero como de una solución en la que todos ganan, de modo que el resultado final no es una coalición dominante y varias minoritarias, sino lo que puede ser visto como un poder compartido entre coaliciones.

Como en otras ocasiones, podemos, pues, observar la evolución del marco de las coaliciones promotoras, gracias a la recepción de las críticas recibidas.

³⁶ Se utiliza expresamente la expresión acuñada por Kingdon.

Cuadro 1: El marco de las coaliciones promotoras³⁷



³⁷ P. A. SABATIER (1999b), ob.cit., p. 149.

3.2. El subsistema de políticas como unidad de análisis

El marco de las coaliciones promotoras adopta como unidad de análisis lo que denomina subsistema de una política pública, definido como el conjunto de actores que provienen de una variedad de organizaciones públicas y privadas, y que están activamente involucrados en una cuestión o problema de una política³⁸. Podemos observar sus ubicación en el sistema político global en el cuadro 1, que recoge las variables y la conexión entre las mismas que maneja el marco de las coaliciones promotoras.

El origen del subsistema de políticas se vincula con la existencia de un grupo de actores que pasan a estar insatisfechos con el trato dado a determinado problema, o cuando los actores interesados en determinado aspecto de un subsistema existente crecen en número y en especialización, y acaban constituyendo un subsistema nuevo³⁹.

Esta opción del modelo no tiene sólo implicaciones metodológicas, sino que también refleja importantes asunciones teóricas, sean o no explícitas.

Por lo tanto, en este apartado veremos tanto la definición y características de la unidad de análisis del marco de las coaliciones promotoras, el subsistema de políticas, como lo que representa esta elección en la tradición de enfoques de la Ciencia Política. El proceso interno de estos subsistemas lo tratamos al analizar las variables independientes.

3.2.1. Características fundamentales del subsistema de políticas en el marco de las coaliciones promotoras

Hay varios aspectos que sirven para precisar el concepto de subsistema que maneja el marco de las coaliciones promotoras y que le diferencia de otras

³⁸ P. A. SABATIER (1988), ob.cit., p 131.

³⁹ Véase, P. A. SABATIER (1988), ob.cit., p. 134.

unidades de análisis que han sido utilizadas en los estudios de los procesos de elaboración de políticas públicas: los actores que abarca, su delimitación, la interacción entre ellos, y su intergubernamentalidad.

3.2.1.1. La amplitud de actores que abarca

Los actores que abarca un subsistema de políticas en el marco de las coaliciones promotoras pueden ser públicos o privados, pertenecer a diversos niveles de gobierno y a una amplia variedad de actividades o profesiones⁴⁰. De hecho, una de las características más innovadoras del marco de las coaliciones promotoras es que desafía la asunción implícita de la mayoría de los politólogos de que la afiliación organizacional de un actor es primordial.

Que hay algo fundamentalmente distinto entre legisladores, funcionarios administrativos, líderes de los grupos de presión, investigadores y periodistas. En la perspectiva tradicional, los líderes de los grupos de interés y los legisladores son políticamente activos en la búsqueda de influir en la política pública, mientras que se tiende a percibir a los funcionarios de las agencias, los investigadores y los periodistas como más pasivos y/o indiferentes respecto a la política. El marco de las coaliciones promotoras, por el contrario, nos anima a pensar en los funcionarios, investigadores y periodistas como miembros potenciales de coaliciones promotoras, de modo que tienen creencias respecto a la política de modo similar a los líderes de los grupos de presión y sus aliados legisladores; y como personas ocupadas en alguna actividad coordinada en grado nada trivial, para conseguir sus objetivos comunes en la política.⁴¹

También amplía el abanico de actores a través del concepto de actor latente o potencial:

Aunque, frecuentemente, es útil comenzar con una aproximación de análisis de redes para identificar a los actores inmersos [en un subsistema de políticas] en un momento determinado [...], también se debe aspirar a identificar a los actores potenciales (latentes) que

⁴⁰ "Siguiendo a un número de autores recientes, este modelo argumenta que nuestra concepción de los subsistemas de políticas debería ser ampliada desde las nociones tradicionales de *triángulos de hierro* (limitados a las agencias administrativas, comités legislativos y grupos de interés, a un único nivel de gobierno) para incluir actores de varios niveles de gobierno, activos en la formulación e implantación de políticas, tales como periodistas, investigadores y analistas de políticas, que juegan papeles importantes en la generación, difusión y evaluación de las ideas de políticas" [P. A. SABATIER (1988), ob.cit., p. 131. En P. A. SABATIER (1993), ob.cit., p. 24, cita, entre otros, a Hecló y a Kindong como autores que han trabajado con esta diversidad de actores].

⁴¹ P. A. SABATIER (1998), ob.cit., p. 107.

pasarían a ser activos si tuviesen la información apropiada [...]. De hecho, la activación del electorado es, con frecuencia, una de las estrategias de las coaliciones.⁴²

Efectivamente, el concepto de actor potencial es especialmente útil en la medida en que se ha visto que puede existir un esfuerzo explícito en usar la información para expandir el número de actores del subsistema. De hecho, los funcionarios o los analistas que estudian el caso, nunca se han quedado contentos con limitar los participantes del subsistema a aquellos previamente activos⁴³. “Algunos medios de identificar intereses latentes son absolutamente críticos porque la información puede usarse para activar esos intereses y así alterar el equilibrio de poder dentro del subsistema”⁴⁴.

A partir de la aplicación del modelo, Munro⁴⁵ observó que podía ser de interés la distinción entre miembros de las coaliciones que son más sectarios de aquellos otros que son más pragmáticos, ya que su disponibilidad para aprender, ceder y aceptar cambios es distinta.

3.2.1.2. La delimitación de los subsistemas

A partir de 1998, Sabatier intenta mejorar, además de la explicación sobre el desarrollo y la interacción de los subsistemas, su delimitación, al considerar que su consideración como grupo de personas que interactúan con regularidad en un área funcional de política para intentar influir en la formulación o implantación de la misma, es una definición muy laxa.

Resulta imprescindible definir los límites del subsistema con mayor claridad, en la medida en que el marco de las coaliciones promotoras utiliza los límites de su extensión como el criterio más importante para distinguir el núcleo de la política (cuyo ámbito de afectación coincidirían con los mismos) de los

⁴² P. A. SABATIER (1993), ob.cit., p. 24.

⁴³ Otro tipo de actores no activos pero que tiene sentido incluir en un dominio de política son aquellos cuyos intereses y reacciones son tenidos en cuenta por miembros que sí participan activamente en la política [E. O. LAUMANN y D. KNOKE (1987), *The Organizational State. Social Choice in National Policy Domains*. Madison-Londres: University of Wisconsin Press, p. 11].

⁴⁴ P. A. SABATIER (1987), ob.cit., p. 659.

⁴⁵ J. F. MUNRO (1993), “California Water Politics: Explaining Policy Change in a Cognitively Polarized Subsystem”, en P. A. SABATIER y H. C. JENKINS-SMITH (1993), ob.cit., p. 126.

aspectos secundarios. Además, esta clarificación es crítica para la lógica interna del marco de las coaliciones promotoras, porque las tres primeras hipótesis sobre coaliciones, y las dos primeras sobre el cambio dependen de la distinción entre el núcleo de la política y los aspectos secundarios⁴⁶.

Con dicho objetivo se estableció la distinción entre un subsistema naciente (esto es, en proceso de formación), y uno maduro (esto es, que ha existido durante una década o más). A continuación, se expuso el conjunto de criterios necesarios y suficientes para la existencia de un subsistema maduro:

1. Los partícipes se ven a sí mismos como una comunidad semiautónoma que comparte un dominio de pericia.
2. Buscan influir en la política pública dentro del dominio a lo largo de un periodo de tiempo, como de siete a diez años. Esto resulta de la asunción del marco de las coaliciones promotoras de que tal intervalo es necesario para hacer un análisis de políticas significativo que pueda relacionarse con el aprendizaje y los impactos en el mundo real.
3. Hay subunidades especializadas dentro de las agencias a todos los niveles relevantes de gobierno relacionados con el tema. Esto proviene de la asunción de que, en ausencia de tales unidades, la implantación sería excesivamente problemática y las coaliciones se darían cuenta de ello; un subsistema persistente necesita tener algunos *indicios organizacionales*.
4. Hay grupos de interés, o subunidades especializadas dentro de los grupos de interés, que miran el tema en cuestión como una cuestión principal de política.⁴⁷

Se trata de criterios que subrayan tanto los aspectos cognitivos como organizacionales. Queremos destacar como muestra de un subsistema maduro el requerimiento de atisbos o indicios de especialización en el tema, al menos en las organizaciones administrativas y en los grupos de interés. Al mismo tiempo, es interesante destacar como el marco de las coaliciones promotoras no está interesado en tratar las organizaciones que no buscan influir en la política en el largo plazo, ni en los pronunciamientos que carecen de un esfuerzo serio en la implantación efectiva o de cara a cambiar las condiciones del problema.

⁴⁶ P. A. SABATIER y H. C. JENKINS-SMITH (1999), ob.cit., p. 135.

⁴⁷ P. A. SABATIER (1998), ob.cit., páginas 111 y 114.

3.2.1.3. La interacción entre subsistemas

El marco de las coaliciones promotoras considera que la interacción entre subsistemas se produce, claramente, entre subsistemas maduros, tanto a lo largo de líneas funcionales como territoriales. Aparece entonces el concepto de subsistema anidado (*nested*), es decir, cuando uno es subconjunto de otro mayor⁴⁸.

También puede ocurrir que dos subsistemas se sobrepongan el uno al otro, esto es, que interactúen con frecuencia suficiente para que un subconjunto de actores sea parte de ambos⁴⁹.

De este modo, se observa que algunos actores son *regulares*, esto es, están implicados en, virtualmente, todas las cuestiones de un subsistema; mientras que quienes provienen de otros subsistemas que se sobreponen, son denominados *subsetters*, esto es, que solamente están involucrados en un subconjunto diferenciado de temas.

3.2.1.4. La intergubernamentalidad en los subsistemas

Una atención especial merece el tratamiento que reciben los actores en los dominios de políticas intergubernamentales. ¿Se sitúa a todos los actores, prescindiendo del nivel de gobierno al que pertenecen, en un único e indiferenciado subsistema, o se asume que cada nivel territorial es un subsistema separado?

Ya en 1993, Sabatier y Jenkins-Smith⁵⁰, al conceptualizar el subsistema en términos intergubernamentales, afirmaron que ello implicaba que debía

⁴⁸ “En los estados Unidos, por ejemplo, un subsistema de control de la contaminación de los automóviles, completamente desarrollado según esta definición, ha sido anidado dentro del subsistema mayor de la contaminación del aire durante dos décadas” [P. A. SABATIER (1998), ob.cit., p. 114].

⁴⁹ “En los Estados Unidos, por ejemplo, el subsistema de transportes se sobrepone parcialmente con el subsistema del control de la contaminación de los automóviles, en cuestiones tales como los planes de control de transportes (por ejemplo, los esfuerzos por reducir las millas recorridas por los vehículos”. [P. A. SABATIER (1998), ob.cit., p. 114].

incluirse a los actores de los diversos niveles de gobierno, aunque, luego, el subsistema se subdividiese, a su vez, en diferentes jurisdicciones. La fuerza de estas divisiones sería, esencialmente, función de cuestiones empíricas.

En 1998, Sabatier precisa que las consideraciones empíricas en que ha de basarse la elección de situar a los actores de distintos niveles gubernamentales en el mismo o distintos subsistemas, está en función del grado de autonomía legal de cada nivel y de la integración entre los actores de los distintos niveles. De modo que cuanto mayores sean ambos aspectos, más sentido tiene obviar los niveles territoriales de cara a la agrupación de los actores en subsistemas, aunque, en estos casos, es probable que acaben apareciendo múltiples subsistemas nidos en representación de las diferentes unidades territoriales (lo que en 1993 se denominaban las diferentes jurisdicciones dentro de un subsistema).

En definitiva, la intergubernamentalidad de los subsistemas no es sino un requerimiento de la realidad social contemporánea que, al tiempo que genera los fenómenos de globalización, muestra el creciente protagonismo de la descentralización de la acción pública, tanto como vía de incrementar su eficacia como de acercar las decisiones a los ciudadanos. Este es el panorama que encontraremos también en España⁵¹.

3.2.2. *El concepto de dominio*

El término *domain* empieza a ser utilizada por Sabatier en 1998, unas veces, directamente, como sinónimo de subsistema de política⁵², y, otras veces, como sinónimo de área de política⁵³.

⁵⁰ P. A. SABATIER y H. C. JENKINS-SMITH (1993), ob.cit., p. 217.

⁵¹ R. BAÑON, J. A. RAMOS y M. TAMAYO (1997), “Sistema de relaciones intergubernamentales y legitimidad de la acción pública en el Estado de las autonomías”, en C. ALBA y F. J. VANACLOCHA, coords., *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid y Boletín Oficial del Estado, páginas 206, 208 y siguientes.

⁵² “La unidad de análisis más útil para entender la totalidad del proceso de políticas públicas en las sociedades industriales modernas no es ninguna organización o programa gubernamentales específicos, sino más bien un subsistema de política o dominio. [...] La unidad de análisis más útil [...] es un subsistema de política o dominio” [P. A. SABATIER (1998), ob.cit., p. 99].

Para Burstein⁵⁴, los dominios de política, tanto si en su configuración se enfatizan aspectos substantivos, como organizacionales o culturales, se constituyen por los componentes del sistema político organizados alrededor de temas substantivos; y va ligado a la aceptación de sociólogos y politólogos de que los cambios en las políticas (los *policy outcomes*) vienen determinados, primordialmente, por las fuerzas de dentro de cada dominio: "ni un único factor (como, por ejemplo, las relaciones de clase) está detrás de los cambios de políticas a través de los dominios, ni hay una élite unificada que controle la mayoría o la totalidad de los dominios"⁵⁵.

Ciertamente, en el marco de las coaliciones promotoras el concepto de subsistema de políticas parte de la idea de que en la complejidad de las sociedades contemporáneas, con la expansión de la actividad gubernamental y la naturaleza técnica de la mayor parte de los problemas, se impone la especialización, de modo que es realmente difícil que alguien sea un experto en más de uno o dos sectores de políticas. De este modo, el modelo se inserta en el reconocimiento de la existencia de élites⁵⁶ políticas vinculadas a problemas o áreas específicos de políticas que tienden a formar subsistemas relativamente autónomos.

Sin embargo, aunque el marco de las coaliciones promotoras considera muy importante lo que ocurre dentro de los subsistemas, esto es, la interacción entre las coaliciones, no hay que olvidar que también se tienen en cuenta elementos externos al mismo de cara al estudio del proceso de cambio en las políticas.

Por último, hay que señalar que la utilización del término dominio por parte de los autores del marco de las coaliciones promotoras no implica, ni

⁵³ "En, prácticamente, todos los dominios, los subsistemas de políticas incluirán actores de diversos niveles de gobierno dentro de un país y, cada vez más, de organizaciones internacionales y otros países" [P. A. SABATIER (1998), ob.cit., p. 99].

⁵⁴ P. BURSTEIN (1991), "Policy Domains: Organization, Culture, and Policy Outcomes", en *Annual Review of Sociology* 17, 327-350.

⁵⁵ P. BURSTEIN (1991), ob.cit., p. 330.

⁵⁶ Más adelante, volveremos, en varias ocasiones, a incidir en el concepto de élite.

mucho menos, la asunción del modelo de los dominios de políticas (desarrollado, principalmente, por Laumann y Knoke⁵⁷) y que Sabatier⁵⁸ considera una versión empírica de la escuela de elección racional institucional, pero con una conceptualización muy compleja que dirige una laboriosa realización de análisis de redes. Como reflejan las publicaciones de 1999 en adelante, el término dominio sirve para denominar un espacio de la realidad político social vinculado con una política pública.

⁵⁷ Véase E. O. LAUMANN y D. KNOKE (1987), ob.cit., donde a partir de un elaborado análisis de redes se analizan los procesos de *policy-making* de los dominios de salud y energía.

⁵⁸ P. A. SABATIER, ed. (1999), *Theories of Policy Process*. Boulder: Westview Press.

3.3. Implicaciones para la ubicación teórica del modelo

El estudio de los procesos que dan lugar a las políticas públicas se enmarca, irremediablemente, al menos en las sociedades democráticas, en la gran perspectiva de las relaciones Estado-sociedad, lo público y lo privado. El análisis de políticas públicas, como subdisciplina de la Ciencia Política, se ve afectado e inmerso en los distintos enfoques que en ésta (e, incluso, a veces, en las ciencias sociales, en general) subrayan uno u otro aspecto de la realidad socio-política como objeto central de estudio. Aquí no hemos tratado de hacer un repaso exhaustivo de todas las perspectivas que abordan este problema, sino de aquellas que nos permiten ubicar el marco de las coaliciones promotoras.

La constatación El análisis de grupos o redes, el pluralismo o el institucionalismo, en sus distintas vertientes, proporcionan explicaciones diversas sobre quién o quiénes son los principales actores (los grupos de interés, el 'Estado', determinadas instituciones junto a actores privados, etcétera) que participan en el proceso de elaboración de políticas públicas y qué peso tienen en el mismo. Simultáneamente, están destacando cuál consideran que es el objeto de la Ciencia Política, e, incluso, reflejando un posicionamiento en el eterno debate estructura/*agency*.

En la medida en que el marco de las coaliciones promotoras pretende explicar o ser un marco explicativo de los procesos de políticas públicas, está asumiendo o construyendo un marco de intermediación de intereses, es decir, opta por tratar a determinados actores como más o menos relevantes. En este sentido, se puede decir que el modelo es, realmente, un heredero aglutinador, al tiempo que crítico, de las aportaciones que en este aspecto han hecho otros autores con anterioridad. Sus conceptos de subsistema de política y de coalición promotora reflejan su opción a este respecto.

3.3.1. Del pluralismo al neoinstitucionalismo, y el análisis de redes

Como ya vimos, el origen de los estudios de políticas públicas se haya ligado al desarrollo de lo que después se denominó el pluralismo americano. En la medida en que éste significaba un distanciamiento del enfoque institucionalista predominante hasta entonces, lo mismo ocurrió con las políticas públicas⁵⁹. Más tarde, desde los primeros años ochenta, las instituciones han vuelto a ocupar un lugar central en el estudio de las políticas a través de la influencia del 'nuevo' institucionalismo. El análisis de redes, por su parte, aportó un marco analítico general, al que falta dotar de mayor capacidad explicativa.

3.3.1.1. El pluralismo

El pluralismo⁶⁰ surgió ligado al interés en una nueva Ciencia Política, de base eminentemente empírica, mediante el traslado del foco de atención desde la consideración del Estado y el estudio de las instituciones, que tradicionalmente adoptó un punto de vista eminentemente formal, al análisis del poder y de los procesos políticos no institucionales.

Por ello, no es extraño que el enfoque de grupos, formulado a partir de Truman⁶¹, sea, en su formulación original, sinónimo de pluralismo, "como idea de que existe un equilibrio equitativo de poder entre los diferentes intereses"⁶². Efectivamente, el pluralismo supone que en la complejidad del Estado liberal contemporáneo ningún grupo puede dominar la sociedad. Considera al Estado como un árbitro, un lugar en el que se dirime el conflicto entre los diferentes

⁵⁹ "Inicialmente, los estudiosos de las políticas públicas tendieron a reaccionar contra el institucionalismo, en parte, a causa del carácter árido y estéril de los estudios institucionalistas [...]. La investigación institucional se mostraba con frecuencia descriptiva y obsesionada con detalles administrativos y procedimientos formales" [P. JOHN (1998/2000), ob.cit., p. 39].

⁶⁰ Jerez Mir lo denomina neopluralismo o "pluralismo americano" para diferenciarlo de la teoría pluralista británica (G. D. Cole, J. N. Figgis y Harold Laski) en la que tiene sus orígenes, y que se desarrolla las dos primeras décadas del siglo veinte [M. JEREZ MIR (1999), *Ciencia Política, un balance de fin de siglo*. Madrid: Centro de Estudios políticos y Constitucionales, p. 147].

⁶¹ Se considera a D. TRUMAN [(1951/1962), *The Governmental Process*. New York: Alfred Knopf], el padre de los estudios de grupos, aunque ya existiera el precedente, que le influye, de A. F. BENTLEY (1908), *The Process of Government*. Chicago: University of Chicago Press.

⁶² P. JOHN (1998/2000), ob.cit., p. 67.

grupos de interés, de modo que las decisiones políticas son el resultado de la lucha entre esos centros de poder.

Precisamente, esto asemejaba el pluralismo al marxismo⁶³ en el sentido de situar las relaciones sociales como última razón de lo político, de modo que el Estado o era mero árbitro o mero instrumento de la clase dominante.

Lo cierto es que estas ideas eran demasiado sencillas para lograr describir la complejidad real de los procesos de elaboración de políticas, como bien se encargaron de mostrar los elitistas convencidos de la existencia de una mayor concentración del poder. De este modo, la propia evolución de los estudios pluralistas⁶⁴, con el pluralismo reformado (un intento de refinar el pluralismo que tiene en cuenta el hecho de que el acceso al poder no siempre es abierto) y el neopluralismo (que trata de dar cuenta de la posición privilegiada del *business*), han implicado un acercamiento hacia el institucionalismo y las explicaciones de tipo estructural⁶⁵.

El pluralismo reformado se construye alrededor de los conceptos de *policy community* (Richardson y Jordan) y de *issue network* (Hecklo), de modo que, como veremos, supone un ámbito de desarrollo del análisis de redes, e implica una mejoría respecto al pluralismo clásico "al reconocer que ciertas áreas de políticas pueden ser competitivas y abiertas mientras otras tienen relaciones institucionalizadas que hacen que el acceso para los grupos excluidos sea muy difícil"⁶⁶.

Jeremy Richardson y Grant Jordan admiten que la "competición perfecta" raramente existe excepto en teoría. En la práctica encontramos, en el

⁶³ Véase N. POULANTZAS (1968/1975), "Sobre el concepto de política", en R. MORODO y M. PASTOR, eds., *Lecturas de Ciencia Política*. Madrid: Tucar, p. 283-283; L. ALTHUSSER (1969/1975), "El Estado y los aparatos ideológicos", en R. MORODO y M. PASTOR, eds., ob.cit., p. 292-294.

⁶⁴ Véase M. J. SMITH (1990), "Pluralism. Reformed Pluralism and Neopluralism: the Role of Pressure Groups in Policy-Making", en *Policy Studies* 38, 2, 302-322, p. 304 y siguientes. Está traducido al español en M. J. SMITH (1994), "Pluralismo, pluralismo reformado y neopluralismo. El papel de los grupos de presión en la elaboración de políticas", en *Zona Abierta* 67/68, 137-170

⁶⁵ Jordan habla de institucionalización del pluralismo cuando la consulta a los grupos de presión se formaliza en procesos de políticas públicas [G. JORDAN (1981), "Iron Triangles, woolly corporatism and elastic nets: images of policy process", en *Journal of Public Policy* 1, 95-123].

⁶⁶ M. J. SMITH (1990), ob.cit., p. 313.

mejor de los casos, situaciones de oligopolio, y, en el peor, situaciones de monopolio”⁶⁷. El concepto de *policy community* hace referencia a que los grupos involucrados en determinado sector o política pública son estables, que existe cierta dependencia entre ellos y los departamentos, y que dicha comunidad es cerrada en tanto limita el acceso a otros grupos y al parlamento en el proceso de elaboración de políticas.

Los neopluralistas, cercanos al pluralismo corporatista o corporatismo pluralista, van más allá. Lindblom⁶⁸ fue el que se enfrentó a la idea de que no existía conexión entre el poder económico y el político, al señalar que los grupos empresariales disfrutaban de una posición especial en las democracias capitalistas, de modo que todas aquellas áreas de políticas que afectan más directamente a los intereses de los grupos empresariales, representaban una zona cautiva en la que el gobierno favorece los intereses de estos grupos, porque sus decisiones determinan el comportamiento económico que, a su vez, influye en las posibilidades de reelección del gobierno. De este modo, Lindblom subrayaba los constreñimientos estructurales que afectaban a la formulación de políticas.

Aunque en un principio esto estableció una diferencia notable con Dahl⁶⁹, también este autor, al desarrollar su concepto de poliarquía, se convirtió en otro de los pilares del pluralismo de las élites, al reconocer que un número limitado de grupos disfrutaba de un acceso privilegiado al gobierno y que ciertos intereses de la sociedad se hallaban, en el mejor de los casos, sub-representados.

⁶⁷ J. J. RICHARDSON y A. G. JORDAN (1979), *Governing Under Pressure*. Oxford: Martin Robertson.

⁶⁸ C. E. LINDBLOM (1977), *Politics and Markets. The World's Political-Economic Systems*. Nueva York: Basic Books.

⁶⁹ Hay que tener en cuenta que la famosa obra de Robert Dahl, *Who governs?*, ha sido la ejemplificación de la concepción pluralista y diana de las críticas elitistas. Sin embargo, posteriormente, analizó la necesidad de compatibilizar las bondades del asociacionismo para las democracias a gran escala (de los Estados-nación) con la necesidad de controlar los efectos negativos que la autonomía organizacional puede tener para el bienestar general y la democracia [R. A. DAHL (1982/1991), *Los dilemas del pluralismo democrático. Autonomía versus control*. México, D. F.: Consejo Nacional para la Cultura y el Arte y Alianza].

En los años setenta, "en buena parte como reacción a la inadecuación de la aproximación pluralista a los sistemas políticos europeos"⁷⁰, se produjo la difusión de los modelos neocorporatistas, cuyo exponente principal es el texto editado por Schmitter y Lehbruch en 1979.⁷¹ En ese momento se planteó que las relaciones de intermediación con el Estado la realizaban grupos fuertes y bien organizados en un proceso de relación cerrado al que el acceso está institucionalizado. Si bien el mismo desarrollo de las investigaciones empíricas llevaron a cuestionar la posibilidad de su generalización.

3.3.1.2. Los institucionalismos

También desde el institucionalismo se produce un acercamiento a las posiciones pluralistas, a través de lo que se ha dado en llamar el nuevo institucionalismo. Efectivamente, mientras se fragua el marco de las coaliciones promotoras, las instituciones han cobrado un nuevo protagonismo. Aparecen diferentes corrientes que surgen bastante independientes, pero coincidentes en el tiempo, y que se autodenominan nuevo institucionalismo: el institucionalismo histórico, el institucionalismo de la elección racional y el institucionalismo sociológico⁷². "Se desarrollan en reacción a las perspectivas conductistas que fueron influyentes durante los años sesenta y setenta, y todas buscan dilucidar el papel que juegan las instituciones en la determinación de los productos sociales y políticos"⁷³.

Aunque se ha hablado de la "vuelta" del Estado⁷⁴, no se trata del regreso a la antigua perspectiva formal o legal, a través de un método

⁷⁰ J. JORDANA (1995), "El análisis de los *policy networks*: ¿Una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado?", en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* 3, 77-89, p. 81.

⁷¹ P. C. SCHMITTER y G. LEHMBRUCH, eds. (1979), *Trends Toward Corporatism Intermediation*. Londres: Sage. En español, un repaso general del tema se encuentra en L. SANZ MENÉNDEZ, comp. (1994), "El corporatismo en las sociedades industriales avanzadas. Veinte años de debates sobre intermediación de intereses y políticas públicas", en *Zona Abierta* 67/68, 15-60.

⁷² Para un desarrollo más detallado de los orígenes de los distintos institucionalismo que surgen a partir de 1980, véase P. A. HALL y R. C. R. TAYLOR (1996), "Political Science and the Three New Institutionalisms", en *Political Studies* 44, 936-957.

⁷³ P. A. HALL y R. C. R. TAYLOR (1996), ob.cit., p. 936.

⁷⁴ Como en el juego de palabras del libro de P. EVANS, D. RUERCHMEYER y TH. SKOCPOL, comps. (1985), *Bringing The Sate Back In*. Cambridge: Cambridge University Press, en el que, efectivamente, se reivindica una concepción del Estado que modela los procesos sociales y políticos, aunque también pueda verse influido por la sociedad.

fundamentalmente descriptivo, sino de la consideración de las instituciones como elementos que condicionan la actuación de los actores y el funcionamiento del proceso político. El nuevo institucionalismo presenta una mezcla de elementos del viejo institucionalismo con los modos no-institucionalistas característicos de las más modernas teorías de la política. Plantea la idea de restar énfasis a la dependencia de la política respecto a la sociedad, a favor de una interdependencia entre instituciones políticas y sociales relativamente autónomas.

El Estado no sólo se ve afectado por la sociedad, sino que también la afecta a ella [...]. La oficina burocrática, la comisión parlamentaria y el tribunal de apelación son escenarios para la lucha de las fuerzas sociales, pero son también conjuntos de procedimientos estandarizados y estructuras que definen y defienden intereses. Son actores políticos por derecho propio.⁷⁵

Hay que tener en cuenta que el concepto de institución no es unívoco⁷⁶. En la Ciencia Política ha sido frecuente entender por institución, las reglas, normas y procedimientos (primero sólo los formales, luego también los informales⁷⁷), y las organizaciones, que constituyen la estructura política (*polity*)⁷⁸. Sin embargo, se han usado conceptos más restrictivos o más amplios en otras disciplinas cercanas, de las que la Ciencia Política se ha nutrido. Así, North (desde la nueva economía de la organización, que influirá en el institucionalismo de la elección racional) escribe:

⁷⁵ J. G. MARCH y J. P. OLSEN (1993/1984), ob.cit., p. 12-13.

⁷⁶ "Institución: Entidad creada o establecida por voluntad humana, cuya existencia está reconocida de hecho o de derecho, o por ambos. Hay instituciones físicas e instituciones ideales. Cada una de las organizaciones fundamentales de un Estado, nación o sociedad. [...]. En Sociología, la institución es un sistema de normas o reglas socialmente sancionadas. [...]". [A. SERRA ROJAS (1998), *Diccionario de Ciencia Política*. México D. F.: Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México/Fondo de Cultura Económica].

⁷⁷ La inclusión de estos elementos por su regularidad lleva a la asimilación de los elementos institucionales a la estructura.

⁷⁸ En ese sentido, M. D. ASPINWALL y G. SCHNEIDER (2000), "Same menu, separate tables: The institutionalist turn in political science and the study of European integration", en *European Journal of Political Research* 38, 1-36, p. 4: "Las instituciones abarcan tanto las estructuras formales como informales que influyen en la conducta humana [...]. Las prácticas culturales y los modelos cognitivos también entran dentro de esta categoría". Aunque, por ejemplo, la ampliamente aceptada [según K. THELEN Y S. STEINMO (1992), *Structuring politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge: Cambridge University Press] definición de Peter Hall no parece incluir las organizaciones formales (al igual que North, véase en el texto), "Las reglas formales, los procedimientos obligatorios y los procedimientos y reglas informales que estructuran la conducta", en P. HALL (1986), *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*. Nueva York: Oxford University Press.

Las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico.⁷⁹

En el caso del institucionalismo sociológico, sin embargo, el concepto de institución se define de modo más amplio,

Al incluir no sólo reglas, normas o procedimientos formales, sino los sistemas de símbolos, los guiones cognitivos y los esquemas morales que proporcionan 'marcos de significado' que guían la acción humana. Tal definición rompe la división conceptual entre 'instituciones' y 'cultura'.⁸⁰

Esta ambigüedad del término institución en el nuevo institucionalismo también la refleja Grant Jordan cuando considera que 'institución', en esa expansión a partir de mediados de los años ochenta, ha tenido dos usos distintos:

El primero está asociado con la literatura de las *policy community* y, en este caso, la institución es un acuerdo extraconstitucional en la elaboración de políticas públicas entre los ministerios y los grupos clientelares⁸¹. El segundo uso del término está asociado con los autores centrados en el Estado, que desean defender la relativa autonomía de las instituciones políticas. En este caso, hay una ambigüedad acerca de la extensión del término institución, en la medida en que se pretenda, o no, que quede confinado a las instituciones tradicionales o si la desagregación del Estado hace que abarque el nuevo fenómeno de *policy community*.⁸²

⁷⁹ "Las instituciones reducen la incertidumbre por el hecho de que proporcionan una estructura a la vida diaria". Considera importante distinguir entre instituciones y organizaciones: "Una distinción capital en este estudio se ocupa de las instituciones y organizaciones u organismos. Al igual que las instituciones, los organismos proporcionan una estructura a la interacción humana". "La interacción ente ambos [instituciones y organismos] determina la dirección del cambio institucional". D. C. (1990/1993), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica, páginas 13 y 14-18.

⁸⁰ P. A. HALL y R. C. R. TAYLOR (1996), ob.cit., p. 947.

⁸¹ "Estos arreglos son institucionales en el sentido de que son regulares, pero, con frecuencia, son informales en el sentido de que no son reconocidos por la constitución o están fuera de la versión general elección/partido de la elaboración de políticas", G. JORDAN (1990b), ob.cit., p. 475. En el mismo sentido: "La teoría acerca de las redes que se centran en políticas (*policy networks*) adoptan un enfoque 'estatalista' para analizar la elaboración de las políticas públicas [...]. El enfoque de redes centradas en políticas es institucionalista" [R. A. W. RHODES (1997/1995), "El institucionalismo", en D. MARSH y G. STOKER, eds., *Teoría y métodos de la Ciencia Política*. Madrid: Alianza, p. 63].

⁸² G. JORDAN (1990b), ob.cit., p. 470.

Por último, recogemos la definición dada al término institución por quien, seguramente, los autores del marco de las coaliciones promotoras consideran más cercana, Elinor Ostrom: "El término *institución* se refiere a muchos tipo de entidades diferentes, incluyendo tanto las organizaciones como las normas usadas para estructurar los patrones de interacción dentro y entre organizaciones"⁸³.

3.3.1.3. El análisis de redes

El estudio de grupos había significado la proliferación en Estados Unidos, en los años cincuenta y sesenta, de los estudios de caso que observan el proceso de elaboración de decisiones considerándolo un subsistema, al que se denominaba subgobierno, *policy whirlpool* o, los más conocidos, triángulos de hierro: unos subsistemas políticos con un número limitado de actores que incluían miembros de la burocracia, políticos y grupos de interés. Se les denominó triángulos de hierro para "capturar la esencia de un férreo control sobre diversos aspectos del proceso político, que subvertía los principios democráticos y aseguraba que los propios intereses de los miembros del triángulo prevalecieran sobre el interés general"⁸⁴. Estos subsistemas de políticas eran considerados estables y sólo unos pocos actores dominaban el proceso de elaboración de políticas.

Estos términos eran demasiado simples para lograr abarcar la complejidad de lo procesos de decisiones, más aún ante los cambios que sufre la misma realidad socio-política.

Los cambios en la política norteamericana desde finales de los años sesenta interrumpieron la política estable de los subsistemas de políticas. La emergencia de valores postmateriales (la política de cuestiones tales como el medio ambiente, más que de intereses principalmente económicos), la prevalencia de la protesta, el cuestionamiento de la autoridad y la pérdida de certidumbre y optimismo en la resolución de los problemas de políticas, rompió el consenso subyacente al poder de los grupos productores y la práctica de la burocracia

⁸³ E. OSTROM (1999), "Institutional Rational Choice", en P. A. SABATIER, ed. (1999), ob.cit., p. 36.

⁸⁴ C. ZUBRIGGEN (2003), "Las redes de políticas públicas. Una revisión teórica", en *Colección de Documentos*. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya. [http://www.iigov.org/documentos/?p=1_0105, el 4 de junio de 2003].

gubernamental. En lugar de los triángulos de hierro, ahora hay redes de cuestiones [*issue networks*] o 'redes de influencia' [*webs of influence*].⁸⁵

Fue Heclo, el que con su artículo de 1978⁸⁶ produjo la irrupción del concepto de *network* en los estudios de políticas⁸⁷. En él comienza criticando los triángulos de hierro como concepto "desastrosamente incompleto"⁸⁸ y establece, tras considerar que la realidad responde mejor a redes abiertas, la noción de *issue network*:

Respecto a una gran cantidad de iniciativas llevadas a cabo en los últimos veinte años, es del todo imposible identificar claramente quiénes son los actores dominantes. [...] Estas redes, o lo que yo llamaré 'redes de cuestiones', son particularmente relevantes respecto a las altamente intrincadas y confusas políticas del bienestar que se han llevado a cabo en años recientes.

La noción de triángulos de hierro y subgobiernos presume pequeños círculos de participantes que han tenido éxito en convertirse en bastante autónomos. Las redes de cuestiones, por otro lado, comprenden un largo número de participantes con grados bastante variables de compromiso o de dependencia de otros en su entorno; de hecho es imposible decir donde acaba una red y empieza su entorno. [...] Los participantes entran y salen de las redes constantemente. [...] Cualquier interés material es, con frecuencia, secundario respecto al compromiso intelectual o emocional. Los miembros de la red refuerzan el sentido que cada uno tiene del tema como su interés, en lugar de ser los intereses los que definen su posición respecto al tema (como dirían los modelos políticos o económicos estándares).⁸⁹

Como puede apreciarse en el texto anterior, el análisis de Heclo⁹⁰ no sólo concibe un tipo de subsistema más abierto y donde son relevantes los aspectos cognitivos, sino que nos "redirige hacia los elementos *dinámicos* de la política pública más que a su estabilidad"⁹¹.

⁸⁵ P. JOHN (1998/2000), ob.cit., p. 79.

⁸⁶ H. HECLLO (1978), "Issue Networks and the Executive Establishment", en A. KING, ed., *The New American Political System*. Washington, D. C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research.

⁸⁷ Es curioso apreciar que también este autor está ligado al intento de síntesis entre las tesis elitistas y pluralistas, a través de su trabajo de 1974 [H. HECLLO (1974), ob.cit.].

⁸⁸ H. HECLLO (1978), ob.cit., p. 88.

⁸⁹ H. HECLLO (1978), ob.cit., p. 102.

⁹⁰ Otros aspectos interesantes de la aportación de Heclo, residen por ejemplo, en la precisión de quiénes forman parte de estas redes, señalando que no tienen que ser expertos, sino activistas de políticas que se conocen mutuamente a través de las cuestiones que generan la política pública en cuestión. Nos parece necesario destacar su concepto de 'políticos de políticas' y su vinculación con los cambios propios en las sociedades contemporáneas. [H. HECLLO (1978), ob.cit., páginas 103 y 116].

⁹¹ J. RICHARDSON (2001), "Policy-making in the EU. Interests, ideas and garbage cans of primeval soup", en *European Union. Power and Policy Making*. Londres y Nueva York: Routledge, p. 8.

El concepto general de red⁹² se concreta en la descripción de núcleos de actores públicos y privados que interactúan entre sí, al tiempo que dirigen, coordinan o controlan los recursos materiales o inmateriales de un ámbito de políticas públicas de interés común.

El enfoque de redes es diferente del estudio de grupos porque lo que importa son las relaciones entre decisores, más que el efecto de la presencia de una organización en el proceso de políticas públicas. El enfoque de redes es similar al de grupos porque se centra en los aspectos informales y asociativos de la elaboración de la decisión, en lugar de limitarse a los acuerdos formales.⁹³

Sin embargo, la vinculación originaria entre las tesis pluralistas y los estudios de grupos y redes se difumina en la medida en que en el análisis de redes se pone de manifiesto la preeminencia del análisis del Estado, como actor central, a menudo el más importante, en el proceso de elaboración de políticas públicas⁹⁴.

Esta manifestación de la relevancia de los aspectos institucionales se confirma a partir del concepto de *policy network* o redes centradas en políticas, en la medida en que hace referencia a un marco institucional específico (unas reglas de juego) en el que interactúan actores públicos y privados en el subsistema de una política pública. En este sentido, se afirma que el enfoque de las redes centradas en políticas es institucionalista⁹⁵, porque refleja acuerdos estructurales. Baumgartner y Jones apoyan esta idea cuando afirman:

Muchas áreas del sistema político y económico norteamericanos parecen suministrar beneficios continuos al mismo grupos de élites privilegiadas, con pocas señales de cambio. Tales acuerdos han llevado muchas etiquetas diferentes; subsistemas de políticas, islas de poder

⁹² Un repaso general a este tipo de análisis puede encontrarse en: J. JORDANA (1995), ora citada; L. CHAQUÉS BONAFONT (2004), *Redes de políticas públicas*: Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas; C. ZURBRIGGEN (2003), ob.cit.; y, desde una perspectiva más sociológica o general de la presencia de redes en la sociedad, véase F. REQUENA SANTOS, ed. (2003), *Análisis de redes sociales*. Madrid: CIS y Siglo XXI.

⁹³ P. JOHN (1998/2000), ob.cit., p. 79.

⁹⁴ L. CHAQUÉS BONAFONT (2004), ob.cit., p. 52.

⁹⁵ R. A. W. RHODES (1995), "El institucionalismo", en D. MARSH y G. STOKER, *Teoría y métodos de la Ciencia Política*. Madrid: Alianza Universidad Textos, p. 63.

funcional, sistemas de participación limitada, triángulos de hierro, élites de poder. Cada uno de estos términos sugiere un acuerdo estructural que beneficia a las élites.⁹⁶

De este modo, el concepto que realmente parece haber conseguido superar los modelos de estudios de grupos, ha sido el concepto genérico de red, que hereda del pluralismo la apertura a los grupos de interés, pero sin desprestigiar el papel real de las instituciones. Puede abarcar diferentes tipos de relación entre el Estado y los grupos de interés en un marco analítico general especialmente útil, al que faltaría dotar de mayor capacidad explicativa.

3.3.2. *El marco de las coaliciones promotoras ante estas corrientes*

La definición de subsistema y su consideración como unidad de análisis, sitúa el marco de las coaliciones promotoras dentro de los enfoques de subsistemas de políticas que han dado cobijo a los estudios de redes y, anteriormente, de grupos. A través de la comparación que Sabatier realiza de su propuesta respecto al trabajo de Truman, se revela parte de su posicionamiento respecto a algunos elementos pluralistas:

Por un lado, el marco de las coaliciones promotoras acepta el énfasis de Truman sobre la importancia de la competición de los grupos de interés en la modelación de las instituciones gubernamentales. Por otro lado, las coaliciones promotoras *no* son simples constelaciones de grupos de interés; sus "miembros" también incluyen a legisladores, funcionarios de las agencias, investigadores y periodistas. Segundo, el marco de las coaliciones promotoras rechaza completamente la asunción ingenua de Truman de que todos los intereses latentes serán representados efectivamente (Sabatier, 1992). Tercero, el marco de las coaliciones promotoras enfatiza el aprendizaje orientado a las políticas y los sistemas de creencias jerárquicos, conceptos completamente desatendidos por Truman. Por último, a diferencia de Truman, el marco de las coaliciones promotoras no confía en fracturas transversales para asegurar la estabilidad del sistema; sino que el énfasis se pone en parámetros estables del sistema (como la estructura social), los intermediarios [*policy brokers*] y los sistemas de creencias estables.⁹⁷

Por otro lado, el marco de las coaliciones promotoras se aleja del pluralismo puro que era incapaz de explicar el papel de las ideas por su

⁹⁶ F. R. BAUMGARTNER y B. D. JONES (1993), *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago y Londres: The University of Chicago Press.

⁹⁷ P. A. SABATIER (1993), *ob.cit.*, p. 37.

naturaleza inobservable, o que no daba suficiente cuenta de los estreñimientos estructurales⁹⁸. Además, reconoce la existencia de las instituciones, tanto como reglas que afectan al comportamiento (y en este sentido se les reconoce un papel dentro de los elementos relativamente estables del sistema), como organizaciones formales del Estado, aunque en este caso se considera que no son las unidades de análisis adecuadas y, en cualquier caso, que lo que no se puede es considerar al Estado como un actor unitario, sino, por el contrario, tener en cuenta la dimensión real de lo intergubernamental.

Respecto a la autoridad legal, este enfoque reconoce uno de las características centrales de los modelos institucionales, a saber que las normas crean autoridad (poder), pero se considera dichas normas o reglas como el producto de la competición entre coaliciones promotoras y a los miembros institucionales como proveedores de recursos a las diferentes coaliciones.⁹⁹

Tampoco las instituciones son los escenarios neutrales donde los actores privados dirimen sus diferencias, pues también los actores públicos implicados en cada caso pueden formar parte de las coaliciones promotoras¹⁰⁰. Es más, como explica Hall¹⁰¹, la autonomía del Estado de las fuerzas sociales es la condición que permite que en la formación de las políticas el aprendizaje (elemento fundamental del marco de las coaliciones promotoras) pueda jugar cierto papel frente al conflicto.

Un antecedente claro del papel que juega el concepto de subsistema de políticas en el marco de las coaliciones promotoras lo encontramos en el trabajo de Laumann y Knoke¹⁰², que en 1987 ya sugieren que la unidad de análisis apropiada para los estudios de formación de políticas no es el Estado entendido en el sentido institucional, sino el Estado como una colección de

⁹⁸ Véase M. J. SMITH (1990), *ob.cit.*, p. 308.

⁹⁹ P. A. SABATIER (1987), *ob.cit.*, p. 664.

¹⁰⁰ Podría considerarse una excepción el papel mediador que pueden jugar los denominados *brokers*.

¹⁰¹ P. HALL (1988), "Policy paradigms, social learning and the state", *paper* presentado a la Asociación Internacional de Ciencia Política, en Washington D. C.

¹⁰² O. E. LAUMANN y D. KNOKE (1987), *ob.cit.* Ya hemos comentado, algunas páginas más arriba, lo que Sabatier opina sobre el trabajo de estos autores. Se trataría de "la aplicación más desarrollada del análisis de redes al análisis del cambio en las políticas" [P. JOHN (1998/2000), *ob.cit.*, p. 82].

arenas de políticas que incorporan actores (organizacionales) tanto públicos como privados.

Esta propuesta de que el proceso de elaboración de políticas es esencialmente el producto de la interacción de determinados cuerpos dentro de un dominio de políticas, enlaza directamente con la variedad de conceptos sobre grupos y redes que acabamos de ver, y que pueden recibir el nombre genérico de *enfoques de subsistemas de políticas*¹⁰³. Regonini se refiere a ellos como imágenes "policéntricas" de descripción de las relaciones entre actores¹⁰⁴.

Los mismos autores del marco de las coaliciones promotoras reconocen que los politólogos han subrayado tradicionalmente, dentro de los estudios de la elaboración de políticas públicas, "la tendencia de legisladores, funcionarios y líderes de los grupos de presión involucrados en un área de política específica, a formar subsistemas de políticas relativamente autónomos"¹⁰⁵. Sin embargo, consideran que su concepto de subsistema se diferencia de la mayoría de los conceptos similares, tanto por su composición y funcionamiento interno, que veremos al tratar las coaliciones promotoras, como por su ubicación en el esquema general de análisis en el que tienen cabida como variables explicativas tanto elementos estructurales como del comportamiento de los actores.

Al tratar a los actores que abarca el concepto de subsistema en este modelo, ya vimos que realizan, igual que Hecló, un alejamiento explícito de los triángulos de hierro. Sin embargo, al mismo tiempo, se establece, explícitamente, una diferenciación respecto al concepto de *issue network* que desarrolla Hecló¹⁰⁶:

¹⁰³ G. JORDAN (1990b), ob.cit., p. 473.

¹⁰⁴ G. REGONINI (1990), "El estudio de las políticas públicas", en *Documentación Administrativa*, 224-225, 77-89,

¹⁰⁵ H. C. JENKINS-SMITH y P. SABATIER (1993a), ob.cit., p. 5.

¹⁰⁶ H. HECLÓ (1978), ob.cit., especialmente, p. 102 y siguientes.

Aunque ambos conceptos pueden acomodar a los actores de políticas que cambian de trabajo o de otras afiliaciones institucionales a lo largo del tiempo, el concepto de coaliciones promotoras agrupa a la mayoría de los actores de dentro del subsistema en un número manejable de coaliciones basadas en las creencias, mientras Hecló ve a los individuos como mucho más autónomos, y así se arriesga a sobrepasar tanto su capacidad como la del lector con un conjunto de actores imposible por complejo.¹⁰⁷

El marco de las coaliciones promotoras también "sigue a Hecló (1974) en la distinción de las dinámicas internas dentro del subsistema de las perturbaciones en el más amplio sistema político y ambiente socioeconómico"¹⁰⁸. Pues aunque incorpora, como veremos, el énfasis de Hofferbert¹⁰⁹ en la importancia de lo socioeconómico, difiere de él al distinguir el subsistema de cada política pública del más amplio sistema político. A estas alturas, casi ni es necesario mencionar la asunción que todos estos autores hacen del enfoque sistémico de Easton: "el centrarse en los subsistemas de políticas significa que deben tenerse en cuenta tanto la relación con otros subsistemas, como el más amplio sistema político"¹¹⁰.

En definitiva, podemos concluir que el concepto de subsistemas del marco de las coaliciones promotoras nos remite a la gran tradición de los estudios de grupos en su evolución más abierta (y menos comprometida ideológicamente) del análisis de redes. Ahora bien, si el análisis de redes se centra en la estabilidad más que en el cambio de las políticas¹¹¹, el marco de las coaliciones promotoras se centra en la explicación del cambio; de modo que se presenta como uno de los enfoques que pueden dotar de capacidad explicativa al análisis de redes.

Desde una perspectiva más amplia, no podemos sino concluir que se trata de un marco teórico que asume los nuevos planteamientos de las relaciones Estado-sociedad, en los que se reconoce la interrelación entre lo público y lo privado. En palabras de García-Pelayo:

¹⁰⁷ P. A. SABATIER y H. C. JENKINS-SMITH (1993), ob.cit., p. 212.

¹⁰⁸ P. A. SABATIER (1993), ob.cit., p. 36

¹⁰⁹ R. HOFFERBERT (1974), *The Study of Public Policy*. Indianapolis: Bobbs-Merrill.

¹¹⁰ P. A. SABATIER (1987), "Knowledge, Policy-Oriented Learning, and Policy Change", en *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization* 8, 4, 649-692, p. 655.

¹¹¹ L. CHAQUÉS BONAFONT (2004), ob.cit., p. 99.

Se trata de un nuevo planteamiento del problema clásico de las relaciones entre el Estado y la sociedad que, en términos de abstracción sistémica, podría expresarse de la siguiente manera: el sistema estatal y el sistema social, sin perjuicio de su respectiva autonomía, son partes de un metasistema, es decir, hay que considerarlos desde la perspectiva de un sistema más amplio en el que cada uno de los términos sirve a finalidades complementarias y posee cualidades y principios estructurales igualmente complementarios.¹¹²

Por último, esos actores, públicos y privados, se desenvuelven en un contexto determinado, de modo que el cambio acaba siendo reflejo de la relación entre la acción y la estructura¹¹³.

3.3.3. *Críticas al modelo interpretativo de la intermediación de intereses que supone el marco de las coaliciones promotoras*

Una crítica elaborada y citada con frecuencia al enfoque o método de análisis de redes y que afecta al concepto de subsistema de política es la que realizó Dowding en 1995¹¹⁴. Este autor considera que el análisis de redes ya ha aportado todo lo que podía aportar acerca del proceso de políticas a través de catalogar los diferentes tipos de redes que podemos encontrar en el mismo, pero que no puede llevarnos más lejos¹¹⁵. Se refiere al marco de las coaliciones promotoras en particular para considerar que usa el concepto de red como una metáfora, lo que no piensa que sería un problema si no pretendiese convertirse en un modelo explicativo:

Todos los intentos por construir una teoría de nivel medio, para conectar las redes con los modelos sobre la autonomía del Estado, o para conducir los análisis de redes, introduciendo la noción de 'ideas' en la forma de comunidades epistémicas o coaliciones promotoras, fracasarán en la producción de teorías fundamentales del proceso de políticas públicas. Fracasarán porque la fuerza directriz de la explicación, las variables independientes, no son las características de la red

¹¹² M. GARCÍA-PELAYO (1977/1994), *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Madrid: Alianza, p. 25.

¹¹³ En un planteamiento actualmente predominante que se explicita bien en el institucionalismo histórico. Véase C. HAY y D. WINCOTT (1998), "Structure, Agency and Historical Institutionalism", en *Political Studies* 46, 951-957.

¹¹⁴ K. DOWDING (1995), "Model or Metaphor? A Critical Review of the Policy Network Approach", en *Political Studies* 43, 1, 136-158.

¹¹⁵ K. DOWDING (1995), *ob.cit.*, p. 137.

en sí misma, sino las características de los componentes que están dentro de la red. Estos componentes explican tanto la naturaleza de la red como la naturaleza del proceso de las políticas. La teoría general podría ser desarrollada concentrándose en estas características. La construcción de una teoría en este caso sería reduccionista. De cara a producir una teoría de *red*, donde las propiedades de la red, más que las propiedades de sus miembros, es lo que conduce a la explicación, la Ciencia Política debería utilizar la tradición sociológica de redes, tomando y modificando sus métodos algebraicos.¹¹⁶

Es decir, se considera que no es posible establecer una teoría del proceso de políticas públicas que atienda a las características de los componentes de las redes o los subsistemas, en lugar de las características de la red o el subsistema en sí mismo. Nos recuerda la clásica disputa entre estructura y *agency* a un nivel en el que el marco de las coaliciones promotoras no parece tener necesidad de entrar.

En cualquier caso, la propuesta teórica de Sabatier y Jenkins-Smith no sólo atiende a las características de los miembros de sus coaliciones promotoras o subsistemas de políticas, sino a elementos estructurales de los mismos (como, por ejemplo, coaliciones maduras o emergentes, subsistemas de temas más apolíticos o más conflictivos...). Además, introduce la asunción estructural de las ideas a través de la consideración como variable de las normas socioculturales fundamentales¹¹⁷.

En el mismo sentido, ante la crítica de su no consideración del marco institucional que en cada política influiría sobre los objetivos y delimitaría las posibles estrategias¹¹⁸, hay que tener en cuenta que el marco de las coaliciones promotoras abarca la consideración de todos los aspectos estructurales que pueden suponer constricciones u oportunidades al tratar los elementos relativamente estables del sistema: los atributos básicos del área del problema, la distribución natural de recursos, los valores socioculturales fundamentales y la estructura social, y la estructura constitucional básica.

¹¹⁶ K. DOWDING (1995), ob.cit., p. 150.

¹¹⁷ Como aclaran Sabatier y Jenkins-Smith en una nota como editores en J. F. MUNRO (1993), ob.cit., p. 112.

¹¹⁸ L CHAQUÉS BONAFONT (2004), ob.cit., p. 124.

Capítulo 4. Análisis crítico del marco de las coaliciones promotoras: los factores generadores de cambio en las políticas públicas

El marco de las coaliciones promotoras intenta explicar el cambio en las políticas públicas, y, para ello, centra su atención en dos tipos de procesos: primero, cómo las coaliciones de dentro del subsistema intentan trasladar sus sistemas de creencias a los programas gubernamentales, a través de incrementar sus recursos y del aprendizaje orientado a las políticas; y, segundo, cómo las perturbaciones externas, del sistema global, afectan a los recursos y constricciones de los actores del subsistema, revelándose imprescindibles para que acontezca un cambio mayor.

El marco de las coaliciones promotoras, por tanto, considera que para analizar el cambio en las políticas es fundamental distinguir el subsistema de la política pública del sistema político global en el que aquél se inserta, además de diferenciar los factores estables de los dinámicos. De este modo, encontramos que, a lo largo del tiempo, el cambio en las políticas puede considerarse función de tres variables: los parámetros relativamente estables

del sistema, los elementos externos al subsistema de carácter dinámico, y la propia dinámica interna del subsistema.

La pluralidad de vertientes causales surge, de nuevo, de la síntesis entre los enfoques explicativos predominantes del proceso de implementación, a principios de los años ochenta. Así, las variables exógenas al subsistema, estables o dinámicas, llegan de los modelos *top-down*, que estructuran el proceso de elaboración de políticas públicas. Mientras los elementos de dentro del subsistema son deudores de las aportaciones del enfoque *bottom-up*.

Nos ocuparemos de modo más detenido de la dinámica interna al subsistema, por ser ahí donde encontramos, principalmente, el papel otorgado a las ideas, y en el que el modelo presenta su mayor interés, ha recibido el mayor número de críticas y más se ha modificado en función de éstas y de la evidencia empírica. Coaliciones promotoras, sistemas de creencias (a partir de determinada concepción del individuo) y aprendizaje orientado a las políticas son ahora los conceptos fundamentales.

4.1. Factores distintos a la dinámica interna de los subsistemas

Comenzamos con el análisis de todos aquellos elementos que no forman parte de la dinámica interna de los subsistemas de políticas, pero que afectan a la posibilidad de que se produzca un cambio en las mismas. Primero, presentamos los parámetros que se presentan relativamente estables, es decir, que no varían a lo largo del período considerado de al menos una década. A continuación, examinaremos aquellos elementos que sí presentan variaciones en ese período, pero que son externos al subsistema en cuestión.

4.1.1. Los elementos relativamente estables

Estos elementos son los que pueden considerarse los aspectos estructurales en los que se desenvuelve el quehacer político, bien por constituir las reglas del juego del mismo, bien por ser parte de la realidad en la que se desarrolla. En concreto, se considera que los elementos estables a tener en cuenta son los siguientes:

- a. Atributos básicos del área del problema o del producto objeto de la política.
- b. Distribución básica de los recursos naturales.
- c. Valores socioculturales fundamentales y estructura social.
- d. Estructura básica constitucional y reglas fundamentales.

Se trata de factores que pueden estar tanto dentro como fuera del subsistema de la política pública que es objeto de estudio. Afectan claramente al comportamiento de los actores, en la medida en que les suponen constricciones y recursos, en el sentido de que "pueden limitar la gama de alternativas posibles o, si no, afectar a los recursos y creencias de los actores del subsistema"¹.

¹ P. A. SABATIER (1993), "Policy Change over a Decade or More", en P. A. SABATIER y H. C. JENKINS-SMITH, eds., *Policy change and Learning. An Advocacy Coalition Approach*, p. 20.

El cambio de estos elementos no es imposible, pero sí muy difícil, de modo que rara vez son el objetivo de las estrategias de las coaliciones (excepto en el muy largo plazo). Precisamente, porque para cambiarlos se necesita el esfuerzo concentrado de una coalición promotora de al menos una década, lo más probable es que los cambios en la política pública dentro de un subsistema provengan de los factores dinámicos externos al mismo.

Respecto a los atributos básicos del área del problema o producto, hay aspectos que tienen consecuencias bastante generalizables, como el grado en que se puede excluir el acceso a los mismos (estudiado por los teóricos de la elección pública); el grado en que permiten el aprendizaje sobre los mismos; o, hasta qué punto permiten que la percepción que se tiene sobre los mismos cambie a lo largo del tiempo, especialmente, debido a la actividad de una coalición promotora.

No cabe duda, que la distribución de los recursos naturales de un país puede ser fundamental, tanto en la posición global del mismo, como de los diferentes grupos sociales en su interior.

Los valores socioculturales fundamentales, al igual que la estructura social, son fruto del pasado y se necesitarían largos períodos de tiempo para que cambiasen. Los grupos sociales que se encuentran en una situación de desventaja, aunque luchan para cambiar su situación en el largo plazo, en sus estrategias en el corto plazo han de tener en cuenta esa circunstancia como un hecho estructural. Además, las normas socioculturales fundamentales representan aquellos sistemas de creencias que han trascendido a sus propias coaliciones promotoras y estructuran el comportamiento de sistemas políticos enteros². Suelen citarse las diferencias entre Europa y Estados Unidos en cuanto al papel que se considera posible que asuma el Estado, en el entendido de que en los países europeos se dan grados de intervención, por ejemplo,

² J. F. MUNRO (1993), "California Water Politics: Explaining Policy Change in a Cognitively Polarized Subsystem", en P. A. SABATIER y H. C. JENKINS-SMITH, eds., *Policy Change and Learning: An advocacy coalition approach*. Boulder: Westview Press, p. 112.

sobre los medios de producción, difíciles de imaginar en el país norteamericano.

La inclusión de la estructura constitucional básica nos sitúa en el esquema de los diferentes niveles de Ostrom³, de modo que nos encontraríamos en el macro nivel centrado en las estructuras constitucionales, que afecta al modo en que se configuran las decisiones colectivas. Se trata de reglas que también pueden determinar la extensión del aprendizaje orientado a las políticas; en este sentido, nos interesa destacar cómo los sistemas descentralizados coadyuvan al aprendizaje al facilitar la comparación de las distintas experiencias llevadas a cabo por gobiernos subnacionales distintos⁴.

Ya vimos cómo el marco de las coaliciones promotoras acaba considerando el grado de consenso necesario para instituir un cambio mayor de política un elemento tan importante que se introduce en el diagrama estructural básico del modelo. Se trata de un elemento que varía considerablemente entre los diferentes países, en función de la estructura constitucional y las normas culturales, y que afecta a los constreñimientos y las estrategias de los actores de los subsistemas, del mismo modo que a la probabilidad de que el cambio mayor en la política realmente se produzca.

La introducción de la variable del consenso tuvo su origen⁵ en el concepto de “los estilos de las políticas” de Richardson⁶, ya que uno de sus dos ejes clasificatorios se construye sobre el carácter más o menos impositivo propio de las políticas de un país. En ese sentido, es posible imaginar que sistemas más impositivos generalmente necesitarán menor grado de consenso

³ Véase E. OSTROM (1990/1995), *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Nueva York: Cambridge University Press, p. 50 y siguientes. Para una explicación más resumida: E. OSTROM (1999), "Institutional Rational Choice", en ob.cit., páginas 38-39.

⁴ La concentración de la autoridad para la elaboración de políticas en el gabinete británico y los altos cargos de la función pública (junto al secreto que permite tal sistema) inhibe al resto de la realización de evaluaciones inteligentes de la política real. De modo similar, los teóricos de la elección pública han argumentado largamente que la descentralización en los sistemas políticos con gobiernos relativamente autónomos facilita el aprendizaje al proveer arenas para la experimentación de la política y puntos reales de comparación para evaluar los diferentes instrumentos de políticas” [P. A. SABATIER (1993), “Policy Change over a Decade or More”, en P. A. Sabatier y H. C. Jenkins-Smith (eds) ob.cit., p. 21].

⁵ P. A. SABATIER (1998), “The advocacy coalition framework: Revisions and relevance for Europe”, en *Journal of European Public Policy* 5, 1, 93-130, p. 120.

⁶ J. RICHARDSON (1982), *Policy Styles in Western Europe*. Londres: George Allen & Unwin.

para desarrollar un cambio de política importante; mientras que si reina un estilo dialogante, se esperará a alcanzar un mayor grado de consenso.

Por otro lado, Schlager⁷ (quien critica que los autores del marco de las coaliciones promotoras no hacen explícitas las conexiones entre estos parámetros estables del sistema y la formación y las actividades de las coaliciones promotoras, excepto en cuanto afectan al aprendizaje) sugiere la posibilidad de introducir la teoría de la elección estructural de Moe⁸, que estudia los efectos de los parámetros estables de un sistema (por ejemplo, diferenciando un sistema presidencialista de uno parlamentario) sobre las estrategias de una coalición promotora para alcanzar sus objetivos.

En definitiva, se trata de factores que se asumen; de modo que nos detenemos en ellos para el análisis del contexto que provee o constriñe, y para realizar análisis comparados. Implican la asunción del aspecto estructural del escenario donde cobran vida las políticas públicas, y nos muestran que, al igual que la escuela de la elección racional institucional, acepta que las reglas institucionales afectan al comportamiento individual.

4.1.2. Los elementos dinámicos externos al subsistema

En este caso, nos encontramos con factores que el marco de las coaliciones promotoras considera fundamentales, en la medida en que constituyen los prerequisites críticos para que se dé el cambio mayor en las políticas públicas⁹. Son los siguientes:

- a. Cambios en las condiciones socioeconómicas y tecnológicas.
- b. Cambios en la opinión pública.
- c. Cambios en la coalición gobernante en el sistema.
- d. Impactos y decisiones de las políticas de otros subsistemas.

⁷ E. SCHLAGER (1995), "Policy making and collective action: defining coalitions within the advocacy coalition framework", en *Policy Sciences* 28, 242-270, p. 260.

⁸ Se refiere a T. MOE (1990a), "The politics of structural choice: toward a theory of public bureaucracy", en O. WILLIAMSON, ed., *Organization Theory: From Chester Barnard to the Present and Beyond*. Nueva York: Oxford University Press. 116-153.

⁹ P. A. SABATIER (1998), ob.cit., p. 103.

Se trata de cambios que pueden ser realmente importantes en el curso de algunos pocos años o una década. Alteran las constricciones y las oportunidades de los actores confrontados en el subsistema y representan un continuo desafío a dichos actores, que deben aprender a anticiparse a ellos y afrontarlos de acuerdo a sus creencias básicas y sus intereses¹⁰.

Los trabajos empíricos muestran que los sucesos exógenos no alteran por sí mismos, directamente y sin ambigüedad, los recursos y oportunidades de los actores del subsistema. Sino, más bien, "tales sucesos son *interpretados* por los actores del subsistema y, después, explotados con mayor o menor habilidad"¹¹.

Los cambios en las condiciones socioeconómicas o tecnológicas pueden afectar al subsistema a través de socavar las asunciones causales existentes o alterando los apoyos políticos de las coaliciones promotoras. Su consideración como variable independiente entronca con una larga tradición de enfoques socioeconómicos, con orígenes en la rama más sociológica del análisis de políticas públicas, con los teóricos marxistas en sus diferentes ramas.

Dentro de la perspectiva socioeconómica¹² ya hemos visto que Sabatier se reconoce explícitamente en deuda con el trabajo de Hofferbert y su modelo de sistemas abiertos o 'embudo de la causalidad'¹³, y de quien dice tomar su "énfasis en la importancia del ambiente socioeconómico"¹⁴.

Respecto a los cambios en la opinión pública, Sabatier considera que las décadas de investigación en políticas públicas, sugieren que el público en general juega un papel más modesto en la formulación e implantación de las políticas que lo que sugieren las prioridades de investigación de la disciplina.

¹⁰ P. A. SABATIER (1993), ob.cit., p. 22.

¹¹ P. A. SABATIER y H. C. JENKINS-SMITH (1993), ob.cit., p. 221.

¹² "En contraste con la escuela de 'la política importa', algunos analistas de políticas públicas desarrollan un modelo más simple de cómo los eventos externos al subsistema afectan a la política pública, de un modo que trata de evitar el determinismo estrecho del enfoque del desarrollo" [P. JOHN (1998/2000), *Analysing Public Policy*. Londres y Nueva York: Continuum, p. 106].

¹³ R. HOFFERBERT (1974), *The Study of Public Policy*. Indianapolis: Bobbs-Merril.

¹⁴ P. A. SABATIER (1993), ob.cit., p. 37.

Pues aunque haya una correlación bastante fuerte entre los cambios importantes en la opinión pública y los cambios en la *dirección general* de la política gubernamental y afecte a la dirección general de la política pública, el margen de maniobra sigue siendo inmenso¹⁵.

La cuestión radica en que hay temas que requieren una información substantiva que el público general (incluso, la mayoría de los legisladores) no tiene, como puede no tener ni la capacidad ni el deseo de mantener una intervención activa durante muchos años. De hecho, como ya hemos dicho, el modelo se centra en el papel que juegan las élites.

Los cambios en la coalición gobernante de determinado nivel de gobierno se refiere a los cambios electorales importantes, puesto que se considera que requiere que la misma coalición controle el poder ejecutivo y las cámaras parlamentarias. Sabatier piensa que “tales cambios en la coalición gobernante del sistema son bastante raros. Cambios más limitados son más comunes, pero también sus efectos son menores”¹⁶. Y, efectivamente, en el caso español encontramos, a nivel nacional, períodos más de una década (en el caso de los gobiernos socialistas) o casi (en el caso de los gobiernos populares) sin que se produzca cambio en la coalición gobernante del sistema.

Por último, es necesario considerar los impactos y decisiones de las políticas de otros subsistemas porque ninguno de éstos es autónomo. De hecho, las decisiones e impactos de otros sectores de políticas son los elementos dinámicos que más afectan a los subsistemas específicos. Esto es aún más obvio en los casos de los subsistemas que se encuentran sobrepuestos, como hemos visto al ver el concepto de subsistema anidado.

Para concluir, recogemos que se trata, en definitiva, de factores que al poder cambiar sustancialmente en períodos no muy largos de tiempo, se constituyen en la causa principal de cambio de los recursos, oportunidades y

¹⁵ P. A. SABATIER y H. C. JENKINS-SMITH (1999), ob.cit., p. 148.

¹⁶ P. A. SABATIER (1993), ob.cit., p. 22.

constreñimientos de los actores de un subsistema, y, por tanto, necesariamente, están detrás de los grandes cambios en las políticas públicas.

4. 2. Dinámica interna del subsistema

Teniendo en cuenta los conceptos de subsistema de políticas, coalición promotora y sistema de creencias, se puede entender cómo funciona el primero y qué papel juegan sus elementos internos en el cambio de una política pública. Ya nos hemos adentrado en el concepto de la que se considera unidad de análisis: el subsistema de la política pública. Ahora analizaremos, por un lado, el modo de agregación de actores en las coaliciones promotoras. Por otro lado, el papel que juegan los sistemas de creencias, el análisis de políticas y el aprendizaje orientado a las políticas, de modo que quedará de manifiesto la importancia de las ideas en este modelo.

4.2.1. Sistema de agregación de actores: las coaliciones promotoras

El marco de las coaliciones promotoras concreta su sistema de agregación de actores en el concepto de coalición promotora. Antes de ver cómo surge y cómo se define hay que precisar que no se trata de un tipo de coalición política, en el sentido de acuerdo entre partidos (gobierno de coalición, coalición parlamentaria, coalición electoral, o acuerdo puntual)¹⁷. Como veremos, es un concepto más cercano al de red y que se imbrica en la actual concepción relacional entre Estado y sociedad, de modo que se concibe el escenario de las políticas públicas como la interrelación de actores tanto sociales como políticos.

La idea del concepto de coalición promotora surge en los estudios de implementación, al adoptar lo que sería una unidad de análisis propia de los *bottom-uppers* (una completa variedad de actores públicos y privados involucrados en un problema de política pública), que al mismo tiempo sirviera para estudiar largos periodos de tiempo:

¹⁷ P. ROMÁN y J. FERRI (2003), “Gobierno y estrategias de coalición”, en *Política y sociedad* 40, 2, 13-24, p. 20 y J. M. RENIU VILAMALA (2002), *La formación de gobiernos minoritarios en España, 1977-1996*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas y Siglo XXI, p. 60 y siguientes. En el estudio de las coaliciones políticas en el ámbito local destaca la obra de Guillermo Márquez; un buen ejemplo es G. MÁRQUEZ CRUZ (2003), “Marco metodológico para el estudio de las coaliciones políticas en los gobiernos locales en España”, en *Política y Sociedad* 40, 2, 157-178.

Se necesitaba agregar a los actores en un número manejable de grupos si el investigador quería evitar importantes sobrecargas de información. Después de examinar diversas opciones, el principio más útil de agregación parece ser a través de los sistemas de creencias. Esto lleva a centrarse en las coaliciones promotoras, esto es, actores de diversas organizaciones públicas y privadas que comparten un conjunto de creencias y que buscan realizar sus fines comunes a lo largo del tiempo.¹⁸

Es interesante observar que Sabatier considera que este concepto de coalición promotora es una de las características más innovadoras de su marco teórico (de hecho, le da nombre al mismo), en la medida en que desafía la asunción implícita de la mayoría de los politólogos de que la afiliación organizacional de un actor es primordial, de modo que hay algo fundamentalmente diferente entre los legisladores, los funcionarios, los líderes de los grupos de interés, los investigadores y los periodistas:

En la perspectiva tradicional, los líderes de los grupos de presión y los legisladores son políticamente activos en la búsqueda de influenciar la política pública, mientras los funcionarios, los investigadores y los periodistas tienden a ser percibidos como más pasivos y/o indiferentes respecto a la política pública.¹⁹

Sabatier considera que se trata de una estrategia de agregación de actores superior a la alternativa más frecuente (que ve a las instituciones formales como los actores dominantes) porque en la mayoría de los subsistemas de políticas hay un gran número de organizaciones participantes de diversos niveles de gobierno.

Desarrollar modelos que incluyan los cambios en la posición y en el modelo de interacción de muchas unidades a lo largo de una década o más, sería una tarea *excesivamente* compleja (Sabatier y Pelkey, 1987). Además, los modelos institucionales tienen dificultad para explicar la importancia de los individuos específicos que se mueven de una organización a otra dentro del mismo subsistema (Hecl, 1978). Finalmente, los modelos institucionales tienen dificultad para explicar las enormes variaciones en el comportamiento entre individuos dentro de la misma institución [...].²⁰

¹⁸ P. A. SABATIER (1986), "Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis", en *Journal of Public Policy* 6, 21-48, p. 39.

¹⁹ P. A. SABATIER y H. C. JENKINS-SMITH (1999), ob.cit., p. 127.

²⁰ P. A. SABATIER (1993), ob.cit., p. 25.

4.2.1.1. Concepto, hipótesis y características básicas

Las coaliciones promotoras son "definidas como los actores de una amplia variedad de instituciones que comparten las creencias del núcleo de la política y que coordinan su comportamiento de diversas maneras"²¹. Como vimos, al tratar el concepto de subsistema, el modelo amplía el número de actores tratados en conceptos como el triángulo de hierro e incluye, además de a funcionarios, legisladores y líderes de grupos de interés de cualesquiera niveles de gobierno, a otros actores, como científicos y periodistas²², que reúnan las características de la definición y que pueden jugar "un papel importante en la generación, difusión y evaluación de las ideas de las políticas, como actores a otros niveles de gobierno juegan un papel importante en la formulación e implantación de la política"²³.

Podríamos decir que las coaliciones promotoras son un actor político colectivo²⁴, en la medida en que reunirían las características de asociación voluntaria, con estabilidad relativa de su actividad, comunidad de intereses y objetivos y una línea de acción coordinada. Sin embargo, el hecho de que carezcan de organización como tales y, por tanto, no tengan medios identificables para la toma de decisiones globales sobre las que se les puedan exigir responsabilidades, cuestiona su consideración como actor²⁵. De este modo, aparte de su cercanía al concepto de red o de grupo en sentido amplio (como en el caso del concepto de subsistema), observamos su clara diferenciación con los grupos de interés (actores colectivos con organización estable). Sin embargo, su configuración reticular, estructuración difusa y

²¹ P. A. SABATIER y H. C. JENKINS-SMITH (1999), ob.cit., p. 130. En 1993 se definía como "las personas que provienen de una variedad de posiciones [...], comparten un particular sistema de creencias y muestran un grado nada trivial de actividad coordinada a lo largo del tiempo [P. A. SABATIER (1993), ob.cit., p. 25].

²² "Virtualmente, todos los casos estudiados han identificado coaliciones compuestas por grupos de interés, agencias, y, generalmente, unos pocos legisladores [al menos, en Estados Unidos] e investigadores" [P. A. SABATIER y H. C. JENKINS-SMITH (1999), ob.cit., p. 127].

²³ P. A. SABATIER (1993), ob.cit., p. 24.

²⁴ J. M. VALLÈS (2000/2002), *Ciencia Política. Una introducción*. Barcelona: Ariel, p. 329.

²⁵ R. SIBEON (1999), "Agency, Structure, and Social Change as Cross-Disciplinary Concepts", en *Politics* 19, 3, 139-144, p. 141. Para un interesante repaso sobre el concepto de actor, véase E. GARCÍA SÁNCHEZ (2005), *La evaluación de programas de reforma educativa en España. Tres estudios de caso desde un enfoque de metaevaluación*. Madrid: Servicio de Publicaciones de la Universidad Complutense (edición en CD-ROM), Capítulo 2.

dinamismo nos recuerda más a un movimiento social, especialmente a los denominados movimientos monotemáticos, vinculados a la resolución de un problema específico. Si bien se aleja del concepto de movimiento social caracterizado como opositor a las élites y la autoridad²⁶, y la preferencia por la utilización de recursos no convencionales en su actuación.

A partir del concepto de coalición promotora se establecieron las primeras hipótesis de este marco teórico:

Hipótesis 3 (sobre coaliciones). Cuando se dan las mayores controversias dentro de un subsistema de políticas *maduro*²⁷ y las creencias del núcleo de la política están en juego, el alineamiento de aliados y oponentes tiende a ser más estable a lo largo de períodos de más o menos una década.

Hipótesis 4 (sobre coaliciones). Los actores de una coalición promotora mostrarán un consenso substancial sobre cuestiones pertenecientes al núcleo de la política, aunque menos respecto a los aspectos secundarios.

Hipótesis 5 (sobre coaliciones). Un actor (o coalición) abandonará aspectos secundarios de su sistema de creencias antes de reconocer debilidad en el núcleo de la política.

Sin embargo, no todos los actores que podemos encontrar en un subsistema de política pertenecen a una de las coaliciones promotoras del mismo. Hay algunos investigadores que, indiferentes a las disputas de la política pública, pueden participar simplemente porque tienen ciertas habilidades que ofrecer; o burócratas que realmente se adhieren a la tradición

²⁶ Los movimientos sociales plantean “una acción directa disruptiva contra las élites, las autoridades u otros grupos o códigos culturales. Aunque lo más habitual es que esta disrupción sea pública, también puede adoptar la forma de resistencia personal coordinada o de reafirmación colectiva de nuevos valores” [S. TARROW (1994/1997), *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza, p. 22]

²⁷ Esta precisión se realiza a partir de la distinción entre subsistemas emergentes y maduros. Véase P. A. SABATIER (1998), *ob.cit.*, p. 114.

de la *competencia neutral*. Además, destaca el papel de los "intermediarios de la política", o *policy brokers*, cuya principal preocupación es mantener el nivel del conflicto político dentro de límites razonables y poder alcanzar alguna solución sensata al problema. La distinción entre promotor e intermediario, sin embargo, descansa en un continuo²⁸.

Hay que tener en cuenta que las sucesivas investigaciones empíricas confirman que igual que los científicos no son necesariamente 'neutrales' o 'indiferentes respecto a la política pública' (y, por ello, frecuentemente son miembros de una coalición política), las agencias administrativas generalmente defienden posiciones más moderadas que los grupos de interés que son sus aliados:

Hipótesis 6 (sobre coaliciones). (Nueva en 1993). Dentro de una coalición, las agencias administrativas generalmente promoverán posiciones más moderadas que las de los grupos de interés aliados con ellas.

Es decir, el marco de las coaliciones promotoras asume que la mayoría de las agencias administrativas tienen misiones que les hacen parte de una coalición específica. Esa misión generalmente se basa en un mandato estatutario y se refuerza por la afiliación profesional del personal de la agencia y la necesidad de ésta de procurar beneficios a la coalición dominante en su subsistema. Pero, al mismo tiempo, la mayoría de las agencias tienen jefes o directores (fuentes de dinero y autoridad legal) con puntos de vista sobre la política pública algo diferentes. Así, las agencias necesitan encontrar algún modo de no alejarse de su misión tradicional sin enemistarse con los jefes importantes. Los grupos de interés (particularmente, los que se basan principalmente en las contribuciones de los miembros) generalmente no se enfrentan con esas constricciones transversales y, así, son libres para adoptar posiciones más extremas²⁹.

²⁸ P. A. SABATIER (1993), ob.cit., p. 27.

²⁹ P. A. SABATIER y H. C. JENKINS-SMITH (1999), ob.cit., p. 129-130.

El número de coaliciones promotoras que podemos encontrar en un subsistema, varía. Generalmente, el número de coaliciones políticamente significativas será bastante pequeño. "En los subsistemas quietos, inactivos, latentes, puede haber una única coalición. En la mayoría de los casos, sin embargo, habrá de dos a cuatro coaliciones importantes"³⁰.

Es interesante el hecho de que la más alta resolución que provee el análisis cuantitativo sistemático revela que puede haber más coaliciones de las que aparecen en un primer momento. Sin embargo, el análisis más sistemático sobre todo puede proveer un retrato más exacto de la composición y estabilidad de las coaliciones a lo largo del tiempo. De este modo se llegó a la necesidad de distinguir entre los subsistemas nacientes de los más maduros, como ya vimos, y esto afecta al número de coaliciones que podemos encontrar³¹.

Por último, hay que tener en cuenta que las coaliciones promotoras con sistemas de creencias claramente articulados y relativamente estables, necesitan tiempo para desarrollarse, y pueden hacerlo bien solamente en la presencia de conflicto sostenido en la política pública o, de modo equivalente, cuando el tema está sujeto a conflictos que se reabren periódicamente según el ciclo presupuestario³².

4.2.1.2. El papel de las coaliciones promotoras

Respecto al papel que juegan las coaliciones promotoras, o cómo actúan, se considera que esos actores que comparten un conjunto de creencias básicas buscan realizarlas, es decir, trasladarlas a los programas públicos, influyendo en el comportamiento de las instituciones gubernamentales a lo largo del tiempo. "En cualquier momento, cada coalición adopta una

³⁰ P. A. SABATIER (1993), ob.cit., p. 26.

³¹ Estas conclusiones están expuestas en P. A. SABATIER y H. C. JENKINS-SMITH (1999), ob.cit., páginas 128-129.

³² P. A. SABATIER y H. C. JENKIS-SMITH (1993), ob.cit., p. 213.

estrategia y se plantean una o más innovaciones institucionales que los miembros sienten que promoverán los objetivos de la política"³³.

Para ello, es decir, para intentar alterar el comportamiento de las instituciones gubernamentales de cara a alcanzar sus objetivos, las coaliciones, en un sistema intergubernamental, actúan en una multiplicidad de escenarios³⁴ (parlamentos, gobiernos, agencias administrativas y tribunales, de diferentes niveles de gobierno). Cuentan con diversos instrumentos: la alteración de las reglas y presupuestos de las agencias, el cambio del papel que juegan los personajes clave, el cambio en la opinión pública (a través de los medio de comunicación) o los intentos de alterar comportamientos a través de manifestaciones o boicots, por ejemplo trabajando a través del mercado en lugar de directamente sobre el gobierno; o, el intento de alterar gradualmente las percepciones de una diversidad de actores a través de la investigación y el intercambio de información³⁵.

Mientras los sistemas de creencias determinarán la *dirección* en la cual una coalición promotora (o cualquier otro actor político) buscará modificar los programas gubernamentales, *su capacidad para hacerlo* será críticamente dependiente de sus recursos. Estos incluyen cosas tales como dinero, experiencia, número de apoyos y autoridad legal. En esta última, este modelo reconoce uno de los rasgos centrales de los modelos institucionales, a saber, que las normas crean autorizaciones para actuar de determinada forma [...]. Sin embargo, el marco de las coaliciones promotoras difiere de muchas teorías institucionales al ver dichas normas como el producto de la competición entre coaliciones promotoras y en ver a los miembros de las instituciones como proveedores de recursos a las diferentes coaliciones.

Y:

Aunque las coaliciones buscarán incrementar sus recursos, el marco de las coaliciones promotoras argumenta que los cambios *mayores* en la distribución de recursos, normalmente

³³ P. A. SABATIER (1993), ob.cit., p. 18.

³⁴ Los autores de las coaliciones promotoras adoptan la expresión "*venue shopping*" acuñada por F. R. BAUMGARTNER y B. D. JONES (1993), *Agendas and instability in American politics*. Chicago y Londres: The University of Chicago Press. Véase, por ejemplo, P. A. SABATIER y H. C. JENKINS-SMITH (1999), ob.cit., p. 143.

³⁵ Una relación de dichos instrumentos bastante completa, puede encontrarse en: P. A. SABATIER y H. C. JENKINS-SMITH (1999), ob.cit., p. 142.

serán el producto de hechos *externos* al subsistema y realmente alejados de las actividades de las coaliciones del subsistema.³⁶

Por otro lado, cuando las coaliciones intentan trasladar sus creencias a las políticas públicas, las presiones para alcanzar un compromiso suelen llevar a programas gubernamentales que incorporan elementos de diferentes coaliciones promotoras. De modo que, aunque, normalmente habrá una coalición dominante y una o más coaliciones minoritarias, en cualquier sistema intergubernamental, coaliciones diferentes pueden tener el control de diversas unidades de gobierno. De hecho, una de las estrategias básicas de cualquier coalición es manipular la asignación de responsabilidades de un programa, de modo que las unidades de gobierno que controla tengan la autoridad máxima o superior³⁷.

4.2.1.3. Formación y cohesión de las coaliciones

Por último, nos queda considerar el aspecto que ha sido más criticado respecto al concepto de coalición promotora, y, tal vez, del modelo en general: cómo se forman y mantienen a lo largo del tiempo las coaliciones como tales.

En un principio, el marco de las coaliciones promotoras asumió implícitamente que los actores que compartían creencias similares del núcleo de la política, actuarían de acuerdo; es decir, que la primera condición para la formación de la coalición era suficiente para la segunda. Los sistemas de creencias eran, por tanto, el 'pegamento'³⁸ o aglutinador principal de las coaliciones.

El concepto de coalición promotora asume que las creencias compartidas proveen el aglutinador principal de la política [*politics*]. Es más, como se verá, se asume que las creencias centrales de la gente son bastante resistentes al cambio. Estas asunciones llevan a una de las hipótesis básicas de todo el modelo [hipótesis número 1]. Así, este modelo explícitamente niega la visión de que los actores están principalmente motivados por su interés en el corto plazo, de

³⁶ P. A. SABATIER (1993), ob.cit., p. 29.

³⁷ Véase, P. A. SABATIER (1993), ob.cit., páginas 28-29.

³⁸ Los autores utilizan la palabra inglesa 'glue'; véase, por ejemplo, P. A. SABATIER (1998), p. 116.

modo tal que las *coaliciones de conveniencia*, de composición altamente variable, dominarían el *policy making* a lo largo del tiempo.³⁹

Schlager y Blomquist⁴⁰ realizan las principales críticas y aportaciones a los problemas de coordinación de las coaliciones, a través del material propio de la literatura de la acción colectiva, principalmente, de Mancur Olson⁴¹. Consideran que entender cómo los miembros potenciales de una coalición logran la coordinación es importante, porque las instituciones importan: "Las reglas, normas y sanciones que los miembros de las coaliciones se dan para coordinar sus acciones es casi seguro que afectan a los productos que las coaliciones logran"⁴².

Se centran en la idea de que para la comprensión de la formación y duración de las coaliciones, deben ser considerados otros aspectos, además de las creencias compartidas⁴³, porque la cooperación encuentra múltiples obstáculos, más aún cuando se enfrenta a

Diferencias institucionales entre un legislador, un periodista, un director de un grupo de interés material, y un académico, [que] pueden muy bien limitar su capacidad y sus deseos para cooperar entre sí, incluso aunque compartan creencias similares.⁴⁴

Atendiendo a esas otras características, adicionales a los sistemas de creencias, que afectan al grado y a la duración de la cooperación, y que han

³⁹ P. A. SABATIER (1993), ob.cit., p. 27.

⁴⁰ E. SCHLAGER (1995), ob.cit., y E. SCHLAGER y W. BLOMQUIST (1996), "A comparison of three emerging theories of the policy process", en *Political Research Quarterly* 49, 651-672.

⁴¹ M. OLSON (1965/1971), *The Logic of Collective Action. Public Goods and the theory of Groups*. Cambridge (Massachusetts) y Londres: Harvard University Press. En español, puede verse un resumen en M. OLSON (1992/2001), "La lógica de la acción colectiva", en BATLLE, A., ed., *Diez textos básicos de ciencia política*. Barcelona: Ariel. No hay que olvidar que se trata de una teoría cuya utilidad ha sido muy criticada sobre todo de cara a ser aplicada a casos no económicos.

⁴² E. SCHLAGER y W. BLOMQUIST (1996), ob.cit., p. 664.

⁴³ Ya Hecló observó el problema respecto a sus *issue networks*, "Que se encuentran mejor definidas que, primero, un grupo que comparte atención o 'público'; pues los miembros de las redes es probable que tengan una base común de información y comprensión de cómo enterarse de la política pública e identifica sus problemas. Pero el conocimiento no produce necesariamente el acuerdo. Las redes de cuestiones pueden o no, por lo tanto, convertirse en, segundo, un grupo de acción compartida (creando una coalición) o, tercero, un grupo de creencias compartidas (convirtiéndose en una organización de intereses convencional)" [H. HECLÓ (1978), "Issue Networks and the Executive Establishment", en A. King, ed., *The new American political system*. Washington D. C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research, p. 104].

⁴⁴ E. SCHLAGER (1995), ob.cit., p. 263.

sido sistemáticamente exploradas y explicadas por el enfoque del desarrollo y análisis institucional⁴⁵, Schlager sugiere las siguientes hipótesis:

Los actores que comparten creencias es más probable que se unan al menos en los niveles mínimos de acción colectiva (por ejemplo, acordando una definición del problema y el contenido y estructura de las políticas para afrontarlo) si interactúan repetidamente, experimentan costes de información relativamente bajos, y creen que hay políticas que, aunque no afecten a todos los actores del mismo modo, al menos los trata a todos de modo justo.⁴⁶

Para que las coaliciones persistan, es decir, que se produzca la cooperación en el largo plazo, Schlager escribe las siguientes consideraciones:

Es más probable que las coaliciones persistan si (1) las principales beneficiarios que produce una coalición están claramente identificados y son miembros de una coalición, (2) los beneficios recibidos por los miembros de la coalición están en relación a los costes que tales miembros soportan para el mantenimiento de la coalición, y (3) los miembros de la coalición regulan las acciones de cada uno para asegurar el cumplimiento con las estrategias acordadas, las contribuciones que proveen recursos, y las actividades cooperativas y de apoyo.⁴⁷

En 1998, Sabatier ahondó en estos aspectos y elaboró un conjunto de respuestas que supusieron la modificación del modelo de las coaliciones promotoras. En primer lugar, asume las hipótesis vistas para la explicación de la coordinación en el corto plazo, pues está de acuerdo en que

La interacción repetida y los bajos costos de información son importantes para desarrollar una perspectiva compartida sobre el problema de la política, para desarrollar una estrategia de presión coordinada, y para reforzar esa estrategia. Las políticas 'equitativas' son necesarias para resolver los conflictos distributivos entre los miembros [de la coalición].⁴⁸

Respecto a la coordinación en el largo plazo, también se muestra sensible a las sugerencias de Schlager. Pero considera que "su incorporación intactas al marco de las coaliciones promotoras tiene un problema muy serio"⁴⁹, ya que se basa en el modelo de individuo en general adoptado por la escuela

⁴⁵ Concreción de la elección racional institucional por Elinor Ostrom.

⁴⁶ E. SCHLAGER (1995), ob.cit., p. 262.

⁴⁷ E. SCHLAGER (1995), ob.cit., p. 264.

⁴⁸ P. A. SABATIER (1998), ob.cit., páginas 116-117.

⁴⁹ P. A. SABATIER y H. C. JENKINS-SMITH (1999), ob.cit., p. 139.

de la elección racional institucional, que, como ya vimos, es una de las diferencias de ese enfoque con el de las coaliciones promotoras.

Schlager se centra en los costes de la coordinación del comportamiento y las estrategias para enfrentarse a dichos costes, con la asunción de que se trata de costos que es difícil superar. Sabatier, junto a sus alumnos, sin embargo, han desarrollado un enfoque alternativo que busca, primero, reducir los costes y, segundo, usar el modelo de individuo del marco de las coaliciones promotoras para magnificar los *beneficios* percibidos de la cooperación.

En primer lugar, Zafonte y Sabatier⁵⁰ distinguen entre cooperación fuerte y débil. La primera requiere el desarrollo de un plan común de acción, la comunicación de dicho plan, el control del cumplimiento por parte de los miembros y el castigo para caso de incumplimiento. Consideran que ésta es la coordinación que Schlager tiene en mente. Pero la coordinación débil no requiere tales procesos, sino sólo que los miembros potenciales de una coalición estén pendientes del comportamiento de los demás y modifiquen el suyo propio para hacerlo complementario. En la medida en que se asume que los actores comparten las creencias del núcleo de la política y, generalmente, confían unos en otros, tales alteraciones no deberían ser difíciles.

Por otro lado, también el modelo de individuo del marco de las coaliciones promotoras permite aumentar los beneficios percibidos y a reducir los costes de la coordinación. Se trata del *devil shift* (o truco del diablo), la tendencia de los actores en las situaciones de mucho conflicto a percibir a sus oponentes como más perversos y más poderosos de lo que probablemente son⁵¹, de modo que:

Hipótesis 7 (sobre coaliciones). Los actores que comparten las creencias del núcleo de la política es más probable que logren

⁵⁰ M. ZAFONTE y P. A. SABATIER (1998), "Shared Beliefs and Imposed Interdependencies as Determinants of Ally Networks in Overlapping Subsystems", en *Journal of Theoretical Politics* 10, 4, 473-505.

⁵¹ P. A. SABATIER, S. HUNTER y S. MCLAUGHLIN (1987), "The Devil shift: Perceptions and Misperceptions of Opponents", en *Western Political Quarterly* 41, 449-476.

coordinación en el corto plazo, si ven a sus opositores como (a) muy poderosos y (b) que, probablemente, les impondrían costes substanciales si ganasen⁵².

El modelo de individuo del marco de las coaliciones promotoras también conlleva que los costes de coordinación dentro de una coalición promotora, sean menores que los que asume Schlager:

Primero, el sistema de creencias compartido por los miembros de una coalición reduce los costes de transacción que implica el llegar a una comprensión común del problema y la identificación de los medios para resolverlo, porque los miembros interpretarán la evidencia a través de un conjunto similar de creencias preexistentes. Segundo, la tentación de convertirse en *free-rider* debería quedar reducida entre los miembros de la coalición. Los actores que comparten las creencias del núcleo de la política es más probable que confíen mutuamente, esto es, que tengan en cuenta los intereses de los demás cuando deciden qué hacer, en gran parte porque, por definición, muchos de esos intereses serán compartidos. Tercero, un sistema de creencias compartido también debería incrementar el deseo de distribuir de forma justa los costes de la consecución de los fines comunes, y, así, decrece la tentación de convertirse en *free-rider*. Esto es particularmente cierto en las coaliciones que incluyen grupos de fines cuya ideología valora los bienes colectivos, más que el interés propio material. En suma, aunque la coordinación de los miembros de la coalición sigue siendo un problema, el modelo de individuo del marco de las coaliciones promotoras implica que sea menos problemático que el modelo general de individuo del enfoque del análisis y desarrollo institucional [de Ostrom].⁵³

Todo esto permite concretar la clase de creencias que constituye el principal aglutinador, o 'pegamento', de la coalición. El marco de las coaliciones promotoras había argumentado durante mucho tiempo, que eran las creencias del núcleo de la política, particularmente, las creencias normativas concernientes a la prioridad de los diferentes valores y las concepciones sobre en quién reside el bienestar fundamental. Sin embargo,

En varios trabajos recientes sobre comportamiento de coordinación [...] se ha encontrado que las creencias del núcleo de la política son, con frecuencia, pero no siempre, la categoría de creencias más frecuentemente asociada con el comportamiento de coordinación. En varios casos, son las preferencias sobre la política pública, incluyendo un conflicto intenso y de

⁵² En P. A. SABATIER (1998), *ob.cit.*, p. 116, esta hipótesis se denomina Hipótesis de coordinación #1.

⁵³ P. A. SABATIER y H. C. JENKINS-SMITH (1999), *ob.cit.*, p. 140-141.

larga duración, que afecta a la mayoría de los miembros del subsistema. Mientras tales creencias, normalmente estarían consideradas entre los aspectos secundarios de un sistema de creencias, comparten características cruciales del núcleo de la política: son amplias en extensión (afectando virtualmente a todos los miembros del subsistema), incluyen creencias muy relevantes, y han sido la fuente de conflictos de larga duración. Así, podrían ser añadidas al núcleo de la política. En cualquier caso, los tipos de creencias (sean el clásico núcleo de la política o un *policy core policy preference*) que constituyen el aglutinador principal de la coalición, han sido ahora clarificadas.⁵⁴

Por último, no podemos dejar de señalar como la literatura sobre movimientos sociales puede ayudar a la explicación del papel que los intereses juegan en el mantenimiento de la acción colectiva frente a otros factores. Así, Sydney Tarrow afirma que aunque es el reconocimiento de una comunidad de intereses lo que traduce el movimiento potencial en una acción colectiva, “los líderes sólo pueden crear un movimiento social cuando explotan sentimientos más enraizados y profundos de solidaridad o identidad”⁵⁵. Mostrando como el motivo de la afiliación de un individuo a un movimiento no tiene por qué ser la utilidad marginal (ni siquiera cuando el concepto se amplía hasta más allá de su significado económico), sino por la solidaridad del grupo, el compromiso por principios con una causa o el deseo de formar parte de un colectivo. Es verdad que las coaliciones promotoras no son movimientos sociales, pero tampoco grupos de presión, que es en lo que estaba pensando Olson.

4.2.1.4. Principales aportaciones al concepto primigenio

En 1993, el trabajo de Jenkins-Smith y St. Claire⁵⁶ permitió añadir una hipótesis nueva sobre coaliciones promotoras, en concreto, sobre el grado de represión/cohesión en los sistemas de creencias, según los tipos de grupo de interés que se tratara (y, probablemente, por extensión, a los otros miembros de su coalición promotora). En concreto, se afirma que “Las élites de los grupos

⁵⁴ P. A. SABATIER (1998), ob.cit., p. 117.

⁵⁵ Es más: “Casi con seguridad, ésta es la razón pro la que en el pasado el nacionalismo y las etnias [...] o la religión [...] han sido más fiables, de cara a la organización de los movimientos, que la clase social” [S. TARROW (1994/1997), ob.cit., p. 28 y 44-45].

⁵⁶ H. C. JENKINS-SMITH y G. K. ST. CLAIR (1993), “The Politics of Offshore Energy: Empirical Testing the Advocacy Coalition Framework”, en P. A. SABATIER y H. C. JENKINS-SMITH, eds., ob.cit., páginas 149-175.

de fines están más obligadas o constreñidas en la expresión de sus creencias y posiciones en la política pública que las élites de los grupos materiales"⁵⁷.

Esto se explica porque los grupos no materiales están adheridos a un conjunto de creencias estrechamente integradas, de modo que sus líderes serán seleccionados sobre la base de su adherencia a tales creencias y se les animará a adherirse a todos los aspectos del sistema de creencias, para evitar el riesgo de la pérdida de miembros. Sin embargo, los grupos materiales se centran en promover el interés propio material de sus miembros, quienes dan a sus líderes un margen de maniobra mayor a la hora de determinar cómo promover ese objetivo.

Por otro lado, en 1998, Fenger y Klok⁵⁸ se preguntaron cómo el marco de las coaliciones promotoras, que es ampliamente considerado un enfoque que promueve la importancia de los factores cognitivos en la elaboración de las políticas públicas, podía "unirse con los enfoques de redes que promueven la importancia de la dependencia de poder en la relaciones interorganizaciones"⁵⁹. Parten del trabajo visto de Zafonte y Sabatier, que introduce el estudio del papel que juegan las interdependencias en el comportamiento de las coaliciones promotoras, pero van más allá, ayudando a clarificar el problema de coordinación y acción colectiva.

Por un lado, clasifican las creencias en congruentes, divergentes y sin relación. Por otro, dividen la interdependencia entre competitiva y simbiótica. De modo que dos actores con creencias congruentes e interdependencia simbiótica, serán miembros de la misma coalición y la coordinación será relativamente fácil. Por el contrario, cuando dos actores tiene creencias divergentes e interdependencia competitiva, serán miembros de diferentes coaliciones. Lo interesante es cuando actores con creencias congruentes tiene

⁵⁷ Hemos decidido traducir *purpose groups* y *material groups*, por grupos de fines y grupos materiales, respectivamente, por parecernos más fieles a la expresión original, aunque no están alejadas de otros términos utilizados en español para conceptos equivalentes [véase M. A. RUIZ DE AZÚA (1992), "Partidos políticos, grupos de presión y comportamiento político", en A. de BLAS y J. PASTOR, dir., *Fundamentos de ciencia política*. Madrid: UNED, P. 234].

⁵⁸ Publicado como M. FENGER y P. KLOK (2001), "Interdependency, beliefs, and coalition behavior: A contribution to the advocacy coalition framework", en *Policy Sciences* 34, 157-170.

⁵⁹ M. FENGER y P. KLOK (2001), ob.cit., p. 158.

una interdependencia competitiva (consideran que entonces serán miembros de la misma coalición, pero tendrán conflictos de tipo distributivo dentro de la coalición); o cuando dos actores tiene creencias divergentes, pero son simbióticamente interdependientes (consideran, entonces, Fenger y Klok que serán miembros de coaliciones distintas, pero caracterizados por su moderación y el afán de despolitizar sus interdependencias).⁶⁰

Sabatier y Jenkins-Smith consideran que se trata de un análisis muy útil para predecir:

(1) la fuerza de los miembros de la coalición (creencias congruentes e interdependencias simbióticas); (2) los miembros de los conflictos distributivos (creencias congruentes, pero interdependencias competitivas); y, (3) los miembros moderados (creencias congruentes, pero interdependencias simbióticas con los miembros de la coalición opositora).⁶¹

⁶⁰ Véase Tabla 2 en M. FENGER y P. KLOK (2001), ob.cit., p. 154.

⁶¹ P. A. SABATIER y H. C. JENKINS-SMITH (1999), ob.cit., p. 141.

Cuadro 2: Estructura revisada de los sistemas de creencias de las élites de las políticas públicas⁶²

	Núcleo profundo	Núcleo de la política	Aspectos secundarios
Características definitorias	Axiomas normativos fundamentales y ontológicos	Posiciones en la política fundamentales, concernientes a las estrategias básicas para la consecución de valores nucleares dentro del subsistema	Decisiones instrumentales e investigaciones informativas necesarias para la implantación del núcleo de la política
Extensión	A lo largo de todos los subsistemas de políticas	En todo el subsistema	Generalmente, sólo en parte del subsistema
Susceptibilidad al cambio	Muy difícil; semejante a una conversión religiosa	Difícil, pero puede ocurrir si la experiencia revela serias anomalías	Moderadamente fácil; este es el tema de la mayor parte del <i>policy-making</i> administrativo e, incluso, legislativo
Componentes ilustrativos	<ol style="list-style-type: none"> 1. La naturaleza humana: <ol style="list-style-type: none"> a) Inherentemente malo vs. Socialmente redimible b) Parte de la naturaleza vs. Dominio sobre la naturaleza c) Egoístas intolerantes vs. Contractualistas 2. Prioridad relativa de varios valores últimos: libertad, seguridad, poder, conocimiento, salud, amor, belleza, etc. 3. Criterios básicos de distribución de la justicia: ¿el bienestar de quién es importante? El peso relativo de uno mismo, el grupo primario, todo el mundo, generaciones futuras, otras especies, etc. 4. Identidad sociocultural (por ejemplo, de etnia, religión, género, profesión) 	<p>Preceptos normativos fundamentales:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Orientación sobre las prioridades de valor básicas 2. Identificación de grupos u otras entidades cuyo bienestar es de la máxima preocupación <p>Preceptos con un componente empírico substancial:</p> <ol style="list-style-type: none"> 3. Sobre todo, la seriedad del problema 4. Causas básicas del problema 5. Distribución adecuada de autoridad entre gobierno y mercado 6. Distribución adecuada de autoridad entre los niveles de gobierno 7. Prioridad respecto a los diversos instrumentos de políticas públicas (p. ej., regulación, seguros, educación, pagos directos, créditos fiscales) 8. Método de financiación 9. Capacidad de la sociedad para resolver el problema (p. ej., competición de suma cero vs. potencial para la mutua adaptación; pluralismo tecnológico vs. cargos electos) 10. Participación del público vs. expertos vs. cargos electos 11. <i>Policy core policy beliefs</i> 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Seriedad de aspectos específicos del problema en espacios específicos 2. Importancia de los diversos nexos causales en diferentes espacios y a lo largo del tiempo 3. La mayoría de las decisiones referidas a las reglas administrativas, disposiciones presupuestarias, disposición de casos, interpretación estatutaria, e, incluso, revisión estatutaria 4. Información referida a la puesta en marcha de programas específicos o instituciones

Fuente: P. A. SABATIER y H. C. JENKINS-SMITH (1999), ob.cit., p. 133; y, P. A. SABATIER (1998), ob.cit., p. 113.

⁶² El núcleo de la política y los aspectos secundarios también se aplican a los programas gubernamentales.

4.2.2. Los sistemas de creencias

El origen del análisis sistemático de los sistemas de creencias políticos se sitúa en Converse⁶³ hacia mediados de los años sesenta, al centrarse en la relación entre la orientación ideológica general y las posiciones sobre temas específicos de política pública. Más tarde, la evolución de esta literatura fue sintetizada por Putnam⁶⁴ en cuatro elementos: orientaciones cognitivas, orientaciones normativas, orientaciones interpersonales y el posicionamiento político, generalmente concretado en la dicotomía izquierda-derecha⁶⁵.

Sabatier considera que es necesario incluir las percepciones sobre la severidad del problema, y, junto a Hunter, ha argumentado la necesidad de añadir las percepciones de las relaciones causales (referidas a las áreas de políticas de las que las élites en cuestión son especialistas), hasta entonces olvidadas. Piensan que se trata de un elemento fundamental por la importancia que los modelos de 'socialización formativa' han demostrado que tienen como componente de los sistemas de creencias de las élites; y, porque, probablemente, las "percepciones causales son el componentes de los sistemas de creencias de las élites más susceptibles de cambiar a lo largo del

⁶³ P. E. CONVERSE (1964), "The Nature of Belief Systems in Mass Publics", en D. E. APTER, ed., *Ideology and Discontent*. Nueva York: Free Press. Definió el sistema de creencias como una "configuración de ideas y actitudes cuyos elementos se encuentran vinculados entre sí por alguna forma de constricción o interdependencia funcional" (p. 207), entendiéndolo por constricción las limitaciones que se derivan de la interrelación estructural de un sistema de variables.

⁶⁴ R. PUTNAM (1973), *The Beliefs of Politicians: Ideology, Conflict, and Democracy in Britain and Italy*. New Haven: Yale University Press, páginas 79-91. Este autor ya había publicado en 1971: "Studying Elite Political Culture: The Case of Ideology", en *American Political Science Review* 65, 651-681. Y, en 1976, culminó sus publicaciones sobre este tema con: *The Comparative Study of Political Elites*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, donde revisa las orientaciones normativas y cognitivas de las élites políticas. La difusión del concepto de capital social que le ha hecho famoso, aunque también está vinculado al mundo de las ideas, es más una continuación de la línea abierta por Almond y Verba en 1963 con su concepto de cultura cívica. Véase G. A. ALMOND y S. VERBA (1963), *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton: Princeton University Press. La parte teórica básica está traducida en un capítulo, "La cultura política", en A. BATLLE (1992/2001), *Diez textos básicos de ciencia política*. Barcelona: Ariel.

⁶⁵ Sabatier, además, considera útiles el trabajo de Axelrod sobre la complejidad de las asunciones causales de los sistemas de creencias de las élites políticas [R. AXELROD, ed. (1976), *Structure of Decision*. Princeton (New Jersey), Princeton University Press] y la distinción de Lakatos entre el núcleo y otros elementos de los sistemas de creencias científicos [I. LAKATOS (1971), "History of science and its rational reconstructions", en *Boston Studies in the Philosophy of Science* 8, 42-134] [P. A. SABATIER (1987), "Knowledge, Policy-Oriented Learning, and Policy Change, en *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization* 8, 4, 649-692, p. 666].

tiempo, ya que a diferencia de las orientaciones normativas abstractas, son susceptibles de modificación sobre la base de la experiencia y la evidencia”⁶⁶.

4.2.2.1. El concepto

Así, en el modelo de las coaliciones promotoras, los sistemas de creencias son concebidos como conjuntos de prioridades de valor y asunciones causales, teorías implícitas sobre cómo alcanzar los objetivos. Son las estructuras de pensamiento y opinión de las élites de las políticas públicas. “Incluyen prioridades de valor, percepciones de la importancia de las relaciones causales, percepciones sobre el estado del mundo (incluyendo la magnitud del problema), percepciones sobre la eficacia de los instrumentos, etcétera”⁶⁷.

El concepto de sistema de creencias es fundamental en este enfoque, en la medida que, junto a otros, como el aprendizaje orientado a las políticas, concretan la introducción de las ideas en este análisis de las políticas públicas.

Por otro lado, en la medida en que "Las políticas públicas o programas incorporan teorías implícitas sobre como alcanzar sus objetivos (Pressman y Wildawsky 1973⁶⁸; Majone, 1980⁶⁹)”⁷⁰, también ellos pueden ser concebidos como sistemas de creencias⁷¹. Como ya vimos, se trata de una de las premisas del marco de las coaliciones promotoras y viene a significar que el concepto de sistema de creencias se usa, "como la plantilla sobre la cual se mide el cambio, tanto respecto a las creencias de las diferentes coaliciones como el contenido

⁶⁶ P. A. SABATIER y S. HUNTER (1989), “The Incorporation of Causal Perceptions into Models of Elite Belief Systems”, en *Western Political Quarterly* 42, 229-261, p. 231.

⁶⁷ P. A. SABATIER (1993), ob.cit., p. 17.

⁶⁸ “Las políticas implican teorías. Ya sea que se declaren explícitamente o no, las políticas apuntan hacia una cadena de causas que aparecen entre las condiciones esenciales y las consecuencias futuras” [J. L. PRESSMAN y A. WILDAWSKY (1973/1998), *Implementation*. Berkeley, California: University of California Press [traducido como *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. México, D. F.: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. y Fondo de Cultura Económico, p. 56].

⁶⁹ G. MAJONE (1980), “Policies as theories”, en *Omega* 8, 151-162. Es un trabajo precioso para mostrar como toda acción tiene detrás una teoría más o menos explícita.

⁷⁰ P. A. SABATIER (1998), ob.cit., p. 99.

⁷¹ En concreto, son también aplicables a los programas de gobierno, el núcleo de la política y los aspectos secundarios. Véase Cuadro 3: *Revised structure of belief systems of policy elites (1996)*, en P.A. SABATIER (1998), ob.cit., p. 113.

real de la política pública"⁷². La posibilidad de colocar creencias y políticas sobre la misma plantilla, suministra una herramienta para apreciar la influencia de varios actores a lo largo del tiempo, y, particularmente, el papel de la información (creencias) técnica sobre el cambio en las políticas⁷³.

Puesto que la estrategia básica del marco de las coaliciones promotoras es usar la estructura de los sistemas de creencias para predecir cambios en éstos y en los intentos de cambio en la política pública a lo largo del tiempo, se establece dicha estructura cuidadosamente y sobre la base de varias premisas.

4.2.2.2. Su estructura y delimitación

El marco de las coaliciones promotoras asume que tanto en los sistemas de creencias como en las políticas públicas, se puede distinguir un núcleo de unos elementos secundarios. En concreto, el sistema de creencias está organizado en una estructura tripartita y jerárquica como se aprecia en el cuadro 2.

En primer lugar, encontramos el **núcleo profundo** del sistema de creencias compartidas incluye creencias normativas y ontológicas básicas, tales como la valoración relativa de la libertad individual *versus* la igualdad social, que opera a lo largo de, virtualmente, todos los dominios de políticas. La familiar escala izquierda/derecha opera a este nivel⁷⁴.

⁷² H. C. JENKINS-SMITH y P.A. SABATIER (1993b), "The Dynamics of Policy-Oriented Learning", en P. A. SABATIER y H. C. JENKINS-SMITH, eds., ob.cit., p. 55.

⁷³ También en este aspecto existen coincidencias con Majone. Como hemos visto, este autor es fundamental en la introducción del papel de las ideas en el análisis de la formulación de políticas, y defiende la posibilidad de que los cambios en las creencias y los valores generen cambio en las mismas. Además, distingue, dentro de éstas, entre núcleo y periferia. Los cambios en el primero, de principio, estable, constituyen una transformación radical; mientras los cambios en la segunda, de más fácil adaptación, serían cambios incrementales [G. MAJONE (1989/1997), *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México, D. F.: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. y Fondo de Cultura Económico].

⁷⁴ P. A. SABATIER (1998), ob.cit., p. 103.

En segundo lugar, están las creencias del **núcleo de la política**, que representan compromisos normativos y percepciones causales básicos de la coalición a lo largo de un subsistema o dominio de política completo⁷⁵.

Incluyen prioridades de valor fundamentales, tales como la importancia relativa del desarrollo económico *versus* protección medioambiental; percepciones básicas concernientes a la seriedad general del problema y sus principales causas; y estrategias para realizar valores nucleares dentro del subsistema, tal como la división apropiada de autoridad entre gobiernos y mercados, el nivel de gobierno más apropiado para llevar el problema, y los instrumentos básicos de la política que deben usarse. El marco de las coaliciones promotoras asume que las creencias del núcleo de la política son el aglutinador fundamental de las coaliciones porque ellos representan los compromisos empíricos básicos en el dominio de especialización de las élites de la política pública.⁷⁶

Por último, se consideran los **aspectos secundarios** del sistema de creencias de la coalición, que comprenden

Un largo conjunto de creencias más estrechas (es decir, que no abarcan todo el subsistema) concernientes a la seriedad del problema, la importancia relativa de diversos factores causales en escenarios específicos, preferencias de políticas en cuanto a regulaciones deseables o repartos presupuestarios, el diseño de instituciones específicas, y las evaluaciones de la ejecución de los diversos actores.⁷⁷

La precisión con la que se delimitan los sistemas de creencias es otro de los aspectos que ha evolucionado desde el nacimiento del modelo (aunque, hay aspectos, como qué temas son cubiertos por el núcleo de la política, que se reconoce que aún falta por acabar de precisar⁷⁸).

Las versiones de 1987-88 (incluso la de 1993) del marco de las coaliciones promotoras eran ambiguas acerca de las características definitorias de las creencias del núcleo de la política. En particular, no estaba claro si la diferencia crítica entre el núcleo profundo, el núcleo de la política o los aspectos secundarios estaba en la extensión de la creencia o en el grado de abstracción. La

⁷⁵ Como ya vimos al tratar el concepto de subsistema de política pública, el marco de las coaliciones promotoras usa la extensión de todo el subsistema como el criterio más importante para distinguir el núcleo de la política de los aspectos secundarios, y tal distinción es crítica para las hipótesis de la uno a la cinco.

⁷⁶ P. A. SABATIER (1998), ob.cit., páginas 103.

⁷⁷ P. A. SABATIER (1998), ob.cit., páginas 104.

⁷⁸ P. A. SABATIER y H. C. HENKINS-SMITH (1999), ob.cit., p. 132.

ambigüedad se incrementó bastante a causa de la asunción, tomada prestada de Converse (1964)⁷⁹ y Peffley y Hurwitz (1985)⁸⁰, de que las creencias abstractas constreñían a las más específicas.⁸¹

Los trabajos empíricos, sin embargo, mostraron que las creencias más fundamentales y, probablemente, menos cambiantes, de los grupos materiales no son muy abstractas, sino que tienden a ser bastante concretas: el propio interés material, operacionalizado en el beneficio o porción del mercado. Esto sugiere que

Tanto la extensión como el tema deberían ser las características definitorias de las creencias del núcleo de la política. La extensión significa que la creencia debería referirse, virtualmente, a todos los aspectos de la política pública del subsistema, en lugar de que sólo se refiriese a cuestiones de alcance más reducido (que son cubiertos por los aspectos secundarios). El tema significa que debería pertenecer a uno de los temas listados bajo *núcleo de política* en la tabla 3 [aquí cuadro 2]. De estos temas, los preceptos normativos fundamentales son los más críticos: a) orientación sobre las prioridades básicas de valor; y, b) identificación de grupos o entidades cuyo bienestar es de interés. El marco de las coaliciones promotoras asume que el acuerdo sobre estos dos preceptos normativos aplicado sobre las bases de todo el subsistema es la característica definitoria más importante de una coalición promotora.⁸²

4.2.2.3 Su sujeto: las élites

Por último, no hay que olvidar que, a diferencia del uso que hacen de la expresión “sistema de creencias” otros autores⁸³, en el marco de las coaliciones promotoras se trata de los sistemas de creencias de las élites. Además de ser un concepto que se haya íntimamente ligado al concepto de individuo que este marco teórico ha ido configurando a lo largo de su evolución y que veremos en el siguiente epígrafe.

Efectivamente, se considera que los subsistemas están compuestos por las élites de las políticas más que por los miembros del público en general, de

⁷⁹ P. CONVERSE (1964), ob.cit.

⁸⁰ M. PEFFLEY y J. HURWITZ (1985), “A hierarchical model of attitude constraint”, en *American Journal of Political Science* 29, 871-890.

⁸¹ P. A. SABATIER (1998), ob.cit., p. 110.

⁸² P. A. SABATIER (1998), ob.cit., p. 110.

⁸³ Como, por ejemplo, en los trabajos de R. INGLEHART, a los que aludimos en el capítulo quinto.

modo que se puede considerar que la mayor parte de los actores tiene sistemas de creencias relativamente complejos e internamente consistentes respecto al área de la política pública de su interés⁸⁴.

Ya comentamos al tratar la variable de la opinión pública, como el público en general no puede jugar un papel igual al de las élites, ya que son éstas las que

Dedican una gran cantidad de tiempo a discutir temas relativamente técnicos tales como la magnitud del problema, los efectos de las políticas pasadas y las probables consecuencias futuras de las alternativas de la política pública. [...] Esto es, precisamente, por lo que los subsistemas son críticos. Uno debe especializarse en un área particular de política pública de cara a entender los debates substantivos; los actores de fuera del subsistema tienden a tomar ejemplo de aquellos que están dentro.⁸⁵

En definitiva, se trata de concretar que el sistema de creencias, en el marco de las coaliciones promotoras, está referido a las élites que son actores de determinado subsistema de política pública, de modo particular.

Para finalizar, no queremos dejar de mencionar la importancia que tiene todo el tratamiento dado a los sistemas de creencias en el marco de las coaliciones promotoras. Su precisión es la pieza fundamental para concretar un estudio preciso del papel de las ideas en las políticas públicas.⁸⁶

4.2.3. *El modelo de individuo*

El modelo de individuo del marco de las coaliciones promotoras, (y, por extensión, la coalición como actor corporativo, como ya vimos), ha sido en gran

⁸⁴ Esto se encuentra más desarrollado en P. A. SABATIER (1993), ob.cit., p. 30. Para el aspecto metodológico, véase P. A. SABATIER (1993), ob.cit., p. 33; y H. C. JENKINS-SMITH y P. A. SABATIER (1993c), "Methodological Appendix: Measuring Longitudinal Change in Elite Beliefs Using Content Analysis of Public Documents", en P. A. SABATIER y H. C. JENKINS-SMITH, eds., ob.cit.

⁸⁵ P. A. SABATIER (1991b), ob.cit., p. 148.

⁸⁶ "Las hipótesis de las coaliciones promotoras son ricas para explicar la estructura y la estabilidad de los sistemas de creencias y el proceso de aprendizaje de políticas. Es cierto que las creencias y su estructura (cómo los individuos actualizan y cambian sus creencias, y cómo se usa y se manipula la información) afectan a la elección de las políticas públicas. Las hipótesis, sin embargo, resultan pobres para explicar cómo las creencias y el aprendizaje se trasladan, realmente, a la política pública" [E. SCHLAGER (1995), ob.cit., p. 246].

medida modificado a partir de las críticas y aportaciones, principalmente de Schlager, pero también de otros autores, y de la misma evidencia empírica.

4.2.3.1. La propuesta del marco de las coaliciones promotoras

Desde un principio se asume que los actores son instrumentalmente racionales, esto es, que buscan usar información y otros recursos para alcanzar sus fines; aunque simpatizan mucho más con la investigación en psicología cognitiva y social que con los trabajos económicos⁸⁷. “En particular, el marco de las coaliciones promotoras asume que los fines son generalmente complejos y que la capacidad de un individuo para percibir el mundo y procesar la información se ve afectada por sesgos y constricciones cognitivos”⁸⁸.

En primer lugar, el marco de las coaliciones promotoras asume que se trata de un modelo de individuo compatible con la teoría de la acción razonada:

Básicamente un modelo de utilidad esperada en el que los actores sopesan los cursos de acción alternativos en términos de su contribución a un conjunto de fines, pero en las cuales las preferencias de los grupos de referencia (tales como los miembros de la propia coalición) juegan un papel más importante que en la mayoría de los modelos utilitarios.⁸⁹

En segundo lugar, se presupone que la racionalidad es limitada más que perfecta, en el sentido de March y Simon⁹⁰: los límites cognoscitivos del decisor son limitados, como limitada es la información con la que cuenta, y la elección también se ve afectada por preferencias subjetivas y del entorno en el que se desenvuelve.

Respecto a los fines, todas las versiones del marco de las coaliciones promotoras han considerado, desde un principio, que los actores se conducen

⁸⁷ Schlager y Blomquist lo relacionan con la racionalidad procedimental de Simon [véase H. A. SIMON (1985), “Human Nature in Politics: the dialogue of Psychology with Political Science”, en *American Political Science Review* 79, 293-304, p. 294], en E. SCHLAGER y BLOMQUIST (1996), ob.cit., p. 660.

⁸⁸ P. A. SABATIER y H. C. JENKINS-SMITH (1999), ob.cit., p. 130.

⁸⁹ P. A. SABATIER (1993), ob.cit., p. 30. En este caso, Sabatier sigue la obra de I. AJZEN y M. FISHBEIN (1980), *Understanding Attitudes and Predicting Social Behavior*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.

⁹⁰ J. MARCH y H. SIMON (1958), *Organizations*. Nueva York: Wiley.

de acuerdo a un conjunto de fines orientados a la política, que incluyen prioridades de valor y concepciones sobre el bienestar de quiénes son objeto de su preocupación principal. Por tanto, las creencias más importantes son las del núcleo de la política (las que se refieren al subsistema en su totalidad) porque son más evidentes para el individuo que las creencias del núcleo profundo, y sirven como guías más eficaces para el comportamiento que las preferencias más específicas sobre la política de los aspectos secundarios.

La relación entre creencias e intereses, desde 1987, y todavía en el libro editado por Sabatier y Jenkins-Smith en 1993, se expresa de una forma bastante somera. Por un lado, se afirma que este modelo explícitamente niega la visión de que los actores están principalmente motivados por su interés en el corto plazo (de ahí que, como vimos, se niegue también la idea de que las coaliciones de conveniencia dominen el proceso de elaboración de políticas).

Por supuesto, la estabilidad de las coaliciones podría ser resultado no de creencias estables, sino, más bien, de estables intereses económicos y organizacionales. [...] Este modelo usa los sistemas de creencias, más que los 'intereses', como su punto central, porque las creencias son más inclusivas y más verificables que los intereses.⁹¹

Por otro lado, se explica que las creencias son más inclusivas y más verificables porque los modelos de intereses deben identificar un conjunto de indicadores de los medios y realizaciones necesarios para alcanzar los fines, y este conjunto de intereses, fines, relaciones causales percibidas... constituyen un sistema de creencias.

Mientras los modelos de sistemas de creencias pueden así incorporar intereses propios y organizacionales, también permiten que los actores establezcan fines en formas bastante distintas (por ejemplo, como resultado de la socialización) y, de este modo, son más inclusivos. Además, personalmente tengo grandes dificultades para especificar a priori un conjunto de intereses claro y falsable para la mayoría de los actores que encuentro en los conflictos de políticas. En su lugar, parece preferible permitir que sean los actores los que indique sus sistemas de creencias (a través de cuestionario y análisis de contenido de documentos) y, después, examinar empíricamente, en qué medida éstas cambian a lo largo del tiempo.⁹²

⁹¹ P. A. SABATIER (1987), ob.cit., p. 663, y P. A. SABATIER (1993), ob.cit., p. 28.

⁹² P. A. SABATIER (1987), ob.cit., p. 664.

Casi una década después, mantienen las ideas básicas, ya que continúan afirmando que consideran que los actores no se guían principalmente por simples fines del propio interés económico o político, ni que las preferencias del interés propio sean fáciles de averiguar. Por el contrario, se asume que los fines del actor son, normalmente, complejos y deben averiguarse empíricamente⁹³.

4.2.3.2. Las críticas constructivas

En 1995, Schlager⁹⁴ comienza realizando un elogio del modelo de individuo que maneja el marco de las coaliciones promotoras, respecto a la racionalidad instrumental (propia del análisis institucional y del desarrollo de Ostrom). Por un lado, porque, a diferencia de éste (que considera que los individuos actúan exclusivamente sobre la base de sus preferencias, fijas y exógenamente determinadas) se tienen en cuenta las creencias (que incluyen valores morales), además de las preferencias, y éstas pueden cambiar y están endógenamente determinadas. Por otro lado, porque considera que la información que reciben los actores se ve filtrada a través de los sistemas de creencias y los procesos cognitivos⁹⁵.

Acceptar el modelo de individuo que se desarrolla dentro del marco de las coaliciones promotoras no representa un rechazo de la racionalidad instrumental. Más bien, el individuo del marco de las coaliciones promotoras provee una herramienta adicional que permite explicaciones más completas y satisfactorias de algunos aspectos de los procesos de elaboración e implantación de políticas que la racionalidad instrumental simplemente no puede proveer. [...] Las parsimoniosas asunciones de la racionalidad instrumental (preferencias fijas y definidas exógenamente como la única fuerza que motiva a los individuos a actuar y el uso objetivo de la información) limitan las explicaciones del comportamiento humano.⁹⁶

⁹³ P. A. SABATIER (1998), ob.cit., p. 109, y P. A. SABATIER y H. C. JENKINS-SMITH (1999), ob.cit., p. 130.

⁹⁴ E. SHLAGER. (1995), ob.cit., p. 253.

⁹⁵ Una comparación sencilla, a través de una tabla, entre estos modelos y la elección estructural de Moe, se encuentra en E. SHLAGER y W. BLOMQUIST (1996), ob.cit., p. 659.

⁹⁶ E. SHLAGER (1995), ob.cit., p. 254. Schlager pone como ejemplo de esto las posibilidades de solución que el marco de las coaliciones promotoras puede ofrecer al problema del comportamiento cooperativo.

Sin embargo, también hubo críticas para al marco de las coaliciones promotoras. Principalmente, se consideró un error el hecho de subsumir la noción de preferencias o intereses en el concepto de sistema de creencias, y ello, por dos razones. Primero, porque al considerar los sistemas de creencias de los miembros individuales de una coalición promotora como homogéneos, sus intereses aparecen como homogéneos, también. Sin embargo,

En algunas situaciones, los intereses de los miembros de una coalición están en conflicto, incluso aunque continúen compartiendo un conjunto central de creencias. Estos conflictos entre los miembros de una coalición promotora con frecuencia contribuyen al cambio en la política pública, pero esto no es una de las fuentes de cambio en las políticas que se identifique en las explicaciones actuales del enfoque. Al fracasar en la explicación de los intereses o preferencias de los miembros individuales de las coaliciones promotoras, el enfoque no puede explicar las escisiones causadas no por diferencias en el aprendizaje de las políticas, sino por diferencias esenciales en los intereses.⁹⁷

Además, al no tratar de modo diferenciado los intereses, entre los factores que motivan la acción individual, el marco de las coaliciones promotoras se queda sin base para la predicción o explicación del comportamiento estratégico y oportunista. “Al obviar la noción del comportamiento estratégico motivado por el interés, el marco de las coaliciones promotoras puede no ser capaz de dar cuenta de la variedad de estructuras institucionales que se encuentra en el sector público”⁹⁸.

4.2.3.3. La respuesta a las críticas

En los trabajos que los autores del marco de las coaliciones promotoras publican en 1998 y 1999, se afrontan estas críticas. La consecuencia principal es el mayor desarrollo de un modelo de individuo y un tratamiento más detenido a la relación entre intereses y creencias.

⁹⁷ E. SHLAGER y W. BLOMQUIST (1996), ob.cit., p. 661.

⁹⁸ E. SHLAGER y W. BLOMQUIST (1996), ob.cit., p. 661.

Hay que destacar cómo el marco de las coaliciones promotoras pasa a considerar la necesidad de su modificación para incluir el bienestar individual (y/u organizacional) junto al sistema de creencias de la política⁹⁹:

El líder de un grupo medioambiental, por ejemplo, debe preocuparse de las necesidades organizacionales de su grupo tanto como de la traslación del sistema de creencias sobre la política que tiene la organización a la política gubernamental. Fracasas en reconocer el papel del interés propio de los individuos y las organizaciones es uno de las razones críticas por las que las versiones anteriores del marco de las coaliciones promotoras habían subestimado la dificultad de fraguar coaliciones efectivas entre actores con las mismas ideas.¹⁰⁰

Por otro lado, se hace una presentación mucho más amplia del conjunto de sesgos y constricciones cognitivos que el marco de las coaliciones promotoras tiene en cuenta para perfilar su modelo de individuo y que se concretan en tres aspectos.

En primer lugar, se asume que la capacidad de los actores para procesar y analizar información es limitada, lo que incentiva el uso de heurísticas como guías para las situaciones complejas. “Una de las implicaciones es que las creencias del núcleo de la política (a causa de que son muy generales en extensión y, por tanto, muy visibles) proveen unas guías más eficientes sobre una amplia variedad de situaciones, que las que proveen los aspectos secundarios”¹⁰¹. De ahí, que el marco de las coaliciones promotoras considere que el núcleo de las política provee el aglutinador principal de las coaliciones¹⁰².

En segundo lugar, se asume que los actores dan más peso a las pérdidas que a las ganancias, de modo que recuerdan más los fracasos que las victorias, y, esto conlleva a la “tendencia de los actores de las políticas

⁹⁹ Influencia de Schlager y Blomquist (1996), ob.cit., páginas 661-664.

¹⁰⁰ P. A. SABATIER (1998), ob.cit., p. 111, o P. A. SABATIER y H. C. JENKINS-SMITH (1999), ob.cit., p. 135.

¹⁰¹ P. A. SABATIER y H. C. JENKINS-SMITH (1999), ob.cit., p. 131.

¹⁰² M. ZAFONTE y P. A. SABATIER (1998), ob.cit.

públicas, particularmente en situaciones que incluyen conflicto frecuente, a ver a sus opositores como más poderosos de lo que probablemente son”¹⁰³.

En tercer lugar, se asume, de acuerdo con las teorías de la atribución y disonancia cognitiva¹⁰⁴, que en los temas relevantes, las percepciones de los actores se ven fuertemente filtradas por sus creencias normativas y perceptivas preexistentes, de modo que éstos constituyen una lente a través de la cual los actores perciben el mundo.

Por último, no podemos dejar de recordar la importancia que el modelo de individuo tiene en este marco teórico, como ya hemos visto al tratar el concepto de coalición promotora. En concreto, las dos últimas asunciones sobre sesgos y constricciones juegan un papel importante en la cohesión del grupo y su estabilidad a lo largo del tiempo.

Puesto que las coaliciones, por definición, comparten un conjunto de creencias del núcleo de la política, los actores de diferentes coaliciones percibirán el mundo a través de lentes distintas y, así, con frecuencia interpretarán una muestra determinada de evidencia de modos distintos.¹⁰⁵

También se trata de aspectos que generan desconfianza respecto a las personas de las otras coaliciones. Si ven tan distintos tales datos “fácticos”, será que tienen motivaciones dudosas, cuestionables. Si esto, además lo combinamos con la tendencia a recordar más las pérdidas que las victorias de la primera asunción, es fácil que una situación conflictiva se convierta en un mutuo *devil-shift*, al que ya hicimos referencia.

¹⁰³ Como ya aparecía en P. A. SABATIER (1987), ob.cit. Ahora hacen alusión a la *prospect theory* de G. QUATTRONE y A. TVERSKY (1988), “Contrasting Rational and Psychological Analysis of Political Choice”, en *American Political Science Review* 82, 719-736 [P. A. SABATIER y H. C. JENKINS-SMITH (1999), ob.cit., p. 131].

¹⁰⁴ Concepto formulado por el psicólogo Leon Festinger en 1957 sobre el que posteriormente se han publicado múltiples estudios. La disonancia cognitiva Hace referencia a la incongruencia o desarmonía interna del sistema de creencias de una persona, de modo que cuando se produce la persona se ve automáticamente motivada para esforzarse en reducir dicha disonancia a fin de devolver la coherencia interna a su sistema de creencias. Una manifestación de ese esfuerzo podría ser resistirse a ver la realidad.

¹⁰⁵ P. A. SABATIER y H. C. JENKINS-SMITH (1999), ob.cit., p. 131.

Como resultado, la resolución del conflicto entre coaliciones es más difícil de predecir que lo que los clásicos modelos del actor racional predecirían. También, las coaliciones tienden a permanecer más diferenciadas y más estables en su composición a lo largo del tiempo¹⁰⁶.

4.2.4. El papel de las ideas a través del aprendizaje orientado a las políticas

Ya hemos visto el concepto de sistemas de creencias, que viene a ser el concepto en el que se operativizan las ideas en el marco de las coaliciones promotoras. Ahora, nos detenemos en el papel que juega el aprendizaje, pues precisamente es éste y los aspectos cognitivos en general, la parte del contenido de las ideas a las que presta mayor atención el marco de las coaliciones promotoras.

Efectivamente, tal vez el aspecto más ambicioso del marco de las coaliciones promotoras es la integración de la literatura sobre la utilización del conocimiento y la literatura sobre el cambio en las políticas públicas. En el fondo, o, al menos, en el origen, se trata de un marco conceptual para demarcar el papel que juega el análisis de políticas en el aprendizaje orientado a las políticas y el papel que juega tal aprendizaje, por tanto, en el cambio de las políticas a lo largo de periodos de una década o más¹⁰⁷.

Uno de los aspectos más influyentes de la versión del marco de las coaliciones promotoras de los años 1987-88, fue su afirmación de que el cambio en las políticas no es simplemente el resultado de la competición entre diversos intereses entre los que los recursos financieros y las reglas institucionales son críticos, sino más bien que el aprendizaje orientado a las políticas dentro y entre las coaliciones es un aspecto importante del cambio en las políticas (Sabatier 1987, 1988; Jenkins-Smith 1988, 1989).¹⁰⁸

Diversos estudios han tendido a confirmar este argumento, que desarrollamos a continuación, aunque también este aspecto del marco de las coaliciones promotoras ha experimentado cierta evolución y precisiones, especialmente, en lo que se refiere al aprendizaje entre coaliciones.

¹⁰⁶ P. A. SABATIER y H. C. JENKINS-SMITH (1999), ob.cit., p. 132.

¹⁰⁷ P. A. SABATIER (1987), ob.cit.

¹⁰⁸ P. A. SABATIER (1988), ob.cit., p. 117.

4.2.4.1. Elementos básicos del aprendizaje orientado a las políticas

Siguiendo a Heclo¹⁰⁹, el marco de las coaliciones promotoras considera que el aprendizaje orientado a las políticas es el conjunto de alteraciones relativamente resistentes de pensamiento o de intenciones de comportamiento, que son resultado de la experiencia, y que están relacionados con la obtención y revisión de preceptos del sistema de creencias de individuos o colectividades¹¹⁰ (tales como las coaliciones promotoras) y, por tanto, de los objetivos de la política¹¹¹.

En el marco de las coaliciones promotoras, la preocupación se centra en indagar si la información técnica, la investigación en principio sin fines políticos y el mismo análisis de políticas (como consultoría externa de la Administración¹¹²) generan o no un aprendizaje en los actores de los procesos de políticas, cuáles son las mejores condiciones para que dicho aprendizaje se produzca, y si tal aprendizaje juega un papel en el cambio de dichas políticas. De hecho, el marco de las coaliciones promotoras no habla de aprendizaje sin más, sino del aprendizaje orientado a las políticas¹¹³.

¹⁰⁹ H. HECLLO (1974), ob.cit., p. 306.

¹¹⁰ “Desafortunadamente, la teoría del aprendizaje se ha concentrado, casi exclusivamente, en el aprendizaje de los individuos [...]. Hablar del aprendizaje de la sociedad o de grupos no debería implicar la reificación de la sociedad en una única mente orgánica que responde a estímulos globales. El aprendizaje social es creado sólo por individuos, pero solos y en interacción, estos individuos adquieren y producen modelos cambiantes de acción colectiva” [H. HECLLO (1974), ob.cit., p. 306].

¹¹¹ Puede ser interesante invitar a apreciar la relación más o menos obvia que la consideración del aprendizaje orientado a las políticas tiene con el reconocimiento del papel que juega el *path-dependence*. Véanse, por ejemplo, las páginas 5, 304-306 y 315 de H. HECLLO (1974), ob.cit.

¹¹² En este ámbito existe cierta particularidad europea, respecto a los Estados Unidos, en el sentido una menor "confianza en el asesoramiento externo para el tratamiento de problemas públicos" [B. J. NELSON (1996/2001), "Políticas públicas y administración: una visión general", en R. GOODIN y H-D. KLINGEMANN, eds., *Nuevo manual de Ciencia Política*. Madrid: Istmo, p. 799]. Tal vez por una mayor conciencia de diferenciación entre los ámbitos públicos y privados, que afecta, claramente a las posibilidades de ser y de éxito de la consultoría externa. Véase C. RAMIÓ (2002), “El impacto de la actividad de consultoría sobre la capacidad institucional de los organismos públicos de los países de América Latina”, en *VII Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Lisboa, del 8 al 11 de octubre.

¹¹³ De hecho, si Hecllo es considerado el introductor del concepto de aprendizaje político (*political-learning*), Sabatier lo es del de aprendizaje orientado a las políticas (*policy-oriented learning*). Véase C. J. BENNETT y M. HOWLETT (1992), “The lessons of learning: Reconciling theories of policy learning and policy change”, en *Policy Sciences* 25, 275-294. en este trabajo también aparecen las aportaciones de Hall (y su concepto de aprendizaje social, que expone en el artículo citado más arriba); de Rose, y de Etheredge, respecto al papel del aprendizaje en el cambio de las políticas.

Primero se aprecia si los actores han aprendido (generándose un cambio en sus sistemas de creencias); después, si ese cambio se traslada o no a la política pública. En ese sentido, observamos que los autores del marco de las coaliciones promotoras no pueden estar de acuerdo con la idea de que “pueda ser imposible observar la actividad de aprendizaje aislada del cambio que se quiere explicar. Sólo podemos saber que el aprendizaje ha tenido lugar porque un cambio en la política pública ha tenido lugar”¹¹⁴. De acuerdo con la anterior definición de aprendizaje, éste es diferente de su implementación en una política pública; de hecho, analizar qué obstáculos impiden la puesta en práctica de lo que ha sido aprendido es una línea abierta a la investigación.

De nuevo, la relevancia de Heclo se muestra con nitidez. Hall¹¹⁵ nos recuerda que el concepto de *policymaking* como aprendizaje social, que ha tomado fuerza en las concepciones más recientes del proceso de políticas, hunde sus raíces en la teoría de la organización y la cibernética¹¹⁶. Sin embargo, considera que la formulación que ha tenido la mayor influencia sobre las teorías del Estado es la presentada por Heclo en su trabajo sobre la elaboración de las políticas sociales en Gran Bretaña y Suecia. Un concepto de aprendizaje, además, que implica el énfasis en el papel de las ideas en el proceso de elaboración de las políticas.

El marco de las coaliciones promotoras hereda la importancia dada por Heclo a los aspectos cognitivos o de aprendizaje que se producen dentro del subsistema, pero aporta (tras distinguir los aspectos nucleares y secundarios de los sistemas de creencias y de la propia política) la idea fundamental de que si bien el aprendizaje puede alterar los aspectos secundarios, el cambio en los aspectos nucleares es resultado, generalmente, de perturbaciones en factores no cognitivos. Es decir, el marco de las coaliciones promotoras se aleja

¹¹⁴ C. J. BENNET & M. HOWLETT (1992), ob.cit., p. 290.

¹¹⁵ P. A. HALL (1993), “Policy Paradigms, Social Learning, and the State. The Case of Economic Policymaking in Britain”, en *Comparative Politics* 25, 3, 275-296, p. 276.

¹¹⁶ Efectivamente, a partir de ese origen, el estudio del aprendizaje ha experimentado una clara bifurcación. En la literatura del *management*, la cuestión del aprendizaje ha sido tratada muy ampliamente, y, por tanto, desde múltiples ángulos; sin embargo, es constante su visualización desde una perspectiva estratégica, que tiene como finalidad última el incremento de la eficacia organizacional en un entorno competitivo.

explícitamente de Heclo en "su concepción de las dinámicas del aprendizaje orientado a las políticas"¹¹⁷.

De hecho, es probable, que la aportación más importante que el marco de las coaliciones promotoras hace a la literatura del uso del conocimiento, provenga de la vinculación que realiza entre los procesos de aprendizaje y la estructura y el funcionamiento de los sistemas de creencias, en el papel que éstos juegan como plantilla de las políticas públicas. Pues, como ya vimos, la posibilidad de colocar las creencias (como mapas cognitivos) y las políticas sobre la misma plantilla, suministra una herramienta para apreciar la influencia de varios actores a lo largo del tiempo, y, particularmente, el papel de la información sobre el cambio en las políticas. Esto es especialmente relevante si tenemos en cuenta que el estudio del aprendizaje se ha encontrado en una situación de sobreteorización, por un lado, y subaplicación, por otro¹¹⁸.

No cabe duda que la aportación de Heclo supone uno de los pocos casos en los que sí se establece una vinculación entre la literatura politológica centrada en los procesos de las políticas públicas y la importancia de la información técnica, y, especialmente, del papel que juega el aprendizaje. Precisamente, cuando Sabatier y Jenkins-Smith utilizan o se hacen eco de las principales contribuciones de la literatura existente sobre la utilización del conocimiento¹¹⁹ (es decir, la que trata cómo los encargados de elaborar las políticas públicas utilizan el análisis de políticas y otras formas de información relativamente técnica) se sorprenden de que su desarrollo se haya producido, en gran parte, de modo independiente de la literatura de la Ciencia política centrada en los factores que afectan a los procesos de políticas públicas, pues, consideran, que tal información es uno de esos factores.

¹¹⁷ P. A. SABATIER (1988), ob.cit., p. 135.

¹¹⁸ C. J. BENNETT y M. HOWLETT (1992), ob.cit., p. 288.

¹¹⁹ Destacan entre los mayores hallazgos de tal literatura del conocimiento: 1, el que las diferencias culturales substanciales impiden la interacción entre investigadores y funcionarios gubernamentales; 2, la "función esclarecedora" a través de la alteración gradual de conceptos y asunciones de los elaboradores de las políticas a lo largo del tiempo; 3, el uso del análisis de políticas por razones no substantivas, tales como realzar la credibilidad de la organización (el *occupy "turf"*) y retrasar decisiones no deseadas; 4, si los investigadores y analistas de políticas desean tener un impacto significativo en la política, generalmente deberán abandonar el papel de "técnicos neutrales" y, en su lugar, adoptar el de "promotor" [H. C. JENKINS-SMITH y P. A. SABATIER (1993a), ob.cit., p. 4].

Respecto a cuál puede ser el contenido del aprendizaje, qué se puede aprender, el marco de las coaliciones promotoras considera que el aprendizaje orientado a las políticas puede versar sobre una diversidad de temas. Los más importantes serían: la mejora de la comprensión que uno tiene del estado de las variables definidas como importantes por el propio sistema de creencias; el refinamiento de nuestra comprensión de las relaciones lógicas y causales del interior de los sistemas de creencias (lo cual es típico que se centre en la investigación de los mecanismos causales necesarios para alcanzar los valores centrales); y, la identificación y respuesta a los desafíos al propio sistema de creencias. "El aprendizaje orientado a las políticas es, por tanto, en proceso continuo de investigación y adaptación motivados por el deseo de realizar las creencias del núcleo de la política"¹²⁰.

Si nos planteamos, pues, la debatida pregunta de si el aprendizaje puede afectar también a ese núcleo de la política y, por tanto, a aspectos, con una carga normativa muy importante (vinculados directamente a los fines a conseguir más que a los medios sobre cómo conseguirlos¹²¹), la respuesta es básicamente negativa. "A causa de la resistencia al cambio de las creencias centrales, [...], tal *aprendizaje orientado a las políticas* queda normalmente confinado a los aspectos secundarios de los sistemas de creencias"¹²². Esto se explica

Por qué el núcleo de la política pública se nutre en gran medida de cuestiones que son fundamentalmente normativas (y, por tanto, claramente alejadas de desafío empírico directo), mientras los aspectos secundarios consisten en cuestiones más susceptibles al cambio basado en la evidencia empírica.¹²³

¹²⁰ P. A. SABATIER (1988), ob.cit., p. 151.

¹²¹ En ese sentido se presenta la distinción entre el *instrumental policy learning* (dirigido a los instrumentos de la política) y el *social policy learning* (dirigido a la definición del problema y los fines de la política), en términos de P. MAY (1992), "Policy Learnig and Failure", en *Journal of Public Policy* 12, 4, 331-354. El *political learning* al que también se refiere lo considero otro tipo de aprendizaje instrumental referido a aspectos menos técnicos y más políticos, pero también encaminado al logro de los objetivos de políticas propios.

¹²² H. C. JENKINS-SMITH y P. A. SABATIER (1993a), ob.cit., p.5.

¹²³ H. C. JENKINS-SMITH y P. A. SABATIER (1993b), p. 44.

Cuando los actores se encuentran con constricciones u oportunidades, intentan responder de modo coherente con su núcleo de política. Además, el filtro perceptivo, que es un componente fundamental del modelo de individuo del marco de las coaliciones promotoras, hace que los actores se opongan a la información que sugiere “que sus creencias del núcleo profundo o del núcleo de la política, pueden ser nulas y/o inasequibles, y, normalmente, usarán análisis de políticas formal para apoyar y elaborar esas creencias (o atacar a los puntos de vista de sus oponentes)”¹²⁴.

Por todo ello, el cambio en esos componentes importantes de los sistemas de creencias de una coalición (el núcleo de la política), es probable que requiera la acumulación gradual de evidencia sobre un largo periodo de tiempo, a través de la ‘función esclarecedora’¹²⁵ de la investigación de políticas y la investigación científica. Aunque, ya hemos visto, que la acumulación de tal evidencia no es, por sí sola, suficiente para alterar los aspectos centrales de la *política pública*. Tales alteraciones requieren cambios en la distribución de los recursos políticos de los actores del subsistema, que provienen de sacudidas externas a éste. En concreto, se llega a afirmar que “los cambios en los elementos centrales de las políticas públicas requieren la sustitución de una coalición dominante por otra”¹²⁶.

En definitiva, aunque los sucesos exógenos o las actividades de los oponentes pueden, eventualmente, forzar el examen de creencias centrales, la mayor parte del aprendizaje se manifiesta en los aspectos secundarios de un sistema de creencias o de un programa gubernamental.

¹²⁴ P. A. SABATIER (1998), ob.cit., páginas 104-105.

¹²⁵ Como ya dijimos, se trata de un concepto tomado de Weiss, quien lo desarrolla detenidamente en C. H. WEISS (1977b), “Research for Policy’s Sake: The Enlightenment Function of Social Research”, en *Policy Analysis* 3, 531-545. En ese artículo, la autora resume este concepto con las palabras siguientes: “Los datos de tres estudios recientes sugieren que el uso principal de la investigación social no es la aplicación de los datos específicos a las decisiones específicas. Más bien, los que elaboran las decisiones gubernamentales tienden a usar la investigación indirectamente, como una fuente de ideas, información y orientaciones hacia el mundo. Aunque el proceso no es fácilmente discernible, a lo largo del tiempo puede tener efectos profundos en la política pública. Incluso la investigación que desafía valores corrientes y lo políticamente factible, es juzgada útil por los decisores”. Precisamente, tal vez sea la obra editada por esta autora [C. H. WEISS, ed. (1977a), *Using Social Research in Public Policy Making*. Lexington, Massachusetts: Lexington Books] la que ofrezca una imagen global más completa sobre este tema, intentando responder a las preguntas de cuándo, cómo y dónde, la investigación social tiene efectos, y qué clase de efectos, en los procesos de políticas públicas.

¹²⁶ H. C. JENKINS-SMITH y P. A. SABATIER (1993a), ob.cit., páginas 5-6.

4.2.4.2. El uso promotor del análisis y el aprendizaje

El marco de las coaliciones promotoras asume que el aprendizaje orientado a las políticas es instrumental, esto es, que los miembros de diversas coaliciones buscan entender mejor el mundo de cara a promover sus objetivos en la política pública. Las coaliciones buscan aprender cómo funciona el mundo y los efectos de las diversas intervenciones gubernamentales, de cara a alcanzar sus fines a lo largo del tiempo.

Todo este proceso de aprendizaje orientado a las políticas se produce en el escenario del proceso político, donde las personas compiten en la asignación de valores a través de los instrumentos del poder político (caracterizado por contar, aunque sea como último recurso, con el uso de la fuerza) en su beneficio. Por tanto, "este proceso no es una búsqueda desinteresada de la *verdad*"¹²⁷.

Las coaliciones promotoras, particularmente si no son dominantes, tienen importantes incentivos para dedicarse al aprendizaje orientado a las políticas. Algunos de los más importantes pueden ser:

- a) La mejora de la propia comprensión que uno tiene sobre el status de los fines y otras variables identificadas como importantes por el sistema de creencias de uno, por ejemplo ideando sistemas para comprobar que no se están produciendo brechas (*gaps*) de implantación desmesuradas.
- b) El refinamiento de la propia comprensión que uno tiene acerca de las relaciones lógicas y causales internas al sistema de creencias, de cara a obtener mecanismos mejores para el alcance de valores centrales.
- c) La identificación y respuesta a los desafíos que se le presentan al sistema de creencias propio por parte de hechos exógenos, la pérdida de recursos, la actividad de los oponentes, etcétera.

¹²⁷ H. C. JENKINS-SMITH y P. A. SABATIER (1993b), ob.cit., p. 45.

Por otro lado, Sabatier y Jenkins-Smith consideran que al menos cuatro principios gobiernan el papel que juega el análisis de políticas (o la información técnica) en el aprendizaje orientado a las políticas y, eventualmente, en el cambio en las mismas:

Primero, generalmente, el análisis es estimulado bien por amenazas a los valores centrales, bien por las oportunidades percibidas para alcanzar dichos valores. Segundo, el papel crucial de la información técnica es alertar a la gente del extremo en el cual una situación dada afecta a sus intereses y sus valores. Tercero, una vez que los actores políticos han desarrollado una posición sobre un tema de políticas públicas, el análisis se usa principalmente de un modo *promotor*, esto es, para justificar y elaborar esa posición [...]. Cuarto, los actores, generalmente, encuentran necesario ensartarse en un debate analítico (esto es, presentar argumentación técnica de sus posiciones) para tener éxito en la traslación de sus creencias en la política pública en cuestión.¹²⁸

La idea fundamental es que en los sistemas con poder disperso¹²⁹ es difícil desarrollar una posición mayoritaria a través del puro ejercicio del poder. Por ello, suele ser necesario convencer a los otros actores de la bondad de nuestra posición y las consecuencias de las otras alternativas. Esto no sólo de aborda con el proceso de argumentación descrito por Majone¹³⁰, sino, especialmente, a través de la utilización de la información, el análisis, la investigación, y, por tanto, el aprendizaje.

Sin embargo, el conocimiento no surge de repente, se convierte en universalmente aceptado y sugiere cambios unívocos en la acción del gobierno; sino que encontrará la oposición de quienes perciben que se desafía su visión del problema y sus intereses pueden ser negativamente afectados¹³¹.

¹²⁸ H. C. JENKINS-SMITH y P. A. SABATIER (1993b), ob.cit., p. 45.

¹²⁹ No es necesario recordar que el marco de las coaliciones promotoras está concebido para su aplicación en sistemas democráticos.

¹³⁰ G. MAJONE (1989/1997), ob.cit.

¹³¹ Por ejemplo, si nos ceñimos a los procesos de consultoría externa por parte de la administración pública, se observa que uno de los obstáculos radica en el recelo que despierta en los funcionarios públicos la figura de los consultores y sus aportaciones [C. RAMIÓ (1997), “Las auditorías de gestión: La evaluación de las dimensiones organizativas en la Administración pública”, en C. ALBA y F. J. BANACLOCHA, coords., *El sistema político local. Un nuevo escenario de gobierno*. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid y Boletín Oficial del Estado, p. 102]. Para más detalle véase C. RAMIÓ (2002), ob.cit.

Este proceso es el que se refleja en el cuadro 3, sobre las fases iniciales de las interacciones analíticas entre coaliciones.

4.2.4.3. Cómo se produce el aprendizaje

Para Sabatier¹³², sólo los individuos pueden aprender; cuando se habla del aprendizaje de las coaliciones se es consciente de la utilización de una metáfora. A su vez, al tratar el proceso de aprendizaje se distingue entre el aprendizaje dentro de una misma coalición promotora y, por tanto, básicamente, un mismo sistema de creencias; y, el aprendizaje entre coaliciones, en el que el marco de las coaliciones promotoras se ha detenido mucho más. Esto es así porque desde los orígenes del enfoque¹³³, se asume que el aprendizaje entre los miembros de una misma coalición se muestra como relativamente poco problemático.

Aprendizaje en los sistemas de creencias

Se observa que los cambios en los sistemas de creencias de las personas que están dentro de una coalición o, más ampliamente, dentro del subsistema, serán función de diversos procesos distintos, incluyendo los siguientes como los más relevantes:

1, El aprendizaje individual y el cambio de actitudes; 2, la difusión de nuevas creencias y actitudes entre los individuos; 3, los movimientos de los individuos dentro de cualquier colectividad; 4, las dinámicas de grupo, tales como la polarización de grupos homogéneos o grupos en conflicto; y, 5, las reglas para la unificación/agregación de preferencias y para la promoción (o el impedimento) de la comunicación entre los individuos.¹³⁴

Se entiende que los cambios en los sistemas de creencias de una coalición, generalmente, comenzarán con el aprendizaje de los individuos;

¹³² P. A. SABATIER (1987), ob.cit., p. 671 y 185. Respecto a las diferentes respuestas a la pregunta de quién aprende, véase E. STERN (1997), "Crisis and Learning: a Conceptual Balance Sheet", en *Crisis and Learning* 5, 2, 69-86, p. 70.

¹³³ "Desde que se asume que el aprendizaje entre los miembros de una misma coalición no es relativamente problemático, la atención se ha centrado en la identificación de las condiciones para el aprendizaje entre coaliciones" [P. A. SABATIER (1988), ob.cit., p. 118].

¹³⁴ H. C. JENKINS-SMITH y P. A. SABATIER (1993b), ob.cit., p. 42.

encontrarán, primero, la resistencia de las dinámicas de grupo; y, después, serán difundidas a través del mismo. La difusión dependerá de la cantidad de movimientos de personal, la compatibilidad de la información con las creencias existentes, lo persuasiva que sea la evidencia y las presiones políticas que haya para el cambio.

Entre las posibles formas de aprendizaje¹³⁵, e marco de las coaliciones promotoras se refiere especialmente a la experiencia porque considera que el aprendizaje orientado a las políticas, generalmente, supone la experiencia que da la implementación. La falta de satisfacción con la utilización de un mecanismo de implementación específico, llevará a los que propusieron el programa a reexaminar su estrategia.

Sin embargo, el aprendizaje a partir de la experiencia es muy difícil en un mundo donde las brechas de implantación son difíciles de medir, las teorías causales bien desarrolladas son con frecuencia escasas, la experimentación controlada es virtualmente imposible, los opositores hacen todo lo posible por embrollar la situación, e, incluso los motivos de los aliados son, con frecuencia, sospechosos a causa de las rivalidades personales y organizacionales.¹³⁶

Esto es lo que los autores del marco de las coaliciones promotoras denominan la ambigüedad de la experiencia¹³⁷. Lo cierto, es que, pese a todo, el aprendizaje se produce. “En un mundo de recursos escasos, aquellos que no aprenden se sitúan en una posición de desventaja competitiva en la realización de sus fines”¹³⁸.

El aprendizaje entre sistemas de creencias

Dentro de las relaciones entre colaciones promotoras (concebidas como sintetiza en el cuadro 3) se produce el aprendizaje entre los sistemas de creencias de esas distintas coaliciones. El estudio de dicho proceso de aprendizaje entre sistemas de creencias diferentes trata de identificar las condiciones bajo las cuales es probable que se produzca un debate analítico

¹³⁵ E. STERN (1997), ob.cit., p. 70 y siguientes.

¹³⁶ H. C. JENKINS-SMITH y P. A. SABATIER (1993b), ob.cit., p. 44.

¹³⁷ Véase, P. A. SABATIER (1988), ob.cit., p. 151.

¹³⁸ H. C. JENKINS-SMITH y P. A. SABATIER (1993b), ob.cit., p. 44.

productivo entre miembros de diferentes coaliciones promotoras. El indicador de que tal tipo de debate se ha producido es el hecho de que ambas coaliciones lleguen a alterar aspectos centrales de sus sistemas de creencias, o, al menos, aspectos secundarios muy importantes, como resultado del diálogo más que por un cambio en las condiciones externas.

Según los autores, la probabilidad de tal aprendizaje es función de al menos tres variables: primero, el nivel de conflicto (que refleja el grado de incompatibilidad de las creencias centrales de las coaliciones que compiten); segundo, la medida en que el tema se pueda tratar de modo analítico; y, tercero, la naturaleza del foro de análisis, si es más abierto o más profesional. Todo ello se refleja en las primeras cuatro hipótesis que el marco de las coaliciones promotoras dedica al aprendizaje:

Hipótesis 8 (sobre el aprendizaje). El aprendizaje orientado a las políticas entre sistemas de creencias es más probable cuando hay un nivel intermedio de conflicto informado entre las dos coaliciones. Esto requiere que:

- a. Cada coalición tenga los recursos técnicos para participar en el debate, y que
- b. El conflicto sea entre aspectos secundarios de uno de los sistemas de creencias y elementos nucleares del otro, o, alternativamente, entre importantes aspectos secundarios de ambos sistemas de creencias.

Hipótesis 9 (sobre el aprendizaje). Los problemas para los cuales existen teoría y datos cuantitativos aceptados son más conducentes al aprendizaje orientado a las políticas entre sistemas de creencias, que esos en los cuales los datos y la teoría son generalmente cualitativos, bastante subjetivos, o faltan totalmente.

Hipótesis 10 (sobre el aprendizaje). Los problemas que incluyen sistemas naturales son más conducentes al aprendizaje orientado a las políticas que aquellos que incluyen sistemas puramente sociales o

políticos, porque, en los primeros, muchas de las variables críticas no son estratégicas en sí mismas y porque la experimentación controlada es más factible.

Hipótesis 11 (sobre el aprendizaje). El aprendizaje orientado a las políticas entre sistemas de creencias es más probable cuando existe un foro que es:

- a. Suficientemente prestigioso para forzar a los profesionales de las distintas coaliciones a participar; y
- b. Dominado por normas profesionales.

En 1993, el estudio de caso sobre política energética de Jenkins-Smith y St. Clair¹³⁹ llevó a una nueva hipótesis:

Hipótesis 12 (sobre aprendizaje). Incluso cuando la acumulación de información técnica no cambia los puntos de vista de la coalición opositora, puede tener importantes impactos en la política, al menos en el corto plazo, al alterar los puntos de vista de los *policy brokers* o de otros funcionarios gubernamentales importantes.

El impacto de tal aprendizaje depende de la influencia que tenga el funcionario para poder cambiar la política realmente y lograr que tal cambio permanezca.

Por último, a partir de la hipótesis de que la profesionalidad de los foros facilita el aprendizaje entre coaliciones, Sabatier y Zafonte¹⁴⁰ desarrollaron un número de hipótesis suplementarias respecto a las características de un foro exitoso, definiendo a éste como aquél en el cual se alcanza el consenso entre científicos previamente en desacuerdo sobre las cuestiones técnicas de la

¹³⁹ H. C. JENKINS-SMITH y G. K. ST. CLAIR (1993), ob.cit.

¹⁴⁰ P. A. SABATIER y M. ZAFONTE (1997), "Policy Oriented Learning Between Coalitions: Characteristics of Successful Professional/Scientific Fora", *paper* presentado en los encuentros de la American Association for the Advancement of Science, Seattle, February. Ante la imposibilidad de encontrar dicho texto, sólo puedo remitir a lo publicado en P. A. SABATIER y JENKINS-SMITH (1999), ob.cit., páginas 146-147.

política pública, previamente planteadas, y cuyas decisiones son aceptadas por la mayoría de las coaliciones participantes. Además, sus características fundamentales están referidas a:

1. La composición: el foro debe estar compuesto por científicos claramente asociados a cada una de las coaliciones principales, y por científicos neutrales, uno de los cuales debe ocupar la presidencia.
2. La fundación: para que el foro sea creíble, su fundación no debe venir de fuentes dominadas por una coalición específica, sino por una fundación, un cuerpo legislativo en el que todas las coaliciones están representadas o múltiples agencias que representan a diversas coaliciones.
3. La duración: el foro debe reunirse al menos media docena de veces a lo largo de un año.
4. Contexto de la consideración general como inaceptable de una paralización de la política: un foro será exitoso sólo cuando cada una de las coaliciones considere que la continuación del *status quo* es inaceptable, ya que cualquiera que considere el status quo como aceptable no deseará adoptar los riesgos que conllevan los cambios importantes en las creencias de la política. El compromiso real, o el verdadero éxito de un foro, requiere que tanto los científicos quieran alterar sus percepciones relevantes como que las coaliciones hagan un cambio relevante en sus preferencias de política.

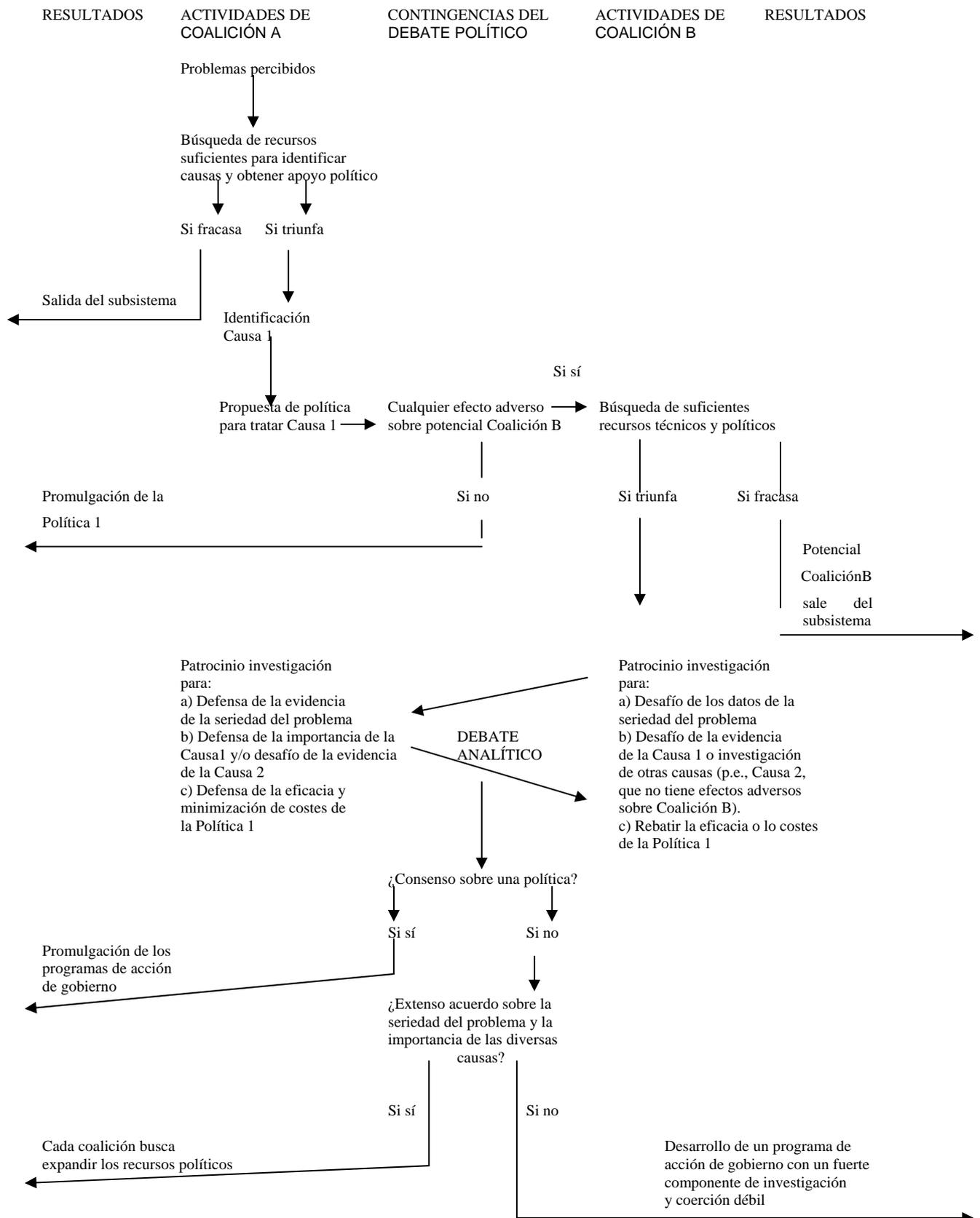
A causa de que es difícil que se den estas cuatro condiciones, los foros profesionales exitosos serán relativamente raros.

Esto sería particularmente cierto en los sistemas políticos descentralizados como los Estados Unidos, donde las coaliciones que no están de acuerdo con las conclusiones de un foro profesional tienen *numerosos* lugares de apelación (tribunales, órganos legislativos, agencias a diferentes niveles de gobierno) con distintas posiciones. Así, las coaliciones no satisfechas pueden casi siempre encontrar al menos una vía de apelación que bloqueará substancialmente o retrasará la implementación de la nueva política. En sistemas más centralizados, tales como el del Reino Unido, donde los caminos de apelación están restringidos, es posible que una coalición

cambie una política simplemente convenciendo a un *policy broker* de los méritos de su punto de vista sin tener que cambiar las perspectivas de la(s) otra(s) coalición(es).¹⁴¹

¹⁴¹ P. A. SABATIER y JENKINS-SMITH (1999), ob.cit., páginas 146-147.

Cuadro 3: Interacciones analíticas entre coaliciones promotoras: fases iniciales¹⁴²



¹⁴² P. A. SABATIER (1988), ob.cit., p. 153, o H. C. JENKINS-SMITH y P. A. SABATIER (1993b), ob.cit., p. 46.

Capítulo 5. Las políticas sobre drogas: la importancia de los elementos de valor

En el capítulo anterior hemos visto la gran dedicación que el marco de las coaliciones promotoras concede al aprendizaje, especialmente referido a la información técnica, al ámbito cognitivo. Esto llevó a que algunos autores plantearan si el marco de las coaliciones promotoras era un modelo útil para aquellos dominios de políticas (como los del aborto, control de armas, derechos humanos, derechos homosexuales, religión en la escuela, políticas de género, todo lo que es objeto de la bioética...) en la cuales las cuestiones técnicas se ven completamente relegadas por los aspectos normativos.

Ya explicamos en la Introducción como, ante esta duda, Sabatier y Jenkins-Smith respondieron que tanto a tenor del resultado de la aplicación del modelo a las políticas de este tipo, como por las características intrínsecas de las mismas, su marco teórico se adecuaba especialmente bien¹. También

¹ “Estos subsistemas parecen estar caracterizados por coaliciones bien definidas generadas por conflictos de creencias, que recurren a una amplia variedad de instrumentos para influir a múltiples niveles de gobierno. De hecho, las distorsiones perceptivas del modelo de individuo del enfoque de las coaliciones promotoras que contribuyen al “*devil shift*” deberían ser especialmente fuertes en tales arenas de políticas” [P. A. SABATIER y H. C. JENKINS-SMITH (1999), “The Advocacy Coalition Framework”, en P. A. SABATIER, ed., *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press, p. 152].

expusimos nuestra amplia defensa del marco de las coaliciones promotoras en el mismo sentido.

Ciertamente, las diferentes políticas llevadas a cabo respecto a las drogas se han visto definidas tanto por aspectos materiales (de intereses económicos o políticos), como cognitivos, ideológicos y de valoración moral. Aquí lo que queremos mostrar es la especial relevancia que juegan estos últimos y por qué. Para ello, exponemos, en primer lugar, las opciones básicas que han desarrollado los poderes públicos frente a la realidad de las drogas, con la reconstrucción de los que podrían considerarse tipos ideales de políticas de drogas. A continuación, presentamos los discursos y los sistemas de pensamiento que están detrás o que acompañan dichas políticas. Por último, recopilamos los elementos que muestran la importancia de lo no material, en especial de los valores morales, en las políticas de drogas.

5. 1. Los poderes públicos y las drogas

Realmente, ha sido una constante la aplicación por parte del poder político de algún tipo de medidas para controlar o afectar en cierto grado el uso y el comercio de las drogas. Aunque en la última parte de este capítulo abordaremos la controversia que genera la definición de droga, ahora es necesario precisarr que entendemos por droga cualquier sustancia química que introducida en el organismo humano afecta a una función biológica. Es decir, adoptamos la más amplia de las definiciones posibles, en lugar de ceñirnos sólo a las sustancias ilegalizadas, objeto principal de las políticas denominadas de lucha contra la droga.

Cuando nos ceñimos a las drogas ilegales, la división clásica de las políticas sobre drogas es entre políticas contra la oferta, que tienen por objeto al incautación de la mercancía y la persecución de sus productores, importadores y distribuidores; y políticas de demanda, en relación al consumo, tratando de prevenirlo o de evitar sus efectos negativos. Puesto que en este trabajo partimos de un concepto de droga muy amplio, abordamos su análisis a través de una perspectiva más general, sin condicionamientos previos por las condiciones actuales de legalidad de las diferentes sustancias.

Existen varios aspectos que pueden tenerse en cuenta respecto a la regulación de la presencia social de estas sustancias. En primer lugar, el tratamiento que se da a las drogas desde la perspectiva económica, como producto objeto del comercio y generador de grandes beneficios financieros; en segundo lugar, cómo se regula el acceso a la sustancia (desde la prohibición total al acceso universal), que aunque está íntimamente relacionado con el tratamiento dado a su producción y comercialización hemos decidido tratarlo aparte; y, en tercer lugar, los diferentes sistemas que se configuran según cómo decide actuar el Estado en relación con los consumidores de drogas.

5.1.1. Los aspectos económicos

La idea de que las drogas son en su mayor parte sustancias peligrosas que deben emplearse en dosis limitadas bajo la estricta supervisión del médico se ha convertido en la actitud oficial acerca de la función social adecuada de estos productos. Pero no es la única. Los comerciantes, capitalistas y elites políticas que gravan las drogas con impuestos las han considerado durante mucho tiempo productos atractivos y fuentes de ingresos interesantes. El conflicto entre las oportunidades de lucro y las preocupaciones por la salud constituye el mayor problema político y moral que recorre la historia del comercio psicoactivo. Los motivos e intereses monetarios son tan significativos como las razones de tipo terapéutico desde el punto de vista histórico, y en algunas drogas sin duda son los más destacados.²

Efectivamente. Ya hemos hecho referencia al importante negocio que ha constituido el comercio de las drogas desde la Edad Moderna, siendo un elemento imprescindible en la explicación de la revolución psicoactiva³. Los aspectos económicos son un factor imprescindible para explicar la presencia masiva de drogas en las sociedades contemporáneas. En primer lugar, están los efectos lucrativos de la fabricación y distribución de las mismas drogas y todo tipo de materiales relacionados con su consumo. En segundo lugar, tampoco hay que olvidar el papel que han jugado las desestructuraciones socioeconómicas para que las drogas sean adoptadas como cultivo en muchos países del globo, o cómo su comercio, aún siendo ilegal, o tal vez por ello, se ha convertido en uno de los mayores negocios del mundo.

Hay que tener en cuenta que, a partir de 1961, la economía ilegal de las drogas ha crecido exponencialmente⁴, mientras que la estrategia para combatirla se ha convertido en una guerra que incluye el uso de operaciones

² D. T. COURTWRIGHT (2002), *Las drogas y la formación del mundo moderno. Breve historia de las sustancias adictivas*. Barcelona: Paidós, p. 137.

³ La revolución psicoactiva es el proceso que tiene origen en el intenso comercio global a las que estas sustancias se vieron sometidas a partir de la Edad Moderna y que desemboca en la espectacular oferta de sustancias de las sociedades urbanas industriales. [D. T. COURTWRIGHT (2001/2002), *ob.cit.*, p. 20. Aunque, de hecho, todo la obra intenta explicar este fenómeno (en especial, por qué un negocio tan fructífero se vio frecuentemente restringido)].

⁴ Este crecimiento se percibe tanto en el incremento del consumo de drogas y su propagación a todos los rincones del mundo [PNUFID (1992), *Las Naciones Unidas y la fiscalización del uso indebido de drogas*. Departamento de Publicaciones de Naciones Unidas: Nueva York, p. 3] y por el mercado ilegal mundial que se ha generado [V. MONTAÑÉS (1999), "Economía ilegal y narcotráfico en América Latina", en *Papeles de Cuestiones Internacionales* 69 [<http://www.fuehm.es/CIP/EDUCA/mrs/articulos/ecoilega.htm>, el 28 de septiembre de 2004].

militares contra los pequeños agricultores de cultivos relacionados con drogas y fumigaciones químicas de estos cultivos⁵. Además, se han desarrollado los intentos de control del blanqueo de capitales, que aunque hoy es considerado el “núcleo del sistema”⁶ y uno de los principales objetivos de las políticas antidroga a nivel internacional, no ha sido enfrentado directamente hasta mucho después⁷.

Durante los años ochenta, el reconocimiento⁸ de que la crisis del sector agrícola de los países en desarrollo es un factor clave en el aumento continuo de la economía ilícita llevó al concepto de desarrollo alternativo⁹, como instrumento para la fiscalización de la droga, entendido como la aplicación de medidas de desarrollo socioeconómico de amplia base destinadas a estimular a los cultivadores de la materia prima utilizada en la producción de sustancias estupefacientes, para que abandonen dicho cultivo y busquen preferentemente otras fuentes de ingresos. Sin embargo, las políticas de sustitución de cultivos no parecen haber tenido éxito¹⁰. Además, las actividades represivas de

⁵ En 1975, se iniciaron las primeras operaciones de la guerra química contra los cultivos ilícitos. Las primeras "fueron las fumigaciones aéreas de plantaciones de canabis en México con el herbicida Paraquat". Todos los programas de fumigación han sido impulsados y financiados por los Estados Unidos y se han realizados en Latinoamérica, excepto una breve incursión en Birmania [M. JELSMAN (2000), "Breve Historia de la Guerra Química y Biológica contra las Drogas", ponencia presentada en las Universidades Andina simón Bolívar (Quito) y Nacional de Colombia (Bogotá). (<http://www.tni.org/archives/jelma/breve.htm>, el 1 de septiembre de 2004)]. Parece ser que se trata de una actividad que se ha intensificado a nivel mundial desde 1998.

⁶ V. MONTAÑÉS (1999), *ob.cit.*, p. 1.

⁷ Efectivamente, en los años ochenta y noventa han sido muchas las iniciativas encaminadas a impedir el proceso por el cual las ganancias del narcotráfico se integran en el circuito legal, aunque los problemas no son pocos: la desregulación del sistema financiero internacional, los nuevos instrumentos financieros y el enorme desarrollo de los medios electrónicos que facilitan enormemente los movimientos de capitales dificultan el poner coto al blanqueo [L. GURIDI (1998), "Economía de la droga y políticas públicas: un enfoque global", en X. ARANA e I. MÁRKEZ, coords., *Los agentes sociales ante las drogas*. Madrid: Dykinson, p. 106 y siguientes].

⁸ En las discusiones en la Comisión de Estupefacientes de estos años se empezó a tener en cuenta este factor y, por tanto, se reconocía que era necesario una inversión social que ofreciese a los países en desarrollo productores de drogas una alternativa de supervivencia. Al mismo tiempo, comenzaba a desarrollarse el discurso de la responsabilidad compartida (ante el desleimiento de la división entre países productores, el Sur, y consumidores, el Norte) en el problema mundial de las drogas.

⁹ PNUFID (1993), *Desarrollo alternativo como instrumento para la fiscalización de la droga*. Viena: Departamento de Publicaciones de Naciones Unidas.

¹⁰ Por ejemplo, en el caso de la coca en Latinoamérica, por "la interrupción temporal de la economía campesina, un eventual aumento de los precios de la coca a causa de la escasez resultante, y un ulterior estímulo para plantar coca en otros lugares" [HENMAN, A. (1996), "¿Reducción o agravación del daño? El impacto, en los países en desarrollo, de la política de drogas de los países desarrollados", en X. ARANA y R. DEL OLMO, comps., *Normas y cultura en la construcción de la "cuestión droga"*. Barcelona: Hacer, p. 56] Véase también: I. MARKEZ (1996), "El negocio del siglo vs. discurso oficial. Socioeconomía del narcotráfico", en X. ARANA y R. DEL OLMO, comps., *ob.cit.*

eliminación de la droga en origen han servido con frecuencia como instrumento de control social¹¹, justificando violaciones de los derechos humanos, tanto en Latinoamérica como en el Sudeste asiático. Es decir, si los factores socioeconómicos (y también políticos, como la debilidad de las instituciones estatales) se han constituido como elementos alimentadores de la oferta de drogas, difícilmente ésta se va a reducir si la situación de esos países y las condiciones del comercio internacional no cambian realmente¹². La rigidez de los precios de los productos agrícolas hace realmente difícil que los productos alternativos compitan con los de las drogas en los beneficios que generan¹³.

Sin embargo, no podemos olvidar que la situación generalizada de prohibición es sólo una posibilidad y, por tanto, es necesario observar los importantes ingresos fiscales que las drogas como mercancías legales han supuesto y suponen para el Estado. A veces se han gravado con impuestos a la importación, otras veces se han gravado las cosechas o el volumen de licor de las destilerías, etcétera. También las autoridades recurrieron a los monopolios para obtener ingresos del comercio psicoactivo, bien concediéndoselo a una organización privada a cambio de un pago fijo, bien directamente en manos del gobierno¹⁴.

Estos esquemas estuvieron en auge para la mayor parte de las sustancias desde el siglo XVII hasta finales del XX, en el que muchos dirigentes comenzaron a cuestionarse los beneficios derivados del comercio de estos productos. Aun así, han continuado siendo fuentes importantes de ingresos las que han mantenido su condición de legalidad. Hay que tener en cuenta que los gravámenes sobre las drogas generan a los Estados una dependencia de los ingresos que les suponen, de modo que ha sido una

¹¹ Véase J. MARSHALL (1990/1991), "Las drogas y la política exterior norteamericana", en R. HAMOWY, ed., *Tráfico y consumo de drogas. Consecuencias de su control por el gobierno*. Madrid: Unión Editorial. Respecto a la utilidad de las drogas en la pacificación y explotación de los trabajadores o las clases sociales más desfavorecidas en general, véase D. T. COURTWRIGHT (2001/2002), ob.cit., p. 202.

¹² E. MEGÍAS (1997), "La presencia de las drogas: razones, riesgos y límites", en B. GARZÓN y E. MEGÍAS: *Narco*. Valencia: Germania, páginas 122-125.

¹³ PNUFID (1993), ob.cit., p. 7-8

¹⁴ Los monopolios del Estado sobre el comercio de sustancias psicoactivas son característicos del siglo XIX. Respecto a los problemas que han generado los monopolios sobre drogas en la historia, véase D. T. COURTWRIGHT (2002), ob.cit., páginas 225-227.

variable a tener en cuenta ante la perspectiva de la ilegalización de una sustancia.

El equilibrio entre los ingresos del Estado y el bienestar público no es el único dilema inherente a los gravámenes sobre las drogas. Otro problema consiste en encontrar el porcentaje de gravámenes más adecuado. Los impuestos pueden ser demasiado altos, fomentando la actividad ilegal, o demasiado bajos, favoreciendo la expansión del consumo. ¿Cuántos incentivos necesitan los contrabandistas profesionales para desarrollar su actividad? La respuesta no es sencilla, y hay que tener en cuenta diversas variables como cuál es la situación en los Estados fronterizos, o cuál es la probabilidad real de detención policial.

Tampoco se puede obviar la repercusión económica de la misma industria de tratamientos antidroga¹⁵:

Los mayores beneficios económicos correspondían a la medicina organizada, que trataba las consecuencias del abuso de las drogas y proporcionaba asistencia para quienes luchaban contra el vicio. El país donde los beneficios fueron más elevados fue Estados Unidos. Lo que comenzó como un catálogo variopinto de remedios que se vendían por correo y refugios privados [...], a finales del siglo XIX, se convirtió en un complejo de dependencia química a finales del XX. En 1992, el coste de los tratamientos para el abuso de alcohol y otras drogas rondaba los 7.000 millones de dólares anuales, que se sumaban a otros 3.000 millones destinados a la prevención, formación, estudios científicos y administración de seguros.¹⁶

Por último, la importancia económica de las drogas ha sido y es de tal envergadura que no es extraño que el desarrollo del sistema prohibicionista haya generado la siguiente reflexión:

Durante los últimos años del siglo XIX y comienzos del XX, las clases dirigentes empezaron a dudar acerca de las consecuencias del creciente mercado de drogas y mostraron cada vez mayor interés en criminalizar la venta y consumo de algunas drogas con fines no terapéuticos. Crearon un régimen de control internacional diseñado para hundir una industria

¹⁵ En los debates acerca de la política de drogas en España, se llegó a aludir a este aspecto en sede parlamentaria en un par de ocasiones en el período considerado en este trabajo.

¹⁶ D. T. COURTWRIGHT (2001/2002), ob.cit., p. 161.

próspera, la fabricación de narcóticos, regulando todos los procesos, desde la materia prima hasta la entrega final del producto a los consumidores legales. En términos de ingresos y poder, éste y otros intentos de restringir el comercio psicoactivo son enigmáticos.¹⁷

Sin embargo, no hay que olvidar muchos otros aspectos que, como veremos, contribuyen a explicar las medidas prohibicionistas, desde el papel que pasa a jugar el estamento terapéutico y los tratamientos antidroga, y la actividad represiva, como las filtraciones que puede generar el tráfico de drogas desde la ilegalidad¹⁸. Es decir, que determinadas sustancias y lo que tenga que ver con ellas pase a ser ilegal no implica la ausencia de repercusiones económicas: “A nivel económico, el sector drogas es clave en el conjunto de la economía mundial, y forma parte del crecimiento de la economía informal inherente al proceso de globalización”¹⁹. En el próximo apartado ahondamos en el porqué de esos mercados ilegales y cuáles son sus particularidades.

Aún así, no cabe duda que las políticas de lucha contra la droga no se entenderían sólo atendiendo a variables explicativas materiales o en función de intereses económicos. Es más, como veremos, la consideración de los aspectos económicos tiene poco peso en la justificación del tratamiento de las drogas ilegales.

Un ejemplo básico y paradigmático de cómo los factores económicos son sólo parte de la explicación podría ser la razón por la cual algunas sustancias se han extendido por todo el globo a través del comercio y otras, con características no menos atractivas, no. “Existen, desde luego, complejas razones religiosas, históricas y económicas [...] que desempeñan un papel en la determinación de cuáles drogas consumen las personas y cuales evitan”²⁰. Es necesario aquí prestar atención al inicio del comercio mundial en la Edad

¹⁷ D. T. COURTWRIGHT (2002), ob.cit., p. 243. Este autor remite a otra obra que desarrolló más estos aspectos: A. A. BLOCK (1989), “European Drug Traffic and Traffickers Between the Wars: The Policy of Suppression and Its Consequences”, en *Journal of Social History* 23.

¹⁸ “No olvidemos que la banca internacional es la gran beneficiada [del comercio de la droga] a través de las operaciones de blanqueo de dinero”, en I. MARKEZ (1996), ob.cit., p. 116.

¹⁹ O. ROMANI (1998), “Drogas: entre la intervención y la normalización”, en X. ARANA e I. MÁRKEZ, coords., ob.cit., p. 62.

²⁰ T. SZASZ (1990/1991), “La moralidad del control de drogas”, en R. HAMOWY, ed., ob.cit., p. 383.

Moderna. En concreto, las razones explicativas principales parecen haber estado en²¹: el hecho de que la sustancia penetrase en Europa, motor de la distribución internacional; que no jugasen un papel decisivo la aversión inicial a la droga o algún efecto físico indeseable de la misma; superar los inconvenientes logísticos (tener perdurabilidad para aguantar los viajes y con coste asequible); y, por último, que no supusieran un desafío a las creencias cristianas, que hacían sospechar de los medios químicos que alteraban la conciencia, especialmente, las drogas alucinógenas, lo que puede explicar la escasa incorporación por los europeos del amplio surtido de estas sustancias en América.

En cualquier caso, cuando hablamos de intereses económicos asociados a las drogas, no se trataría sólo de observar los beneficios que genera, sino también el tipo de gastos, principalmente sociales, que ocasionan los delitos contra la propiedad, los enfermos o fallecidos, detenidos y encarcelados, gastos asistenciales para prevención y promoción de la salud, gastos institucionales, etc. En definitiva, es muy difícil valorar, depende de la perspectiva que se adopte, cuándo se genera un coste y cuándo un beneficio.

5.1.2. La regulación del acceso a las sustancias psicoactivas

Como ya hemos comentado, el control que el Estado puede realizar respecto a una sustancia puede manifestarse en múltiples niveles sobre el *continuum* de la prohibición total al acceso universal. Por supuesto, en un mismo sistema político podremos encontrar tratos diferentes a sustancias distintas.

La tabla 1 presenta una graduación de las diferentes posibilidades que puede servir de guía general en cualquier sistema, aunque hemos hecho alusión a ejemplos de la política actual en nuestro país para facilitar su comprensión:

²¹ D. T. COURTWRIGHT (2002), ob.cit., páginas 89-93.

Tabla 1: Graduación de las posibilidades de regulación de las drogas

TIPO DE REGULACIÓN	CARACTERÍSTICAS	EJEMPLOS EN ESPAÑA
<u>Pura prohibición:</u>	No se permite ni la fabricación, ni la venta, ni el consumo.	Cocaína, haschís..., aunque no está penalizado el consumo de ninguna sustancia
<u>Prescripción obligatoria:</u>	Se prohíbe salvo para fines terapéuticos muy restringidos y la administración es por parte de personal sanitario.	Morfina.
<u>Tratamiento:</u>	Se permite la prescripción para el alivio del síndrome de abstinencia bajo supervisión médica.	Metadona.
<u>Prescripción normalizada:</u>	Se autoriza la administración no supervisada a quien posee una receta médica válida.	Valium.
<u>Acceso adulto restringido:</u>	No se requiere la prescripción médica pero se restringe legalmente, por ejemplo sólo vendiendo a adultos no intoxicados y durante ciertas horas.	Podría ser el alcohol, pero realmente sólo existe la restricción de la edad.
<u>Acceso adulto no restringido:</u>	La edad es el único requisito legal.	Tabaco.
<u>Acceso universal:</u>	La adquisición es libre para cualquier individuo.	Cafeína.

Fuente: adaptación de la idea de Courtwright²².

²² Véase D. T. COURTWRIGHT (2001/2002), ob.cit., p. 274.

Cada tipo de prescripción legal tendrá repercusiones más o menos reales en función del sistema de sanciones al que vaya asociado, y del celo o relajación en la vigilancia de su cumplimiento²³; y de los recursos y capacidades de las autoridades encargadas de velar por el mismo, además del grado de sintonía que tenga con la realidad cultural de la sociedad a la que pretende aplicarse.

Un aspecto muy importante se refiere al tratamiento dado al consumo: puede estar prohibido en el sentido de que no se permite el acceso a la sustancia, pero penalizarse o no el hecho en sí de consumir. Su relevancia descansa en que la penalización del autoconsumo plantea la ruptura más radical con el principio liberal, sobre el que después volveremos, de que sólo se pueden castigar las conductas que dañan a terceros.

El tipo de regulación que se formule está directamente relacionada con la generación de actividad ilegal. La prohibición genera mercados ilegales porque es la demanda la que marca la pauta del mercado²⁴, es decir, se trata de una demanda inelástica²⁵, de modo que facilita el monopolio u oligopolio del proveedor que impone la calidad o el precio (con diferencias inmensas entre el de la mercancía al por menor y al por mayor) y puede contrarrestar los efectos de la sobreproducción.

²³ De hecho, como veremos, una de las estrategias de la propuesta de reducción del daño ha estado en, sin tratar de modificar preceptos legales con la dificultad y conflicto que en este caso ello conlleva, relajar la aplicación de los mismos en cuanto a los consumidores se refiere.

²⁴ O. MARTÍ (1996), "Pensar la dependencia y no la droga", en X. ARANA y R. DEL OLMO, comps., ob.cit., páginas 46 y 49.

²⁵ Aunque nos han parecido más convincentes los argumentos que defienden al inelasticidad de la demanda de drogas, como veremos también existe la postura contraria: "La demanda de drogas tiende a variar según su precio y su disponibilidad: La perturbación de esa relación de mercado brinda a los formuladores de políticas una influencia y un poder claro para reducir el uso" [La Casa Blanca (2003), *Estrategia Nacional para el Control de las Drogas*. Washington, p. 27]. Por ejemplo, ante el hecho de que los soldados de Vietnam consumieran heroína durante el conflicto y no al volver a casa, esta postura lo explica porque la droga perdió disponibilidad, mientras que los defensores de la inelasticidad ponen el énfasis en la importancia de la variable del entorno social (además de en las propiedades de la droga y la actitud y personalidad del consumidor) como principal elemento explicador [N. E. ZINBERG (1990/1991), "Uso y abuso de las sustancias intoxicantes. Factores del desarrollo de su empleo controlado", en R. HAMOWY, ed., ob.cit., p. 296]. Para una breve confrontación entre ambas perspectivas sobre el grado de elasticidad de la demanda de drogas respecto a su precio, véase J. M. VEGA SERRANO (2003), "Drogas y economías: aspectos financieros del tráfico de drogas", en M. F. IBÁÑEZ SOLAZ, dir., *Drogodependencias y derecho*. Madrid: Consejo General del Poder Judicial, p.143-144.

Esto se genera por lo que se ha denominado el “arancel delictivo”: al constituirse un mercado ilegal de un producto con una demanda inelástica, el traficante goza de la protección de la ilegalidad, es decir, se libra de la competencia de quienes no quieren embarcarse en la carrera delictiva; al tiempo que tienen una amplia libertad para fijar los precios ante una demanda cautiva y garantizada²⁶.

De nuevo encontramos una compleja relación entre aspectos materiales o técnicos e ideológicos (en el sentido amplio de la palabra), pues sólo ellos pueden explicar que una sustancia caiga dentro de un régimen y otra en otro, y no el grado de peligrosidad de las mismas. El hecho de que el alcohol, el tabaco y los productos con cafeína²⁷ fueran los tres grandes de la revolución psicoactiva parece explicar que hayan sido relativamente inmunes a las grandes prohibiciones²⁸, tanto por el nivel de producción, distribución y consumo, como por el grado de integración que lograron en las culturas de todo el mundo y, sobre todo, en Occidente.

5.1.3. Los sistemas de tratamiento

Aquí vamos a ver cómo actúa el Estado o cómo permite o favorece que la iniciativa privada actúe respecto a aquellos consumidores de drogas en que se hace explícito un problema con las mismas. De nuevo nos centramos en las posturas contemporáneas, que podemos dividir en tres grandes grupos o tipos ideales (haciendo uso de la expresión weberiana²⁹), que como tales son necesarias simplificaciones de la diversidad de situaciones posibles: la

²⁶ E. LAMO DE ESPINOSA (1983), “Contra la nueva prohibición: los límites del Derecho Penal en materia de tráfico y consumo de estupefacientes”, en *Boletín de Información del Ministerio de Justicia* 1033, 3-21, p. 18-19.

²⁷ Respecto a la excepcionalidad de estas tres sustancias véase D. T. COURTWRIGHT (2001/2002), *ob.cit.*, páginas 275-290.

²⁸ La gran excepción sería la Ley Volstead o Ley Seca, aprobada en Estados Unidos tras la entrada en vigor de la enmienda XVIII a su Constitución en 1919. Esta normativa de prohibición del alcohol fue derogada en 1930 después de que la población americana quedara convencida de que los resultados de la prohibición eran la injusticia, la corrupción y el establecimiento del crimen organizado. A. ESCOHOTADO (1989/1992), *Historia de las drogas*, 2. Madrid: Alianza, p. 278 y siguientes.

²⁹ M. WEBER (1922/1992), *Economía y Sociedad*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, p. 7 y siguientes. J. FREUND (1986), *Sociología de Max Weber*. Barcelona: Península, p. 56 y siguientes.

propuesta del sistema prohibicionista; la propuesta de los sistemas de reducción del daño; y, la propuesta de los defensores de la legalización.

5.1.3.1. Propuesta del sistema prohibicionista o jurídico-represivo

Realmente no existe una sola propuesta dentro de las en general llamadas políticas prohibicionistas, pues igual que las mismas han ido correspondiendo a diferentes discursos, han tenido distintas concepciones del consumidor, de cuál era el peligro que era necesario enfrentar y qué estrategia había que asignar para ello. Sin embargo, sí existe un punto de conexión fundamental respecto al objetivo prioritario: las drogas no legales han de quedar fuera del alcance de los ciudadanos, porque la droga es mala y el objetivo último ha de ser su supresión a través del fortalecimiento de la ley penal.

Desde el punto de vista histórico, la génesis de las políticas prohibicionistas se sitúan en el último cuarto del siglo XIX en Estados Unidos³⁰. Aunque sólo comienza a dar frutos, principalmente simbólicos, a principios del siglo XX³¹, y haya que esperar hasta después de la II Guerra Mundial para ver su extensión y consolidación. En ese momento, bien por la misma política desarrollada, bien por otras circunstancias del devenir histórico, o, muy probablemente, por una combinación de ambas, ya se había configurado alrededor de las drogas la realidad social y política que nosotros conocemos como contemporánea.

³⁰ Donde convergieron una pluralidad de factores: una vigorosa reacción puritana contra las distintas formas de ebriedad (primero centrada en el alcohol); la rápida industrialización y urbanización que, junto a movimientos migratorios en masa, se relacionó con “cierta nerviosidad” del hombre contemporáneo y procesos de marginalización; la aspiración de la medicina institucionalizada a un puesto de mayor poder y responsabilidad en la sociedad; e incluso la difusión de la idea de que las drogas eran instrumentos del enemigo para debilitación de la juventud o del país en general. Es el denominado discurso geopolítico del enemigo externo [R. DEL OLMO (1996), “Drogas: discursos, percepciones y políticas”, en X. ARANA Y R. DEL OLMO, ob.cit., p. 132]. La actividad de los Estados Unidos dirigida a expandir su planteamiento sobre drogas al resto del globo está relacionada con la necesidad de utilizar los instrumentos internacionales para respaldar políticas internas y con la formulación, ya en 1885, de la doctrina del destino manifiesto (cuyos orígenes parecen remontarse al nacimiento de la nación), que justificaba la intervención americana en el mundo sobre la base de una responsabilidad moral.

³¹ Con la firma del *Convenio Internacional en el empleo y tráfico de opio, morfina, cocaína y sus sales*. La Haya, 23 de enero de 1912. Le seguirían una ristra de otros tratados, entre los que destacan los firmados en 1925, 1931, 1936 y, sobre todo, 1961, 1971 y 1988, en los que se irían ampliando las sustancias sometidas a control y el número de países firmantes.

En un principio, el discurso es moralista-represivo³², porque aunque ya los médicos estén luchando por el monopolio de las drogas³³, aún moralidad y sanidad son cosas distintas, y la idea que predomina es la del consumidor como degenerado al que hay que meter en prisión. El instrumental jurídico-represivo es el predominante, de modo que incluso las actividades de prevención están inspiradas en el mismo:

Se apoya sobre todo en el castigo y en la amenaza de castigo por la posesión y el uso de drogas, a base de leyes. A partir de aquí se entiende que los profesionales relacionados con la ley como jueces y policías sean considerados, por ejemplo, como los profesionales más adecuados para informar de las drogas en los centros educativos. En el tratamiento, serían también los jueces quienes tienen la última palabra, sobre todo cuando existe delito.³⁴

A medida que se desarrolla el discurso terapeuta, el consumidor pasa a ser visto como un enfermo, una víctima, que necesita tratamiento dentro de los servicios de salud mental, a los que, por tanto, hay que fortalecer³⁵. El objetivo es lograr la abstinencia, con lo cual se fomenta la proliferación de los programas libres de drogas.

Puesto que se parte de que “la demanda de drogas tiende a variar según su precio y su disponibilidad”³⁶ (aquí no se acepta la inelasticidad de la demanda) no importa que la prohibición aumente los precios, al contrario, y, en principio no tiene ningún sentido cualquier tipo de medida que le facilite las cosas al consumidor, de modo que sólo tímidamente se aceptarán los programas de dispensación de metadona para los casos más graves.

³² R. DEL OLMO (1996), ob.cit., p. 133.

³³ Se manifiesta en el siglo XIX en una “feroz batalla de médicos y farmacéuticos contra curanderos y herboristas, cuyo principal objeto es consolidar un monopolio de los primeros sobre las drogas” [A. ESCOHOTADO (1996), *Historia elemental de las drogas*. Barcelona. Anagrama, p. 98].

³⁴ A. VEGA FUENTE (1992), “Modelos interpretativos de la problemática de las drogas”, en *Revista Española de Drogodependencias* 17, 4, 221-232, p. 224.

³⁵ Los diferentes estadios por los que puede pasar el consumidor de drogas en particular y las minorías estigmatizadas en general corresponderían a cuatro tipos de ‘desviados’: el arrepentido (que reconoce que ha hecho mal en un lapsus moral), el enfermo, el enemigo (que cuestiona la legitimidad de la norma que ha infringido) y el cínico (los que con un consenso social amplísimo son considerados criminales profesionales) [J. R. GUSFIELD (1967), “Moral passage: the symbolic process in public designations of deviance”, en *Social Problems* 15, 2, 175-188].

³⁶ La Casa Blanca (2003), ob.cit., p. 27.

Aunque los médicos ganan protagonismo en la relación con el consumidor, sigue predominando el elemento coercitivo. Mejor dicho, ellos ejercen ahora esa función, y, como veremos, para muchos incluso mostrando una capacidad mayor de control social.

La propuesta terapeuta es, por tanto, la propuesta prohibicionista y represiva propia de los Estados del bienestar. Sin embargo, en la medida en que desde este predominio de los aspectos médicos se ha facilitado la atención de los aspectos psicosociales, primero, y socioculturales, después, puede considerarse que la propuesta ha servido de puente para llegar a un escenario en el que las propuestas de reducción de daños fuesen posibles.

5.1.3.2. Propuesta de la reducción de daños

La reducción de daños³⁷ tiene como prioridad disminuir las consecuencias negativas del uso de drogas, tanto sociales como de salud. De hecho, aunque tiene sus orígenes más cercanos en los primeros programas de mantenimiento con metadona para bloquear los efectos de los opiáceos en los años sesenta en Estados Unidos³⁸, el desarrollo de su asunción por parte de los poderes públicos ha ido ligado, aparte de a otros efectos adversos de la política prohibicionista (crimen violento, cárceles superpobladas, corrupción policial...), a la llegada del sida en los años ochenta y su transmisión por vía parenteral entre consumidores de drogas inyectables.

³⁷ Para una exposición amplia de lo que significa esta opción y ejemplos de experiencias reales de la misma, véase S. INCHAURRAGA, comp. (1999), *Drogas y políticas públicas. El modelo de reducción de daños*. Buenos Aires: Espacio.

³⁸ I. MÁRKEZ y M. PÓO, dirs. y coords. (2000), *Drogodependencias: reducción de daños y riesgos*. Vitoria-Gasteiz: Departamento de Justicia, Trabajo y Seguridad Social del Gobierno Vasco, p. 16. Sin embargo, no hay que olvidar que en las primeras décadas del siglo XX en el Reino Unido ya se desarrollaban alternativas de políticas bien distintas a la dominante de Estados Unidos. Se permitía administrar heroína y morfina para un tratamiento de retirada gradual de las sustancias cuando dejar de suministrarlas pudiese ser peligroso o se demostrase que el paciente “siendo normal si se le administra regularmente una determinada dosis mínima, se convierte en incapaz al interrumpirse de modo total el suministro de drogas”. Es más, en un informe de los años cincuenta sobre la política de drogas en Estados Unidos de la Asociación Médica Americana y la Federación de Colegios de Abogados se alabó el método inglés, se apoyó la existencia de clínicas de mantenimiento, y se sugirió que la decisión de someterse a tratamiento fuera voluntaria. [A. ESCOHOTADO (1989/1992), ob.cit., p. 294 y 382]. La idea base del sistema británico es que toda persona con un problema de adicción tiene derecho a recibir la sustancia mientras la precise [I. MÁRKEZ (1998), “Drogas y debates: ¿monopolio del discurso adictivo?”, en X. ARANA e I. MÁRKEZ, coords., ob.cit., p. 37].

Son tiempos en que los problemas ocasionados por las condiciones en que los sujetos consumen drogas se han demostrado mayores que los problemas ocasionados por las drogas mismas. Condiciones de ilegalidad, marginalidad y estigmatización. Condiciones de insalubridad y desinformación.³⁹

El objetivo de estas políticas se centra en la adecuada gestión del consumo y la reinserción social, manteniendo las actividades de prevención. Los toxicómanos dejan de ser catalogados *a priori* como enfermos o delincuentes: en lugar de condenar a los usuarios, se les facilitan los medios para que puedan adoptar conductas responsables⁴⁰. La abstinencia deja de ser el objetivo primordial, si se produce es como efecto, como añadidura:

La reducción de daños [...] reconoce que la abstinencia puede ser un objetivo ni realista ni deseable para algunos, especialmente a corto plazo. Esto no significa que la reducción de daños y la abstinencia sean mutuamente excluyentes, pero sí que esta abstinencia no es el único objetivo aceptable o importante. [...] Es en consecuencia un abordaje caracterizado por el pragmatismo.⁴¹

Esta propuesta se ha concretado en múltiples programas. Uno de los más extendidos es el de cambio y disponibilidad de jeringuillas (también dentro de las cárceles) para evitar el contagio del sida, la hepatitis y otras enfermedades infectocontagiosas. Además, para los profesionales que trabajan en drogodependencias es una forma de establecer contacto y dar información a los usuarios de drogas, muchas veces reacios a acercarse a los servicios sociales o de salud. Con frecuencia, lo que se suministra es un *kit* más amplio con productos e instrucciones de higiene.

Los programas de metadona (u otras sustancias opiáceas), admitiendo la posibilidad de su suministro de forma indefinida, también se usan para

³⁹ S. INCHAURRAGA (2001), “La reducción de daños en Argentina: necesidades, mitos y obstáculos”, en S. INCHAURRAGA, comp., ob.cit., p. 45

⁴⁰ G. R. AUREANO (2001), *Drogas y democracia en los foros multilaterales*. Documento presentado en el seminario “Démocratie et gouvernance mondiale: quelles régulations pour le 21e siècle?”, organizado por el programa MOST de la UNESCO en ocasión del Foro Social Mundial (Porto Alegre, 29 y 30 de enero de 2001) [<http://www.UNESCO.org/most/wsfaureano.doc>, el 10 de noviembre de 2004], p. 5.

⁴¹ D. RILEY y P. O’HARE (2001), “Reducción de daños. Historia, definición y práctica”, en S. INCHAURRAGA, comp., ob.cit., p. 16.

contactar, pero sobre todo para estabilizar y desintoxicar a los usuarios de heroína. “Reduce la morbilidad y mortalidad, la implicación de los usuarios en delitos y la diseminación del HIV, ayudando a los usuarios de drogas a obtener control sobre sus vidas”⁴², devolviendo el usuario a la comunidad.

Otro tipo de programas son las “áreas de tolerancia”, denominadas salas de inyección, salas de salud, narcosalas, etcétera. Son lugares donde los usuarios de drogas pueden estar juntos y obtener equipos de inyección limpios, preservativos, información y atención médica, entre otras cosas. Algunos permiten a los usuarios tomar allí las drogas, en un ambiente comparativamente seguro. Sirven para reducir la transmisión del sida y el riesgo de sobredosis.

También son programas propios de la reducción de daños los de información y educación encaminados a que si se consume que sea con el menor riesgo posible. En algunos países se desarrollan programas inspirados en una filosofía similar respecto a sustancias legales como el alcohol (enseñar a beber moderadamente, informar, ...) y la nicotina (prohibir fumar en lugares públicos en beneficio del fumador pasivo, repartir parches de nicotina o productos similares...). También se han introducido *de facto* la descriminalización de pequeñas cantidades de *cannabis* como estrategia de reducción de daños.

5.1.3.3. Propuesta de los promotores de la legalización

Esta propuesta no tendría en la actualidad ninguna plasmación real, pero sus mismos defensores suelen tomar como referencia o ideal la situación preponderante del siglo XIX. Ciertamente, se trató de una *época dorada* en la oferta de drogas por la conjugación de varios factores: el descubrimiento de los principios activos o fármacos puros de las distintas plantas, facilitando la producción en el laboratorio de sustancias psicoactivas, semisintéticas o sintéticas, a lo largo de la centuria (morfina, codeína, cocaína, heroína,

⁴² D. RILEY y P. O’HARE (2001), ob.cit., p. 28.

mescalina, barbitúricos); el desarrollo de la medicación hipodérmica; su atractivo para pensadores y artistas, deseosos de disponer de sus emociones y percepciones (está, por ejemplo, el famoso club de los *hachisins*)⁴³; el desarrollo de la cultura y los instrumentos propios de una sociedad industrial y de consumo en ciernes (industrias farmacéuticas potentes —concentrada primero en Alemania y, tras la segunda guerra mundial, en Estados Unidos— la publicidad comercial, la búsqueda de los productos más atractivos para un público deseoso de panaceas...); e, incluso, las guerras, que generan situaciones donde crece el atractivo de las sustancias que evitan el dolor y permiten evadirnos⁴⁴. De modo que hacia 1900 todas las drogas conocidas se encontraban disponibles en farmacias y droguerías, y eran publicitadas como cualquier otro artículo objeto de comercio.

Ello se conjugaba con la proliferación del uso normalizado de drogas. Los defensores de esta postura resaltan que aunque sin duda había adictos al opio, la morfina y la heroína, el fenómeno en su conjunto —los usuarios moderados e inmoderados— apenas llama la atención de periódicos o revistas, y nada la de jueces y policías. No es un asunto de especial interés social, ni jurídico, político o de ética social.

La característica general era la libertad de acceso a múltiples drogas, incluso insistente propaganda. Los habituados a las mismas (aún no se habla de drogadictos o toxicómanos)⁴⁵ vivían en una situación equiparable a la de los alcohólicos actuales⁴⁶. Se producía un escenario de equilibrio entre los riesgos asociados al consumo de las drogas (de los que todas las sociedades han sido

⁴³ R. HUERTAS GARCÍA-ALEJO (1987), “Búsqueda de paraísos y evasión de realidades: la droga en el siglo XIX”, en *Historia16* 133, 65-74, páginas 67-68.

⁴⁴ “La eteromanía reinó en Alemania desde 1945. Los excombatientes de la primera guerra mundial habían adquirido la costumbre de beberlo cuando era repartido antes de emprender un ataque” [J. L. BRAU (1968/1974), ob.cit., p. 253] o “La definitiva popularidad del fármaco [la morfina] tiene su origen en conflictos armados” [A. ESCOHOTADO (1989/1992), ob.cit., p. 47]. También se detiene en este aspecto D. T. COURTWRIGHT (2001/2002), ob.cit., páginas 206-211].

⁴⁵ La consideración del habituado a las drogas difería de la consideración actual del adicto a las mismas, tanto en que no primaba el sesgo teológico-moral, como porque no se daba tanta importancia al síndrome abstinencial. Es decir, hasta hace relativamente poco tiempo, la idea era que la familiaridad quitaba el veneno a las drogas, porque el peligro de esclavizarse a ellas no era más que una consecuencia incómoda a un consumo cuya razón de ser era anterior y más básica.

⁴⁶ Por supuesto es una cuestión sometida a debate la bondad o no de la situación actual de los alcohólicos.

conscientes) y la percepción del beneficio que se consideraba derivado de las mismas⁴⁷.

Los autores que defienden la venta legal de las drogas hoy prohibidas parten de la consideración de las personas como seres libres y responsables de lo que hagan con su propio cuerpo. Defienden por tanto, en primer lugar, la libertad de automedicación. Es necesaria la existencia de organizaciones públicas o privadas que adviertan de los peligros de las drogas como advierten de otros peligros alimenticios o de otro tipo, pero a partir de aquí es una opción personal adoptar o no esta u otra práctica de riesgo⁴⁸.

En caso de actuar de manera criminal debido a este consumo, cuestión considerada improbable porque la legalización y normalización irían normalmente acompañadas de la moderación y el autocontrol, serían penalizados por esas acciones delictivas⁴⁹, no por el consumo de sustancias adictivas.

Generalmente, se considera que en el caso de que estos consumidores requiriesen servicios, bien para sobrellevar sus problemas con las drogas (adicción, enfermedades asociadas, síndrome de abstinencia, etcétera), bien porque quieren dejar de consumir y no pueden sin ayuda médica, recibirían del Estado la atención profesional necesaria como la recibiría un obeso que decide ponerse a dieta o que ha de tratarse sus enfermedades cardiovasculares.

Hay que tener en cuenta que, dentro de este grupo, con frecuencia se expresan propuestas diversas, generalmente en función del grado de control que se desea que se aplique a la sustancia ya despenalizada: desde la libertad total a la venta en farmacia previa presentación de receta (lo cual linda con las propuestas de reducción del daño). Ya hemos visto como las sustancias

⁴⁷ Eusebio Megías se refiere en abstracto a esta dinámica de equilibrios y desequilibrios [E. MEGÍAS (1997), ob.cit., p. 105 y siguientes]. Esta aceptación de riesgos también se produce en nuestra sociedad respecto a muchas prácticas, como algunas deportivas, o incluso cotidianas, como las que ocasionan los accidentes de circulación

⁴⁸ T. SZASZ (1990/1991), ob.cit., p. 395.

⁴⁹ Al no existir en la actualidad ninguna política o sistema de tratamiento que realmente obedezca a la propuesta legalizadora no podemos hablar en presente, poner ejemplos o ser más concretos. Respecto a la validez de la experiencia en otros momentos históricos, véase el debate en el próximo apartado.

legales también pueden sufrir diferentes grados de control sobre el acceso real a las mismas.

5. 2. Los sistemas de creencias de las políticas contemporáneas sobre drogas

Hasta ahora hemos expuesto, básicamente, la materialidad, por expresarlo de algún modo, de las diferentes políticas o propuestas de políticas. A continuación vamos a presentar, haciendo uso de los términos del marco de las coaliciones promotoras, el contenido de los sistemas de creencias que están detrás de las mismas.

5.2.1. La ideología de la prohibición y sus críticos

Si nos centramos en las políticas contemporáneas sobre drogas podemos observar sus particularidades desde muchos puntos de vista. Ya hemos comentado que siempre ha existido algún tipo de medidas de los poderes públicos para intentar controlar o afectar en cierto modo el uso que la sociedad hace de las drogas. Sin embargo, lo característico de nuestras sociedades, junto a la oferta inmensa de productos psicoactivos, también es el desarrollo de unas políticas públicas sobre drogas extensas y muy elaboradas.

Hemos puesto el énfasis en los aspectos prohibicionistas y, ciertamente, aunque también en otras épocas ha habido importantes medidas represivas⁵⁰, el grado y la extensión de la represión respecto a muchas drogas en el siglo XX es importante tanto en términos absolutos como comparativamente con otras épocas. Sin embargo, probablemente no es menos importante la base común de las concepciones ideológicas construidas acerca de estas sustancias y sus consumidores, que han suministrado el discurso justificativo de las políticas contemporáneas dominantes en esta materia.

Aunque como ya hemos visto, la propuesta de la prohibición realmente no es sólo una, consideramos que la concepción de valor que la sustenta se caracteriza, básicamente, por la idea de que ni la sociedad ni los poderes

⁵⁰ Por ejemplo, “El uso no medicinal de las drogas novedosas provocó muchas medidas represivas durante la primera mitad del siglo XVII, que fue la época en la que se gestó la revolución psicoactiva”, en D. T. COURTWRIGHT (2001/2002), ob.cit., p. 223.

públicos pueden permitir el uso de ciertas sustancias porque son malas. Por qué y para quién son malas tiene diversas respuestas. Encontramos, por un lado, la presencia de un discurso claramente religioso, pero también se genera con el proceso de secularización general de las sociedades contemporáneas, una construcción laica con consecuencias similares. En cualquier caso, se trata de una construcción con una fuerte carga moral, y de deseo de imposición de la moral mayoritaria a todos los miembros de la sociedad.

Respecto al papel jugado por las religiones, hay que tener en cuenta que aunque los alucinógenos forman parte de muchos rituales tribales⁵¹, éstos y otras formas de intoxicación química están mal considerados en las principales religiones del mundo⁵².

Las drogas imitan fugazmente la sensación, pero no el conocimiento disciplinado, de la verdadera experiencia mística. [...] La resistencia a las drogas es también más fuerte en los verdaderos creyentes, que desconfían de toda forma de relajación y temen todo aquello que pueda minar su autocontrol asiduamente cultivado.⁵³

Así, el cristianismo rechaza el uso de las drogas tanto en sus ritos, es decir, en sus funciones mágico religiosas, como para usos lúdicos. En el primer caso, porque la promesa del éxtasis se traslada a la otra vida, desterrándolo del ritual:

Desde el preciso instante en que se consolida el formalismo del rito eucarístico todas las comuniones no basadas sobre un esfuerzo de autosugestión son estigmatizadas como tratos con potencias satánicas. Lo corpóreo es algo que mancha, una 'inmundicia'. La deidad no tendrá nada de misterio vegetal. Será una, incorpórea y trascendente, como la propia autoridad de la fe.⁵⁴

⁵¹ Efectivamente, los usos sempiternos de las drogas en todas las culturas han sido curar, ayudar a divertirse y acompañar a rezar.

⁵² "Es el contraste ya analizado entre cultos que se apoyan sobre experiencias aisladas, a veces únicas en la vida, donde la intensidad psíquica constituye lo esencial, y cultos basados sobre el aprendizaje de credos y ceremoniales, donde lo esencial es un seguimiento que asegure la adhesión de los fieles a cierta idea prevista sobre el mundo y la conducta", en A. ESCOHOTADO (1989/1990a), ob.cit., p. 231.

⁵³ D. T. COURTWRIGHT (2001/2002), ob.cit., p. 247-248.

⁵⁴ A. ESCOHOTADO (1989/1990a), ob.cit., p. 235.

Realmente, esta visión tan negativa del cuerpo sólo se encuentra en una de las tradiciones cristianas, la de San Pablo, al incorporar la sublimación platónica de lo inmaterial; por otro lado, estaría la tradición que se plasma en la incorporación por Santo Tomás de Aquino de la visión aristotélica, en la que el cuerpo es un regalo e imagen de Dios, que hay que cuidar y darle buen uso, lo que tampoco se compagina bien con el consumo de drogas.

Respecto a los usos lúdicos, que en la Antigüedad estaban ligados a los terapéuticos, las drogas tampoco son admisibles para el cristianismo, como no lo es cualquier euforia ligada al goce sensual o como fin en sí misma, de modo que no sólo se condenarán los empleos orgiásticos, sino también los simplemente hedonistas⁵⁵. El cristianismo rechaza la inconsciencia que genera inimputables: para pecar hay que estar conscientes.

También el rechazo al suicidio impide el uso de las drogas para la buena muerte⁵⁶. Solamente cuando el estamento terapéutico haya logrado adquirir el suficiente protagonismo y parcela de poder social, el uso médico de las drogas será bien visto, y en lugar de considerar al consumidor de drogas como pecador, vicioso o desviado (como fue evolucionando a medida que ganaba terreno la laicización de las sociedades occidentales), acaba configurándose como un enfermo. Realmente, la evolución de los diferentes atributos que el grupo social mayoritario asigna a la conducta considerada desviada depende de diversos factores (cambios en el poder político o en la opinión pública, el desarrollo de movimientos sociales o *cruzadas* morales) y parece generarse

⁵⁵ El paralelismo entre la sanción religiosa y/o moral de la sexualidad y de las drogas es una evidencia histórica y se recoge en la mención de ambas en la literatura filosófica. Hay quienes incluso consideran el reemplazo de una cosa por otra: “En las culturas judeocristianas el comportamiento sexual ha sido tradicionalmente la preocupación central de la moralidad, relegándose otros aspectos de la conducta personal a posiciones claramente periféricas [...]. Puesto que este acto primigenio de desafío a la autoridad de Dios [el fruto prohibido] siempre se ha rodeado de términos metafóricos, no ha sido muy difícil reemplazar el sexo por las drogas dentro del gran drama moral de la existencia humana. Ya a los hombres, mujeres y niños no los tientan, corrompen y arruinan los dulces e irresistibles placeres del sexo; en su lugar, son los dulces e irresistibles placeres de la droga los encargados de tentarlos, corromperlos y arruinarlos” [T. SZASZ (1990/1991), *ob.cit.*, p. 369].

⁵⁶ Szasz llega a considerar que la verdadera razón para prohibir las drogas es el miedo al suicidio, conducta prohibida durante mucho tiempo por los códigos de conducta religiosos, legales y psiquiátricos [T. SZASZ (1992/1994), *Nuestro derecho a las drogas*. Barcelona: Anagrama, p. 206 y siguientes].

más en términos de los símbolos de dominio cultural que en el de las actividades de control social⁵⁷.

Es decir, a medida que nuestras sociedades se secularizan, el discurso de la prohibición va variando, perdiendo sus señas más religiosas aunque conservando el aspecto moralizador. Hay que diferenciar las sociedades totalitarias de las que enarbolan la libertad individual como valor sagrado. En las primeras no es difícil justificar la represión de cualquier conducta:

‘¿Tiene derecho el hombre a destruir su propio cuerpo con veneno?’ Preguntaba retóricamente el médico alemán Erich Hesse en 1938. ‘Ningún miembro de la comunidad nacional tiene ese derecho. Por el contrario, todo individuo tiene la obligación de mantenerse sano, en beneficio de la comunidad, [...] que da al individuo la oportunidad de vivir y construir una vida’.⁵⁸

En las sociedades liberales, sin embargo, el uso de la coerción legal necesita justificación, en la medida en que ésta sólo ha de ser tolerada en la búsqueda de algo bueno que lo compense⁵⁹. Ha habido entonces dos intentos básicos de justificación: bien alegando la necesidad de imponer legalmente la moral en sí misma, bien desde el denominado paternalismo de Estado que en este caso toma forma a través del concepto de salud pública.

En el primer caso, la pregunta que se plantea es si cuando la conducta de acuerdo a los estándares comunes es inmoral, esto es suficiente para hacer tal conducta punible por la ley. Quienes defienden que sí, los moralistas (es decir, quienes defienden la legitimidad de la imposición de la moral mayoritaria a todo el mundo), argumentan que la imposición de la moral, aún cuando su no seguimiento no implique daños a terceros, ha de hacerse bien porque si no se acabarían socavando los cimientos de la sociedad en general; bien porque simplemente se trata de una cuestión de valor en sí misma.

⁵⁷ J. R. GUSFIELD (1967), ob.cit., p. 185.

⁵⁸ D. T. COURTWRIGHT (2000/2002), ob.cit., p. 245.

⁵⁹ H. L. A. HART (1962/1981), *Law, Liberty and Morality*. Londres y Oxford: Oxford University Press, p. 20.

En el segundo caso, confirmamos que “La intervención coactiva en el comportamiento de una persona a fin de evitar que se dañe a sí misma es generalmente llamada ‘paternalismo’”⁶⁰. Se sustenta en el argumento básico, extendido en el pensamiento contemporáneo, de que el hombre no siempre sabe qué es lo mejor para sí mismo, al tiempo que crece el conocimiento de una amplia gama de factores que disminuyen la posibilidad de la libre elección o el consentimiento aparentemente libre⁶¹. Incluso si se argumenta que el paternalismo es sólo legítimo cuando el sujeto se encuentra en cierta situación de incapacidad⁶², ésta se puede encontrar en el consumidor de drogas si se defiende que éste desconoce los efectos de las drogas o tiene mermada la voluntad por los efectos de su consumo⁶³.

Ulises, atado al mástil de su nave, es un ejemplo típico [de los problemas de la contradicción de las preferencias] ¿Cómo violamos más sus preferencias, desatándolo o dejándolo atado? [...] La autonomía moral es algo mucho más complejo que todo eso. Tan complejo que deja espacio suficiente para poder afirmar que los aspectos compulsivos de la política social protegen más que limitan la autonomía del individuo.⁶⁴

Es decir, frente a la obligación moral de respetar la autonomía individual se está defendiendo la obligación ética de desarrollar políticas sociales (en las que se incluiría la política de drogas como política de inserción social), que tratan de devolver a los individuos las condiciones vitales mínimas para que dicha autonomía sea posible. Es la clásica dicotomía entre libertad como autodeterminación y libertad como mera no constricción⁶⁵.

Lo cierto es que una comprensión extrema de ese deber público de proporcionar las condiciones para la libertad como autodeterminación sirve

⁶⁰ E. GARZÓN VALDÉS (1987), “¿Es éticamente justificable el paternalismo jurídico?”, en E. GARZÓN VALDÉS (1993), *Derecho, ética y política*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, p. 361.

⁶¹ H. L. A. HART (1962), *ob.cit.*, p. 33.

⁶² El paternalismo benevolente respecto a incapaces se justifica en la medida en que apunta a la superación de una desigualdad.

⁶³ E. GARZÓN VALDÉS (1987), *ob.cit.*, p. 371-372. Este autor considera que hay un paternalismo moralmente justificable cuando se realiza respecto a y en interés de incapaces, en la medida en que apunta a la superación de su desigualdad.

⁶⁴ F. J. LAPORTA (1992), “Ética y política social”, en L. MORENO y M. PÉREZ YRUELA, comps., *Política social y Estado del Bienestar*. Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales, p. 132.

⁶⁵ N. BOBBIO (1977/1993), *Igualdad y libertad*. Barcelona: Paidós e Instituto de Ciencias de la Educación de la Universidad Autónoma de Barcelona, p. 120.

para justificar tanto la prohibición del consumo de drogas, como la posibilidad de obligar a tratamientos de deshabituación (tanto públicos como privados), además de todas las medidas de represión de la oferta. Es un discurso que se concreta en el concepto de salud pública, actualmente defendido como intento social de proveer las condiciones necesarias para garantizar la mejor calidad de vida y longevidad a los individuos que la componen⁶⁶. A veces, hace alusión a la eficiencia, introduciendo una variable de interés económico que no se puede desdeñar⁶⁷:

La Ilustración y su legado de filosofías laicas como el utilitarismo, con el imperativo de perseguir el máximo bien posible para el mayor número posible de individuos, dieron origen a una idea simple, pero poderosa. Las ganancias privadas, por muy grandes que sean, pueden conllevar costes públicos inaceptablemente elevados y moralmente indefendibles.⁶⁸

Cuando no se trata de costes económicos sino de causar daño directo a los demás que no se quieren ver implicados, no hay lugar a la discusión (ni siquiera, como veremos, por los más acérrimos defensores de la legalización), el daño causado a seres inocentes es el argumento moralmente más poderoso contra el consumo de drogas en todas las culturas⁶⁹.

Cuando se ocasiona daños a terceros a través de acciones que son penalmente perseguibles por sí mismas, la situación es clara. El problema es cuando se relacionan las drogas con una situación de riesgo general a la comunidad y, por tanto, un ataque a la salud pública. Por ejemplo, se plantea la violencia criminal como caso extremo de ese posible daño. Habría que ver hasta que punto la violencia vinculada al consumo de drogas realmente está ocasionada por éste, o lo está por las condiciones que genera su prohibición, o, incluso, por otros aspectos. Lo cierto es que jurídicamente permite justificar,

⁶⁶ Las definiciones son múltiples, tanto de juristas o médicos dedicados a este tema, como de organizaciones como la Organización Mundial de la Salud. Lo que expongo es el contenido que es constante en la gran mayoría de ellas.

⁶⁷ En el caso concreto de las drogas parece ser que también se puede plantear que generan ahorros al sistema, poniendo sobre la mesa la dificultad de calcular exactamente los costes sociales netos que genera su consumo. Esto no ha impedido que los detractores de las drogas intenten hacerlo y divulguen sus esfuerzos para concluir que el abuso de las drogas arruina al prójimo.

⁶⁸ D. T. COURTWRIGHT (2001/2002), ob.cit., p. 247.

⁶⁹ Si bien es cierto que el “concepto de ‘daño’ es un concepto con carga moral que presupone la determinación previa de lo que debe ser considerado como valiosos y digno de protección” [E. GARZÓN VALDÉS (1987), ob.cit., p. 376].

aunque no sin críticas o debate⁷⁰, la penalización de conductas que no tienen una víctima directa, sino que lesionan o ponen en peligro el bien jurídico de la salud pública.

La salud como bien jurídico protegido se independiza en definitiva de la tutela propia que la salud individual tiene reconocida, configurándose como un ente con tendencia a la abstracción que proyecta su protección sobre ‘el conjunto de condiciones positivas y negativas que garantizan y fomenta la salud’. [...] Con la inclusión de los delitos contra la Salud Pública en el catálogo de infracciones delictivas lo que se pretende, sin embargo, no es tutelar la salud concreta e individual de las personas, que ya es objeto de protección en otros capítulos del código penal. Lo que se trata es de evitar la creación de riesgos añadidos que puedan afectar al nivel de salud general de un país.⁷¹

Lo característico del paternalismo que cobra vida a través del concepto de salud pública es dar legitimación a la intervención del Estado para proteger al hombre de sí mismo. Lo que le distingue de las actitudes exclusivamente moralistas, aunque puedan tener muchos puntos de conexión, estriba en que para los moralistas la razón última de la intervención legal en aquellos casos en que no se genera daños a terceros es castigar la debilidad moral, mientras en el paternalismo se trata de salvar al consumidor de sí mismo, aunque así se estén encubriendo más o menos explícitamente la opresión de un grupo social sobre otro⁷², o salvaguardias de la productividad, según esgrimen sus críticos.

En lo que hace a las drogas, las principales justificaciones para la intervención del Estado se sustentan en que, bien por ignorancia o por la irracionalidad del consumidor, pueden existir diferencias entre las preferencias reveladas sobre el mercado y su bienestar individual — el individuo puede evaluar mal su bienestar y el Estado debe asumir la misión de protegerlo— y

⁷⁰ “La crisis del concepto de bien jurídico se produce como consecuencia de la ampliación constante del círculo de bienes jurídicos universales, lo cual induce una ‘desmaterialización’ del concepto. Ahí coinciden los distintos sectores doctrinales y no puede dudarse de que el ámbito de los delitos de tráfico de drogas es uno de los terrenos donde en mayor medida puede constatarse este debilitamiento”, en J. M. TAMARIT SUMALLA (2003), “Drogas y derecho penal”, en M. F. IBÁÑEZ SOLAZ (directora), *Drogodependencias y derecho*. Madrid: Consejo General del Poder Judicial, p. 192.

⁷¹ F. SEQUEROS SAZATORNIL (2000), *El tráfico de drogas ante el ordenamiento jurídico. (Evolución normativa, doctrinal y Jurisprudencial)*. Madrid: La Ley, p. 66.

⁷² Es imposible no mencionar aquí el caso extremo del Comité de Salud Pública francés que se constituyó en abril de 1793 para perseguir mediante las ejecuciones y la cárcel a los enemigos de la revolución; no sólo a los monárquicos, sino también a revolucionarios moderados como los girondinos. De modo que la revolución francesa se constituye en punto de referencia tanto porque en ella el concepto de salud pública alcanza un punto de inflexión en la construcción de su definición actual [J. CARDONA (1998), “La salud pública en período de crisis”, en *Revista Facultad Nacional Salud Pública* 16, 1, 77-90, p. 79], como por esta utilización abiertamente represora del mismo].

por las externalidades negativas que genera el consumo de drogas - criminalidad, violencia urbana, costes sanitarios, costes sociales, etc. -, cuyo coste no puede ser imputado a los traficantes/consumidores y por lo tanto debe ser imputado por la colectividad que tiene que destinar una parte del presupuesto a la prevención y a la represión.⁷³

Las críticas principales a estos discursos conocen también dos tipos de elaboraciones distintas, si bien comprenden cierto contenido de valor último coincidente. Hay que tener en cuenta que aunque los que sufren directamente la estigmatización como algún tipo de desviado pueden generar su propia oposición, con frecuencia son otros actores los que se movilizan en su defensa al tiempo que se erigen en representantes de los discursos mucho más amplios que en realidad están implicados en el debate: el de la actitud cultural general de la represión y el de la permisividad o la tolerancia⁷⁴.

El deseo de la imposición legal de la moral encuentra desde su origen la respuesta de la filosofía liberal, de modo que ambas corrientes de pensamiento han corrido paralelas en la formación de nuestras sociedades contemporáneas. Thomas Jefferson es continuamente citado para ejemplificar la apuesta ilustrada de que sólo sean actos punibles aquellos de los que derive un perjuicio demostrable para la persona o el patrimonio de alguien determinado (es decir, que no pueden existir delitos sin víctimas); o por la defensa de la libertad de ejercicio sobre el propio cuerpo.

Sin embargo, es John Stuart Mill quien más claramente fue percibido como enemigo de la imposición legal de la moral mayoritaria.

El único propósito para el que puede ejercitarse legítimamente el poder sobre cualquier miembro de una comunidad civilizada, contra su voluntad, es evitar que perjudique a los demás. Su propio bien, sea físico o moral, no constituye justificación suficiente. Él no puede ser justificadamente obligado a actuar o a abstenerse de hacerlo así, porque sea mejor para él hacerlo así, porque ello le haga sentirse más feliz, porque en opinión de los demás hacerlo así sería de sentido común, o incluso justo.⁷⁵

⁷³ L. GURIDI (1997), ob.cit., p. 103.

⁷⁴ J. R. GUSFIELD (1967), ob.cit., p. 188.

⁷⁵ J. STUART MILL (1859/1991), *Sobre la libertad y comentarios a Toqueville*. Madrid: Espasa Calpe, p. 74. De hecho, en el capítulo V de *Sobre la Libertad* trata directamente el tema de las drogas para defender la total libertad respecto a las mismas, sin más restricciones que las del resto de los productos

El mensaje claramente expresado en este texto conecta con las posturas más contemporáneas dirigidas a criticar el paternalismo contemporáneo. En España, se ha convertido en una referencia ineludible el artículo de Fernando Savater “El Estado Clínico”:

Si no me equivoco en él vivimos ya, tal como la mayoría de la democracias llamadas occidentales. El empeño fundamental del Estado Clínico es conservar, pulir y dar esplendor a la *salud pública*. En esta mágica noción de ‘salud pública’ se potencian los contenidos pastoriles con la legitimación instrumental de la gestión eficaz, y se amanceban lo utilitario y lo teológico, el rendimiento productivo y la moralina. No hay noción más ideológica que ésta y por tanto se presenta disfrazada de obviedad de sentido común.⁷⁶

Ciertamente, el consenso acerca de la bondad del Estado terapéutico es muy amplio porque

Así como los hombres y mujeres que vivían en una sociedad teocrática no creían en la separación entre la Iglesia y el Estado, sino, por el contrario, defendían con vehemencia su unión, nosotros, miembros de una sociedad terapéutica, no creemos en la separación entre la medicina y el Estado, y sustentamos fervorosamente su unión.⁷⁷

En definitiva, se critica que el Estado se empecine en imponer una salud pública, en lugar de limitarse a garantizarla, ofreciendo a sus ciudadanos los servicios y la información que requeriría de cara a garantizar su salud y bienestar. La idea fundamental es que el hombre es libre y ha de asumir la responsabilidad de las consecuencias que acarrea su libertad, en lugar de pedirle al Estado que le prohíba lo que puede hacerle daño a uno mismo. Aunque este Estado clínico se refleja en otros aspectos, la drogadicción es su “nervio funcional”⁷⁸.

Hay que tener en cuenta que la designación de los consumidores de drogas como enfermos (designación del paternalismo), por un lado es un

sometidos al comercio de cara a evitar la estafa o similar [J. STUART MILL (1859/1991), ob.cit., páginas 206 y siguientes].

⁷⁶ F. SAVATER (1990), “El Estado Clínico”, en *Claves de razón práctica* 1, 18-24, p. 18.

⁷⁷ T. SZASZ (1990/1991), ob.cit., p. 386.

⁷⁸ F. SAVATER (1990), ob.cit., p. 20.

‘progreso’ respecto a su consideración como viciosos (designación de los moralistas) en la medida en que se reduce la represión sobre ellos y disminuye el grado de desaprobación moral que la sociedad hace sobre los mismos⁷⁹. Pero al mismo tiempo, es una concepción que genera menos problemas y representa una amenaza menor que la de los “desviados” que no se reconocen “pecadores” y se enfrentan al discurso mayoritario, generando un contramovimiento cultural⁸⁰.

De este modo, se llega a argumentar que la conceptualización de la drogadicción como enfermedad no es sino un pretexto en la medida en que “la idea de *curar* resulta mucho más progresista, humanitario y civilizado que *reprimir*, algo que, a estas alturas, parece asumido no sólo por la *mayoría moral* sino prácticamente por toda la sociedad”⁸¹.

En la literatura internacional uno de los críticos más conocidos de la intervención estatal prohibicionista en materia de drogas es Thomas Szasz, quien a partir del desarrollo típicamente angloamericano del concepto de propiedad del propio cuerpo como garantía de la vida y la libertad⁸², argumenta que “las prohibiciones en materia de drogas constituyen un despojo del derecho constitucional a la propiedad” y “que hemos perdido nuestro derecho más importante: el derecho a nuestros cuerpos”⁸³. En el fondo, este autor no

⁷⁹ J. R. GUSFIELD (1967), ob.cit., p. 188. Este autor distingue cuatro tipos de ‘desviados’: el arrepentido (que reconoce que ha hecho mal en un *lapsus* moral), el enfermo, el enemigo (que cuestiona la legitimidad de la norma que ha infringido) y el cínico (los que con un consenso social amplísimo son considerados criminales profesionales).

⁸⁰ Realmente, el primer brote histórico importante de resistencia activa al prohibicionismo se produjo con el movimiento psiquedélico que tuvo como año paradigmático 1968. De hecho provocó la reacción de un clamor prohibicionista que desembocó en la Convención Internacional de 1971.

⁸¹ J. C. USÓ (1999), “Leyes, ‘enfermedad’ y drogas”, en *Claves de razón práctica* 95, 65-69, p. 66. Aunque también “Hay un uso represivo de la noción de ‘enfermedad’ que la convierte en algo puramente objetivo, que se establece desde fuera y sin que la opinión del interesado cuente para nada” [F. SAVATER (1990), ob.cit., p. 24].

⁸² Afirmando que “los derechos de propiedad no son sólo exactamente tan válidos como los derechos humanos; son anteriores a, y necesarios para, los derechos humanos” [T. SZASZ (1992/1994), ob.cit., p. 49]. Se trata de una reflexión que ahonda sus raíces en el pensamiento lockiano: la tierra y las criaturas inferiores pertenecen en común a todos los hombres, pero éstos tienen la propiedad sobre su propia persona (propiedad sobre la que nadie tiene derecho excepto él mismo), de modo que todo lo que sea fruto del trabajo de su cuerpo es suyo [J. LOCKE (1690/1990), *Segundo tratado sobre el gobierno civil*. Madrid: Alianza].

⁸³ T. SZASZ (1992/1994), ob.cit., p. 33 y p. 38.

hace sino argumentar de otro modo la idea recurrente de que sólo puede castigarse la conducta que de modo cierto y directo daña a otros:

Reconozco la necesidad de limitar el libre mercado de drogas, del mismo modo que reconozco la necesidad de limitar el libre mercado de muchos bienes. El lugar legítimo para este límite, sin embargo, está allí donde el libre acceso a un producto particular presente un ‘claro y actual peligro’ para la inocuidad y seguridad de *otros*. [...] Pero ésta no es la base de nuestros actuales controles sobre drogas.⁸⁴

Por último, es necesario hacer referencia a la contracrítica que se hace a los defensores del principio de que sólo se deben penalizar las conductas que dañan a terceros: los hombres no viven aislados y en una sociedad organizada es imposible identificar qué clases de acción dañan a terceros y cuáles no⁸⁵. Es decir, a toda acción se le puede encontrar que ha generado un efecto sobre un tercero. En este sentido, el prohibicionismo no ha dudado en afirmar que el uso indebido de drogas ha dejado de considerarse un delito “sin víctimas”, pues ese daño a terceros sí se produce:

Aunque el usuario pone en peligro su salud y sus posibilidades de llevar una vida productiva, esa persona no es la única que padece las consecuencias. La familia pierde la armonía y sufre al presenciar la autodestrucción de un ser querido. El empleador del usuario sufre en términos económicos a través de la pérdida de productividad, la deficiente ejecución de las tareas laborales, el aumento del número de accidentes, el elevado absentismo y el incremento de los costos de la atención de salud. En última instancia, es el consumidor el que paga el costo de las drogas en el lugar de trabajo al comprar bienes de calidad inferior a precios más altos. Los contribuyentes son también víctimas por cuanto por cuanto es suyo el dinero que se precisa para apoyar los esfuerzos de los gobiernos, funcionarios de los organismos de represión e integrantes de los servicios de tratamiento para combatir los delitos relacionados con las drogas y la rehabilitación de los usuarios. La comunidad, la sociedad y el país son asimismo víctimas por todas las razones mencionadas. A ello hay que añadir el apoyo financiero que el usuario está prestando a las organizaciones criminales que se lucran de las drogas, así como la actividad criminal en la que muchas veces se ve envuelto para tratar de mantenerse en su “hábito”. En la sociedad entera se padece por la autoindulgencia de la toxicomanía.⁸⁶

⁸⁴ T. SZASZ (1992/1994), ob.cit., p. 40.

⁸⁵ H. L. A. HART (1962/1981), ob.cit., p. 5.

⁸⁶ PNUFID (1992), ob.cit., p. 56-57.

De nuevo nos encontramos ante lo que se puede plantear como una discusión sin límites, donde es necesario sopesar derechos que se construyen a partir de valores diferentes.

5.2.2. El pragmatismo de la reducción de daños, sus límites y sus obstáculos

Las políticas de drogas que se han denominado de reducción de daños tienen un discurso claramente distinto de las ligadas al prohibicionismo, aunque se hayan desarrollado en países en que éste es la tónica general o sistema de creencias dominante, e incluso lo que ha sido asumido por su ordenamiento jurídico. “La esencia de la reducción de daños se halla en la siguiente afirmación: si una persona no quiere abandonar su uso de drogas, debemos ayudarla a reducir los daños hacia sí misma y hacia otros”⁸⁷. Podría parecer que no es sino una variación del paternalismo al que ya nos hemos referido, pero, en realidad, se trata de algo más complejo.

Son principios de la reducción de daños: el pragmatismo, los valores humanitarios y la evaluación sistemática de las políticas que se llevan a cabo para comprobar que realmente se produce la reducción de daños. El pragmatismo se constata en que se considera inevitable el uso de las drogas, que no sólo generan riesgos sino también beneficios a sus usuarios; de modo que se piensa que es más viable tratar de reducir los daños que dicho consumo pueda ocasionar que tratar de eliminar el uso de drogas por completo. Es decir, “en vez de condenar a los usuarios, ocasionales o no, a una situación de ilegalidad e insalubridad, comenzaron a facilitárseles los medios para que puedan adoptar conductas responsables”⁸⁸.

Se habla de valores humanitarios porque se acepta la decisión del usuario de consumir drogas como fruto de su libre elección, sin hacer juicios morales ni para condenarlo ni para apoyarlo, respetando la dignidad y los derechos del consumidor. Además, la reducción de daños confía más en los

⁸⁷ D. RILEY y P. O’HARE (1999/2001), ob.cit., p. 20.

⁸⁸ G. R. AUREANO (2001), ob.cit., p. 5.

sujetos en la medida en que les otorga mayor responsabilidad en relación con sus actos y decisiones⁸⁹.

La reducción de daños concierne a asegurar la calidad e integridad de la vida humana en toda su maravillosa, terrible complejidad. La reducción de daños no retrata a los asuntos como polaridades, sino que los ve como realmente son, en algún lugar intermedio, es un abordaje que toma en cuenta el *continuum* del uso de drogas y la diversidad, tanto de drogas como de necesidades humanas. Por lo tanto no hay respuestas claras y cortas o soluciones rápidas. La reducción de daños se basa en el pragmatismo, la tolerancia y la diversidad, resumiendo, es tanto un producto como una medida de nuestra humanidad. La reducción de daños es importante para los derechos humanos y para el derecho a ser humano.⁹⁰

Realmente, la postura de los defensores de los programas de reducción de daños implica una mayor tolerancia respecto al diferente y para con las elecciones individuales concernientes al tipo de vida que se quiere llevar, que se inserta en los nuevos valores del postmodernismo⁹¹.

Debido a la preocupación inherente a los programas de reducción de daños por ser eficaz y, por tanto, impulsar la evaluación de sus proyectos, han sido reconocidas limitaciones de las experiencias llevadas a cabo y de su misma filosofía. En este último sentido destaca la dificultad de precisar qué es daño y qué daños se trata de reducir, además de la dificultad que entrañan los casos en que el daño de una persona puede ser el beneficio de otra. De este modo acaba manifestándose, como no podía ser de otro modo, que la decisión de qué constituye daño, qué daños hay que reducir y en qué orden, tiene implicaciones morales y políticas.

Los precursores de las políticas de reducción del daño han sido tildados como precursores de una propuesta que es refugio y pretexto para los partidarios de la legalización. De hecho, critican las sanciones criminales sobre el consumo, que consideran inadecuadas y excesivas (frecuentemente generadoras de daños en sí mismas), y defienden proyectos experimentales de

⁸⁹ S. INCHAURRAGA (1999/2001), ob.cit., p. 48.

⁹⁰ D. RILEY y P. O'HARE (1999/2001), ob.cit., p. 41.

⁹¹ R. INGLEHART (2000), *Modernización y postmodernización. El cambio cultural, económico y político en 43 sociedades*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, p. 28.

prescripción médica de sustancias que lindan con propuestas de quienes se consideran defensores de la legalización. Lo cierto es que aunque los programas de disminución de riesgos implican una cierta disponibilidad de ciertas drogas, al mismo tiempo suponen el control de las mismas, mientras en un sistema totalmente represivo y pro-abstinencia no hay ningún control de las sustancias.

Aunque esta propuesta ha tenido cabida en países occidentales, principalmente por la preocupación generada por la llegada del sida (que hace más apremiante tratar a esta población de riesgo tanto por los daños ocasionados a sí misma como por los extensibles al resto de la sociedad)⁹², no son pocos los obstáculos que han encontrado y encuentran. En el plano internacional han supuesto un cuestionamiento indirecto del régimen existente (cuestionamiento apoyado también por sectores de los países en vías de desarrollo)⁹³, pues aunque no se cuestionara el carácter prohibicionista de las normas estatales, se asumía que el logro de una sociedad libre de drogas era irrealista y contraproducente.

Hay que tener en cuenta que sigue habiendo países, como Estados Unidos, en los que la abstinencia total sigue siendo el único objetivo abiertamente admisible en las políticas de lucha contra la droga. También es cierto que nuestras sociedades no logran aceptar el uso de drogas como una forma legítima de asumir riesgos, como pueden ser, por ejemplo, los deportes más peligrosos o la alta velocidad que pueden alcanzar los turismos⁹⁴. Esto va ligado a la falta de educación pública sobre la naturaleza y los efectos de las drogas. Incluso siguen existiendo defensores de la aplicación legal de la moral

⁹² El sida hace insostenible la gran bolsa de toxicómanos que no se acercaban a las redes de asistencia; de modo que pasa a ser un objetivo primordial llegar a ellos y esto se consigue con las políticas de reducción de daños (además de producir una disminución de los delitos y un aumento de las demandas de tratamiento, atención médica, judicial, etcétera).

⁹³ Ante esta situación, las ONGs europeas y, sobre todo, las vinculadas a los países subdesarrollados donde proliferan los cultivos, creyeron que se incrementaban las posibilidades de cambiar la política dominante que consideran ineficaz por muchas razones, e intentaron participar en los foros internacionales para trasladar la idea de la necesidad de evaluar las políticas antidrogas propuestas por Naciones Unidas [G. R. AUREANO (2001), ob.cit.].

⁹⁴ Sería interesante indagar la relación entre la sociedad del riesgo (en las concepciones de P. Lagadec y U. Beck) y el consumo y las políticas de drogas.

en sí misma, que ven el sida como castigo justo a comportamientos inmorales o pecaminosos.

Sin embargo, las barreras legales muchas veces son más percibidas que reales, como demuestra el desarrollo que de hecho han tenido estos proyectos en países que tienen su legislación al día respecto a las exigencias de la normativa internacional. En otra muestra de pragmatismo, en lugar de enfrentarse abiertamente a la postura internacionalmente dominante, denunciando los compromisos internacionales, invocan los artículos que les otorgan un mínimo margen de maniobra⁹⁵. De hecho, los organismos de Naciones Unidas especializados en materia de drogas no han podido frenar estos cambios.

Por último, es compleja la relación que tiene esta propuesta con la concepción paternalista del Estado. Por un lado, requiere una intervención pública capaz de dar respuesta a las exigencias sociales de reducir daños y, en ese sentido, es acorde a los objetivos de la salud pública y rechaza las posturas totalmente liberalizadoras. Al mismo tiempo, es más respetuosa con la libertad individual, reconoce la mayoría de edad de quienes desean consumir. Es decir, se admite la capacidad del individuo para saber qué quiere respecto a sí mismo, pero simultáneamente intenta hacer eso compatible con un mayor cuidado respecto a los efectos negativos que su actitud puede tener en su persona y en el resto de la comunidad.

Podemos situar la diferencia principal en la consideración de si el Estado garantiza o impone la salud⁹⁶. De modo que mientras el prohibicionismo terapéutico es una opción por esto último, probablemente los programas de reducción de daños son una propuesta más cercana a lo primero: todos los individuos merecen ayuda, pero son libres para decidir hacer uso de ella o no. Aunque desde el Estado se adopta una postura activa, ya que se acerca a ofrecer sus servicios sin esperar a que le sean reclamados o solicitados.

⁹⁵ G. R. AUREANO (2001), *ob.cit.*, p. 5.

⁹⁶ F. SAVATER (1990), *ob.cit.*, p. 18.

5.2.3. La ideología de la legalización, sus críticas y sus interrogantes

Quienes proponen la legalización de las sustancias actualmente prohibidas pueden, como ya hemos visto, diferir en cuanto a los sistemas de acceso a las mismas que consideran más adecuados en cada caso. Sin embargo, sus argumentos tanto de crítica de la política prohibicionista como de bondad de su propuesta son básicamente coincidentes. En el fondo se trata de la defensa filosófica de la libertad y responsabilidad de las personas respecto a sí mismas, que hemos visto en las críticas a la ideología prohibicionista, plasmada en el principio de que nadie puede cometer un delito contra sí mismo en un estado libre; y el convencimiento de que el deseo en los hombres por modificar su estado de ánimo es una constante “natural” o, dicho de otro modo, que siempre hubo drogas.

Las críticas al modelo prohibicionista se centran en las ideas de su ineficacia y de su hipocresía. O como expuso Milton Friedman⁹⁷ en un famoso artículo de 1972, las razones para defender la legalización son tanto morales como de conveniencia. Se considera que el prohibicionismo ha sido ineficaz porque en lugar de lograr su objetivo de sociedades libres de drogas, no ha conllevado la reducción de las mismas, y sí ha generado el florecimiento de mercados negros en los que los usuarios se encuentran desprotegidos frente a la calidad (con las inevitables consecuencias para su salud) y el precio de los productos (ligado a los problemas de delincuencia y consecuente masificación carcelaria). Son los consumidores los que sufren las consecuencias de la represión, mientras que los traficantes protegen sus beneficios aumentando los precios.

Efectivamente, se argumenta que la prohibición genera, además, graves prejuicios para los consumidores: la prohibición acaba generando en la realidad la figura del toxicómano con las características de la estigmatización esperadas por el prohibicionismo⁹⁸, y al obligar a comprar las drogas a delincuentes les

⁹⁷ M. FRIEDMAN (1972), “Prohibition and Drugs”, en *Newsweek*, 1 de mayo.

⁹⁸ Frente al heroinómano de principios del siglo XX que llevaba oculto su vicio para ir cumpliendo mejor con sus obligaciones, surge la “mitología de la adicción” y la figura del *junkie*, al que identifican y se

expone a los peligros que ello conlleva. Además, las leyes antinarcóticos fomentan la invención de nuevas drogas estimulantes, generalmente más peligrosas que las naturales que reemplazan⁹⁹.

También la legislación prohibicionista genera efectos nocivos para el público en general. En primer lugar, el gasto de recursos que supone la ejecución de la misma prohibición y el aumento de delitos ante la dificultad de contar con medios para comprar sustancias tan caras. Además, son esos mercados negros los que ven crecer las organizaciones criminales del planeta que socavan el Estado de Derecho a través de la corrupción y el abuso de autoridad¹⁰⁰, tanto en los países desarrollados¹⁰¹, como sobre todo en los países del tercer mundo, en los que la droga tiene un importante protagonismo económico, social y político, como hemos visto¹⁰². En definitiva, se trataría de que la persecución penal de las drogas no sólo no ha sido ineficaz, sino que ha sido contraproducente.

autoidentifica con la irresponsabilidad, la administración del tiempo alrededor de la búsqueda y administración litúrgica de las dosis y con un grupo de iguales, y llega a ser tan atractiva para algunos sujetos, que no faltan los casos de toxicomanías fingidas [P. LAURIE (1969/1996), *Las drogas*. Madrid: Alianza, p. 57-62].

⁹⁹ R. E. BARNETT (1990), “Una cura para la adicción a la legislación antinarcóticos. Efectos secundarios nocivos de la prohibición legal”, en R. HAMOWY: ob.cit., p. 104.

¹⁰⁰ Ilegalización de las drogas y globalización generan grandes redes criminales internacionales que, a su vez, se basan en organizaciones de arraigo nacional, de alta cohesión, generadora de violencia y corrosiva del Estado: impregna sus mecanismos, bien asumiendo competencias propias del mismo en los territorios que domina (como ocurre en zonas de Colombia o Brasil), o a través del soborno y la intimidación de políticos, funcionarios o jueces, para establecer un cinturón de seguridad a sus negocios. De este modo, narcotráfico, violencia y conflicto político, constituyen una misma realidad en muchos países [V. MONTAÑÉS (1999), ob.cit.]. Es especialmente conocida la imbricación del narcotráfico en la realidad colombiana en todos sus ámbitos: social, económico, político. Para una introducción al origen, desarrollo y posicionamiento del Cártel de Cali, véase F. BARRIGA LÓPEZ (1995), *¿Legalización de las drogas?.* Quito: Grupo de Observadores Latinoamericanos e Instituto Ecuatoriano de Estudios para las Relaciones Internacionales].

¹⁰¹ “El peligro de la corrupción de la policía y la administración de justicia es grande. Enfrentados a un trabajo con apoyo social, con un enemigo de extraordinaria capacidad económica, teniendo necesidad de negociar con chivatos o soplones para detectar la comisión de delitos o de recurrir a una vigilancia extrema que interfiere con el derecho a la intimidad y sometidos constantemente a la tentación de integrarse en el tráfico o acudir al chantaje, la desmoralización es fácil y frecuente”. Destaca la necesidad de los informantes policiales para perseguir un delito que ninguna de las partes involucradas (comprador y vendedor, por ejemplo) está interesada en denunciar. [E. LAMO DE ESPINOSA (1983), ob.cit., p. 20].

¹⁰² Hay quienes consideran que los perjuicios más importantes, aunque más ignorados, son los que provienen de la prohibición legal de una actividad que no tiene víctimas. Si éstas no existen la persecución del delito no puede depender de la denuncia del perjudicado, de modo que se tiene que desarrollar un sistema de informantes y vigilantes que facilita el desarrollo de la corrupción pero también de la invasión de la privacidad y el debilitamiento de los derechos constitucionales [R. E. BARNETT (1990), ob.cit., páginas 106-117].

La alusión a la hipocresía gira en torno a la definición de droga de las políticas prohibicionistas. Es el problema, en el que ahondaremos más adelante, de por qué determinadas sustancias quedan ilegalizadas y otras con los mismos o peores efectos no¹⁰³, principalmente, en alusión al alcohol¹⁰⁴. Son consideradas como drogas propiamente dichas las que, por su consumo habitual y generalizado, podrían atentar, de algún modo, contra los valores y las normas del orden social establecido, independientemente de su potencial tóxico¹⁰⁵.

Los promotores de la legalización argumentan que la razón por la cual se prohíben las drogas no es objetiva, ni técnica, ni científica, aunque se argumenten como justificación los peligros que pueden acarrear.

En realidad, los objetos que hoy denominamos “drogas peligrosas” son metáforas que representan todo aquello que consideramos pecaminoso y malvado; por esa razón se les prohíbe, y no tanto porque se haya demostrado que son más peligrosas que innumerables otros objetos que no simbolizan en estos momentos el pecado.¹⁰⁶

Aunque pudiese resultar paradójico, lo que están argumentando los defensores de la legalización y, por tanto, lo mayores críticos de la prohibición, es que se utiliza el discurso de la técnica y la ciencia respecto a la salud, plasmados en el reino del Estado clínico o terapeuta, para imponer una determinada moral respecto a las drogas: “Nuestro denominado problema de abuso de drogas forma parte íntegra de nuestra ética social actual, la cual acepta ‘protecciones’ y represiones justificadas por apelaciones a la salud semejantes a las que aceptaban las sociedades medievales invocando razones de fe”¹⁰⁷.

¹⁰³ “En ningún caso se aplican restricciones a los productos más consumidos en Occidente (la nicotina, el alcohol y la cafeína), pero sí a muchos usados tradicionalmente en los países del Tercer Mundo” [G. R. AUREANO (2001), ob.cit., p. 3].

¹⁰⁴ Todo un género de ensayos sobre drogas —suyo origen puede fijarse en la obra *Licit and Illicit Drugs* (1972), de Edward Brecher— evalúa los daños relativos de las diferentes drogas y después expresa consternación por la falta de correspondencia con las normativas, pues el alcohol y el tabaco ocupan los dos primeros puestos en cuanto a la generación de daño que acarrear [D. T. COURTWRIGHT (2001/2002), ob.cit., p. 277].

¹⁰⁵ E. GONZÁLEZ DURO (1979), *Consumo de drogas en España*. Madrid: Editorial Villalar, p. 124.

¹⁰⁶ T. SZASZ (1990), *Droga y ritual. La persecución ritual de las drogas, adictos e inductores*. Madrid: Fondo de Cultura Económica, p. 390.

¹⁰⁷ T. SZASZ (1990), ob.cit., p. 393.

Por otro lado, debido a las mismas características del consumo y el tráfico de drogas, la aplicación de las normas tiende a ser selectiva en contra de los pobres o los jóvenes, que tienen más dificultades para evitar la visibilidad de las conductas punibles¹⁰⁸, u otros grupos minoritarios más o menos estigmatizados, como ocurrió desde el origen y desarrollo de las políticas prohibicionistas¹⁰⁹.

En definitiva, la idea recurrente de los discursos despenalizadores es que si la droga es mala y mata no lo es por sí misma (recordemos su condición ambivalente de medicina y veneno), sino por las consecuencias ya comentadas de la misma política prohibicionista, de modo que éste causaría más daños que la droga en sí:

En el caso de la Droga, lo que mata sin lugar a dudas es la mitología prohibicionista, que impide conocer la dosis que se toma, el estado de pureza o mezcla del producto, que favorece los cortes con sustancias venenosas inesperadas, que obliga a conseguirla por medios delictivos o recurriendo a delincuentes, que somete a los usuarios al *stress* permanente de una demanda económica desorbitada y de la persecución policial.¹¹⁰

Tal vez el ataque más directo al discurso pro legalización sea el que recibe su premisa fundamental de que en una sociedad no se puede castigar la conducta que no hace daño a terceros, a la que ya hemos hecho alusión anteriormente. La siguiente crítica en importancia que surge ante las

¹⁰⁸ E. LAMO DE ESPINOSA (1983), ob.cit., p. 19.

¹⁰⁹ No es que la prohibición sólo fuese producto de los prejuicios, pero se observa que cuanto más pequeña y de inferior estatus es la población donde se consume la droga, más fácil es que se promulguen y mantengan leyes restrictivas. En Estados Unidos, por ejemplo, se muestra una desproporción en contra de la población negra [M. FRIEDMAN (1998), “There’s No Justice in the War on Drugs”, en *New York Times*, 11 de enero]. El caso del alcohol es paradigmático y generalizado: era asociado a los irlandeses y, más tarde, a los judíos e italianos, que “son despreciables porque beben vino o licor, pero beben vino o licor porque son despreciables” [A. ESCOHOTADO (1989/1992), ob.cit., p. 236.] Incluso fuera de Estados Unidos, aunque el alcoholismo afectaba a todas las clases sociales, fue rápidamente vinculado a las clases populares del brutal capitalismo decimonónico: “La gran mayoría de los autores —médicos o no— que se ocuparon del tema cayeron en la simplista argumentación de considerar, como causa fundamental del susodicho *vicio*, la propia imprevisión e incultura del proletariado, teniendo a los trabajadores como los únicos responsables de su situación. Tal actitud, que corresponde a la filosofía social-darwinista imperante entre los defensores del *laissez-faire*, implica la consideración del alcohólico como un individuo incapaz de luchar por su propia supervivencia, siendo su imprevisión castigada con la miseria y la enfermedad” [R. HUERTAS y GARCÍA-ALEJO (1987), ob.cit., p. 70].

¹¹⁰ F. SAVATER (1990), ob.cit., p. 21.

propuestas legalizadoras es su falta de fundamentación en la experiencia. A ello se ha respondido, básicamente, con dos ideas. La primera es que el fracaso de la actual política es suficiente para legitimar la prueba de otras alternativas¹¹¹. La segunda alega la abundante experiencia histórica como prueba:

La historia enseña básicamente dos cosas: a) que ninguna droga desapareció o dejó de consumirse debido a su prohibición; b) que mientras subsista una normativa prohibicionista hay mucha más propensión a consumos irracionales, corrupción pública y envenenamiento con sucedáneos incomparablemente más tóxicos que los originales prohibidos.¹¹²

Se contraargumenta, sin embargo, que es frecuente que cuando se defiende la inocuidad de ciertos consumos alegando ejemplos de otras culturas u otros momentos históricos, se olvida reseñar¹¹³ los mecanismos con los se contaban en esas ocasiones para la reducción o el control de los riesgos (mecanismos de ritualización, de preparación, de inclusión en un grupo, de adscripción a un sentido finalista...) que difícilmente se reproducen en sociedades consumistas e individualistas como las nuestras¹¹⁴. Si bien, también puede pensarse que el problema precisamente radica en que no se ha dado oportunidad a nuestras sociedades para

Ir generando normas y pautas de conducta que integren ese aluvión creciente de productos en una *cultura positiva* de su utilización, discriminando sus efectos, definiendo ocasiones adecuadas para su uso y creando, en definitiva, unas pautas no dañinas de consumo, como en gran medida ocurre con el alcohol y como está empezando a ocurrir en algunos grupos de población juvenil.¹¹⁵

¹¹¹ G. HUALDE (1991), "Introducción", en A. ESCOHOTADO, A. BARATTA, S. GONZÁLEZ, M. ESCRIBANO, HJ. ZARAGOZA, C. GONZÁLEZ Y J. FUNES: *¿Legalizar las drogas? Criterios para el debate*. Madrid: Editorial Popular, p. 16.

¹¹² A. ESCOHOTADO (1991), "Aspectos históricos e internacionales", en A. ESCOHOTADO, A. BARATTA, S. GONZÁLEZ, M. ESCRIBANO, J. ZARAGOZA, C. GONZÁLEZ Y J. FUNES, ob.cit., p. 27.

¹¹³ "Esta cuestión es a menudo olvidada, o banalizada, por aquellos que defienden el uso indiscriminado de las drogas y no se detienen en considerar que estos usos nunca fueron tan libres de condicionantes como ellos suponen" [O. MARTÍ (1998), "Los obstáculos derivados de la vida cotidiana y del pensamiento cotidiano que dificultan la prevención de las drogodependencias", en X. ARANA e I. MÁRKEZ, ob.cit., p. 76].

¹¹⁴ E. MEGÍAS (1997), ob.cit., p. 109-110.

¹¹⁵ E. LAMO DE ESPINOSA (1983), ob.cit., p. 20.

La nueva divergencia que surge a partir de la consideración o no del alcohol como sustancia dañina¹¹⁶, abre una nueva brecha de discusión que nos devuelve al convencimiento del gran peso que tienen las concepciones de valor a la hora de elaborar un discurso sobre las drogas.

Otra crítica a la propuesta de la legalización se centra en que la legalización de una sustancia (como es el caso del alcohol), incluso cuando el Estado controle su elaboración, producción y calidad (el caso de los barbitúricos y las anfetaminas), no evita el mal consumo de las mismas y la generación de daños, como podemos observar respecto a las drogas ahora legales. Además, se argumenta que se incrementaría el consumo (aspecto sobre el que parece imposible lograr un consenso o, al menos, información suficiente que nos permita hacer una previsión seria). Desde luego es cierto que el consumo de drogas legales es mucho mayor que el de drogas ilegales, pero eso no aclara si precisamente por su consumo masivo no se han podido ilegalizar, o si son tan consumidas por no estar prohibidas

Incluso se puede acabar despreciando el debate sobre la legalización por considerarlo como una simpleza o un absurdo, ya que nadie puede negar la necesidad de controlar su consumo, puesto que nadie propone “que cirujanos o aviadores tuvieran permitido drogarse”¹¹⁷, de modo que el dilema permanecería en qué tipo de control es el que hay que ejercer sobre ellas.

En la tabla 2 exponemos una síntesis de los tipos ideales de políticas sobre drogas que hemos considerado, mostrando los elementos básicos de sus discursos y las propuestas programáticas características de los mismos.

¹¹⁶ Naciones Unidas se ha detenido a argumentar la mayor peligrosidad del alcohol respecto a la marihuana (con frecuencia considerada menos dañina que las drogas legales) [PNUFID (1992), ob.cit., p. 56-57].

¹¹⁷ G. Giacomelli, Director del Programa de Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas, citado por F. BARRIGA LÓPEZ (1995), ob.cit., p. 122.

Tabla 2: Discursos y propuestas sobre drogas

	Elementos básicos del discurso	Propuestas programáticas
Prohibicionismo	La droga mata. El Estado tiene el deber y el derecho de proteger a la persona contra sí misma, y a la sociedad respecto a las conductas no aceptadas socialmente.	Máxima represión. Programas de abstinencia. El objetivo es un mundo sin drogas.
Reducción de daños	La droga se consume porque aporta una satisfacción. Es imposible atajar el daño que ocasiona sin atender a la voluntad del consumidor.	El Estado debe acercarse al consumidor de drogas para ofrecerle llevar una vida digna y con los menores riesgos, aunque no quiera renunciar a consumir.
Legalización	Las personas son libres de hacerse daño a sí mismas, incluso a través de las drogas, porque son las únicas propietarias de sus cuerpos.	El Estado sólo debe informar y atender a quien lo solicite.

Fuente: elaboración propia.

5.2.4. Análisis crítico del problema contemporáneo

Para finalizar, vamos a exponer un intento de explicación del problema de las drogas en las sociedades contemporáneas. Desde el punto de vista social parece ser que se han producido un conjunto de circunstancias que han marcado la particularidad de una época:

1. Las sociedades industrializadas que se desenvuelven en un solo mercado global, son testigos del incremento ingente de la oferta de sustancias psicoativas¹¹⁸ (tanto por razones puramente científico técnicas como socioeconómicas, al constituirse en la única salida para muchas comunidades);
2. Experimentamos cambios sociales muy acelerados que ponen en entredicho instituciones que antes funcionaban como elementos de contención del riesgo del consumo de drogas (no es lo mismo el consumo en familia que entre pares) y promueven cierta fragilidad psicológica del hombre urbano;

¹¹⁸ Sobre la importancia de la exposición o la disponibilidad de las sustancias, véase D. T. COURTWRIGHT (2001/2002), ob.cit., p. 142.

3. Cambio en valores con el incremento de la importancia de la competitividad, el éxito, el triunfo o la inmediatez de la gratificación, que pueden constituirse como riesgos para el consumo¹¹⁹. Aquí destaca el consumo de drogas como bien genérico, es decir como productos de consumo indiscriminado¹²⁰: no se necesitan razones para consumir, se consume excepto que haya razones en contra¹²¹.

Recordamos de nuevo aquí la diferenciación entre los denominados modelo tradicional y modelo consumista¹²² del uso de drogas, de modo que el primero se caracteriza porque generalmente es el propio usuario el que produce la droga, en ámbitos muy reducidos e intercambiándola de forma simbólica; su uso colectivo está ritualizado y se ejerce un control sobre el mismo. Pero esta situación se ve sustituida por la que caracteriza al modelo consumista: disponibilidad de ingredientes psicoactivos purificados que proceden de drogas naturales y de una gran cantidad de sustancias sintéticas, así como la aparición de nuevas formas de consumo de drogas, como la inyección intravenosa, que rompen el equilibrio que las sociedades han mantenido durante siglos. Se trataría pues de un incremento tanto de la demanda como de la oferta que (independientemente de que hayan podido tener parte de su origen en las mismas políticas prohibicionistas), acaban

¹¹⁹ Existe un estudio que, entre otros aspectos, muestra qué tipos de valores se asocian con los consumos de drogas (competitividad, afán de experimentación, inmediatez, insolidaridad, enfatización de la autonomía o, contrariamente, intensa necesidad de integración, curiosidad pro la aventura, no convencionalismo, liberalismo sexual, etc.), mientras otros constituirían una cierta protección frente a los mismos (humanismo, valores éticos, igualitarismo, valores familiares, conservadurismo...). A partir de aquí, se muestran unos perfiles de individuo tipo en los que pesan más unos valores u otros, para ver a cuáles se supone más probabilidad de asociarse con consumos de drogas [E. MEGÍAS (2000), dir., *Los valores de la sociedad española y su relación con las drogas*. Barcelona: Fundación “la Caixa”, p. 209].

¹²⁰ “El factor económico del consumo es un elemento estructural para el funcionamiento de las sociedades contemporáneas.[...] En un ambiente de permanente incitación al consumo, habría que pensar en los posibles efectos perversos que pueden tener los mensajes frontalmente contrarios que se presentan como un imperativo moral” P. KOPP (1998), “Organización del tráfico de droga y eficacia de la represión”, en Z. ARANA e I. MÁRKEZ, coords., ob.cit., p. 65.

¹²¹ E. MEGÍAS (1997), ob.cit., p. 121.

¹²² La importancia de comprender que el uso de una droga va acompañado de un complejo modelo cultural, que incluye las creencias, valores, rituales, expresiones simbólicas y artísticas en las que se manifiesta una peculiar visión del mundo real y sobrenatural, sin el que carecía de sentido llevó a la distinción entre los modelos tradicional y consumista aceptada por la OMS tras su desarrollo por G. EDWARDS y A. ARIF, eds. (1981), *Los problemas de la droga en el contexto sociocultural. Una base para la formulación de políticas y la planificación de programas*. Ginebra: Organización Mundial de la Salud.

siendo parte de la realidad que finalmente vive una crisis de drogas como la actual.

Eusebio Megías ahonda en la explicación de la idea de crisis de drogas. Parte de la constatación de que si bien todas las sociedades han conocido los consumos de drogas, también todas han sido conscientes de sus riesgos y han desarrollado mecanismos para lograr un equilibrio entre los niveles de riesgo que se asumen socialmente y la percepción del beneficio que se pretende derivar de las drogas. Sin embargo, este equilibrio puede romperse generando la alarma social y la angustia característica de las situaciones de incertidumbre.

Para que se dé una crisis de drogas, una epidemia, tienen que darse una serie de características: que cambien los patrones de uso o las sustancias que se están utilizando, que aumente mucho la prevalencia de los que consumen, que aparezca un incremento importante de los problemas derivados, que socialmente se perciba ese aumento de los problemas, que se generen una alarma y una angustia social importantes ante esa percepción y, finalmente, que se organice, que se estructure todo un grupo de respuestas —primero respuestas sociales, después respuestas administrativas— que terminen por construir la situación, por constituir esa organización social y estructural que se llama crisis de drogas.¹²³

Efectivamente, la estructuración de la crisis se culmina con la respuesta política. Ya hemos hecho alusión a su amplitud y su complejidad. Nunca antes y durante tanto tiempo se dedicaron tantos recursos, se desarrolló tal entramado internacional y se elaboraron tantos discursos y estudios en torno a estas sustancias, sus consumidores y las medidas adoptadas respecto a los mismos, que a su vez han despertado las críticas, si bien dentro de un clima dominante de consenso, desde posturas ideológicas tan distintas. Las drogas significan dinero y, por tanto, también intereses; pero también significan mitigación del dolor, placer, evasión, pecado... y, por tanto, valores y creencias. Las políticas sobre drogas son, obviamente, el reflejo de todo ello.

¹²³ E. MEGÍAS (1997), *ob.cit.*, p. 114.

5.3. La importancia de los aspectos normativos en las políticas sobre drogas

Observando las páginas anteriores podemos afirmar que, haciendo uso de las herramientas de análisis weberianas¹²⁴, en el ámbito de la política de drogas ha existido la acción social tradicional, determinada por una costumbre arraigada (por ejemplo en la aceptación de unas drogas y no de otras); y la acción social racional, con arreglo a fines que son sopesados y perseguidos (por ejemplo, en la comercialización legal o ilegal de estas sustancias). Pero también encontramos acción social afectiva, motivada por estados sentimentales (por ejemplo, en las actitudes personales de consumo); y, sobre todo, es indudable el peso que ha tenido la acción social con arreglo a valores (religiosos, éticos...) que no se preocupa por los resultados.

En los discursos alrededor de las drogas es frecuente encontrarnos juicios de valor que son motivados por un punto de vista parcial, emotivo o socialmente determinado (como opuesto a objetivo, empírico, racional).

A continuación presentamos la especial relevancia de estos discursos normativos en relación a las drogas, principalmente a través de su manifestación en la confrontación entre los hechos y la visión de los mismos (deteniéndonos en el problema de la definición de droga y otras reflexiones acerca de la importancia de la percepción social de las drogas para las políticas sobre las mismas) para poner de manifiesto su especial relevancia en este tipo de políticas. Antes, vamos a adentrarnos en qué entendemos por moral y cómo se relaciona con las drogas.

5.3.1. Las acepciones de lo moral y las drogas

Consideramos¹²⁵ que la moral es un conjunto de normas por las que se regula la conducta de un individuo o grupo social. En concreto, las normas

¹²⁴ M. WEBER (1922/1992), ob.cit., p. 20.

¹²⁵ A partir, principalmente, de la definición de M. A. QUINTANILLA [1976/1985: *Diccionario de filosofía contemporánea*. Salamanca: Sígueme] y de la obra de J. FERRATER MORA [nueva edición a

morales son aquellas que se corresponden a los valores últimos, que son aquellos que ni dependen ni se justifican por otros. Hacer alusión a estos aspectos morales del pensamiento o la conducta (es decir, que alegan valores últimos) implica una o varias de las consideraciones siguientes:

1. Lo moral (como el deber ser, que sólo puede apreciarse por el entendimiento o la conciencia) como opuesto a lo físico (al ser y lo apreciable por los sentidos); es decir, aparece la moral como referente de todo lo que corresponde al ámbito de lo subjetivo.
2. Lo moral (referido al sentimiento) como opuesto a lo intelectual (correspondiente a la inteligencia o el intelecto).
3. Lo moral (como perteneciente al fuero interno o al respeto humano y que se asume por la voluntad) frente a lo concerniente al orden jurídico (a la legalidad que se obedece, pero que no impone conductas para alcanzar el bien)¹²⁶.
4. Lo moral (que se somete y respeta un valor) frente a lo inmoral (que se opone a todo valor) o amoral (que es indiferente al valor).

¿Por qué consideramos que estos aspectos incumben a las políticas de drogas? Todos estos aspectos han aparecido en un momento u otro de nuestro recorrido por las políticas sobre drogas y los discursos que las han acompañado. Ciertamente, todas las personas tenemos valores (que son función de intereses, creencias, convicciones religiosas...) y estos se reflejan en las políticas públicas. Lo que caracteriza a las políticas de drogas (y a otras) es que la fuerza de la carga normativa en las mismas hace que se produzca una confusión entre los aspectos técnicos y los morales; y que los discursos neutralicen los datos empíricos. A continuación vamos a observar la presencia de la moral en las cuatro manifestaciones arriba expuestas.

cargo de J. M. TERRICABRAS (1994), *Diccionario de filosofía*. Barcelona: Ariel], especialmente las entradas de moral, valor, ética, normativo.

¹²⁶ Respecto a la relación entre ética, moral y derecho, véase A. OLLERO (1999), "Liberalismo político, moral pública y Derecho", en A. OLLERO, coord., *Valores en una sociedad plural*. Madrid: Papeles de la Fundación, y G. PECES-BARBA (1995), *Ética, poder y derecho. Reflexiones ante el fin de siglo*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

En primer lugar, el lenguaje y los discursos se constituyen en un condicionante de la imagen que construimos de la realidad, aunque sean también parte de ella¹²⁷. En el caso del tema que nos ocupa, este tipo de reflexiones parecen mostrarse especialmente ciertas. Encontramos un amplio consenso, entre quienes han estudiado la realidad social y política de las drogas, sobre que “una cosa son los problemas de drogas que efectivamente se dan, y otra es cómo se perciben socialmente esos problemas, cómo se jerarquizan y cómo se valoran”¹²⁸. Encontramos aquí el distanciamiento que los aspectos morales pueden suponer frente al mundo empírico.

En segundo lugar, respecto a las drogas, no sólo existe diversidad de discursos, sino que éstos son, con frecuencia, apasionados. Es difícil encontrar literatura sobre drogas que no opte claramente por algún posicionamiento ideológico¹²⁹, incluso moral. La emotividad de los valores morales se imponen a la reflexión racional-intelectual.

En tercer lugar, la dificultad de conjugar ciertos aspectos de las políticas de drogas (especialmente, en cuanto represivas de la conducta individual sobre el propio cuerpo) y la concepción liberal de la función del derecho, se constituye en una muestra de la oposición de la moral como ámbito de privacidad y autonomía, frente al ordenamiento jurídico.

En cuarto y último lugar, la utilización de argumentos morales en la defensa del discurso propio implica una valoración negativa como inmoral o amoral de la postura contraria o, simplemente, distinta. No se considera que algo es bueno o malo para lograr determinado objetivo consensuado, sino que

¹²⁷ “El discurso —aún cuando sus fuentes puedan variar— nunca es neutro, sino parte constitutiva de la realidad condicionándola; a su vez, la realidad refuerza los contenidos del discurso” [R. DEL OLMO (1996), ob.cit., p. 129].

¹²⁸ E. MEGÍAS (1997), ob.cit., p. 130.

¹²⁹ Las ideologías serían construcciones mucho más amplias, que abarcan sistemas de valores no sólo morales, y que junto a una consideración de cómo debe ser la realidad social y política (más preocupadas por el grupo que por el individuo en sí) ofrecen explicaciones de cómo es esa realidad [véase J. M. VALLÈS (2000/2002), *Ciencia Política. Una Introducción*. Barcelona: Ariel, p. 270]. Además, son el nexo básico de la acción política y los principios y creencias básicos [D. E. APTER (1964), “Introduction: Ideology and Discontent”, en D. E. APTER, ed., *Ideology and Discontent*. Nueva York-Londres: The Free Press, p. 17]. Para un recorrido alrededor de las principales ideologías, sus orígenes y manifestaciones, véase R. ECCLESHALL; V. GEOGHEGAN; R. JAY y R. WILFORD (1984/1993), *Ideologías políticas*. Madrid: Tecnos.

lo que se juzga en términos de su adecuación a la bondad es el objetivo a alcanzar. Esta falta de consenso sobre los aspectos básicos de la comprensión y definición de un problema es lo que lleva a la consideración de su regulación como una imposición moral (de la moral de una mayoría sobre el resto que no la comparte).

Si nos preguntamos por qué se da esta carga valorativa en torno a las drogas, encontramos diversos aspectos que pueden constituir partes de una respuesta, sin duda, compleja. En primer lugar, las drogas afectan a cuestiones vitales, como todos los relacionados con la vida y la muerte, el placer y el dolor¹³⁰, respecto a los que las construcciones morales siempre tienen una posición. En la medida en que la actuación respecto a las drogas afecta a la esfera de la intimidad profunda de las personas¹³¹ (a su libertad¹³² en relación a la capacidad para alcanzar satisfacciones básicas), nadie se siente indiferente, todos somos fácilmente impresionables al respecto y no es difícil caer en estereotipos o prejuicios. Se hace uso de un enjuiciamiento moral, en función de lo que está bien o lo que está mal.

En segundo lugar, efectivamente, esta vinculación con los aspectos de la persona que tienen implicaciones morales directas, implica enjuiciamiento y, por tanto, discurso. No nos limitamos a describir y analizar la realidad, sino que manifestamos opinión, la enjuiciamos, la valoramos. En la medida en que el lenguaje participa en la representación social, es un instrumento que sirve, además de para comunicar, para controlar y legitimar, funciones que se revelan imprescindibles en la tarea de poner límite a lo que se ha mostrado como una constante del ser humano: el consumo de drogas. Es decir, cuando es sencillo prohibir una conducta, principalmente porque hay un consenso amplio al respecto, los discursos no son tan necesarios como cuando la sanción de una acción necesita justificación.

¹³⁰ Ya hemos mencionado otras políticas imbuidas de estas características en la Introducción.

¹³¹ Lo cual ha hecho que se llegue a hablar de “drama moral más singular de los tiempos modernos” para referirse a las consecuencias de la política prohibicionista [A. ESCOHOTADO (1989/1992), ob.cit., p. 353-354].

¹³² Tanto en el sentido de poder optar por el consumo de sustancias, como en el sentido de poder verse libres de ellas, según la perspectiva que se adopte.

5.3.2. La definición de droga

Ciertamente, no existe ninguna definición de droga universalmente aceptada, pues se trata de un conjunto de sustancias muy diversas y un tema en el que tienen mucho peso las distintas perspectivas éticas, ideológicas y culturales. Parece existir consenso sobre que antes de las leyes represivas, la definición generalmente aceptada era la griega, según la cual *pharmakón* comprendía a la vez el remedio y el veneno¹³³. Múltiples son los factores que hacen que una misma sustancia pueda tener efectos positivos o negativos, al tiempo que, en gran medida, la consideración social o política de dichas sustancias es independiente de los mismos¹³⁴. “Todas las drogas, dependiendo de su naturaleza, de quién las consume, de la manera en que se consumen, y de las condiciones (legal, financiera, cultural, sanitaria) bajo las cuales se utilizan pueden mejorar la situación del consumidor y su ámbito o empeorarla”¹³⁵.

Parece ser que una de las razones por las que el vocablo ‘droga’ acabó asociado a la adicción a comienzos del siglo XX, fue el hecho de que los médicos necesitaban un término de conveniencia que agrupase los distintos problemas que proliferaban a causa del abuso de sustancias¹³⁶. A su vez, la palabra ‘adicción’ procede de un término inglés tomado del viejo francés, en el que significaba “el poder de disponer del cuerpo ajeno en pago de una deuda. La droga se impone al cuerpo y éste la obedece”¹³⁷.

¹³³ Estas son las acepciones relacionadas con este tema que recoge el *Diccionario de la Real Academia Española* (1992), f. 1. Sustancia mineral, vegetal o animal, que se emplea en la medicina, en la industria o en las bellas artes. 2. Sustancia o preparado medicamentoso de efecto estimulante, deprimente, narcótico o alucinógeno. 3. medicamento.

¹³⁴ Como ejemplo paradigmático, puede verse el caso del opio en el siglo XIX en las diferentes partes del mundo en que se consumía. En este sentido, véase A. ESCOHOTADO (1989/1992), ob.cit., páginas 154-183.

¹³⁵ Coalición Internacional de ONG para una Política de Drogas Justa y Eficaz (2000), *Carta abierta a la segunda conferencia de la Unión Europea sobre política de drogas*. Bruselas: 28-29 febrero [http://www.encod.org/careu.htm].

¹³⁶ D. T. COURTWRIGHT (2002), *Las drogas y la formación del mundo moderno. Breve historia de las sustancias adictivas*. Barcelona: Paidós, p. 120.

¹³⁷ J. A. MARINA (2004), *La inteligencia fracasada. Teoría y práctica de la estupidez*. Barcelona: Anagrama, p. 105.

Lo cierto es que frente a la unívoca definición química (cualquier sustancia química que introducida en el organismo humano afecta a una función biológica), desde un punto de vista social lo que domina es la variedad de significados e incluso la pura y simple contradicción. Esto es así porque si en el concepto químico no influyen juicios de valor, el concepto social de droga deriva su significado justo de las valoraciones sociales de que es objeto; de hecho, generalmente, se trata de un término con connotaciones claramente negativas¹³⁸.

La definición de droga utilizada por las políticas públicas es la que han ido desarrollando los organismos internacionales que las promueven y que han tenido que ir modificando sus criterios ante los problemas que se planteaban de contradicción con la realidad farmacológica, tratando de hallar rasgos comunes entre los productos ya prohibidos sin incluir las sustancias que permanecen legales. Primero se incidió en el factor de la dependencia (entendida sólo como dependencia física), al que luego se sumó el de la dependencia psíquica¹³⁹, y se diferenció entre drogas de abuso o uso indebido (según como se traduzca *abuse*) y de uso. En los principales tratados internacionales sobre la materia no dudan en definir como estupefaciente¹⁴⁰ o sustancia psicotrópica¹⁴¹ (es decir, drogas, en definitiva), aquellas sustancias que estén incluidas en sus listas¹⁴², o en las de los tratados anteriores¹⁴³. En el capítulo siguiente recogemos qué

¹³⁸ Es curioso que la idea de algo malo parece encontrarse en la misma formación del término 'droga'. Véase J. MARTÍNEZ PÉREZ y A. GONZÁLEZ DE PABLO (1987), "Las drogas de la Antigüedad", en *Historia* 16 133, 32-40, p. 32.

¹³⁹ El concepto de dependencia física permite justificar el control sobre múltiples sustancias que no generan dependencia física [véase J. FUNES (1996), *Drogas y adolescentes*. Madrid. Aguilar, páginas 52-53]. Sin embargo, como tampoco la dependencia es un criterio unificador, en 1975, se explicaba por qué el tabaco y los analgésicos no se prohibían, si también creaban dependencia, porque "es relativamente escasa su acción estimulante o depresora del sistema nervioso central o los trastornos que producen en la percepción, el estado de ánimo, el pensamiento, la conducta o la función motriz" [J. F. KRAMER y D. C. CAMERON, comps. (1975), *Manual sobre la dependencia de las drogas*. Ginebra: OMS, p. 15].

¹⁴⁰ Estupefaciente: "1. Que produce estupefacción. 2. Sustancia narcótica que hace perder la sensibilidad; por ejemplo, la morfina o la cocaína" [*Diccionario de la Real Academia Española (1992)*].

¹⁴¹ Psicotrópico: "Dicho de una sustancia psicoactiva: Que produce efectos por lo general intensos, hasta el punto de causar cambios profundos de personalidad" [*Diccionario de la Real Academia Española (1992)*].

¹⁴² Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, artículo 1º, y Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas, de 1971, artículo 1º.

¹⁴³ Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, de 1988, artículo 1º.

criterios se siguen para decidir si una sustancia entra o no en una de las listas de los tratados internacionales.

5.3.3. La importancia de la percepción social sobre las drogas

El prisma ideológico moral con el que las personas dirigen su mirada hacia la realidad de las drogas es a la vez tan importante y tan divergente, que ante los mismos datos las interpretaciones son con frecuencia opuestas, de modo que esos hechos sirven para sustentar posturas contrapuestas¹⁴⁴.

Cuando Eusebio Megías¹⁴⁵ explica los factores necesarios para la organización de las crisis de drogas incluye la necesidad de que el aumento de los problemas asociados a las drogas sea percibido como tal, y que se genere una alarma y una angustia social ante esa percepción. Es decir, no son suficientes los cambios objetivos en los patrones de consumo o las consecuencias de éstos.

También Lamo de Espinosa subraya que se trata de un tema en el que, como en el de las brujas, “lo importante no es lo que pasa, sino lo que se cree que pasa”¹⁴⁶. De ahí la continua referencia al concepto sociológico popularizado por Merton¹⁴⁷ de la profecía autocumplida, que establece que cuando los hombres definen las situaciones como reales, éstas son reales en sus consecuencias¹⁴⁸.

¹⁴⁴ Por ejemplo, unos arguyen la relación entre consumo de drogas y delincuencia como una muestra de la necesidad de adoptar medidas represivas que nos lleven a un mundo sin drogas, mientras otros consideran que dicha relación es un ejemplo perfecto de los efectos nocivos que la prohibición de las drogas ocasionan en el consumidor (convirtiéndolo en delincuente) y en la sociedad en general.

¹⁴⁵ E. MEGÍAS (1997), ob.cit., p. 114.

¹⁴⁶ E. LAMO DE ESPINOSA (1983), ob.cit., p. 5.

¹⁴⁷ “Si los escrúpulos morales y el sentido de la decencia fuesen las únicas bases para poner fin al juego [de la profecía autocumplida], en verdad podría esperarse que continuaría indefinidamente. En y por sí mismos, los sentimientos morales no son mucho más eficaces para curar los males sociales que para curar los males físicos. [...] *La profecía que se cumple a sí misma, por la cual los temores se traducen en realidades, funciona sólo en ausencias de controles institucionales deliberados*. Y únicamente rechazando el fatalismo social implícito en la idea de que la naturaleza humana es inmodificable puede romperse el círculo trágico de miedo, desastre social miedo reforzado” [R. K. MERTON (1949/1992), *Teoría y estructura sociales*. México: Fondo de Cultura Económica, p. 520. Merton tomó la idea de W. I. THOMAS y D. S. THOMAS (1928), *The Child in America*. Nueva York: Alfred A. Knopf].

¹⁴⁸ El miso Informe de los médicos y abogados americanos de 1958 “se servía ampliamente de este concepto, presentando los resultados de la cruzada farmacológica como consecuencia de un mecanismo

Por ello, el tema de las drogas no puede analizarse estudiando la personalidad del ‘drogadicto’ de modo aislado, o los efectos de las ‘drogas’ en sí; éste es el talón de Aquiles de la inmensa mayoría de las investigaciones usuales. Es necesario analizar también la sociedad que genera el estereotipo de la ‘droga’, que rotula con ese estereotipo a unos sujetos sí y a otros no, que crea así una percepción de amenaza y que, por último, trata de lidiar con ella definiéndola, bien como un problema moral, bien como una cuestión legal o como una enfermedad. Pues la ‘droga’ –siempre entre comillas- es un miedo colectivo que tiene efectos, en parte reales, en parte, en una gran parte, imaginarios.¹⁴⁹

Al mismo tiempo, no parece que la actual política represiva hubiese podido extenderse como lo ha hecho si no hiciese alusión a elementos de valor¹⁵⁰:

De hecho, si dicha construcción social consiguió el éxito popular, basándose sobre todo en el modelo jurídico-represivo articulado al medicalista, lo que le permitió afianzarse hasta convertirse en el modelo de percepción y de gestión dominante del tema que conocemos hoy en día, no fue sólo porque supo integrar la confluencia de varios y más o menos poderosos intereses en la elaboración del modelo, sino también porque supo manipular los flujos de información de tal manera que le permitió tocar la ‘fibra sensible’ de amplios sectores de la población.¹⁵¹

De hecho, la política contemporánea de lucha contra las drogas ha servido de muestra ejemplar de la teoría de la función social genérica del castigo penal de Durkheim¹⁵². El castigo le sirve a la sociedad para favorecer la cohesión social de las mentes rectas frente a los infractores de la norma, de

circular, donde cierta imagen de la realidad es impuesta a ella y luego presentada como efecto independiente de la imposición [A. ESCOHOTADO (1989/1990), ob.cit., p. 381].

¹⁴⁹ E. LAMO DE ESPINOSA (1983), ob.cit., p. 5.

¹⁵⁰ Aunque al mismo tiempo es lógico pensar en la dificultad de la definición de una política para el globo es particularmente difícil si el fin es la imposición de un único criterio, que ha llegado a definirse como occidental, con fundamentos religiosos y de tinte racista [D. F. MUSTO (1994), “The Global Drug Phenomenon: Lessons from History and Future Challenges”, en F. R. PERL, ed., *Drugs and Foreign Policy: A Critical Review*. Boulder: Westview Press, páginas 1-6].

¹⁵¹ O. ROMANI (1998), ob.cit., p. 63.

¹⁵² “[La pena] no sirve sino muy secundariamente para corregir al culpable o para intimidar a sus posibles imitadores; desde este doble punto de vista su eficacia es justamente dudosa, y, en todo caso, mediocre. Su verdadera función es mantener intacta la cohesión social, conservando en toda su vitalidad la conciencia común”, E. DURKHEIM (1893/1993), *La división del trabajo social*, Vol. I. Barcelona: Planeta-De Agostini, p. 136-137.

modo que realmente está dirigida a obrar sobre las gentes honradas para que curen las heridas sufridas por sentimientos colectivos¹⁵³.

Por tanto, desde este punto de vista, los partidarios de la prohibición legal del consumo de drogas ilícitas no incurren en conducta inconsecuente alguna: aunque la represión penal no atemorice gran cosa a los potenciales consumidores de 'droga', ayuda mucho al robustecimiento de las propias creencias. Que es de lo que, en realidad, se trata.¹⁵⁴

Una perspectiva cercana a ésta, aunque no coincidente, la realiza Gusfield al distinguir entre las funciones instrumental y simbólica de los actos y normas gubernamentales. De modo que la segunda consistiría en glorificación de los valores de un grupo social en desmérito de los de otro, designando el que debe ser el contenido de la moral pública.

Son la afirmación de lo que es aceptable para el interés público. La ley puede así ser vista tanto como la simbolización de la afirmación pública de ideales y normas sociales, como medio de control social directo. Esta función simbólica puede desarrollarse [...] sin relación con su capacidad de influir en el comportamiento a través de la aplicación de la norma.¹⁵⁵

La importancia de dicha función simbólica aparece clara en la normativa de las políticas de lucha contra la droga cuando se desarrollan las propuestas de reducción del daño sin cuestionarlas: se respeta así su función simbólica (evitando parte de los problemas de oposición) mientras, en realidad, no está determinando la actuación.

Por último, la importancia de la construcción de valor en torno a las drogas se observa en la fuerte relación bidireccional existente entre la concepción social que en cada momento se tiene sobre las mismas y su consideración como objeto de investigación científica. Así, por ejemplo, la adicción a las drogas se ha visto bien como una tara que se transmitía a lo

¹⁵³ “Así se explica que existieran actos que hayan sido con frecuencia reputados de criminales y, como tales, castigados sin que, por sí mismo, fueran perjudiciales para la sociedad”, E. DURKHEIM (1893/1993), ob.cit., p. 135.

¹⁵⁴ J. CASTILLO CASTILLO (1986), “La función social del castigo: el caso de la prohibición legal del consumo de ‘droga’”, en *Reis* 34, 7-22, p. 14. En sentido similar, A. ESCOHOTADO (1989/1992), ob.cit., p. 378.

¹⁵⁵ J. R. GUSFIELD (1967), ob.cit., p. 177.

largo de las generaciones, bien como producto de una falta de control moral, o bien, como consecuencia de afecciones psiquiátricas preexistentes: neurosis, perversiones, psicosis, etcétera¹⁵⁶.

¹⁵⁶ P. IBÁÑEZ LÓPEZ y M. P. SENRA VARELA (1998), “Aspectos psicosanitarios y perspectivas de futuro del drogodependiente”, en *Revista de Ciencias de la Educación* 176, 453-465, p. 453. Exponemos la explicación más actual al hablar de la naturaleza del objeto de la política, en el capítulo siguiente.

5.4. Reflexiones finales

En definitiva, observamos que son recurrentes las muestras de que las políticas sobre drogas están especialmente marcadas por consideraciones morales, en la medida en que afectan al ámbito básico de la libertad más íntima de fijación del propio plan de vida. Esto hace que la percepción social y los discursos sobre las mismas adquieran una especial relevancia, desde diversos puntos de vista.

Bien sea al alegar que la droga mata y ocasiona sufrimiento personal y social, bien sea para reprochar a la política prohibicionista su generación de dolor y coerción de libertades básicas, la argumentación es moral. La argumentación moral es especialmente eficaz para justificar decisiones políticas, es más legitimadora que razonamientos coyunturales o estratégicos. Ante la complejidad y la debilidad, el discurso moral ofrece su fortaleza. La dificultad de las políticas prohibicionistas para mostrarse eficaces en el logro de su objetivo de un mundo sin drogas alimenta la necesidad de utilizar argumentos de principios, que legitiman la actuación en sí misma, independientemente de cuáles sean sus consecuencias. “La congruencia entre la acción y los valores socialmente aceptados es el fundamento de la legitimidad de la propia acción”¹⁵⁷.

Ante la defensa de sus políticas el discurso prohibicionista utiliza argumentos morales y los promotores de la legalización responden en el mismo nivel. Sin embargo, los defensores de las políticas de reducción del daño, aunque realmente tienen un planteamiento ético distinto, en lugar de generar un enfrentamiento de ideas optan por una postura más pragmática y desarrollan programas que esperan que lleguen al fondo del problema. Es decir, hasta entonces, las políticas de drogas son políticas sociales que tratan de resolver problemas sanitarios o sociales (desde la inseguridad ciudadana a la desestructuración familiar), pero no dirigidas a la drogodependencia en sí

¹⁵⁷ R. BAÑÓN I MARTÍNEZ (2003), “La evaluación de la acción pública como responsabilidad democrática”, en R. BAÑÓN I MARTÍNEZ, comp., *La evaluación de la acción y de las políticas públicas*. Madrid: Díaz de Santos, p. XV.

misma, sino a los problemas que lo rodean; no inciden en el problema íntimo del consumidor. La propuesta de reducción de daños también intenta paliar las consecuencias sociales y sanitarias del consumo (de hecho, se extienden ante la necesidad de frenar la expansión de enfermedades infecto-contagiosas, como el sida), pero, al mismo tiempo, permite a los consumidores dotarse de las herramientas necesarias para llevar una vida digna, manteniendo o no, su consumo de drogas, lo que les devuelve su capacidad de opción sobre sí mismos, el manejo de su ámbito básico de libertad.

La política puede ser definida como actividad colectiva de asignación de valores de manera vinculante¹⁵⁸. En este sentido todas las políticas y sus plasmaciones jurídicas y administrativas tiene una carga valorativa, una opción sobre lo que se considera deseable y lo que no. Es más, nuestros sistemas democráticos tienen fundamentos morales, brevemente sintetizables en el respeto a la dignidad y libertad de la persona. Precisamente por ello, la moralización de la actividad política, que se produce con la imposición de determinada moral, es filosóficamente discutible.

“Introducir la moralidad en la política es parecido a jugar con fuego”¹⁵⁹. La moralidad es el reino de las acciones desinteresadas que no miran por las consecuencias; en el ámbito de la política ha de jugar la ética de la responsabilidad¹⁶⁰. El poder político puede sancionar una conducta en nombre de la mayoría, pero no imponer su opción moral: sancióname, pero no me llames pecador. Precisamente, insistimos, porque en nuestra cultura política ese ámbito es de libertad básica.

Lo cierto es que las personas tenemos grandes dificultades para percibir cuáles son nuestros propios criterios de valor, juzgamos en función de valores que concebimos universales. Nuestras élites políticas no son una excepción,

¹⁵⁸ D. EASTON (1965/2001), “Categorías para el análisis sistémico de la política” (capítulo traducido de *a Framework for Political Analysis*), en A. BATLLE, ed., *Diez textos básicos de ciencia política*. Barcelona: Ariel, p. 224.

¹⁵⁹ G. SARTORI (1987/1988), *Teoría de la democracia. I. El debate contemporáneo*. Madrid: Alianza, p. 298.

¹⁶⁰ M. WEBER (1867/1988), *El político y el científico*. Madrid: Alianza, p. 160 y siguientes.

pero es importante que desde fuera sí analicemos cuáles son sus sistemas de creencias y el papel que juegan en la configuración de la realidad política.

Capítulo 6. Elementos estables del sistema que repercuten en la política de drogas de 1982 a 1996

Todo proceso de elaboración de políticas públicas y, por tanto, de cambio de las mismas, se ve constreñido o impulsado por una variedad de factores sociales, jurídicos, económicos... de la sociedad en la que tiene lugar. En términos del marco de las coaliciones promotoras se trata de aquellos elementos que establecen las limitaciones y las oportunidades o recursos de los actores que participan en determinado subsistema de política pública.

Entre ese conjunto de factores encontramos unos elementos dinámicos, que veremos en el próximo capítulo, y otros caracterizados por su relativa o total estabilidad en el período objeto de estudio. En este capítulo, presentamos un análisis de ese segundo grupo de parámetros que podemos considerar estructurales, prestando atención a los aspectos que pueden afectar a las políticas nacionales de lucha contra la droga en España desde 1982 a 1996.

En concreto, veremos los factores condicionantes que se hallan en las características ontológicas del objeto de la política (las drogas y su presencia social) y las posibilidades de aprendizaje orientado a las políticas que dichas características permiten. Se trata, además de un subsistema en el que nos

vemos obligados a detenernos en los elementos geopolíticos básicos de España. Por supuesto, también son importantes las particularidades socioculturales de nuestra sociedad relativamente estables durante este período que parecen ofrecer alguna vinculación con la realidad de las drogas. Por último, es imprescindible tener en cuenta la normas legales básicas que afectan a los límites, las oportunidades, los modos e, incluso, los principales objetivos de las políticas de drogas.

6.1. Atributos básicos del objeto de la política y del área del problema

Las políticas de lucha contra la droga van especialmente dirigidas contra lo que según cada legislación nacional son drogas ilegales (aunque a veces, y cada vez más, también afectan a las legales¹), que a su vez suelen coincidir, y en el caso español coinciden, con lo que las convenciones internacionales denominan drogas de uso indebido: en términos generales, las usadas sin justificación médica y, en concreto, las que se enumeran en los tratados internacionales firmados al efecto².

Es decir, en el caso de las políticas de lucha contra la droga, son estas sustancias (a cuya compleja definición ya nos hemos referido) las que constituyen el objeto último de la política, aunque de forma más completa habría que hablar de lo que es el problema de drogas en nuestras sociedades y, por tanto, su producción, tráfico, consumo y consecuencias que éstos generan. Sin embargo, como éstos son elementos dinámicos de la realidad social a la que se dirige la política, los hemos ubicado en el capítulo siguiente.

A continuación queremos señalar cuáles son los rasgos característicos de ese objeto de la actividad política que son las drogas: la relación del hombre con estas sustancias, las particularidades de su presencia social en el siglo XX, y qué se puede aprender sobre las mismas que tenga valor en el juego político.

6.1.1. Las drogas y el ser humano

Ya hemos visto en el capítulo anterior cómo las políticas sobre drogas son una de esas políticas en las que las consideraciones morales juegan un

¹ Así, en España, se introdujo primero la necesidad de controlar el consumo de alcohol y, después, del tabaco, de modo que en la revisión del Plan Nacional que se planteó en la IV legislatura y que se llevó a cabo con el gobierno popular, dichas sustancias pasaron a ser objeto declarado del Plan Nacional sobre Drogas.

² Efectivamente, en España nuestro ordenamiento jurídico no realiza ninguna definición concreta de droga (ni otros términos como estupefacientes o sustancias psicotrópicas) de modo que sólo se realiza una distinción entre drogas legales e ilegales, siendo éstas últimas todas las sustancias incluidas dentro de las listas I, II y IV anexas al Convenio Único de 1961, así como las sustancias psicotrópicas contenidas en las Listas I, II, III y IV de la Convención de 1971 [F. SEQUEROS SAZATORNIL (2000), *El tráfico de drogas ante el ordenamiento jurídico. (Evolución normativa, doctrinal y Jurisprudencial)*. Madrid: La Ley, p. 20 y siguientes].

papel relevante, y cómo eso se debe, al menos en buena parte, al papel que las drogas pueden jugar en la vida de las personas. Su consumo puede responder a necesidades psicológicas básicas³, para sobrellevar problemas directamente relacionados con el ámbito de la intimidad. Esto es lo que explica la ya vista inelasticidad de su demanda.

En la literatura sobre drogas es habitual encontrar la idea de que todo individuo posee una tendencia a alterar su estado consciente normal. Las drogas pueden jugar en ello un papel crucial. Pero hay que tener en cuenta que tales sustancias no tienen un único efecto cuando las introducimos en el organismo. Con frecuencia, una misma sustancia tiene efectos contradictorios o afecta a receptores y áreas del cerebro con acciones opuestas⁴.

Los efectos de las drogas dependen de diversas variables, como la dosis que se consuma o la manera en que se administren, pero también de las expectativas o la situación psíquica de partida. Las características personales y sociales involucradas en el consumo pueden hacer, incluso, que los efectos no sean los esperados⁵.

La tolerancia se produce cuando "el cuerpo humano se adapta a la presencia de una droga (tolera su presencia) desarrollando mecanismos cada vez mayores para destruirla, para eliminarla"⁶. Así, tras un consumo prolongado, el organismo se acostumbra a la acción de la droga y necesita aumentar progresivamente las dosis para conseguir efectos similares a ocasiones previas⁷.

³ Existen diversas teorías médico-psiquiátricas para explicar la relación entre la personalidad y el consumo y la adicción a las drogas. Es decir, tratan de responder por qué unas personas consumen y, sobre todo, pierden el control sobre dicho consumo y otras no. Las respuestas van desde la predisposición genética, a la de que considera las drogas adaptaciones sustitutivas de conflictos originados en las relaciones personales y sociales, y quienes defienden que la necesidad de consumo tiene un origen más interno o fisiológico que llevaría a las personas a escoger entre las drogas aquellas que su organismo necesita en una suerte de automedicación [A. TEROL TOMÁS (2003), "Efectos de las drogas sobre el cerebro: patologías derivadas. Bases neurológicas de la adicción", en M. F. IBÁÑEZ SOLAZ, dir., *Drogodependencias y derecho*. Madrid: Consejo General del Poder Judicial, páginas 42-46].

⁴ El ejemplo más utilizado para explicar esto es el del uso de las anfetaminas, normalmente estimulantes, para reducir la hiperexcitación de los niños hiperactivos.

⁵ En el libro de P. LAURIE (1969/1996), *Las drogas*. Madrid: Alianza, abundan ejemplos en este sentido.

⁶ J. FUNES (1996), *Drogas y adolescentes*. Madrid: Aguilar, p. 50.

⁷ A. I. SANZ (1999), *Las Drogas*. Madrid: Acento, p. 43.

La dependencia, sin embargo, se produce cuando el organismo percibe la necesidad de la presencia de la droga para funcionar: la cadena de transformación de las sustancias (metabolismo) ha incorporado en alguno de sus eslabones elementos de la droga que se ingiere, el cerebro ha instaurado ya mecanismos de compensación que provocan problemas si la droga no está presente⁸. De modo que la dependencia se manifiesta al suspenderse la administración de la droga. Aparecen entonces toda una serie de síntomas físicos y psíquicos desagradables y contrarios a los que suscitaba la droga (es lo que se conoce como síndrome de abstinencia), que sólo se alivian o desaparecen administrándola nuevamente. La privación brusca del tóxico provoca una crisis más o menos grave, según la naturaleza de la droga.

Sea por o pese a este funcionamiento fisiológico de las drogas, lo cierto es que la relación del hombre con las sustancias psicoactivas es una constante en la historia de la humanidad⁹. Efectivamente, la utilización de drogas ha estado presente en la mayoría, si no en la totalidad, de las culturas, para aliviar el dolor y en lo posible curar, coadyuvar al soslayo y acompañar el rezar.

En un principio, fiesta, medicina, magia y religión están íntimamente ligadas, pero ya desde la Grecia clásica se deslindó la medicina de la religión, y las drogas ya no eran consideradas sobrenaturales: lo importante es conocer en cada droga la proporción entre dosis activa y dosis letal, pues sólo la cantidad distingue el remedio del veneno. Esta postura, aunque sufre sobresaltos a lo largo de los siglos es la que se recupera con el desarrollo de la medicina y el fin del antiguo régimen. En general, el siglo XIX también significó para las drogas la llegada de la industrialización, igual que la modernidad había significado la proliferación de su comercio, con lo que ello implicó de

⁸ J. FUNES (1996), ob.cit., p. 51.

⁹ “Los primeros datos incuestionables y numerosos sobre fármacos psicoactivos se encuentran en Asia Menor, que puede por eso considerarse la cuna de los principales hallazgos, tal como es la cuna de nuestras civilizaciones” [A. ESCOHOTADO (1989/1990a), *Historia de las drogas, I*. Madrid: Alianza editorial, p. 75].

‘democratización’ del producto: “Se abarataron, se hicieron más accesibles y de efectos más rápidos para las masas”¹⁰.

6.1.2. *Las drogas en el siglo XX*

Lo cierto es que las sociedades industriales del siglo XX, por diversas razones, se encontraron con una oferta de drogas hasta ese momento desconocida por su cantidad y variedad. Es decir, aunque, efectivamente, es cierto que la presencia social de las drogas se produce en todos los tiempos y espacios, también parece un dato contrastado que en ningún otro momento de la historia hayan estado a disposición del ser humano una gama tan amplia de sustancias psicoactivas, como en las ciudades industriales del siglo XX¹¹. Al tiempo que la respuesta de las autoridades públicas a esa realidad se dota de una ambición y complejidad también sin precedentes, sobre el convencimiento de que el consumo de drogas es el principal problema de salud pública de los países desarrollados (y un problema mucho más grave y complejo en muchos países del Tercer mundo).

¿Qué es lo que ocurre en nuestras sociedades contemporáneas, por qué en ellas las drogas tienen un significado cuantitativa y cualitativamente distinto?

Si volvemos a centrar nuestra atención en el concepto de ruptura del equilibrio (visto en el capítulo anterior) que una sociedad mantiene respecto a las drogas, podríamos interpretar que lo que ocurre a lo largo del siglo XX es la gestión de la mayor ruptura de equilibrio o crisis de drogas conocida. Se produce un incremento de la oferta, de la demanda y del tráfico y comercialización de las mismas. Ya hemos hecho referencia al aumento que vive la oferta de sustancias psicoactivas. La demanda también experimenta un importante incremento por el desarrollo de múltiples factores de riesgo: se

¹⁰ D. T. COURTWRIGHT (2001/2002), *Las drogas y la formación del mundo moderno. Breve historia de las sustancias adictivas*. Barcelona: Piados, 253.

¹¹ Esto es lo que Courtwright denomina “revolución psicoactiva”, con orígenes en el intenso comercio global a las que estas sustancias se vieron sometidas a partir de la Edad Moderna [D. T. COURTWRIGHT (2001/2002), *ob.cit.*, p. 20. Aunque de hecho, todo la obra intenta explicar este fenómeno (en especial, por qué un negocio tan fructífero se vio frecuentemente restringido, y sus consecuencias)].

producen cambios sociales muy acelerados que ponen en entredicho instituciones, valores u otros elementos defensivos que habían funcionado frente al consumo de drogas durante mucho tiempo. Ello lleva a la generalización de la posibilidad del consumo a todos los grupos sociales y su consideración como producto de consumo genérico, de modo que desaparece la necesidad de que existan razones para consumir.

En definitiva, todos los cambios que se han resumido en la idea del malestar de la cultura contemporánea, aquí se concretan en la relación existente entre las condiciones de vida de las grandes conurbaciones industriales, el crecimiento de la drogodependencia y las nuevas formas de drogarse. De hecho, la adicción a las droga puede entenderse, desde una perspectiva más amplia, como una más de las diversas conductas adictivas que proliferan en nuestras sociedades, que surgen como respuestas inadecuadas a problemas y necesidades reales y legítimos¹².

Sin embargo, ya hemos visto que para la generación de una crisis de drogas no es suficiente el cambio de los datos que reflejan la realidad. Se requiere también la conciencia de dicho cambio y su percepción como una amenaza. En el siglo XX, se produjo la confluencia de diversas líneas interpretativas¹³ de esos cambios que favorecieron la divulgación de una imagen de los mismos en que se enfatizaban los peligros de las drogas. En la medida en que estos discursos tuvieron éxito, el prohibicionismo se extendió.

Efectivamente, no hay que olvidar que buena parte de las drogas han pasado a ser ilegales a lo largo del siglo XX. Sería necesario desentrañar el papel que la intervención pública juega en la gestión de esa crisis, es decir en la configuración del problema de las drogas que nos es contemporáneo. ¿Es una mera respuesta a un problema social o participa en la misma creación del problema o, al menos, en la determinación de su dimensión? Uno de los

¹² J. A. MARINA (2004), *La inteligencia fracasada. Teoría y práctica de la estupidez*. Barcelona: Anagrama., p. 146-147.

¹³ El movimiento moralista prohibicionista, los deseos monopolizadores del estamento terapéutico y elementos de las relaciones de dominio de la esfera internacional [A. ESCOHOTADO (1989/1992), *Historia general de las drogas 2*. Madrid: Alianza].

aspectos más analizado en este sentido han sido las consecuencias de la ilegalización de las sustancias de modo que su obtención se realice en mercados negros, con las consecuencias que ya hemos visto.

6.1.3. El aprendizaje sobre las drogas

Atendiendo a las consideraciones que el marco de las coaliciones promotoras hace respecto a las posibilidades de aprendizaje, especialmente entre diferentes coaliciones, observamos que en el caso de las drogas existe un primer ámbito puramente científico y tecnológico de la composición y elaboración de las sustancias, en las que el incremento del conocimiento es absolutamente factible; sin embargo, desde el punto de vista político prácticamente carece de interés.

Un segundo ámbito de aprendizaje es aquel que versa sobre la relación del hombre con las drogas: por qué unas personas consumen y otras no; o unas prefieren unas sustancias y otras, otras. Esto sí puede ser de interés para quién quiere defender determinadas políticas o programas concretos de tratamiento respecto a los consumidores de drogas, pero en la medida en que nos adentramos en un sistema más social que natural, el aprendizaje se dificulta.

En tercer lugar, hay un gran espacio de aprendizaje en lo que se refiere a la relación entre drogas, consumidores y poderes públicos, en el sentido de cómo lograr que las medidas de estos últimos sean más eficaces de cara a los objetivos que se planteen. Con la llegada del sida esta cuestión se volvió especialmente importante y se generalizaron las evaluaciones de los programas como muestra del deseo de aprender de la experiencia¹⁴.

Sin embargo, aunque el conocimiento sobre la dimensión sociológica de las drogas resulta bastante satisfactorio, “es esencialmente poco utilizable.

¹⁴ De hecho, la introducción de los mecanismos de evaluación ha sido un arma fundamental para la defensa de los programas de reducción de daños. Además de facilitar la indagación y mejora de los mismos, sirve para mostrar unos resultados que vengán el rechazo que generan.

Porque este conocimiento nos retrotrae a la propia sociedad, y la sociedad tiene otra idea, otra imagen de las drogas y lo que se puede y debe hacer con los drogodependientes¹⁵. Es decir, los aspectos valorativos no sólo inciden en la posibilidad de aprender de las élites, sino, sobre todo, en la posibilidad de aplicar lo aprendido.

Precisamente por esto, tal vez lo más relevante sea la posibilidad de aprendizaje respecto a la disposición con la que nos acercamos a este problema o ámbito de política. Es decir, la capacidad de aprender a liberarse de prejuicios y estereotipos, e intentar observar la temática con mayor objetividad, en el sentido de ser capaces de atender a los hechos entre la marisma de los discursos; en definitiva, a separar los aspectos técnicos de los morales y a clarificar estos últimos¹⁶. Porque sólo así podemos esperar la resolución de los problemas.

En el capítulo octavo veremos cómo y qué aprendieron los actores miembros del subsistema de políticas de drogas en España desde 1982 a 1996.

¹⁵ D. COMAS ARNAU (1990), “Las drogas en la sociedad española”, en S. GINER, dir., *España: sociedad y política*. Madrid: Espasa Calpe, p. 633.

¹⁶ Pronto saldrá a al luz el libro del experto en bioética Diego Gracia, *La deliberación moral*, en la que esperamos encontrar explicación a la dificultad de la deliberación en el ámbito político.

6.2. Posición geopolítica de España en relación a las drogas

Ahora vamos a hacer mención de aquellos aspectos que vienen en gran medida dados por condiciones geográficas o sociohistóricas¹⁷ suficientemente remotas como para considerarlos ajenos al maniobrar político inmediato, y que se pueden resumir como la posición geopolítica de España. Es decir, prestamos atención a uno de los factores que hay que tener en cuenta en la explicación de las características de España como país de tránsito, como país consumidor y como país productor; y del papel que puede jugar la presión internacional en nuestra política de drogas.

6.2.1. España, punto de confluencia del tráfico internacional de drogas

Efectivamente, España ha sido un escenario destacado en el tráfico internacional de drogas. Es indiscutible la importancia del número de kilómetros de costas que conforman su geografía proporcionando vulnerabilidad, y los vínculos que nos relacionan con los países latinoamericanos (grandes productores). Por un lado, su costa mediterránea ha visto la instalación de laboratorios de heroína para el tratamiento de la materia prima que llegaba, primero vía Marsella y después vía países del Este de Europa, desde Turquía. También en el tráfico de cannabinoides, primero la marihuana y después el hashís, España ha jugado un papel protagonista con su cercanía a Marruecos. Por otro lado, en el caso de la cocaína, los vuelos a Madrid no sólo han significado la entrada a Europa de esta sustancia desde países como Colombia o Perú, sino que además ha servido de escala para su introducción en Estados Unidos. “Esta es la causa de que las aprehensiones de cocaína por las autoridades aduaneras españolas, sean las más importantes de toda Europa”¹⁸.

¹⁷ A veces, incluso se trata de fenómenos sociológicos previos como la tradición de contrabando en Galicia, que propició contactos que, manteniendo las infraestructuras originales, desvió la actividad del fraude a Hacienda a los delitos contra la salud pública (BELLOCH JULBE, Ministro de Justicia e Interior, *Diario de Sesiones de las Cortes Generales*, Comisión Mixta para el Problema de la Droga, del 7 de noviembre de 1995, p. 1820).

¹⁸ P. De VICENTE MONJO (1984), “Tráfico de drogas en y por España”, en *La droga y la juventud*. Madrid: Karpos, 31-54, p. 39.

Aunque a lo largo del período considerado se han producido cambios, lo que queremos resaltar aquí es esta especial consecuencia de la posición y las características geográficas de nuestro país. Con frecuencia estuvieron en el origen de muchas preocupaciones e intervenciones parlamentarias.

Hay que tener en cuenta que la incidencia de estas rutas suele ir asociada a una manifestación mayor de los problemas asociados a las drogas, tanto por un mayor número de adictos a las mismas, como por la delincuencia asociada. Hay dos tipos de explicaciones para esa incidencia en el consumo: o bien se considera que se debe a la exposición a una oferta superior¹⁹ a las sustancias prohibidas que experimentan estas zonas; o bien, a la desestructuración social que se genera en las mismas. Respecto a la incidencia en la delincuencia, ésta se aprecia claramente en la distribución territorial de las sentencias impuestas por este tipo de delitos²⁰. En cualquier caso, se trata de que la condición de país de tránsito también tiene una repercusión en la vida social, como la tiene en la necesidad de desplegar mayores recursos para la represión de esas actividades ilegales.

En relación con la combinación de todos estos y otros factores, en el período considerado de 1982 a 1996, España pasó de ser un país de tránsito del tráfico de drogas, a consolidarse también como país de consumo; de un lugar de gestión de la distribución entre territorios europeos y no europeos, a experimentar la instalación de organizaciones criminales, parte del narcotráfico internacional, tanto con raíces en Latinoamérica como en los países del Este de Europa, que a partir de 1989 habían vivido su desmembración y abandono del modelo soviético.

Estas circunstancias, junto a la dificultad de establecer relaciones ciertas entre las cantidades aprehendidas y las cantidades que acaban siendo consumidas, generaron frecuentes debates parlamentarios. De forma sintética,

¹⁹ Sobre la relevancia de la exposición a las sustancias, véase D. T. COURTWRIGHT (2001/2002), *ob.cit.*, p. 142.

²⁰ El mayor número de sentencias dictadas por delitos contra la salud pública o delitos relacionados con las drogas se producen en Andalucía, Madrid, Comunidad Valenciana, Galicia y Cataluña, “precisamente las áreas geográficas donde mayor incidencia tienen tanto el tráfico como el consumo de drogas” [OND (1999), *Informe nº 2. Observatorio Español sobre Drogas*. Madrid: Ministerio del Interior, p. 87 y 89.

las posiciones fueron las siguientes: para el Gobierno, el continuo incremento de los actos de detención y comiso de sustancias eran fruto de la eficacia de los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado, con el tiempo reforzada por la cooperación internacional; mientras para la oposición, especialmente del Grupo Popular, sería, sobre todo, una manifestación de cómo España se convertía en un paraíso de drogas por la permisividad gubernamental²¹.

6.2.2. España, país miembro del mundo occidental

Al mismo tiempo, sin entrar a discutir la existencia o no de particularidades históricas, no cabe duda que España es parte de Europa occidental y, por tanto, del mundo desarrollado. Aunque a principios de los años ochenta se mantuviesen rasgos que recordaban más a los países del tercer mundo²², la identidad profundamente occidental de España no es discutible²³:

Forma parte de un orden histórico civilizador de origen romano-cristiano, que por su concepción del hombre ha permitido ensanchar la cuota de libertad personal en el comportamiento social y político, así como desarrollar un estilo de gobierno mediante el uso del Derecho. Tales serían las características históricas más sobresalientes del espacio político-cultural en que España ha vivido como pueblo y se ha constituido como Estado-nación. Nuestra identidad colectiva se ha construido en medio de tales coordenadas históricas. El hecho que mejor refleja el cambio de situación de la España actual es sin duda el ingreso en la Comunidad Europea.²⁴

Si a este perfil histórico cultural sumamos la localización geográfica y los rasgos básicos del sistema económico, entendemos por qué nuestro país en ningún caso puede experimentar la condición de país productor en la manera

²¹ Efectivamente, la oposición popular relacionó la evolución de España en el comercio internacional de drogas con la política de drogas llevada a cabo por los gobiernos socialistas. Por ejemplo, véase ROBLES OROZCO, *Diario de Sesiones de las Cortes Generales*, Comisión Mixta para el Estudio del Problema de la Droga, del 7 de noviembre de 1995, p. 1823.

²² Por ejemplo, J. J. LINZ (1988/1999), “Reflexiones sobre la sociedad española”, en S. GINER, dir., *España*. Vol 1. Madrid: Espasa Calpe, p. 659.

²³ Lo que tampoco impide la defensa sociológica de características que podrían justificar la existencia del estereotipo de “lo español” como algo “diferente” [F. MERCADÉ (1988/1991), “Vida cotidiana, valores culturales e identidad en España”, en S. GINER, dir., ob.cit., p. 584].

²⁴ R. LÓPEZ PINTOR (dir. del capítulo) (1994), “El sistema político”, en M. JUÁREZ, dir., *V Informe Sociológico sobre la situación social en España*. Madrid: Fundación FOESSA, p. 676.

que lo han hecho los países del tercer mundo, pero sí de sustancias como el éxtasis y otros productos sintéticos (como los precursores²⁵) como lo han hecho los países del primer mundo. Además, sus patrones de consumo, como veremos, también se asemejan a los países de nuestro entorno en la medida en que las diferencias económicas, sociales y culturales se acortan.

Al mismo tiempo, pese a los casi cuarenta años de gobierno autoritario, nuestro país pronto lograría convertirse en un miembro claro de la selecta categoría de sistemas políticos democráticos estables y eficientes²⁶. El deseo de España de normalizar su posición en Europa, culminado con la entrada en las Comunidades Europeas en 1986, y las siempre necesarias buenas relaciones con Estados Unidos, como potencia mundial y líder del mundo occidental, nos convierten en un país que se espera que participe en las iniciativas políticas y correspondientes plasmaciones jurídicas que provienen de esos centros de poder político. Ya el régimen franquista, aunque, en general, se comportó como un poder desinteresado ante el tema de las drogas, una vez que el país se fue incorporando a la esfera internacional con su admisión en los organismos internacionales, acabó de suscribir todas las resoluciones en materia de drogas. Pues aunque España sufría un retraso en la incorporación a los patrones de consumo de drogas respecto a los países de nuestro entorno, como reconocía la misma normativa interna²⁷, hay que tener en cuenta que, como para otros muchos países, la firma de estos tratados impulsados en última instancia por Estados Unidos, ha sido con frecuencia más para

²⁵ Los precursores son sustancias que se utilizan en la producción, fabricación y/o preparación de estupefacientes o sustancias sicotrópicas, por lo que resultan fundamentales para dichos procesos. La cocaína, la heroína y las drogas sintéticas no se pueden elaborar sin esos productos químicos, los que habitualmente tiene un uso lícito en la industria, la agricultura y en otras actividades. Muchas de ellas, no se encuentran en los países de origen. Es por esta razón que en los últimos años se ha ejercido un mayor control sobre el comercio de los químicos básicos. En 1988, la Convención de las Naciones Unidas Contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas incluyó procedimientos para controlar 12 de los químicos más importantes relacionados con las drogas.

²⁶ J. J. LINZ y J. R. MONTERO (1999), "The party systems of Spain: old cleavages and new challenges", en *Estudio/Working Paper* 138, del Center for Advanced Study in Social Science. Fundación Juan March, p. 105.

²⁷ "Aunque el problema de los estupefacientes no ha adquirido en España la extensión e intensidad que presenta en algunas naciones extranjeras [...] la peligrosidad del mismo impide a nuestro país quedar al margen [...]. Un sistema legislativo integrado y completo en la materia debe girar o sustentarse sobre dos pilares fundamentales: una administración por el sector público, minuciosa y total, de los estupefacientes, complementada con un sistema sancionador, suficiente y eficaz, y una política humana y progresista de curación y rehabilitación social de toxicómanos" [*Ley 17/1967, de 8 de abril: Preámbulo*].

establecer o mantener cierto tipo de relaciones internacionales, que para dar respuesta a problemas internos.

Del mismo modo, la posición que España ha acabado desarrollando en defensa de políticas de reducción del daño la enmarca dentro de lo que se ha denominado la “tendencia europea”²⁸. Es decir, dentro del mundo desarrollado y occidental, también se pone de manifiesto nuestra pertenencia al más reducido grupo de Europa occidental, no sólo por la posición geográfica, sino también por una sintonía cultural, política... que desemboca en sociedades democráticas avanzadas, bastante tolerantes y con amplios Estados del bienestar, en lo cuales acaba primando el pragmatismo que mejor permite solventar los problemas de salud pública.

²⁸ Aunque a la misma se suman también Australia y Canadá [M. JELSMA (2003), “las drogas en el sistema de la ONU: la historia no escrita de la Sesión Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas (UNGASS) sobre el problema mundial de las drogas”, en *The Transnational Institute* [www.tni.org/archives/jelsma/un-s.pdf], el 7 de mayo de 2004].

6.3. Estructura social y valores socioculturales fundamentales

La pertenencia geográfica, histórica, cultural, política y, desde 1986, jurídica de España a ese grupo de países desarrollados del Globo que constituye la Unión Europea, también está íntimamente relacionada con la estructura social y los valores socioculturales fundamentales que en el período que nos ocupa se convierten ya en los propios de un país desarrollado.

Es innegable que el período de estudio que hemos escogido es parte de un período algo mayor en el que la sociedad española experimentó un cambio social sin precedentes:

En el contexto internacional en tres décadas se transforma de país subdesarrollado y retrasado [...], gobernado desde el “macizo de la raza”, a ser uno de los países industriales del mundo. En apenas unas décadas ha pasado por el “milagro económico”, la cristalización de una joven democracia, y la descentralización en Autonomías.²⁹

Así, el hecho de ser una de las sociedades europeas que ha registrado cambios más drásticos en las últimas décadas, ha llegado a considerarse como un estímulo para el análisis de la relación entre la representación social y las estrategias sobre drogas, porque “el fenómeno de las drogas ha sido durante este tiempo tanto un síntoma como un factor constitutivo de tales cambios”³⁰.

Sin embargo, aunque lo que sobresale es el cambio social y éste lo trataremos en el capítulo siguiente, aquí queremos recoger los aspectos más estables de nuestra estructura socio-económica y nuestros valores socioculturales a lo largo de los años que van de 1982 a 1996.

²⁹ J. M. DE MIGUEL (1994), “La España del cambio”, en M. JUÁREZ, dir., *V Informe Sociológico sobre la situación social en España*. Madrid: Fundación FOESSA, p. 3.

³⁰ D. COMAS ARNAU (1996), “Representación social y estrategias sobre drogas: el caso español”, en ” en Libro de ponencias: aprender y cambiar: Balance y perspectivas de futuro de la intervención sobre drogas en Europa: II jornadas europeas de Itaca celebradas en Barcelona los días 23 al 25 de noviembre de 1995. Barcelona: S.N.

6.3.1. *Sociedad moderna, sociedad consumista*

Cuando España empezó a experimentar un problema de drogas similar al de los países de su entorno parece como si éste no fuese sino un rasgo más del proceso de modernización que se estaba produciendo en el país. Aunque aspectos de ese proceso que se culminan o completan a lo largo del periodo considerado, hay otros que ya se habían consolidado claramente en los primeros años de la democracia, como los de carácter demográfico o de terciarización de la economía.

Efectivamente, la modernidad se refleja en pautas demográficas, sociales, económicas y culturales que a su vez repercuten en el proceso político. Los movimientos de población, los cambios demográficos, y las demandas de una economía industrial avanzada generan ciertas demandas de políticas públicas, igual que el incremento de la riqueza hace posible financiar esos programas³¹.

A continuación exponemos aquellos aspectos que mejor pueden ayudar a comprender el fenómeno de las drogas y la respuesta política al mismo. Hay que tener en cuenta que los mismos actores políticos, en sus intervenciones parlamentarias, sitúan como causa del problema de las drogas aspectos de la estructura económico-social, como la configuración de las sociedades industriales consumistas ligadas a problemas de insatisfacción personal y/o procesos de marginación socioeconómica.

Cuando el Partido Socialista gana por primera vez las elecciones generales en 1982, España ya tenía unos rasgos demográficos muy similares a los países de su entorno, con una evolución que no hizo sino consolidar esa tendencia. Así, en 1989, España era ya un país de muy baja natalidad, muy alta esperanza de vida y muy bajo crecimiento natural de la población. Aunque la población era aún un poco más joven que la mayor parte de las europeas,

³¹ R. GUNTHER (1997), "El impacto del cambio de régimen sobre las políticas públicas: el caso de España", en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* 9, 3-28, p. 24.

debido a la natalidad más alta de unos años antes³². En el gráfico y la tabla 1 puede observarse la consolidación que se produce en España de la baja fecundidad.

El proceso de disminución de la natalidad española inmediatamente anterior al período considerado se debe a factores propiamente demográficos (especialmente la disminución de la proporción de mujeres en edad de procrear), pero también a importantes variable sociales:

- a) Cambios en el sistema de valores de la sociedad española, especialmente respecto a la familia y a las relaciones sociales.
- b) Cambio de las actitudes hacia el tamaños de la familia [...].
- c) Cambios en el papel social de la mujer , y en especial su incorporación real y deseada al trabajo fuera del hogar.
- d) Mayor información sobre métodos anticonceptivos y de planificación familiar.
- e) Mayor disponibilidad y utilización de métodos anticonceptivos eficaces, especialmente entre mujeres más jóvenes.³³

También la baja mortalidad, reflejada en los niveles de esperanza de vida y mortalidad infantil, es fruto, más que de factores favorables de composición demográfica, de las grandes mejoras que la población va alcanzando en su nivel económico, educativo y de asistencia sanitaria³⁴. En concreto, la tasa de mortalidad infantil³⁵ en España en 1989 ya es absolutamente equiparable a la de los países más desarrollados³⁶; y en 1995, la esperanza de vida de las españolas es de las más altas del mundo³⁷.

³² J. DÍEZ NICOLÁS (1988/1991), “La población española”, en S. GINER , dir., *España*. Madrid: Espasa Calpe, páginas 76 y 78.

³³ J. DÍEZ NICOLÁS (1988/1991), ob.cit., p. 85.

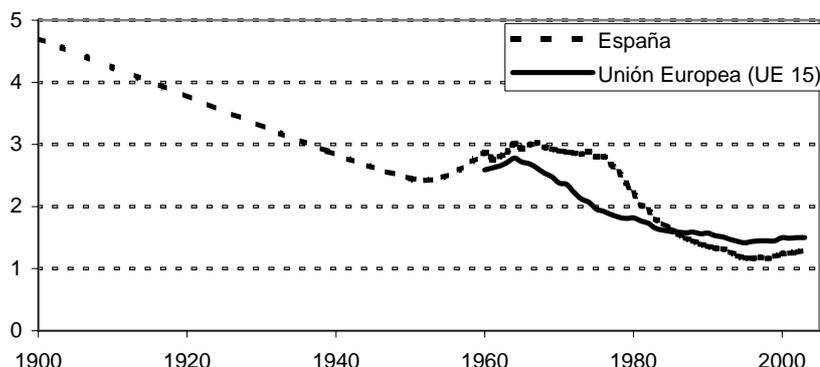
³⁴ J. DÍEZ NICOLÁS (1988/1991), ob.cit., p. 92

³⁵ Que es la que mejor permite comparar el desarrollo socioeconómico de una nación al no depender de la estructura de la pirámide de edades, como ocurre con la tasa de mortalidad.

³⁶ Noruega, Alemania o Francia; inferior a la de Bélgica, Reino Unido y Estados Unidos, y superior a la de Suecia, Suiza o los Países Bajos [J. JUÁREZ y V. RENES AYALA, dirs. del capítulo (1994), “Población, estructura y desigualdad social”, en M. JUÁREZ , dir., ob.cit., p. 178].

³⁷ F. VICIANA FERNÁNDEZ (2004), “Mortalidad”, en INE: *Tendencias Demográficas durante el siglo XX en España*. Madrid: Universidad de Sevilla e INE, p. 92.

Gráfico y tabla 1: Número medio de hijos por mujer en España y en la Unión Europea



Año	España	Unión Europea (15)
1975	2,80	1,96
1980	2,22	1,82
1985	1,64	1,6
1990	1,36	1,57
1991	1,33	1,53
1995	1,18	1,42

Fuente: gráfico y tabla (aquí resumida) elaborados por J. SÁNCHEZ BARRICARTE a partir de datos del Instituto Nacional de Estadística y Eurostat.

Al mismo tiempo la familia española pasó del modelo de familia extensa al modelo de familia nuclear, constituido por la pareja y los hijos, propio de las sociedades urbanas e industriales, y relacionado con el nuevo papel de la mujer y el mayor nivel económico y de consumo. Baja la tasa de nupcialidad y se retrasa la edad de casarse, y aunque estos índices también nos acercan al resto de Europa, parece plausible que en el caso de España la enorme importancia del paro juvenil explique el retraso observado en la edad de casarse desde 1980³⁸. En cualquier caso, se mantiene constante la consideración de la familia como algo muy importante para la mayor parte de los españoles: porque los cambios³⁹ no se perciben como quiebras del

³⁸ J. DÍEZ NICOLÁS (1988/1991), ob.cit., p. 99.

³⁹ Hay otros aspectos relacionados con la institución familiar, como la legalización del divorcio, que sí significan un cambio a observar en el período considerado.

elemento básico de la familia que son las relaciones afectivas de pareja e intergeneracionales⁴⁰.

Por otro lado, también la sociedad española se había convertido en una sociedad urbana, en la medida en que había experimentado un gran trasvase de población desde las áreas rurales a las ciudades⁴¹, en un proceso que también se fue consolidando ya que los municipios mayores han crecido más en términos absolutos y relativos.

La consolidación del tránsito de lo rural a lo urbano conllevó cambios económicos, sociales y culturales. Supuso la plena ubicación de España dentro del grupo de “sociedades de consumo de masas” y la transformación de las condiciones generales de vida; afectó al sistema de valores, al papel social de las generaciones, a la posición de la mujer en la institución familiar, al uso del tiempo libre...⁴²

Ese proceso de urbanización ha estado directamente vinculado con la industrialización, primero, y con la terciarización de la economía, después. Si bien es cierto que este último fenómeno se ha ido agudizando en los años posteriores, ya en 1985 más del 50 por cien de la población ocupada estaba trabajando en el sector servicios, aunque aún quedaba un 17 por cien en la agricultura⁴³.

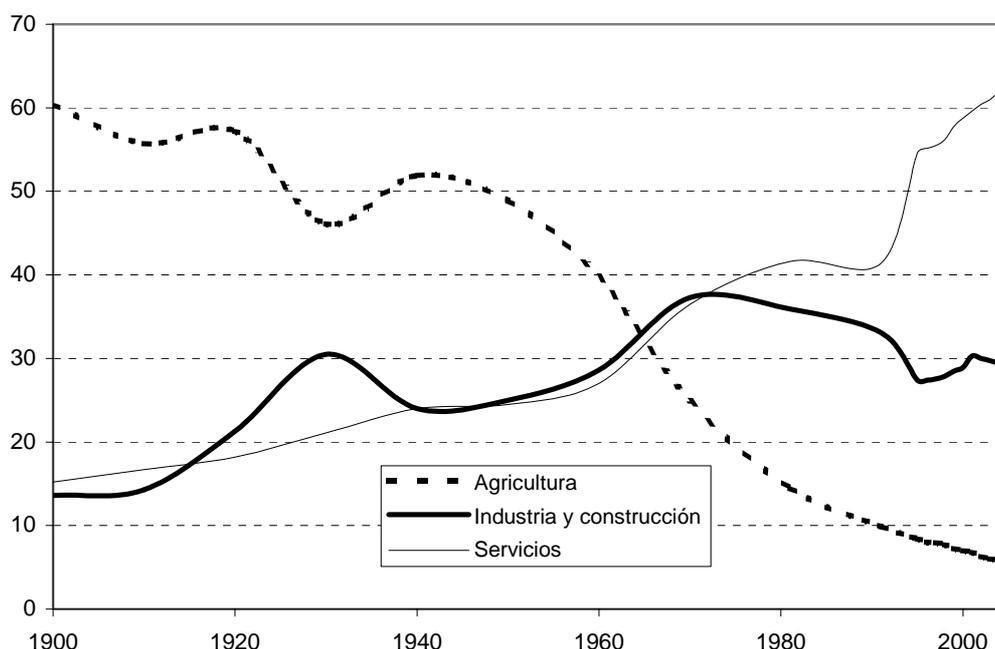
⁴⁰ J. IGLESIAS DE TUSSEL, dir. del capítulo (1994), “Familia”, en M. JUÁREZ, dir., ob.cit., p. 546.

⁴¹ En 1981, un 7 por cien de los municipios contenían un 73 por cien de la población total de España [J. DÍEZ NICOLÁS (1988/1991), ob.cit., p. 105].

⁴² M. JUÁREZ y V. RENES AYALA, dirs. del capítulo (1992), ob.cit., p. 234.

⁴³ F. MERCADÉ (1988/1991), ob.cit., p. 574.

Gráfico y tabla 2: Población activa (%) en España según sector económico



Nota: Existen actividades no bien especificadas y activos no clasificables.

Año	Agricultura	Industria y construcción	Servicios
1981	14,5	35,9	41,6
1991	9,9	33,1	41,4
1995	8,4	27,4	54,6
1996	8,0	27,4	55,1

Fuente: elaboración de J. SÁNCHEZ BARRICARTE a partir de los datos del Instituto Nacional de Estadística.

Todo esto, junto a otros fenómenos como el gran alcance de la repercusión de los medios de comunicación de masas y el aumento de la renta, del acceso a la educación, los viajes al exterior, etcétera, generan importantes cambios en la vida cotidiana y en los valores y estructuras mentales básicas. Por un lado, creció la tolerancia: los cambios que se producen y se producirán en los aspectos que considerábamos inamovibles descubrirán la relatividad de las ideas y de las costumbres; y la vida en las grandes ciudades lleva a la convivencia con estilos de vida muy distintos e incluso opuestos. Y sin embargo, “los jóvenes españoles viven una etapa especialmente difícil, que

complementa el crecimiento del consumo y de la presión para aumentarlo con una decreciente demanda de nuevos empleos”⁴⁴, es decir, con el fantasma del paro. Además, los grandes núcleos de población también pueden significar el recrudescimiento del individualismo y la insolidaridad.

El problema del paro, de hecho, ha marcado en gran medida la época que estudiamos. De hecho es probable que la facilidad de la economía española para perder puestos de trabajo sea el hecho diferencial de estructura socioeconómica de este período más importante de nuestro país.

6.3.2. *Los jóvenes y las drogas*

La asociación constante entre jóvenes y drogas nos obliga a detenernos en este segmento poblacional y los valores que giran alrededor del mismo. En cualquier caso, hay que tener en cuenta que esta vinculación discursiva especial entre las drogas y la juventud no es una particularidad española, ni del período considerado. Ya vimos como uno de los elementos fundamentales en la génesis del prohibicionismo es la percepción de que “el uso de las drogas pone en peligro el futuro del grupo”⁴⁵, y, más particularmente, a la juventud.

En el caso de España, una sociedad demográficamente joven en la década de los años ochenta, se llega a la asociación droga-juventud, principalmente, a través de dos vías: la de la relación entre jóvenes y delincuencia (y de ésta con la droga), y la de la relación entre jóvenes y prácticas de riesgo.

En los años setenta, “las drogas aparecieron como el ‘marcador social’ del cambio y la opinión pública se refería a ellas para mostrar cómo los jóvenes eran ‘diferentes’, lo que no dejaba de ser cierto”⁴⁶.

⁴⁴ F. MERCADÉ (1988/1991), ob.cit., p. 573.

⁴⁵ C. T. COURTWRIGHT (2001/2002), ob.cit., p. 250.

⁴⁶ D. COMAS ARNAU (1994), *Los jóvenes y el uso de drogas en la España de los años 90*. Madrid: Instituto de la Juventud, p. 25.

La incorporación de las drogas a nuestra realidad social se produjo antes de la transición democrática, y se centró en aquellos grupos que realizaban una mayor actividad política contra la dictadura, jóvenes, universitarios y militantes, también jóvenes, en los barrios obreros. Pero el consumo fue esencialmente experimental porque desde “lo político” las drogas no estaban bien vistas. Las concepciones y estilos de vida “contraculturales” y “políticos” eran muy diferentes, y los segundos poseían una clara hegemonía sociocultural mientras el franquismo pervivió.⁴⁷

Cuando en 1977 se extiende el consumo de heroína por vía parenteral entre los jóvenes, esencialmente de las aglomeraciones urbanas y de las zonas industriales, ya se ha perdido el carácter ideologizado de los consumos, que se convierten en un elemento de especial gravedad en el proceso de desestructuración de dichos grupos juveniles.

Efectivamente, la transición democrática acabó con el sentido de protesta de muchas actitudes y se hacía necesario dotar de nuevos contenidos culturales a la sociedad española, que por un lado se consolidaba como sociedad de consumo y, por otro, como sociedad democrática. Sin embargo, lo que surgió a mediados de los años ochenta fue una “cultura” respuesta a diversos retos y situaciones. La reivindicación nacionalista, las corrientes ecopacifistas, la masificación universitaria y el desempleo juvenil, representaban formatos sobre los que se va articulando una cultura juvenil, con referentes que habían llegado a España como símbolos vacíos de la “contracultura norteamericana” en los años sesenta, sumado a la percepción de la cultura oficial como represiva y al contacto con un turismo que relaja sus costumbres en su condición de tal. “Pero fue sin duda la falta de alternativas, el vacío cultural en el que crecía la democracia y la sociedad de consumo, las que propiciaron la emergencia de la ‘cultura de fiesta’. La tolerancia hacia el consumo de drogas y la eclosión de los comportamientos narcisistas”⁴⁸.

Es decir, a la consolidación de las características estructurales socioeconómicas de una sociedad de consumo, se sumaron desafíos propios surgidos en nuestra construcción de la democracia y los efectos de la crisis económica.

⁴⁷ D. COMAS ARNUA (1988/1991), ob.cit., p. 638.

⁴⁸ D. COMAS ARNAU (1994), ob.cit., p. 25.

Aunque el alcohol era y es una sustancia legal en España es importante observar el papel que juega desde hace ya mucho tiempo en la juventud. Ya en 1983 se observó como el consumo de cannabis, lejos de tener una connotación rompedora, se insertaba en un contexto cultural preciso de alto consumo de alcohol los fines de semana, ante la permisividad de los padres y la atribución de un papel fundamental a los amigos. Hacia 1988, los medios de comunicación empezaron a referirse al fenómeno de la “cultura de la litrona”⁴⁹.

De este modo, la bebida en los jóvenes se convirtió en el máximo exponente del consumo de drogas que no necesita apoyarse en otras consideraciones (celebraciones, consuelos...) porque se justifica en sí mismo.

Beber implica fumar algún “porro”, saber sobre ciertas pastillas e incluso en algunos casos probar drogas ilegales, pero la elegancia (y los vigilantes en las puestas) impide que el mundo “cutre” de los “yonquis” contamine la “pureza” de un espacio en el que todos han aprendido a saber estar y no pasarse, a no pasarse con los “colegas”, a no desentonar en el ambiente y a comportarse adecuadamente en todo momento, incluso en aquellos momentos en los que un cierto grado de vandalismo colectivo (en la calle, en el fútbol pero no en su local) relacionado con determinado nivel de ingesta de alcohol, puede suponer una expresión más de su identidad.⁵⁰

Como parecía anunciarse, hacia mediados de los años noventa los jóvenes no sólo están inmersos en el fenómeno de la litrona (que supuso un cambio importante en la percepción del alcohol por parte de buena parte de la élite política), sino que las drogas de síntesis asociada a consumos en discotecas con determinado tipo de música completa la fotografía de la realidad.

En cualquier caso, el consumo de drogas en estos jóvenes miembros de una sociedad democrática y de consumo, tiene poco de un ritual de transgresión. Los adultos consideran estos comportamientos como “cosa de jóvenes”: “consumir drogas es algo que los jóvenes tienen que hacer (en tanto

⁴⁹ Como veremos, este hecho social tuvo consecuencias muy importantes en la reconsideración del alcohol.

⁵⁰ D. COMAS ARNAU (1994), ob.cit., p. 28.

que jóvenes, y por lo que esos consumos significan) y, al tiempo, es algo que los amenaza como un riesgo atemorizador⁵¹. Los mismos jóvenes son conscientes de estar situados en ese espacio por el colectivo social, de modo que se sienten desresponsabilizados de su propio comportamiento: hacen lo que se espera que hagan, incluso lo que se les pide que hagan⁵².

6.3.3. *La religiosidad secularizada*

Estamos acostumbrados a la definición de España como país católico y, de hecho, es uno de los países occidentales en los que, según las encuestas, más importancia se le da a Dios. Sin embargo, antes del período que va de 1982 a 1996, el país ya había sufrido una fuerte secularización⁵³ en los años setenta, de modo que desde la mitad hasta finales de los años noventa los niveles de religiosidad se mantienen bastante estables: un tercio se declara católico practicante, otro católico no muy practicante y otro católico no practicante.

Hay que tener en cuenta que los adultos de este periodo de tiempo fueron educados en ambientes familiares muy religiosos, pero la influencia diaria de la religión tiende a tener una función más simbólico-celebrativa que como factor de estructuración social y configuración de comportamientos, aunque aún gran parte de la población parece estar bastante influida por la religión en lo que respecta a las actitudes, comportamientos, motivaciones y juicios de valor⁵⁴.

Uno de los aspectos en los que se refleja el nivel de religiosidad es en el rechazo de determinado tipo de acciones. Así, se puede observar que a más religiosidad (entendida como importancia de Dios en la vida), hay una menor

⁵¹ E. MEGÍAS, dir. (2000), *Los valores de la sociedad española y su relación con las drogas*. Barcelona: Fundación "la Caixa", p. 210.

⁵² D. COMAS ARNAU (1994), ob.cit., p. 28 y E. MEGÍAS, dir. (2000), ob.cit., p. 200.

⁵³ Que no significa arreligiosidad, sino, más bien, "la pérdida de la significatividad social (y, para el caso, política) de las instituciones, acciones y creencias religiosas" [J. R. MONTERO (1993), "Las dimensiones de la secularización: religiosidad y preferencias políticas en España", en R. DÍAZ-SALAZAR y S. GINER, comps., *Religión y sociedad en España*. Madrid: CIS, p. 179].

⁵⁴ R. DÍAZ-SALAZAR (1993), "La transición religiosa de los españoles", en R. DÍAZ-SALAZAR y S. GINER, comps., ob.cit., p. 111.

justificación del consumo de drogas⁵⁵. Por otro lado, el perfil psicosocial de tipo “arreligioso”⁵⁶ es uno de los relacionados con el consumo de drogas, si bien siguiendo desde lejos al “xenófobo asocial”, el “incívico”, el “ventajista” y el “aventurero”⁵⁷.

Por otro lado, el sustrato religioso parece estar detrás del destacado papel que juega la familia en nuestra sociedad, que realiza los servicios personales y de apoyo a la familia que en otros países realiza el sector privado y/o el Estado del bienestar. Pues esta sobrecarga de la familia (en realidad de la mujer, explicando su dificultad para la plena incorporación al mundo laboral o el compaginar éste con el ámbito familiar) se relaciona con la cultura católica dominante en nuestro país que exige dar mayor prioridad y protagonismo a la familia⁵⁸.

Desde el punto de vista de la relación entre religión y sistema de partidos, se ha observado que aunque la religión tuvo un impacto significativo en las elecciones de 1979 y 1982, la secularización y la estrategia de las élites políticas de evitar la politización de los temas religiosos debilitó considerablemente su impacto, quedando pronto la religiosidad como irrelevante a la hora de explicar el voto⁵⁹.

⁵⁵ Igual ocurre respecto a las relaciones sexuales extramatrimoniales, el aborto, el divorcio, la homosexualidad o la eutanasia, si bien todos estos casos encuentran más justificación que el consumo de drogas tanto entre los religiosos como en los no religiosos. F. A. ORIZO (1991), *Los nuevos valores de los españoles*. Madrid: SM.

⁵⁶ “Lo que le caracteriza fundamentalmente su despreocupación por las cuestiones religiosas y la enfatización del derecho a opinar personalmente sobre cuestiones muy delimitadas desde la ética de la religión. Podría decirse que defienden una moral personal, claramente diferenciadora, en relación con cuestiones como la eutanasia, el aborto o el suicidio. En este tipo se adscriben personas básicamente jóvenes, de hábitats urbanos, de nivel educativo alto e ideológicamente autopoisonados en la izquierda” [E. MEGÍAS (2000) (director), ob.cit., p. 205]. En sentido similar, se afirma que “hay una correlación positiva entre el bajo consumo de drogas y los elevados niveles en los parámetros socio-religiosos”. [J. ELZO (1993), “Dificultades para una explicación unifactorial”, en Varios Autores: ob.cit., p. 37].

⁵⁷ E. MEGÍAS, dir. (2000), ob.cit., páginas 204-207 y 209.

⁵⁸ V. NAVARRO (2000), *Globalización económica, poder político y Estado del bienestar*. Barcelona: Ariel, p. 41-42.

⁵⁹ J. J. LINZ y J. R. MONTERO (1999), ob.cit., p. 99.

6.3.4. La sociedad civil en España

Es necesario que elaboremos un esbozo de la situación de la sociedad civil⁶⁰ en España durante el período que nos interesa por el papel que jugaron algunos de los elementos de la misma ante el problema de las drogas. Además de los partidos políticos, que los veremos al tratar las reglas de juego constitucionales por la configuración de Estado de partidos que tiene nuestro sistema político, fijaremos nuestra atención en el resto de actores políticos colectivos y agentes sociales prestadores de servicios.

Los sindicatos, aunque también cuentan con el reconocimiento constitucional⁶¹, no tuvieron un papel equiparable al de los partidos en el proceso político en el período considerado. Efectivamente, como nos explica José Álvarez Junco⁶², pese a su papel al final del franquismo, no fueron los sindicatos (que, en contra de lo esperado, decayeron tanto en actividad huelguística como en niveles de afiliación), ni los movimientos sociales⁶³, sino los partidos políticos, quienes pilotaron la reforma política. Hay que tener en cuenta que no había “en España tradición alguna de participación sindical en los procesos de formación y elaboración de políticas de actuación de los poderes públicos”⁶⁴.

⁶⁰ Asumimos como definición de sociedad civil: “el espacio de la vida social organizada que es voluntariamente autogenerada, (altamente) independiente, autónoma del Estado y limitada por un orden legal o juego de reglas compartidas. Es distinta de ‘la sociedad’ en general, por cuanto involucra a ciudadanos actuando colectivamente en una esfera pública para expresar sus intereses, pasiones e ideas, intercambiar información, alcanzar objetivos comunes, realizar demandas al Estado y aceptar responsabilidades oficiales del Estado. La sociedad civil es una entidad intermediaria entre la esfera privada y el Estado” [L. DIAMOND (1997), “Repensar la sociedad civil”, en *Metapolítica* 1, 2, 185-198, p. 186]. Para ahondar en el origen del concepto de sociedad civil véase I. WENCES (1998), *En torno al concepto de sociedad civil*. Madrid: Dykinson e Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas, Universidad Carlos III de Madrid.

⁶¹ *Constitución de 1978*, artículo 7º.

⁶² J. ÁLVAREZ JUNCO (1994), “Movimientos sociales en España: del modelo tradicional a la modernidad postfranquista”, en E. LARAÑA y J. GUSFIELD, eds., *Los nuevos movimientos sociales. De la ideología a la identidad*. Madrid: CIS, páginas 433-439.

⁶³ Definidos como “desafíos colectivos planteados por personas que comparten objetivos comunes y solidaridad en una interacción mantenida con las élites, los oponentes y las autoridades”. De modo que los movimientos pueden incluir organizaciones pero no son una organización [S. TARROW (1994/1997), *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza, p. 21].

⁶⁴ J. SUBIRATS (1992), *Un problema de estilo. La formación de las políticas públicas en España*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, p. 59.

Al concluir la reforma política, hacia 1981-82, quedaron, pequeños grupos, ya típicos nuevos movimientos sociales, desprovistos de matices antifranquistas o políticos en general. Les guiaba el pragmatismo y sus objetivos se centraban en la reforma de parcelas concretas de la vida social o el reconocimientos de nuevos sujetos colectivos. Eran, pues, asimilables a los nuevos movimientos sociales europeos de una década antes, aunque con rasgos peculiares:

Esta oleada de nuevos movimientos sociales no sólo era tardía, sino extremadamente débil. Debilidad derivada, por una parte, de la tradicional incapacidad de la sociedad civil española para la autoorganización, al margen del Estado, y, por otra, de la consolidación de un sistema de participación muy controlado por las cúpulas dirigentes de los partidos.⁶⁵

De hecho, muchos de los antiguos dirigentes sociales se convierten en miembros de la clase política en los años ochenta. En cualquier caso, esa debilidad organizativa crónica⁶⁶ de la sociedad española junto a una sorprendente capacidad de convocatoria en ciertas coyunturas parece ser el modelo de los movimientos sociales en España⁶⁷. Todo lo cual está relacionado con las particulares relaciones que en este país se han construido entre la sociedad política y la sociedad civil, caracterizadas por una peculiar dependencia social del Estado junto a una arraigada desconfianza de lo público, en un "temerlo todo y esperarlo todo del Estado"⁶⁸.

En el campo de las drogodependencias destaca el papel jugado por los agentes prestadores de servicios del sector social. Éste puede definirse como aquél sector que busca una mejora del bienestar social con organizaciones sociales (no gubernamentales) y no lucrativas (voluntarias); y que juega un papel más allá de acomodar costos en la prestación de servicios sociales, "*fundamentalmente*, por su contribución a incrementar la vertebración social, la conciencia de solidaridad, la participación y el control de los servicios públicos,

⁶⁵ J. ÁLVAREZ JUNCO (1994), ob.cit., p. 435.

⁶⁶ En el mismo sentido, M. TORCAL y J. R. MONTERO (1997), "La formación y consecuencias del capital social en España", en *Revista Española de Ciencia Política* 1, 2, 79-21, p. 87-88.

⁶⁷ J. ÁLVAREZ JUNCO (1994), ob.cit., p. 439.

⁶⁸ J. SUBIRATAS (1999), "Introducción", en J. SUBIRATS, ed., *¿Existe sociedad civil en España? Responsabilidades colectivas y valores públicos*. Madrid: Fundación Encuentro, páginas 20 y 26.

lo que en definitiva conduce a una profundización en la democracia y al fortalecimiento de una sociedad pluralista y solidaria”⁶⁹.

A continuación de las relaciones primarias que establece la familia, los vecinos y los amigos (el denominado cuarto sector), encontramos esas organizaciones que se han ocupado de servicios sociales personales en campos muy dispares (toxicomanías, tercera edad, minusvalías, refugiados...) que no parecían tener cabida en los sistemas horizontales de prestación de servicios: educación, sanidad, trabajo o vivienda. Surgía entonces un sistema paralelo de organizaciones y entidades del sector social caracterizado por la lucha contra las desigualdades, centrada en aquellos sectores más débiles y más marginados de la sociedad⁷⁰.

Este tipo de organizaciones pueden ser de tipo mutualista, dedicadas a la satisfacción de las necesidades de sus miembros, y entidades altruistas, dedicadas a la satisfacción de las necesidades del grupo desfavorecido al que se dirigen. Las organizaciones mutualistas ofrecen de manera prioritaria acogida y apoyo, que en el caso de las toxicomanías pueden jugar un papel rehabilitador. En cuanto a la gestión de los servicios, hay organizaciones que aceptan la gestión directa de los mismos y otras, como algunas en el campo de las drogodependencias, que consideran que son los poderes públicos los que deben promocionar y gestionar los servicios, quedando para la organización social la actividad de reivindicación y control de los mismos.

Lo cierto es que cuando en 1985 surge el Plan Nacional sobre Drogas desde la misma Administración se buscó asociaciones y entidades con las que poder actuar conjuntamente. En ese momento la oferta social existente era muy limitada y se caracterizaba por la paraprofesionalidad y voluntariedad⁷¹. Aunque a finales de los años setenta ya habían surgido algunas asociaciones interesadas por el problema de la droga, fue en la década siguiente cuando

⁶⁹ J. LOZA AGUIRRE (1991), “Definición del sector social y actividades que realiza”, en R. DE LORENZO GARCÍA, M. A. CABRA DE LUNA y E. JIMÉNEZ-REYNA RODRÍGUEZ, coords., *Las entidades no lucrativas de carácter social y humanitario*. Madrid: La Ley- Fundación ONCE, p. 70.

⁷⁰ J. LOZA AGUIRRE (1991), *ob.cit.*, p. 73.

⁷¹ A. GUTIÉRREZ ROSA (1991), “La responsabilidad civil (asociacionismos) en drogodependencias”, en *Revista de Servicios sociales y Política Social* 24, 25-59, p. 32.

surgió una explosión de las mismas. Muchas desaparecieron; las que sobrevivieron evolucionaron profesionalizándose, de modo que el sector social en drogodependencias acabó gestionando la mayoría de los servicios de atención⁷². Aunque en el capítulo octavo veremos la evolución del papel de la sociedad civil en las políticas de drogas, aquí queremos resaltar dos aspectos.

En primer lugar, hay que recalcar que fue el Gobierno, a través del Plan nacional, el que fomentó el desarrollo y la coordinación del movimiento asociativo en torno al problema de las drogas, en un posible reflejo de la debilidad de la iniciativa organizativa de nuestra sociedad y de la capacidad de fomentar el capital social desde la acción política⁷³. De hecho, desde un primer momento, en las relaciones entre el Estado y el sector social dedicado a las drogodependencias quedó claro que era el primero el máximo responsable del problema.

En segundo lugar, destaca la pluralidad de actores que acabaron involucrados en el problema de las drogodependencias, no sólo por los grupos y asociaciones más o menos especializados en esta cuestión que fueron miembros de la Asamblea de ONGs del Plan Nacional, sino también por las iniciativas que surgieron desde el ámbito del mercado: a veces con carácter fraudulento (las famosas sectas) aprovechando la demanda social que no se daba abasto en satisfacer, y que tuvieron que ser combatidas desde la Administración. Otras veces, las mismas ONGs que se veían abocadas a convertirse en empresas de servicios (o que surgían como tales directamente), fenómeno que fue criticado desde el ámbito asociativo no lucrativo⁷⁴.

⁷² J. I. JIMÉNEZ FRISUELOS (1998), “El movimiento social solidario (organizaciones no gubernamentales y no lucrativas)” en *V Encuentro nacional sobre drogodependencias y su enfoque comunitario*. Cádiz: Centro Provincial de Drogodependencias, p. 198.

⁷³ F. MOTA (1999), “La realidad asociativa en España”, en J. SUBIRATS, ed., ob.cit., p. 60.

⁷⁴ L. ORTIZ (1995), “Coordinadora de ONGs que intervienen en Drogodependencias”, en *Entre todos* 8, 49-60, p. 50.

6.4. Estructura legal básica: la Constitución de 1978

La Constitución de 1978 establece las reglas del juego básicas, es decir, las instituciones jurídico políticas que bien por el establecimiento de las pautas que han de regir el proceso de decisión político, bien a través de la configuración básica de otros subsistemas (como el autonómico, el de la política internacional, o la política social...), marcan los límites de lo que se puede hacer en materia de drogas.

En este sentido, hemos querido resaltar los aspectos básicos, pero de la máxima importancia, que supone el establecimiento en España de un Estado social y democrático de Derecho, deteniéndonos especialmente en los elementos que han tenido cierto protagonismo en el debate de la política de drogas en nuestro país. Además, el texto constitucional recibe la normativa internacional otorgándole plena validez desde su publicación⁷⁵, lo cual es relevante para una política con apertura enorme a la influencia exterior; y establece una distribución territorial del poder que tomará forma de Estado de las autonomías, cuyo reparto competencial afecta de lleno a la actuación política en materia de drogas.

6.4.1. *El Estado social y democrático de Derecho*

Del Estado de Derecho, en el que rige el imperio de la Ley y ésta es la expresión de la voluntad popular, nos interesa resaltar la concepción de respeto de la libertad personal⁷⁶, con el reconocimiento de los derechos fundamentales y las libertades públicas por parte de la norma constitucional, y el sistema de tutelaje de las mismas.

En el debate de las políticas de drogas, tuvo una relevancia especial el tratamiento constitucional dado a la finalidad de las penas, en el artículo 25.2 de la Constitución:

⁷⁵ *Constitución española de 1978*, artículo 96.1.

⁷⁶ *Constitución española de 1978*, artículo 17. 1: Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personal. Nadie puede ser privado de su libertad, sino con la observancia de los establecido en este artículo y en los casos y en la forma previstos en la ley.

Las penas privativas de libertad y las medidas de seguridad estarán orientadas hacia la reeducación y reinserción social y no podrán consistir en trabajos forzados. El condenado a pena de prisión que estuviere cumpliendo la misma gozará de los derechos fundamentales de este Capítulo, a excepción de los que se vean expresamente limitados por el contenido del fallo condenatorio, el sentido de la pena y la ley penitenciaria. En todo caso, tendrá derecho a un trabajo remunerado y los beneficios de la Seguridad Social, así como el acceso a la cultura y al desarrollo integral de su personalidad.

En concreto, se aludió a estos preceptos ante el problema de la droga y el sida en las cárceles y, sobre todo, ante la posibilidad de hacer cumplir la pena íntegra a los narcotraficantes.

Por otro lado, en la medida que se establece un sistema democrático parlamentario, hay que tener en cuenta que, de forma general y básica pero determinante, los encargados de la toma de decisiones políticas son personas directa o indirectamente responsables, no sólo desde el punto de vista jurídico (al estar todos sometidos al ordenamiento jurídico), sino también político, a través de los procesos electorales. Lo que en las sociedades modernas se concreta en la importancia de la comunicación pública: los políticos están interesados en lo que manifiesta la opinión pública y también la publicada, pero también se desea dar a conocer lo que se decide o se pone en marcha⁷⁷, del mismo modo que la ciudadanía se siente con el derecho a saber qué se hace y por qué. La relevancia del papel de los medios de comunicación en el escenario político fue constante en el subsistema de las políticas de drogas en el período estudiado.

Para nuestro objeto de estudio es importante destacar la relevancia que en nuestro sistema político tienen los partidos, como grandes acaparadores de las funciones de transmisión de demandas al Gobierno, configuración de la respuesta pública y legitimación de la actuación gubernamental. Se trata de un fenómeno con una vertiente fáctica (los partidos políticos se revelan como los

⁷⁷ Véase, J. REDONDO (2005), “Gabinetes de prensa y comunicación institucional: entre el marketing político y la transparencia democrática”, ponencia presentada en el VII Congreso de la AECPA, del 21 al 23 de septiembre en Madrid.

elementos más destacados de la democracia real)⁷⁸ y otra de reconocimiento jurídico de la necesidad de los partidos en la democracia⁷⁹.

En ese sentido, nuestra Constitución⁸⁰, igual que todas las constituciones europeas posteriores a la II Guerra Mundial⁸¹, recoge en su Título preliminar (donde se recogen las decisiones políticas fundamentales⁸²) el papel central que otorga a los partidos políticos para el funcionamiento de la democracia: “Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política [...]”⁸³.

Lo cierto es que nos encontramos con una democracia caracterizada, en buena medida, como Estado de partidos, aquél en el que el parlamento, en lugar de estar dominado por los diputados en su calidad de personas representativas, lo está por los partidos políticos⁸⁴. Los diputados, obligatoriamente ordenados en grupos parlamentarios, están sometidos a la disciplina de partido⁸⁵, y la separación entre ejecutivo y legislativo se debilita

⁷⁸ Lo que no contradice los bajos niveles de afiliación partidista en España, “en consonancia con la aún más débil propensión de los españoles a desempeñar un papel activo dentro de los partidos, con la escasa penetración organizativa de los partidos en la sociedad y con la debilidad de la identificación partidista en el electorado”, M. TORCAL y J. R. MONTERO (2000), *ob.cit.*, p. 87.

⁷⁹ H. KELSEN (1963/1980), “Formación de la voluntad en la democracia moderna”, en K. LENK y F. NEUMANN, eds. (1968/1990), *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*. Barcelona: Anagrama, p. 198.

⁸⁰ La Constitución española contiene artículos propios del Estado liberal y otros propios de la democracia representativa de partidos; la doctrina y la jurisprudencia, según sus orientaciones, han hecho prevalecer unos u otros [J. L. GARCÍA GUERRERO (1996), *Democracia representativa de partidos y grupos parlamentarios*. Madrid: Congreso de los Diputados, p. 512].

⁸¹ Para las menciones constitucionales de los partidos anteriores a la II Guerra Mundial, véase J. HERNÁNDEZ BRAVO DE LAGUNA (1984), “Algunas consideraciones en torno a la necesidad de los partidos políticos y su reconocimiento constitucional”, en *Anales de la Universidad de La Laguna* 10, 1, 141-198, páginas 154-165.

⁸² Y necesita para su modificación el procedimiento de reforma excepcionalmente rígido del artículo 168 de la Constitución.

⁸³ *Constitución española de 1978*, artículo 6.

⁸⁴ G. LEIBHOLZ (1971), *Problemas Fundamentales de la democracia moderna*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, p. 29, quien se mostró muy crítico con esta realidad. J. HERNÁNDEZ BRAVO DE LAGUNA (1984), *ob.cit.*, p. 196, sintetiza las disfuncionalidades de la partidocracia en dos tipos: exteriores (por el secuestro y/o suplantación de la voluntad popular por parte de los partidos) e interiores (por la constatación de la oligarquía organizativa anunciada por Michels).

⁸⁵ “La relación entre el grupo y el partido que en el plano normativo sólo adquiere constancia en los reglamentos parlamentarios y en los estatutos de los grupos, aunque no se reconozca plenamente en la Norma Fundamental, tiene un encaje perfectamente constitucional, a derivar evidentemente de la propia caracterización funcional de los partidos así como de su imprescindibilidad para el desenvolvimiento correcto del régimen parlamentario” [J. L. GARCÍA GUERRERO (1996), *ob.cit.*, p. 22].

cuando el gobierno cuenta con una mayoría sólida de los miembros de su partido en el parlamento.

Además, el papel del sistema electoral, proporcional y con listas cerradas para el Congreso⁸⁶, convierte al partido en el objeto de la elección. De este modo, “el actor o sujeto real del poder estatal son los partidos”⁸⁷. Sin embargo, no podemos olvidar que en la medida en que la elección, desde el punto de vista jurídico, sólo puede recaer sobre personas determinadas (como ha confirmado el Tribunal Constitucional) la prohibición del mandato imperativo (artículo 67.2 de la Constitución) cabe interpretarse no sólo del elector respecto al representante, si no sobre cualquier otra instancia y, especialmente, el grupo parlamentario o el partido, y el cargo electo (a quien no se puede obligar a renunciar a su acta parlamentaria)⁸⁸. De este modo, hay cabida para disidencias puntuales en este contexto en el que lo jurídico se ve constreñido por el funcionamiento del juego político.

Por otro lado, a lo largo de la transición, los temores a la inestabilidad política se plasmaron en normas constitucionales y electorales llenas de cautelas, de modo que se impuso, dentro de esos mismos partidos, la tendencia a atribuir todo el poder a unas direcciones nacionales que ejercieron y siguen ejerciendo un considerable control, no sólo sobre sus grupos parlamentarios, sino también sobre sus redes locales, y que dejan poco margen para la participación y la renovación interna⁸⁹.

También es necesario observar la configuración constitucional de un Estado social, es decir, la configuración del Estado democrático-liberal en el que se pretende hacer más efectivos y dotar de un contenido material a los valores de libertad, seguridad, igualdad, participación... Se trataría de que el Estado se responsabiliza de la “procura existencial”, entendida como la

⁸⁶ Respecto a los efectos de los sistemas proporcional o mayoritario en la constitución del Estado de partidos, véase G. LEIBHOLZ (1958/1980), “Representación e identidad”, en K. LENK y F. NEUMANN, eds., ob.cit., p. 226.

⁸⁷ M. GARCÍA-PELAYO (1977/1994), *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Madrid: Alianza, p. 13-14.

⁸⁸ J. L. GARCÍA GUERRERO (1996), ob.cit., p. 152-156, que expone su desacuerdo con esta interpretación.

⁸⁹ J. ÁLVAREZ JUNCO (1994), ob.cit., p. 432.

creación “de las condiciones para el adecuado despliegue de las potencialidades de la personalidad a través de la iniciativa y de la capacidad creadora y competitiva en las que se patentiza la autodeterminación del hombre”⁹⁰. En ese sentido se garantiza la asistencia a quien, simplemente, la necesita.

Efectivamente, la Constitución de 1978, además de ordenar a los poderes públicos el remover los obstáculos que impidan el ejercicio real y efectivo de los principios de libertad e igualdad⁹¹, recoge un elenco de derechos sociales, principalmente enmarcados dentro *De los principios rectores de la política social y económica*, sobre los que se ha construido nuestro actual Estado del bienestar.

Entre dichos principios, nos resulta ahora de especial interés el derecho a la protección de la salud y la competencia de “los poderes públicos a organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios”, además de fomentar la educación sanitaria, la educación física y el deporte, y facilitar la adecuada utilización del ocio.⁹² Al mismo tiempo, se establece que “Los poderes públicos garantizarán la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo, mediante procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de los mismos”⁹³. Se establece, en definitiva, la concepción de un Estado activamente garante de la salud en todas sus dimensiones.

⁹⁰ M. GARCÍA-PELAYO (1977/1994), ob.cit., p. 28

⁹¹ *Constitución española de 1978*, artículo 9.2.

⁹² *Constitución española de 1978*, artículo 43. El artículo 48 añade que “Los poderes públicos promoverán las condiciones para la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural”. En 1983 se creó el Consejo de la Juventud de España que, entre otras cosas, participó en las políticas de drogas como organización social.

⁹³ *Constitución española de 1978*, artículo 51.1, que continúa: “2. Los poderes públicos promoverán la información y la educación de los consumidores y usuarios, fomentarán sus organizaciones y oirán a éstas en las cuestiones que puedan afectar a aquéllos, en los términos que la ley establezca. 3. En el marco de lo dispuesto por los apartados anteriores, la ley regulará el comercio interior y el régimen de autorización de productos comerciales”.

6.4.2. *Tratados internacionales*

El nivel internacional es importante en las actuales políticas de lucha contra la droga por diversas razones. En primer lugar, por el papel que este tema juega en el sistema de relaciones internacionales en general, a lo que ya hemos hecho referencia. En segundo lugar, porque es de él de donde proviene su impulso definitorio fundamental, aunque, a su vez, éste haya obedecido, principalmente, al papel jugado por Estados Unidos. En tercer lugar, por el sistema fiscalizador que se ha establecido para vigilar el cumplimiento de los tratados firmados.

Hay que tener en cuenta que en el ordenamiento jurídico español no existe una definición concreta de droga o términos que se emplean conjuntamente como estupefacientes o sustancias psicotrópicas. En este sentido la jurisprudencia española considera drogas ilegales todas las sustancias estupefacientes incluidas dentro de las listas de los convenios de Naciones Unidas firmados al efecto.

En el período que estamos considerando, podemos afirmar que la política internacional de lucha contra las drogas, a la que España se ha adherido completamente, se asienta en los tratados de 1961, 1971 y 1988, además de en las conferencias, estrategias o programas que los acompañaron y que constituyeron cierto acervo o legado. Este es el marco en el que se desenvuelve la política a este nivel y cuya evolución concreta en el período 1982-1996 tratamos entre los elementos dinámicos.

Desde el principio, se concibió el funcionamiento del sistema de fiscalización internacional apoyado en el concepto de fiscalización nacional: es decir, la fiscalización que los Estados han de realizar, dentro de su jurisdicción, en pleno cumplimiento de las disposiciones de los tratados internacionales que se van firmando sobre la materia.

Naciones Unidas asumió y desarrolló las funciones y responsabilidades de su antecesora, la Sociedad de Naciones, y sustituyó el Comité Consultivo

por la Comisión de Estupefacientes, establecida en 1946 como comisión orgánica del Consejo Económico y Social. Era el primer eslabón del entramado que se ha creado desde entonces hasta hoy en el campo de la fiscalización internacional de estupefacientes.

A lo largo del siglo XX el número de sustancias consideradas como una amenaza aumentó continuamente, lo que creaba la necesidad de ampliar el conjunto de sustancias fiscalizadas en las convenciones. Este fenómeno es, en realidad, una constante que ha moldeado la evolución del Derecho internacional en la materia. De hecho, el sistema de fiscalización de estupefacientes creció en un principio bastante desordenadamente, de modo que en 1960 resultaba excesivamente complicado. Esto condujo a la aprobación de la *Convención Única sobre Estupefacientes de 1961*⁹⁴, en la que, por una parte, se refundieron la mayoría de los instrumentos anteriores y, por otra parte, se fue mucho más allá. Fue firmada por setenta y cuatro países.

Con la redacción de la Convención Única, Naciones Unidas asumió varios objetivos: la codificación de todas las normas de los tratados multilaterales, lo cual se logró con éxito; la simplificación y la ampliación de funciones administrativas, de lo que surgió la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefaciente⁹⁵ (en adelante, JIFE); la extensión de los sistemas de fiscalización al cultivo de las plantas que constituyen la materia prima de los estupefacientes naturales, junto a la imposición a los Estados partes de la obligación de limitar su producción a la cantidad necesaria para fines médicos y científicos. Se introdujeron, además, nuevas obligaciones relativas al tratamiento médico y a la rehabilitación de toxicómanos.

En 1972, la Convención Única fue modificada por un *Protocolo* que acentuó la necesidad de facilitar servicios de tratamiento y rehabilitación de los toxicómanos e hizo hincapié en la función de la JIFE, confiriéndole

⁹⁴ *Convención Única de 1961, sobre Estupefacientes, enmendada por Protocolo de 25 de mayo de 1972*. Nueva York, 8 de agosto de 1975.

⁹⁵ Este órgano fiscalizador independiente y *quasi* judicial encargado de vigilar la aplicación de los dictados de Naciones Unidas juega un papel especialmente importante a través de sus informes anuales, en los que se juzga con repercusión pública el papel de cada Estado en materia de drogas.

responsabilidad para establecer un equilibrio entre oferta y demanda de estupefacientes para fines médicos y científicos y de tratar de impedir el cultivo, la producción, la fabricación, el tráfico y el uso de drogas ilícitas. Además, con el consentimiento de los Estados, iba a poder recomendar que los organismos especializados de Naciones Unidas les proporcionen asistencia técnica o financiera para cumplir las obligaciones asumidas en los tratados.

La Convención Única inauguró el sistema de listas, según el grado de fiscalización que se considerase para cada grupo de sustancias. Excepto los opiáceos naturales, la cocaína y el cáñamo, el resto de las más de noventa sustancias restantes se habían usado libremente hasta ese momento. También fueron muchas las sustancias que se quedaron fuera, como las anfetaminas, los barbitúricos, los narcóticos semisintéticos y sintéticos, los tranquilizantes y ansiolíticos, y los hipnóticos no barbitúricos⁹⁶.

Por último, se ha considerado que la Convención de 1961 es el modelo de la orientación represivo-terapeutista que comienza a abrirse paso, en la medida en que en su texto se expresa la preocupación por la salud mental y moral de la humanidad, se distingue entre *use* (consumo) y *abuse* (uso indebido), y aparecen compromisos que implican a expertos distintos de los policiales, respecto a la prevención, rehabilitación y formación del personal necesario para ello.

Fue la preocupación por las sustancias protagonistas de la era psiquedélica y el movimiento contracultural de los años sesenta lo que llevó a la firma del *Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas*⁹⁷ de 1971⁹⁸, con el auspicio de Naciones Unidas. Se establecía así un sistema similar de fiscalización al previsto en la Convención Única, pero para estos nuevos productos, los psicotropos.

⁹⁶ Se trata de las drogas que “contraponen las sociedades ‘avanzadas’ a los derivados del cáñamo, la coca y la adormidera. Todas ellas poseen un factor de tolerancia (máximo en las anfetaminas), y todas son adictivas”. [A. ESCOHOTADO (1990/1992), *El libro de los venenos*. Madrid: Mondadori, p. 424].

⁹⁷ Como para estas sustancias no servían las definiciones tradicionales de narcótico o estupefaciente, ni tenía sentido hablar de hábito o adicción, la solución fue formular a nivel internacional un nuevo concepto, el de psicotropo, caracterizado por su vaguedad.

⁹⁸ *Convenio Sobre Sustancias Psicotrópicas*. Viena, 21 de febrero de 1971.

Según esa Convención, una droga psicotrópica es cualquier sustancia capaz de modificar el *juicio, comportamiento, percepción o estado de ánimo*⁹⁹, de los que el Estado debía erigirse en defensor genérico. “El prohibicionismo inicial había dado paso a un deber-derecho de intervenir en la esfera de la intimidad de las personas”¹⁰⁰.

Aludiendo a la gran diversidad de estas sustancias respecto a los riesgos que implican, sus propiedades toxicomanígeas o sus valores terapéuticos, se consideró que las sustancias y respectivas medidas de fiscalización debían dividirse en cuatro listas.

La primera lista comprende las drogas usadas por los representantes de la contracultura (como LSD o mescalina); la lista II, los derivados anfetamínicos; y las listas III y IV enumeran algunos barbitúricos y otros fármacos afines. Respecto a la lista I se desarrolla una amplia prohibición¹⁰¹, mientras que respecto a las otras tres listas, prácticamente se trata de que los Estados firmantes limiten a fines médicos y científicos, por los medios que estimen más apropiados, la fabricación, la exportación, la importación, la distribución, las existencias, el comercio, el uso y la posesión.

También se incluyeron medidas de cara a la rehabilitación y reintegración social del toxicómano, y se encomendó a la Organización Mundial

⁹⁹ *Convenio sobre sustancias psicotrópicas*. Viena, 21 de febrero de 1971, Artículo 4 a).

¹⁰⁰ J. C. USÓ (1996), *Drogas y cultura de masas* (España 1855-1955). Madrid: Taurus, p. 277.

¹⁰¹ “Las Partes: a) Prohibirán todo uso, excepto el que con fines científicos y fines médicos muy limitados hagan personas debidamente autorizadas en establecimientos médicos o científicos que estén bajo la fiscalización directa de sus gobiernos o expresamente aprobados por ellos; b) Exigirán que la fabricación, el comercio, la distribución y la posesión estén sometidos a un régimen especial de licencias o autorización previa; c) Ejercerán una estricta vigilancia de las actividades y actos mencionados en los párrafos a) y b); d) Limitarán la cantidad suministrada a una persona debidamente autorizada a la cantidad necesaria para la finalidad a que se refiere la autorización; e) Exigirán que las personas que ejerzan funciones médicas o científicas lleven registros de la adquisición de las sustancias y de los detalles de su uso; esos registros deberán conservarse como mínimo durante dos años después del último uso anotado en ellos; y f) Prohibirán la exportación e importación excepto cuando, tanto el exportador como el importador, sean autoridades competentes u organismos del país o región exportador o importador, respectivamente, y otras personas o empresas que estén expresamente autorizadas por las autoridades competentes de su país o región para este propósito. Los requisitos establecidos en el párrafo 1º del artículo 12 para las autorizaciones de exportación e importación de las sustancias de la Lista II se aplicarán igualmente a las sustancias de la Lista I”. *Convenio sobre sustancias Psicotrópicas*, Artículo 7º.

de la Salud (en adelante, OMS) la función de determinar, sobre bases médicas, si una nueva sustancia debe incluirse en una de las listas¹⁰².

6.4.3. *El Estado de las autonomías*

Es imposible no tratar la cuestión de la distribución territorial del poder, sobre la que se ha construido nuestro actual Estado de las autonomías, en el caso de una política tan claramente intergubernamental como lo es la de drogas.

Aunque, ciertamente, la Carta Magna se caracteriza por su falta de concreción respecto al modelo de distribución territorial del poder y, por tanto, se trata de un modelo de Estado abierto, marcado por relaciones intergubernamentales muy volátiles¹⁰³, el Estado de las autonomías ya era un hecho cuando, en 1983, el Gobierno informó en el debate sobre el estado de la Nación de su intención de elaborar un plan nacional sobre drogas. De este modo, las diferentes Comunidades Autónomas han ido asumiendo competencias que afectan de pleno a esta materia.

En concreto, el reparto competencial establecido por la Constitución afecta a las políticas de drogas en las materias siguientes. En cuanto a la sanidad, se establece que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en sanidad e higiene (artículo 148.1. 21ª), mientras al Estado se le reserva la competencia exclusiva sobre sanidad exterior, y las bases y coordinación general de la sanidad; además de la legislación sobre productos farmacéuticos (artículo 149.1.16ª). Por otro lado, las Comunidades Autónomas

¹⁰² Los criterios que debe tener en cuenta son: a) que la sustancia puede producir 1) un estado de dependencia y 2) estimulación o depresión del sistema nervioso central, que tengan como resultado alucinaciones o trastornos de la función motora, o del comportamiento, o de la percepción, o del estado de ánimo, o b) un uso indebido análogo y efectos nocivos parecidos a los de una sustancia de la Lista I, II, III, o IV, y que hay pruebas suficientes de que la sustancia es o puede ser objeto de uso indebido tal que constituya un problema sanitario y social que justifique la fiscalización internacional de la sustancia. (*Convenio sobre sustancias Psicotrópicas* de 1971, Artículo 4).

¹⁰³ R. BAÑÓN, J. A. RAMOS y M. TAMAYO (1997), "Sistema de relaciones intergubernamentales y legitimidad de la acción pública en el Estado de las autonomías", en C. ALBA y F. J. VANACLOCHA, coords., *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid y Boletín Oficial del Estado, p. 208-209.

podrán asumir competencias en las materias de asistencia social (Artículo 148.1.20ª) y educación¹⁰⁴.

Sin embargo, el nivel nacional, además de mantener el protagonismo en el control de la oferta, sus funciones se centran en la coordinación, las actividades de fomento y las prestaciones directas acotadas, por parte de la Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas.

En lo que se refiere a la lucha contra la oferta, el Estado mantiene, obviamente, la responsabilidad directa en la esfera internacional (Artículo 149.1.3ª), y tiene competencia exclusiva sobre las materias de legislación mercantil, penal, procesal y penitenciaria¹⁰⁵ (Artículo 149.1.6ª), sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas; y sobre seguridad pública (Artículo 149.1.29º), sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica. Además, el artículo 104.2 de la Constitución precisa que “una ley orgánica determinará las funciones, principios básicos de actuación y estatutos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad”. Sin embargo, de nuevo es imprescindible la cooperación institucional.

El conjunto de programas no tiene sentido, incluso la propia concepción constitucional del artículo 25 no tiene sentido fuera del marco de esa cooperación. Si hablamos de reinserción, de resocialización, sólo se puede realizar a través de una vinculación directa entre los centros penitenciarios y las correspondientes Comunidades Autónomas que tienen competencias en temas tan esenciales como sanitarias, educativas, etcétera, [...], sin perjuicio de que la responsabilidad política sea del Gobierno y sin perjuicio de reconocer que en algunos casos ha

¹⁰⁴ Aunque corresponde al Estado la regulación de las condiciones de obtención de los títulos académicos y las normas básicas para el desarrollo del derecho a la educación, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia. Véase Artículo 149.1.30ª de la *Constitución de 1978*.

¹⁰⁵ Aunque corresponde la ejecución de la legislación penitenciaria del Estado a las siguientes Comunidades autónomas: País Vasco, Cataluña, Andalucía y Navarra [R. GIL CREMADES (1993), *régimen de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Legislación Penal, Penitenciaria y Procesal*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas].

habido Comunidades Autónomas que han tenido más impulso en estas materias que, incluso, la propia Administración central.¹⁰⁶

Precisamente, la coordinación puede considerarse la función principal que se ha ejercido desde el nivel nacional, promoviendo el consenso, la complementariedad y la cooperación entre las distintas Administraciones y entre éstas y la sociedad civil. Esta coordinación, que ha sido elogiada por todos, se planteó a través de la promoción o apoyo de estructuras de consenso como de documentos técnicos y propuestas de modelos de acción.

Siguiendo las pautas del federalismo cooperativo alemán, y como en el resto de las políticas afectadas por la intergubernamentalidad, la coordinación vertical se halla encomendada a las conferencias sectoriales, que reúnen a los máximos responsables políticos de ambos niveles de gobierno, y a las comisiones y grupos de trabajo especializados, en los que se integran los funcionarios encargados de preparar los temas y asegurar su seguimiento y puesta en práctica.

Entre las actividades de fomento destaca, además del impulso y apoyo a la actividad y estructuración de la sociedad civil, la presupuestación indicativa llevada a cabo por la Delegación del Gobierno. Ésta contaba con un presupuesto que, en su mayor parte, era transferido a las Comunidades Autónomas para que desarrollasen unas acciones que estaban previamente consensuadas entre las administraciones estatal y autonómica. De esta manera se conseguía apoyar las líneas de acción que se entendían prioritarias en cada momento y se propiciaba cierta armonización de las actuaciones en todos los territorios.

En cuanto a las prestaciones directas que podía desarrollar el Estado eran, básicamente, de carácter complementario: campañas de comunicación,

¹⁰⁶ Juan Alberto BELLOCH JULBE, *Diario de Sesiones de las Cortes Generales*, Comisión Mixta para el Problema de la Droga, de 4 de mayo de 1994, p. 667.

actividades de formación, investigación, documentación, publicación, organización de congresos... y la puesta en marcha del Sistema Estatal de Información sobre Toxicomanías, que sirvió para poder conocer mejor la realidad de la presencia de las drogas en la sociedad española.

Por último, también hay que mencionar la contribución de las Administraciones Locales, a las que la Constitución les atribuye autonomía administrativa, y las cuales, desde su posición privilegiada de proximidad a la realidad, han articulado respuestas concretas y eficaces ante el problema de las drogodependencias¹⁰⁷. Pueden jugar y han jugado un papel en lo que se refiere a la prestación de servicios, de modo que muchas de las grandes ciudades han aprobado también sus propios planes municipales sobre drogas.

La gran heterogeneidad de la situación de las administraciones locales en su respuesta a los problemas de drogas dificulta su coordinación. Tampoco ha facilitado las cosas el debate acerca de sus competencias en la materia. Según la Ley reguladora de las bases del régimen local:

El municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyen a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal.

1. El municipio ejercerá, en todo caso, competencias en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas en las siguientes materias:

- i) Participación en la gestión de la atención primaria de la salud.
- k) Prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social.
- m) Actividades o instalaciones culturales y deportivas; ocupación del tiempo libre; turismo.¹⁰⁸

¹⁰⁷ En el marco del nuevo Plan Nacional sobre Drogas corresponde a la Administración Local, además de aquellas otras competencias que el ordenamiento jurídico les confiere, el desarrollo de las siguientes funciones: 1. El desarrollo de políticas específicas de prevención en materia de drogodependencias, fundamentalmente en el ámbito comunitario. 2. Procurar la integración social de los usuarios de drogas en base al desarrollo de planes de formación profesional y empleo. 3. Elaboración y puesta en marcha de medidas de limitación de la oferta y disponibilidad, fundamentalmente de drogas legales. 5. Ejecución de la función inspectora y de la potestad sancionadora, así como la cooperación de la policía local. 6. Coordinación de las intervenciones en materia de drogas a nivel local.

¹⁰⁸ Artículo 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del Régimen local.

En general, no se ha discutido su papel en las labores de prevención, reinserción y relaciones con las ONGs más cercanas. De hecho, las políticas de drogas muestran una gran variación en la necesidad individual y exigen una fuerte relación directa entre el prestador de servicios y el usuarios, características propias de los servicios que tienden a prestar o que se demanda a los municipios¹⁰⁹. En la cuarta legislatura, cobró fuerza la idea de la importancia de los municipios en las políticas de drogas, sobre todo en las labores de prevención, por la relevancia que ganó la idea de la prevención comunitaria. Sin embargo, los municipios denuncian la falta de recursos con los que cuentan; no es sino una plasmación más de su crisis económico-financiera que se refleja en el déficit de sus haciendas hasta el punto de considerarse uno de los principales retos del sistema político-administrativo español¹¹⁰.

¹⁰⁹ J. SUBIRATS (1997), “Gobierno local y políticas públicas. Apuntes en la España de los noventa”, en C. ALBA y F. J. VANACLOCHA, coords., *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid y Boletín Oficial del Estado, p. 410 y 412.

¹¹⁰ J. M. CANALES ALIENDE (1997). “La reorientación y revitalización de los gobiernos locales en España”, en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* 10, 67-74, p. 69.

Capítulo 7. Elementos dinámicos externos al subsistema

En este capítulo presentamos los cambios en los diferentes aspectos del sistema social y el sistema político que afectan al subsistema de la política de drogas. Hay que tener en cuenta que el marco de las coaliciones promotoras argumenta que es de este ámbito del que provendrán los acontecimientos necesarios, aunque no siempre suficientes, para desencadenar un cambio mayor en una política pública.

Veremos los cambios en la realidad social española que confirman su proceso de modernización. Nos detenemos en los elementos directamente conformadores de la realidad social de las drogas: la evolución de los fenómenos del tráfico y el consumo de drogas, más los problemas asociados a los mismos, que han tenido lugar a lo largo del período considerado.

Presentamos, además, la evolución que ha experimentado la opinión pública respecto a la cuestión de las drogas, el papel jugado por los medios de comunicación de masas y la relación entre ambos factores, la opinión pública y los medios. Adelantamos que son factores a los que la literatura sobre drogas

ha concedido mucho peso en la definición del problema y en la determinación de la respuesta al mismo.

También es necesario observar la evolución de otros subsistemas del sistema político español que presumimos pueden estar especialmente relacionados con el subsistema de la política de drogas: el de la política internacional (importantísimo en este aspecto tanto para España como para casi todos los países del globo), el de la política comunitaria europea (que fue adentrándose en este terreno), el de la política autonómica (que inevitablemente marca todo los procesos de políticas en nuestro país), y el de la política social (por la relevancia que dentro del problema y de la política de drogas tiene la atención a los consumidores y su entorno).

Por último, aunque el mismo partido, el PSOE, permaneció en el gobierno desde 1982 a 1996, hemos querido ver qué cambios fue sufriendo el grupo gobernante en cuanto a apoyo electoral, opinión pública, apoyos sociales, etcétera.

7.1. Cambios en la realidad social y económica

En este punto recogemos lo que son los grandes cambios que se producen en la sociedad española desde 1982 a 1996. Comenzamos con los aspectos demográficos y económicos que no hacen sino confirmar la modernización de España en su proceso de acercamiento a los países del Norte de Europa.

A continuación, nos detenemos especialmente en los cambios que experimenta la presencia social de las drogas, tanto desde el punto de vista del tráfico que se genera como del consumo de las mismas. Antes de ellos, introducimos una breve referencia histórica de la presencia del fenómeno en España.

Finalizamos con los grandes problemas asociados a las drogas: tanto familiares, sociales y laborales, como los relacionados con la seguridad ciudadana y la salud, individual y pública.

7.1.1. La confirmación de la modernización de España

A lo largo de estos años, España vivió cambios tanto sociales como económicos que la confirmaron como una sociedad moderna, contemporánea a los países de su entorno. El período comienza con la aguda crisis económica de principios de los años ochenta y conoce otra recesión brusca en los primeros años noventa, pero produjo como balance una fuerte expansión económica¹, aunque no fuese capaz de resolver el gran problema del paro.

Efectivamente, el desempleo es la lacra que se va arrastrando a lo largo del período. El crecimiento del empleo en valores absolutos desde 1985 no se ve acompañado de un descenso significativo de la tasa de paro debido a la incorporación como activos de gran número de desanimados, especialmente

¹ “En el verano de 1985 España entró en un ciclo expansivo que, después de alcanzar su techo a finales de 1988 —con un crecimiento anual del PIB del 5,5 por ciento en términos reales— duró hasta principios de 1992” [C. BOIX (1996), *Partidos políticos, crecimiento e igualdad. Estrategias económicas conservadoras y socialdemócratas en la economía mundial*. Madrid: Alianza, p. 175].

de mujeres. De modo que el recrudecimiento de la crisis hace que a finales de 1992 se vuelva a sobrepasar la cifra de los tres millones de parados².

Una primera fase de ajustes macroeconómicos y estructurales para conseguir un crecimiento sostenido, más el incremento de la presión fiscal (principalmente a través de un impuesto sobre la renta de las personas físicas muy progresivo), permitió una posterior expansión del gasto público, encaminada tanto a una redistribución de la riqueza tanto desde el punto de vista territorial (con atención preferente a las regiones más desfavorecidas) como social, a través del desarrollo de los servicios propios del Estado del bienestar³.

Los movimientos de emigración se paralizaron, si bien empezó a observarse una creciente presencia de inmigrantes. La tasa de natalidad cayó a una de las cotas más bajas del mundo, de modo que al bajar también la tasa de mortalidad, la población fue envejeciendo considerablemente. El país se dotó de modernas infraestructuras y la economía ahondó su terciarización⁴. Se consolidó la transición de lo rural a lo urbano con los cambios económicos, sociales o culturales que ello conlleva.

El país no sólo cambió mucho, sino en muy poco tiempo. Lo mismo sucedió con el consumo de drogas ilegales: “El proceso de incorporación de las drogas ilegales se realizó en nuestro país con una rapidez mucho mayor que en otros”⁵. En 1973 estábamos en una situación equivalente a 1960 con relación a la Europa desarrollada y en 1979 la situación se había equiparado. Pero en ese momento el país tenía otras urgencias que atender.

² M. JUÁREZ y VÍCTOR RENES AYALA, dirs. del capítulo (1994), “Población, estructura y desigualdad social”, en M. JUÁREZ, dir., *V Informe Sociológico sobre la situación social en España*. Madrid: FOESSA, p. 234.

³ “Bajo el gobierno del PSOE y en particular a partir de 1988, las políticas sociales experimentaron un crecimiento notable. Se mejoraron y, en cierta medida, se igualaron las pensiones contributivas, y se crearon las pensiones no contributivas. Las prestaciones por desempleo se ampliaron hasta cubrir a más de la mitad de los desempleados registrados en 1991. La cobertura sanitaria se mejoró y el gasto en enseñanza pública aumentó más que ninguna otra partida, con exclusión de la formación de capital fijo. Como consecuencia, el gasto social subió del 25,3 por ciento de la renta familiar disponible en 1980 al 33,7 por ciento de la renta familiar disponible diez años más tarde” [C. BOIX (1996), *ob.cit.*, p. 230].

⁴ S. JULIÁ (1999), *Un siglo de España. Política y sociedad*. Madrid: Marcial Pons, p. 278.

⁵ D. COMAS ARNAU (1992a), “La política social en drogodependencias”, en L MORENO Y M. PÉREZ YRUELA, *Política social y Estado del bienestar*. Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales, p. 319.

7.1.2. La presencia social de las drogas

La presencia social de las drogas ilegales se manifiesta en el tráfico y consumo de las mismas, más los problemas de todo tipo que generan. Esta realidad social de las drogas se completa con la imagen que la población tiene de las mismas. Antes de adentrarnos en la evolución del escenario en el período considerado, mostramos el origen o la formación del mismo.

7.1.2.1. La formación del problema de las drogas en España

Aunque el retraso de España en sumarse a la revolución industrial, respecto al consumo de alcohol, y el retraso científico, respecto a las drogas generadas por la industria farmacéutica, parecen haber marcado ciertas diferencias temporales en relación con Europa o Estados Unidos, en el resto de los patrones descriptores del proceso de consumo y penalización de las drogas no parece haber habido grandes diferencias^{6,7}.

Cuando llega la Segunda República, en España ya se habían originado los tres factores que conformarían el sustrato de la futura política sobre drogas: la creciente medicalización de la sociedad, las presiones prohibicionistas y una reacción fundamentalista ante la creciente laicización de la sociedad. Además, desde finales de los años cincuenta y principios de los sesenta, al tiempo que se producen los primeros cambios en el consumo, “se produce un notable

⁶ E. LARAÑA RODRÍGUEZ-CABELLO (1986), “Las drogas como problema social: tipologías y políticas de tratamiento”, en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 34, 83-109.

⁷ Hacia finales del siglo XIX y principios del XX, se expandió el consumo del opio y sus derivados, aunque también se tomaba cloroformo, éter, cocaína y cáñamo. En cualquier caso, era un consumo bastante minoritario, bien conocido y tolerado. Aunque a comienzos de los años veinte aparecen unos próceres morales muy semejantes a los estadounidenses de unos años atrás, cuyo discurso prohibicionista supera la letra y el espíritu de las leyes en vigor. Se trataba tanto de campañas realizadas por algunos periódicos (y respondidas por otros) en las que se difundía una imagen ya estereotipada del toxicómano (enfermo de la voluntad y responsable de un pecado), como de asociaciones de moralistas como la Asociación contra la Toxicomanía, fundada en Barcelona por el general J. Miláns del Bosch y Carrió, y las Ligas contra la pública inmoralidad que, por ejemplo, convocaron en Madrid una asamblea nacional contra la inmoralidad pública en 1927. [J. C. USÓ (1996), *Drogas y cultura de masas. (España 1855-1995)*. Madrid: Taurus, p. 91 y A. ESCOHOTADO (1989/1992), *Historia general de las drogas 2*. Madrid. Alianza, p. 343].

incremento de los problemas derivados, lo que genera un primer interés o alarma, básicamente entre los profesionales del sector”⁸.

Al mismo tiempo, la tolerancia sociofamiliar hacia los toxicómano comenzó a flaquear progresivamente, consecuencia inmediata del encarecimiento de la morfina y su mayor control. Se desarrollaban actitudes de rechazo al toxicómano, se incrementó su actividad delictiva (robos a extranjeros, estafas, detenciones, procesos judiciales, encarcelamientos, etcétera) y un mayor internamiento en sanatorios y hospitales psiquiátricos⁹. Todo lo cual indicaba un aumento de la marginación social del toxicómano¹⁰.

Sin embargo, hubo que esperar hasta mediada la década de los años sesenta para que el consumo de drogas en España empezase a reunir las características de los países de su entorno, ya que el aislamiento político y cultural y el retraso socioeconómico configuraban una barrera eficaz contra cierto tipo de drogas y ciertos hábitos de consumo¹¹.

El cambio en las pautas de consumo comienza con el aumento del consumo de las drogas legales a mediados de los años sesenta. Es paradigmático tanto el incremento de la ingesta de alcohol, principalmente asociado a la incorporación de la mujer a su consumo¹², como los cambios de patrones y aparición de bebidas destiladas¹³. Y si la década de los años sesenta se caracterizó por el incremento del consumo de drogas legales, a mediados de los años setenta suele situarse el comienzo de la expansión de drogas ilegales en España, colocándonos en los parámetros europeos, “lo cual parece

⁸ E. MEGÍAS (2001), *Planes de actuación territorial en drogodependencias: la experiencia española*. Mimeografiado.

⁹ "A pesar de la caracterización de la toxicomanía como enfermedad mental, por lo general, en la práctica los adictos no eran considerados enfermos peligrosos que debían ser internados en un centro psiquiátrico, aun en contra de su voluntad" [J. C. USÓ (1996), ob.cit., p. 217].

¹⁰ E. GONZÁLEZ DURO (1979), *Consumo de drogas en España*. Madrid: Editorial Villalar, páginas 37 y 41-42.

¹¹ D. COMAS ARNAU (1990), “Las drogas en la sociedad española”, en S. GINER, ed., *España: sociedad y política*. Madrid: Espasa Calpe, p. 633.

¹² Respecto a la incorporación de nuevos grupos de consumidores como rasgo típico del cambio social, véase E. LARAÑA RODRÍGUEZ-CABELLO (1986), ob.cit., p. 86-87.

¹³ Con un uso muy extendido, “básicamente a través de un patrón mediterráneo de uso que, constituye sin ningún género de duda el principal problema de salud pública derivado de las sustancias psicoactivas” [E. MEGÍAS (2001), ob.cit., p. 10]

relacionado con la difusión de la contracultura y la transición política del país”¹⁴, que no con la militancia política opositora¹⁵.

Un momento clave es el año 1973, con la aparición de la heroína¹⁶ y la expansión del consumo de todo el abanico de drogas ilegales. Entre 1977 y 1981 se produce el mayor incremento de consumo de heroína, el referente total que domina el proceso e incluso impide que otros consumos, tan reales y quizá más masivos, pudieran expresarse¹⁷. Al mismo tiempo, encaminada la transición y con la crisis económica de mediados de los años setenta como escenario, el empleo de sustancias psicoactivas parece perder su carácter ideológico:

Dejó de ser experimental para convertirse en un hábito consumista [...], no sólo entre las nuevas hornadas de jóvenes, sino también entre muchos de los que, hasta la muerte de Franco, habían estado entregados en cuerpo y alma a la lucha política. Se fueron recuperando una serie de rituales lúdicos, casi olvidados. Había que gozar con todo lo que había estado prohibido (drogas, algunas formas de sexualidad, ciertas fiestas, la libertad de expresarse y manifestarse, etcétera). La euforia disparó los niveles de consumo de drogas, al tiempo que se propiciaba y generaba una imagen cultural positiva de las mismas. Las drogas habían dejado de ser vehículos, es decir, meros medios, para convertirse en fines.¹⁸

¹⁴ E. LARAÑA RODRÍGUEZ-CABELLO (1986), ob.cit., p. 87.

¹⁵ “La rebelión generacional de muchos de esos jóvenes obedecía ante todo, a una expresión heterodoxa, contracultural y *underground*. Una postura que se traducía más en una actitud de “emboscadura”, según el concepto jüngeriano del término, es decir, de retirada o repliegue, que en el compromiso político en un sentido ortodoxo y estrictamente militante. [...] Cualquier emboscado estaba ansioso por compartir con un igual cualquier experiencia o vivencia que supusiera una violación de los principios doctrinales del nacionalcatolicismo y un quebrantamiento abierto de la norma franquista. (...) En este sentido, la dietilamida de ácido lisérgico podía ser recomendada, aceptada y compartida con la misma naturalidad que la visualización de cierta película o la lectura de un libro determinado” [J. C. USÓ (1996), ob.cit., páginas 240-241].

¹⁶ “La aparición de la heroína en 1973 modificaría radicalmente el panorama. Desde una perspectiva sociológica la heroína ha articulado el proceso de ‘normalización’, de incorporación a las pautas de ‘modernidad’ en lo que a consumo de drogas se refiere, para la sociedad española. Una transición que duró varias décadas en el resto de los países europeos, con altibajos y distintas drogas de referencia se produjo en España en menos de una década y alrededor del consumo de heroína por vía intravenosa, lo que exacerbó todos los problemas y permitió una dramatización abusiva de todo el fenómeno” [D. COMAS ARNAU (1990), ob.cit., p. 636-637].

¹⁷ D. COMAS ARNAU (1990), ob.cit., p. 638.

¹⁸ J. C. USÓ (1996), ob.cit., p. 287-288. En sentido similar. D. COMAS ARNAU (1990), ob.cit., p. 638.

7.1.2.2. La oferta de drogas

Las actividades sociales relacionadas con la oferta de drogas son la plantación, el cultivo, la producción, la fabricación, el comercio, la distribución, la importación y la exportación de drogas. Ya vimos que España es un país consumidor, un país de tránsito de casi todas las sustancias y de fabricación de algunas de ellas.

Pese a las dificultades para poder saber con exactitud el volumen del tráfico de sustancias ilegales, precisamente por su condición de ilegalidad, se manejan como datos de referencia las cantidades incautadas. Pese a los problemas intrínsecos de este método¹⁹, a través de la observación de largos períodos de tiempo “pueden interferirse tanto las zonas de producción, consumo y sus rutas como las cantidades de drogas ilegales que circulan alrededor del mundo”²⁰.

Atendiendo a la información existente sobre incautaciones, que se refleja en la tabla 3, podemos afirmar que, excepto en el caso de la heroína, las cantidades incautadas han experimentado un aumento constante con la salvedad de algunos pequeños retrocesos o estancamientos, que es probable que, al menos en el caso de la heroína, signifiquen, un descenso real de su presencia social al final del período considerado.

¹⁹ La proporción entre cantidad incautada y cantidad que llega al mercado (nunca más de un treinta por ciento y se calcula que tendría que ser de un 80 ó 90 por ciento para eliminar la viabilidad económica del tráfico) varía según la capacidad de las fuerzas de seguridad estatales, la eficacia de la organización traficante y la sustancia en sí, siendo las drogas de gran valor y pequeño volumen más difíciles de controlar. [P. De VICENTE MONJO (1984), “Tráfico de drogas en y por España”, en *La droga y la juventud*. Madrid: Karpos, 31-54; y, C. RESA (1997), “Economía de las drogas: negocio mundial”, en *Temas para el debate* 31, 48-52].

²⁰ C. RESA (1997), ob.cit., p. 48.

Tabla 3: Cantidades incautadas

Año	ÉXTASIS pastillas	HEROÍNA kilogramos	CRACK gramos	COCAÍNA kilogramos	LSD dosis	CANNABIS kilogramos	SPEED kgs
1980		6		58		11.381	
1981		34		47		20.901	
1982		67,5		113,6		27.626	
1983		109		275		20.843	
1984		203		277		37.206	
1985		253		303		47.933	
1986		407		668		47.886	
1987	187	413		1.134		59.210	
1988	259	480	11	3.461		90.940	
1989	4325	713	35	1.852		64.225	
1990	4512	886	242	5.382		70.076	
1991	22.165	741	430	7.574	8.704	104.751	4.164
1992	45.352	672	304	4.454	9.662	121.439	22.785
1993	274.423	604	373	5.350	7.061	160.169	34.221
1994	306.501	824	539	4.016	7.0213	219.176	31.736
1995	739.511	546	685	6.897	15.437	197.024	35.038
1996	340.444	537	685	13.743	13.373	247.321	53.411
1997	184.950	479	785	18.418	25.368	315.328	119.584

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos suministrados por el PND en sus Memorias de 1990, 1994, 1997. Son datos prácticamente coincidentes con los que presenta D. COMAS ARNAU²¹.

7.1.2.3. Los consumos

Para poder conocer la realidad de los consumos de las sustancias ilegales, las cantidades incautadas pueden ser una primera referencia, pero, sobre todo, se utilizan los datos obtenidos a partir de los sistemas de

²¹ D. COMAS ARNAU (1990), ob.cit., p. 637.

notificación²² de las organizaciones que tratan con la población consumidora (porque inician tratamiento, acuden a urgencias, fallecen...) y, las encuestas sobre los mismos que, en España, empezaron a realizarse a finales de los años setenta, aunque su auge se produce a partir de los años ochenta²³. No hay que olvidar que uno de los problemas a los que se hacía referencia en el Plan Nacional sobre Drogas en el momento de su constitución era el de la falta de información fiable. Con las encuestas no sólo se trata de saber la cantidad de los consumos de cada sustancia, sino determinar las características de los usuarios, las tendencias y consecuencias del consumo, y los impactos de las actuaciones puestas en marcha en relación a las sustancias ilegales: prevención, reducción de daños, abstinencia...

Aunque, ciertamente, estas fuentes no permiten una imagen exacta sobre la realidad de los consumos, sí permiten dibujar las principales líneas de evolución, que podemos apreciar a través de la comparación de las tablas 4 y 5²⁴. Es interesante destacar como, a excepción de las drogas de diseño²⁵, el resto de sustancias parecen experimentar un descenso global en su consumo entre los dos extremos del período considerado. Sin embargo, la comparación

²² Primero se desarrolló el Sistema estatal de información sobre toxicomanías (SEIT), que tomaba como indicadores el acceso a tratamiento, urgencias y mortalidad; y, en la actualidad, existe el Sistema estatal permanente de información sobre adicciones a drogas (SEIPAD), que incorpora otros indicadores y actualmente se ubica en el Observatorio español sobre drogas, creado en 1997. Para un análisis teórico de los sistemas de indicadores, véase: D. COMAS ARNAU (1986), "La medida de la incidencia, prevalencia y problemas causados por drogas ilegales", en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 34, 57-81.

²³ Sobre la historia de las investigaciones y, en particular, encuestas realizadas sobre drogodependencias, véase C. ARBEX (1991), *Censo sistemático de investigaciones sociológicas sobre drogas*. Madrid: Colegio Nacional de Doctores y Licenciados en Ciencias Políticas y Sociología; D. COMAS ARNAU (1993), "La necesidad de modelos teóricos ante los resultados de las investigaciones realizadas desde 1980", en Varios Autores: *Drogodependencias: perspectivas sociológicas actuales*. Madrid: Colegio Nacional de Doctores y Licenciados en Ciencia Política y Sociología, páginas 17-32. Respecto a la virtud de las encuestas frente a los sistemas de notificación, véase D. COMAS ARNAU (1986), ob.cit., p. 71-73; D. COMAS ARNAU (1994), "La investigación empírica sobre drogas en España", en D. COMAS ARNAU: *Los jóvenes y el Uso de Drogas en la España de los Años 90*. Madrid: Instituto de la Juventud, 33-47.

²⁴ Una encuesta del CIS de 1985 incluyó la pregunta sobre haber probado alguna vez. Véase CIS (1986), *Actitudes y comportamiento de los españoles ante el tabaco, el alcohol y las drogas*. Madrid: CIS. Estudios y Encuestas 2. El número 34 de la Revista Española de Investigaciones Sociológicas (abril-junio de 1986) publicó una primera versión de este informe en la sección Informes y Encuestas. Ciertamente, los datos no son especialmente coincidentes con los que manejaba el PND en el momento de su creación sobre el número de personas consumidoras habituales [Ministerio de Sanidad y Consumo (1985), *Plan Nacional sobre Drogas*, p. 19], lo que muestra la dificultad de la medición.

²⁵ Sólo se registran datos sobre consumos de drogas de diseño a partir de 1994, aunque existen decomisos de MDMA (éxtasis) desde 1987.

con otras fuentes impedían confirmar esa tendencia excepto en el caso de la heroína.

Tabla 4: Prevalencia del consumo de drogas en los últimos 30 días y en los últimos 6 meses (%) en 1984

Cannabis		Anfetamina		Cocaína		Heroína		Inhalables		Alucinógeno		Drogas diseño	
30 d	6m	30d	6 m	30d	6 m	30d	6 m	30d	6 m	30 d	6 m	30d	6 m
12,2	14,3	3,7	4,9	1,4	1,8	0,9	1,1	0,4	0,7	1,5	2,1	-	-

Fuente: Adaptación de tabla del Plan Nacional sobre Drogas (1996), *Plan Nacional sobre Drogas. Memoria 1995*. Madrid: Ministerio del Interior, p. 22. (La población de referencia fue de 12 años y más, en toda España).

Tabla 5: Prevalencia del consumo de drogas en los últimos 30 días y en los últimos 12 meses (%) en 1995

Cannabis		Anfetaminas		Cocaína		Heroína		Inhalables		Alucinógenos		Drogas diseño	
30d	12m	30 d	12 m	30 d	12 m	30 d	12 m	30d	12m	30 d	12 m	30 d	12 m
2,7	5,8	0,3	0,9	0,4	1,5	0,3	0,5	0,02	0,1	0,2	0,7	0,3	1,1

Fuente: Adaptación de tabla del Plan Nacional sobre Drogas (1996), ob.cit., p. 22. (La población de referencia fue de 15 años y más, en toda España).

Aunque en estas tablas no aparecen los datos sobre alcohol, no podemos olvidar la importancia de su presencia social y la relevancia que tiene en las comparaciones de los discursos sobre drogas (principalmente, en el de los antiprohibicionistas). En 1985, el Plan Nacional sobre Drogas hablaba de un millón novecientos mil a dos millones trescientos mil consumidores habituales²⁶. Lo cierto es que aunque también se puede hablar de cierto descenso del consumo de esta sustancia desde principios de los años noventa en la población en general, al mismo tiempo se consolidó entre los más jóvenes un patrón de consumo típico de los países anglosajones, localizado en lugares de diversión, preferentemente los fines de semana, y centrado en la cerveza y los combinados. Como veremos, este fenómeno se significó en la concepción del alcohol de parte de la élite política española.

²⁶ Ministerio de Sanidad y Consumo (1985), ob.cit., p. 19

Otras drogas de posible dispensación legal son las **anfetaminas**, barbitúricos y otros tranquilizantes²⁷, que, desde los ochenta, al cumplirse la exigencia de receta para su dispensación, se consiguen, básicamente, en el mercado ilegal en forma de pastillas o en polvo, con el consiguiente riesgo asociado al desconocimiento de la composición real del producto. El consumo no parece incrementarse.

También es muy importante, como en todos los países desarrollados, el consumo de **tranquilizantes y somníferos**²⁸, especialmente por parte de mujeres²⁹ (a diferencia de las drogas ilegales en las que siempre son minoritarias) y las personas mayores.

Entre las drogas ilegales, el **cannabis** siempre ha sido la de mayor consumo, aunque los problemas de salud asociados al mismo son muy poco numerosos. En 1985, el perfil del consumidor era un varón, soltero, menor de 25 años, con estudios medios o superiores y una ideología de izquierdas. Entre los más adictos, sin embargo, predominaban los que tenían un nivel muy bajo de estudios. En 1992, el cannabis seguía siendo la droga ilegal más consumida pero el porcentaje de consumidores respecto a la población total se había reducido considerablemente. Sólo a partir de mediados de los años noventa empieza a percibirse un aumento debido a su importante presencia entre los adolescentes y jóvenes de ambos sexos³⁰.

Si observamos los datos sobre cantidades de sustancias incautadas, vemos que en 1982 los kilogramos de **heroína** (sustancia a la que va dirigida casi de modo exclusivo la palabra droga en ese momento³¹) es más del doble

²⁷ Su consumo en los años cuarenta parece ligado a quienes se habían iniciado en la guerra civil. Después su consumo se fue ampliando entre quienes querían hacer grandes esfuerzos intelectuales o físicos, y, por último, las amas de casa, de modo que su consumo se generalizó extraordinariamente. Aunque desde mediados de los años sesenta requerían receta para su venta en farmacias, esta normativa no se cumplió en la práctica hasta la década de los ochenta. [E. GONZÁLEZ DURO (1979), ob.cit., p. 57-58].

²⁸ Un 2% de los españoles de 15 a 65 años había consumido tranquilizantes y un 1,2% somníferos, sin receta médica, durante el año previo a la encuesta, según la *Encuesta domiciliaria sobre consumo de drogas de 1997*. [PND (1998), *Memoria 1997*. Madrid: Ministerio del Interior].

²⁹ En la Encuesta del CIS de 1985 apareció el perfil de una mujer casada, de 26 a 65 años y con un nivel de estudios bajo muy bajo.

³⁰ PND (1998), *Memoria 1997*. Madrid: Ministerio del Interior, p. 17.

³¹ Aunque las cantidades incautadas de cocaína y cannabis son siempre mayores.

que el año anterior, aunque poco más de la mitad que los años siguientes, mientras las decomisos siguen creciendo hasta 1990. De hecho, en 1992 se alcanzó el máximo número de personas admitidas a tratamiento por primera vez a causa de dependencia a la heroína; y, a partir de 1991, el número de muertos por reacción a drogas ha disminuido, después de un aumento continuado desde principios de los años ochenta (véase tabla 6).

En el estudio del Centro de Investigaciones Sociológicas (en adelante CIS) de 1985 se reconoce que el reducido número de casos dificulta extraordinariamente el establecimiento de un perfil de consumidor³², aunque se sabe que su consumo en España, pese a iniciarse a partir de 1973 en los campus universitarios, el uso por vía parenteral afectó principalmente a una población juvenil, esencialmente de las periferias de las aglomeraciones urbanas y de las zonas industriales, y se convirtió en un elemento importante en la desestructuración de esos grupos.

A la heroína se han asociado durante mucho tiempo todos los grandes problemas de drogas y, sin embargo, la prevalencia máxima de su consumo habitual a duras penas ha llegado al uno por ciento. Lo que sí es cierto es que la mayoría de las peticiones de asistencia y consultas urgentes siempre han estado asociados a esta sustancia, aunque desde principios de los años noventa la cocaína haya ido ganando presencia en estos indicadores.

También desde principios de la década de los noventa se aprecia en los tres indicadores (tratamientos, urgencias y mortalidad) del Sistema estatal de información sobre toxicomanías (en adelante, SEIT) el envejecimiento de los consumidores de heroína. Al mismo tiempo, aunque se mejora la asistencia y las terapias aumentan la supervivencia, el número de muertes siguió aumentando porque los problemas infecciosos relacionados con el consumo de

³² Efectivamente, estas sustancias ilegales o de venta en farmacia con receta médica, eran, de lejos, mucho menos consumidas que el tabaco (el 62% de la población mayor de 15 años lo ha probado alguna vez y el 41% en el último mes) y el alcohol (el 85% de los mayores de 15 años ha tomado alcohol alguna vez y el 69% de ellos lo ha hecho en el último mes). En 1985, el perfil del gran fumador es el de un varón de entre 21 y 45 años (entre los jóvenes ya se detecta el incremento del consumo femenino) y con estudios medios o superiores. El perfil del bebedor es el de un varón menor de 45 años, especialmente con estudios e ingresos elevados.

drogas por vía parenteral (eminentemente, el sida) adquirieron cada vez mayor importancia frente a los efectos de las sustancias de consumo. “La agresividad del sida ha modificado la actitud de la sociedad ante las drogas, y la de los drogodependientes”³³: si en 1985 más del 90% de los heroínómanos se inyectaba la heroína, en 1990 la cifra había descendido a poco más del 50%, y en 1997 a un 31,6%.

Lo cierto es que al final de la cuarta legislatura, parecía haber claras evidencias que apoyaban la idea de que el número de consumidores problemáticos de heroína estaba descendiendo:

a) Desde 1992, en que se alcanzó el máximo con 20.017 casos, el número de personas admitidas a tratamiento por primera vez a causa de dependencia de heroína ha descendido hasta registrar en 1997, 12.993 casos, b) Las cantidades de heroína decomisadas han descendido desde 886 kg en 1990 a 469 en 1997, c) El número de muertos por reacción aguda a drogas ha descendido a partir de 1991, después de un aumento continuado desde principios de los años ochenta, y d) Continúa aumentando la edad media de los consumidores de heroína y la edad de primer uso de esta droga.³⁴

Al final del período estudiado se sabe que cuatro de cada cinco heroínómanos son hombres, en general con bajo nivel de estudios y con frecuencia parados. Un porcentaje importante obtiene la mayor parte de sus ingresos de actividades ilegales, aunque la mayoría los obtiene del trabajo propio o de la ayuda familiar o social³⁵.

En 1985, el consumidor de **cocaína** presentaba un perfil muy similar al del cannabis. Su número se mantiene a lo largo de los años muy por encima de los heroínómanos, aunque ni la percepción social ni los indicadores de consecuencias lo ratifiquen. A partir de los años noventa, empieza a detectarse un aumento de los problemas de salud relacionados con esta droga (el número de tratamientos por cocaína pasa de 188 en 1987 a 4.647 en 1997), lo que sugería un aumento del consumo de cocaína entre la población general. Sin

³³ PND (1991), *Memoria 1990*. Madrid: Ministerio de Sanidad y Consumo, p. 13.

³⁴ PND (1998), *Memoria 1997*. Madrid: Ministerio del Interior, p. 18.

³⁵ “Por término medio confiesan que gastan 40.830 pesetas semanales en la compra de drogas para su consumo” [PND (1997), *Memoria 1996*. Madrid: Ministerio del Interior, p. 37].

embargo, las encuestas sólo lo han detectado en la población juvenil y, levemente, entre los consumidores habituales.

Se reconocen básicamente dos patrones de consumo: uno mayoritario, caracterizado por un consumo poco intenso, generalmente por vía intranasal; y otro minoritario, que se da a menudo entre consumidores de heroína, caracterizado por el consumo intenso, generalmente por vía intravenosa o pulmonar. También son los heroínómanos los principales consumidores de crack³⁶.

En la Memoria de 1992 del PND se reconoce que ya se informa de la existencia de consumidores de drogas de diseño parecidas a las anfetaminas, principalmente de **MDMA**³⁷ o 'éxtasis'. Hay que tener cuenta que, aunque existen decomisos de MDMA desde 1987³⁸, su consumo se extiende, principalmente, a partir de 1992, y sólo se registran datos sobre consumos a partir de 1994. En 1997, la *Encuesta domiciliaria sobre consumo de drogas* detectó, por primera vez, una estabilización del consumo. Respecto al perfil del consumidor, según la *Encuesta Domiciliaria sobre Drogas* de 1995,

La mayor parte de los consumidores eran varones (70,1%), tenían entre 20 y 29 años (61,7%), estaban solteros (77,4%) y vivían con su familia de origen (59,6%). Aunque la mayoría tenían estudios elementales o medios y pertenecían a la clase media, se encontraron consumidores en todos los niveles de estudios y en todos los sectores sociales. La mayor parte había consumido durante el último año alcohol (92,2%) y cannabis (76%) y una proporción importante, cocaína en polvo (47,3%), anfetaminas (30,5%), alucinógenos (29,8%), heroína (19,9%) o tranquilizantes/ pastillas para dormir (18,6%).³⁹

Lo cierto es que la popularización de estas drogas de síntesis (parcialmente asociados a escenarios de fiesta y discotecas de música máquina y bacalao), junto a la extensión del consumo abusivo los fines de

³⁶ PND (1998), ob.cit., p. 18

³⁷ Se trata de una sustancia sintetizada en 1912, utilizada en la revolución psiquedélica, que llegó a España (a Ibiza, y desde allí a Europa) en 1985, si bien no se extendió hasta 1993 con la popularización de las rutas del *Bakalao*, la fiesta y la música a la que se asoció su consumo [J. MARTÍN NIETO (1998), "Drogas de síntesis y medios de comunicación", en *Claves de razón práctica* 87, 69-70, p. 69].

³⁸ J. F GAMELLA, dir. (1997), *Drogas de síntesis en España. Patrones y tendencias de su adquisición y consumo*. Madrid. PND.

³⁹ PND (1997), *Memoria 1996*. Madrid: Ministerio del Interior, p. 29.

semana de alcohol entre los jóvenes, fue lo que hizo perder a la heroína el claro protagonismo en el imaginario social y la preocupación colectiva sobre las drogas.

7.1.3. Problemas asociados

Los problemas relacionados con la presencia de la droga en la sociedad provienen tanto de las meras actividades de oferta como del propio consumo de las mismas. El tráfico genera unas organizaciones ilegales de grandes dimensiones, que obtiene pingües ganancias con las que no dudan en ejercer, a través de la corrupción, la intimidación y la violencia, poder político y social⁴⁰. Aunque estos efectos son más palpables en los Estados más débiles del tercer mundo, en un país como el nuestro destacan los efectos siguientes que, aunque clasificamos en tres grupos, están profundamente interrelacionados:

- a) Todos los problemas de salud, incluida la muerte.
- b) Efectos familiares, sociales y laborales.
- c) Cuando la droga repercute en la comisión de delitos y, por tanto, en la seguridad ciudadana.

Para abordar los problemas de **salud** que acarrea el consumo de drogas hay que tener en cuenta, en primer lugar, las situaciones de dependencia, tolerancia y síndrome de abstinencia que se producen a partir de cierto tiempo y frecuencia de uso (a los que ya nos hemos referido en el capítulo anterior). A partir de aquí, además de los trastornos en la conducta que genera la necesidad imperiosa de consumir, con el tiempo aparece un deterioro progresivo, tanto psíquico como físico. Por ello, es lógico que las adicciones y enfermedades relacionadas se incluyan en la consideración de exclusión

⁴⁰ Véase, por ejemplo, C. RESA (1997), ob.cit., p. 52.

social, definida como todas aquellas situaciones en que, más allá de la privación económica, se sufre una privación de la propia idea de ciudadanía⁴¹.

La consecuencia negativa más extrema en relación con las drogas es la muerte, cuya evolución mostramos en la tabla 6. Efectivamente, la mortalidad entre los toxicómanos es superior al resto de la población, sin contar la ocasionada por suicidios, ajustes de cuentas... y sobredosis. Como se puede observar las muertes por reacción aguda al consumo aumentan a lo largo del período hasta 1991, en que comienzan a descender con la excepción de un repunte en los años 1995 a 1996 por efecto del sida. Aún en este año, el uso de drogas ilegales (principalmente heroína inyectada) era una de las principales causas de muerte entre los jóvenes de las grandes ciudades españolas, principalmente a causa del sida.

Tabla 6: Evolución de las muertes por reacción aguda al consumo de opiáceos o cocaína en seis grandes ciudades españolas⁴², 1983-1997⁴³

Año	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Muertes	82	139	143	163	234	337	455	455	579	557	442	388	392	399	347

Efectivamente, hay que tener en cuenta que, desde la segunda mitad de los años ochenta el sida y la infección por VIH se han convertido en el principal problema de salud asociado al uso de las drogas en España⁴⁴. Aunque el primer caso de sida relacionado con las drogas data de 1982 (véase tabla 7) y en la Memoria del PND de 1988 ya se mencionaba el aumento de casos de esta enfermedad entre los usuarios de drogas por vía parenteral, es en 1990 cuando se le dedica una reflexión aparte:

⁴¹ J. SUBIRATS, dir. (2004) : *Pobreza y exclusión social. Un análisis de la realidad española y europea*. Barcelona: Fundación “la Caixa”, p. 11 y 22.

⁴² Barcelona, Bilbao, Madrid, Sevilla, Valencia y Zaragoza.

⁴³ Fuente: adaptación de figura del Plan Nacional sobre Drogas (1997), *Memoria*, p. 20, contruidos con datos del Observatorio Español sobre Drogas.

⁴⁴ A su vez, la tuberculosis (la enfermedad indicativa de sida más frecuente entre los inyectores de drogas españoles) y la hepatitis (más de un 60% de heroinómanos admitidos a tratamiento en 1996 estaban infectados con el virus de la hepatitis C) suelen ir asociadas a esta dolencia.

El consumo de droga por vía parenteral da lugar a diferentes problemas de salud. En la segunda mitad de la década de los ochenta, la infección por VIH ha desplazado a otras, no porque aquéllas hayan desaparecido, sino por la extensión, la gravedad, los costos derivados de la atención sanitaria y la percepción social del sida. [...] La agresividad del sida ha modificado la actitud de la sociedad ante las drogas, y la de los drogodependientes. Así, en 1985 tan sólo un 7% de los toxicómanos que iniciaban tratamiento consumían la heroína de forma fumada o inhalada. Hoy sólo un 63% de los consumidores sigue utilizando esta vía.⁴⁵

La memoria del año siguiente ya dedicaba un apartado específico a *Problemas sanitarios asociados al consumo*⁴⁶ y presentaba en varios cuadros o figuras los números de casos de sida en usuarios de drogas por vía parenteral por comunidades autónomas (con Cataluña en la cabeza con 2.061, seguida de Madrid, con 1.841) y comparando con otros países europeos, entre los que sólo Italia superaba en número de casos a España⁴⁷.

Tabla 7: Número de casos de sida en usuarios de drogas por vía parenteral por año de diagnóstico

Año	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Casos	1	4	18	91	272	657	1510	2037	2549	2895	3150	3419	4745	4390	3978

Fuente: adaptación de la figura del Plan Nacional sobre Drogas (1998), *Memoria 1997*. Madrid: Ministerio del Interior, p. 22.

La Memoria de 1992 se ocupa extensamente de la incidencia del sida en los heroinómanos y resalta el dato de que siga disminuyendo el porcentaje que sigue consumiendo por vía parenteral. En el apartado dedicado a las consecuencias sanitarias de los consumos el sida es el gran protagonista. Ambos temas, repercusión del sida y evolución del modo de consumo (en el sentido de si disminuye o no la vía parenteral) pasan a ser una constante en el resto de las memorias del período, que, por extensión, muestran el interés por todos los aspectos sanitarios de esta parte de la población. Es una muestra de que ya ha primado el objetivo de garantizar la salud pública y la conciencia de

⁴⁵ PND (1991), *Memoria 1990*. Madrid: Ministerio de Sanidad y Consumo, p. 12.

⁴⁶ Antes no se prestaba especial atención a las enfermedades asociadas a los consumos, simplemente se señalaba si se acudía a urgencias por el síndrome de abstinencia o por complicaciones orgánicas.

⁴⁷ PND (1992), *Memoria 1991*. Madrid: Ministerio de Sanidad y Consumo, páginas 16 y siguientes.

que la población adicta, a través del sida, es una amenaza no sólo para ís misma, sino también para la población en general.

Hay que tener en cuenta que la repercusión del sida no sólo es un revulsivo en el mundo de las políticas sobre drogas; su importancia es tal que afecta a las estadísticas generales sobre mortalidad de los jóvenes (de 16 a 40 años), principalmente varones, que rompe la tendencia general al crecer significativamente desde mediados de los años ochenta, llegando a un máximo a mediados de los noventa, cuando las muertes por sida comenzaron a remitir⁴⁸.

No se trata de un fenómeno exclusivo de España, sino que ocurrió con mayor o menor intensidad en un gran número de países de nuestro entorno; pero en este país la situación fue más dramática por la elevada incidencia del sida, de las más altas de Europa, transmitida fundamentalmente por el uso de drogas por vía intravenosa con jeringuillas compartidas.

Los efectos **sociales** del abuso de drogas ilegales, que en principio se dan entre la propia población consumidora pero que repercuten en la sociedad en general, giran en torno al concepto de marginación⁴⁹. Concepto fundamental, como veremos en el capítulo octavo, a la hora de configurar las distintas definiciones del problema de las drogas.

No cabe duda de que los efectos dependen de qué droga se trate, porque ello está relacionado, por ejemplo, con la comisión de delitos, como

⁴⁸ Es cierto, de todas formas, que esa alta mortalidad juvenil y masculina no sólo se debía al sida, sino también a un conjunto de cambios sociales y económicos que favorecieron la movilidad de los jóvenes y el acceso al vehículo privado, y la extensión de fenómenos de marginación y drogodependencias [F. VICIANA FERNÁNDEZ (2004), "Mortalidad", en INE: *Tendencias demográficas durante el siglo XX en España*. Madrid: INE y Universidad de Sevilla, p. 86].

⁴⁹ "El consumo de drogas ha operado a lo largo de la historia como un obstáculo para la movilidad social ascendente, independientemente de que ésta se defina en términos de ahorro, acumulación de tierras, educación o matrimonio y formación de una familia. No se trata de una conspiración. El consumo de drogas para aliviar la fatiga y erradicar el sufrimiento es, en muchos sentidos, un producto derivado de la civilización" [D. T. COURTWRIGHT (2002), ob.cit., p. 202].

veremos. El caso del alcohol es sobre el que se tienen más datos, conociéndose su relación con conflictos sociales más o menos violentos y accidentes de tráfico. Los consumidores de heroína dependen a menudo de otras personas para que les presten cuidados básicos de la vida diaria, y los de éxtasis experimentan con cierta frecuencia conflictos sociales, protagonizan absentismo escolar o accidentes de tráfico⁵⁰.

La repercusión en **las familias** de la presencia de adictos a las drogas ilegales es innegable, tanto por lo que significa el consumidor como enfermo cuando se encuentra con el desarrollo de enfermedades, como por sus problemas de sociabilidad. Si bien, son seguramente los problemas conductuales los que mayor problema pueden generar en el ámbito familiar.

La familia juega un doble papel fundamental: como soporte, sobre todo económico, de la toxicomanía de uno de sus miembros (familia agredida); y como grupo que rechaza al toxicómano (familia agresora) precisamente por su drogadicción⁵¹. Además, desde la perspectiva social, fueron los padres los primeros en organizarse para la búsqueda y demanda de soluciones.

El hecho de que el número de ONGs presentes en el campo de las drogas sea muy grande, quizá se acerque ya al millar, no significa que el grado de participación de la sociedad española en el tema sea muy elevado. Todo lo contrario, es la soledad y la incompreensión social de los afectados y de sus familias lo que ha provocado esta eclosión asociativa muy especializada.⁵²

Hay que tener en cuenta que el protagonismo de la familia en la atención al toxicómano es una concreción de las características de las políticas de servicios sociales en España (dentro de lo que se denomina régimen de asistencia social latino-mediterráneo), en la que la deficiencia de otro tipo de

⁵⁰ PND (1997), *Memoria 1996*. Madrid: Ministerio del Interior, p. 52.

⁵¹ UGT-EDIS (1987), *Drogodependencias*. Madrid: Departamento Confederal de Servicios sociales de la UGT, p. 393.

⁵² D. COMAS ARNAU (1992a), *ob.cit.*, p. 325.

recursos hace que el grueso de la atención de quienes lo necesitan recaiga en la familia, y especialmente en las mujeres como cuidadoras de la población dependiente⁵³.

El **ámbito laboral** también se resiente, pues si bien es cierto que los casos más llamativos son los que se ven en individuos y grupos marginales, también lo es que entre población normalizada se dan estos consumos y muchas de sus consecuencias negativas (expresadas en accidentes laborales, absentismo, disminución del rendimiento y sanciones), aunque en ocasiones sean menos fáciles de visualizar. La mayor parte de los trabajadores (hacia un 75%) y casi la totalidad de los empresarios y directores de personal (más de un 90%) consideran que el consumo de alcohol o drogas ilegales es un problema en el mundo del trabajo⁵⁴.

Al hablar de drogas y mundo laboral las primeras preguntas que se plantean surgen alrededor de la relación entre la condición de estar parado o trabajando con la adicción, y con las posibilidades de reinserción.

Si bien [al paro] no puede atribuírsele directamente la adición a las drogas, es uno de los factores que conducen a la falta de estímulos generalizada con que se relacionan el consumo de tóxicos. Por otra parte, aparece más evidentemente la actitud que lo considera como una dificultad objetiva para el proceso de reinserción.⁵⁵

Realmente, el gran problema en el mundo laboral lo ocasiona el alcohol y hacia él se han dirigido la mayor parte de las actividades sindicales. Respecto a las drogas ilegales, es interesante señalar cómo la heroína tiene una presencia menor que en la sociedad en general (“probablemente por la

⁵³ J. ADELANTADO, Q. BRUGUÉ, R. GALLEGU, R. GOMA, A. LOSADA Y N. ROETTI (2002), “Las políticas públicas autonómicas: capacidad de autogobierno y Estado de bienestar”, en J. SUBIRATS y R. GALLEGU, eds., *Veinte años de autonomías en España. Leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, p. 222-223.

⁵⁴ J. NAVARRO BOTELLA y E. GÓMEZ GONZÁLEZ (1998), *La incidencia de las drogas en el mundo laboral en la Comunidad de Madrid*. Madrid: Cauce, páginas 17 y 275. A nivel nacional se hicieron dos investigaciones amplias sobre drogas en la población trabajadora, la de UGT-EDIS, en 1987; y la de FAD-EDIS, en 1996.

⁵⁵ UGT-EDIS (1987), ob.cit., p. 382.

dificultad de compatibilizar el ejercicio de un trabajo regular con la dependencia de esta droga⁵⁶⁾ mientras la cocaína, el tabaco y el alcohol es superior. Las anfetaminas, tranquilizantes, hipnóticos y analgésicos morfínicos y comunes también presentan un consumo menor entre los trabajadores, lo que es lógico al ser sustancias consumidas principalmente entre las mujeres (con una tasa de actividad siempre menor) y personas de edad avanzada.

El caballo de batalla de los sindicatos ha sido la derogación del artículo 54.2. del Estatuto de los Trabajadores⁵⁷ que considera la embriaguez habitual o la toxicomanía, si repercuten negativamente en el trabajo, causa suficiente para que el empresario pueda proceder al despido. Las sentencias del Tribunal Central de Trabajo y Tribunal Supremo al respecto pasaron a ser casi inexistentes⁵⁸, pero dicho artículo no se modificó.

En el momento de su creación, el PND consideró la asociación entre el consumo de drogas ilegales y el aumento de la **inseguridad ciudadana** una relación más ideológica que real, al considerar que, normalmente, las drogas vendrían a reforzar procesos de desviación social ya existentes. Parece que sigue sin estar claro cuáles son, realmente, los factores psicológicos y sociológicos que pueden estar detrás del consumo de drogas ilegales⁵⁹. En cualquier caso, los trabajos empíricos han servido para intentar clarificar esa relación.

⁵⁶ UGT-EDIS (1987), ob.cit., p. 251.

⁵⁷ Ley 8/1980, de 10 de marzo.

⁵⁸ Comisiones Obreras (1988), *La actitud de las empresas españolas ante el alcohol y otras drogas*. Madrid: Confederación Sindical de Comisiones Obreras, p. 46.

⁵⁹ Se encuentran relaciones estocásticas que no causales que permiten realizar los siguientes comentarios: “1. En el inicio del consumo está la moda, curiosidad, búsqueda de nuevas sensaciones, imitación de comportamientos de líderes sociales, etc. Más adelante otros factores, entre los que cabe introducir los esquemas culturales Especialmente, pero no exclusivamente, los contraculturales o rompedores de los esquemas tradicionales). 2. Correlación con los factores escolar y familiar. [...] 3. Importancia del grupo de pares. 4. La clase social: no hay diferencias significativas en el nivel del consumo de drogas en razón de la clase social pero las consecuencias no son las mismas para los componentes e una u otra clase social. 5. El dato político y el dato religiosos. Los datos señalan una correlación positiva entre los autopercepciones políticas extremos (especialmente de la izquierda) y el consumo de drogas. También hay una correlación positiva entre el bajo consumo de drogas y los elevados niveles en los parámetros socio-religiosos. (Dejo de lado los factores psicológicos así como los biológicos, para los psicólogos y biólogos, pero soy consciente de su importancia)”. [J. ELZO (1993), “Dificultades para una explicación unifactorial”, en Varios Autores, ob.cit., p. 37].

Respecto a la relación concreta entre consumo de drogas y delincuencia, realmente se desconoce el peso real de aquél en ésta⁶⁰. Hay estudios que presentan que el 75% de los casos judiciales analizados no tuvieron relación con las drogas ilegales (cifra similar si lo que se observa es la incidencia del alcohol)⁶¹, mientras en otras ocasiones se da, exactamente, la cifra contraria para referirse a la presencia de la droga en la comisión de delitos⁶².

Cuando se habla de relación entre drogas y delincuencia se están abarcando diversos casos: la delincuencia funcional, es decir, cuando se delinque para conseguir la sustancia adictiva (parece ser que la más importante); la delincuencia relacional o cometida por no consumidor pero apareciendo la droga en el delito; y, por último, de delincuencia inducida, cuando el consumo actúa como estimulador de delitos por la intoxicación.

La Memoria de 1992 presentaba datos de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias según los cuales a finales de ese año, alrededor del 36% de los preventivos y del 43% de los penados eran drogodependientes. Estos son más reincidentes que el resto de la población reclusa y sus causas de encarcelamiento se centran en delitos contra la propiedad (64%), contra la salud pública (23%) y contra las personas (8%)⁶³. En un estudio de 1994 se destacó que en el momento de ingresar en prisión más del cincuenta por ciento eran drogodependientes⁶⁴.

⁶⁰ J. MUÑOZ SÁNCHEZ, M. J. GARRIDO DE LOS SANTOS y S. GARCÍA RUIZ (2002), “Las drogas en la delincuencia, y su tratamiento por la administración de justicia I”, en *Boletín Criminológico* 61, 1-4, p. 1.

⁶¹ J. ELZO, coord. (1992), *Delincuencia y drogas. Análisis jurídico y sociológico de sentencias emitidas en las audiencias provinciales y en los juzgados de la Comunidad Autónoma Vasca*. Vitoria-Gasteiz: Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.

⁶² El mismo Ministro del Interior, Barrionuevo Peña, habló el 21 de marzo de 1984 de que “posiblemente en torno a las tres cuartas partes del total [de los delitos cometidos en España], tienen relación con el tráfico o consumo de drogas” [Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Sesión Plenaria, p. 4948].

⁶³ PND (1993), *Memoria 1992*. Madrid: Ministerio de Sanidad y consumo, páginas 23 y 27.

⁶⁴ Varios autores (1996), *Drogodependencias en el ámbito penitenciario*. Madrid: Coordinadora de ONGs que intervienen en drogodependencias, p. 19.

7.2. Opinión pública y medios de comunicación de masas

El protagonismo de la heroína, que abarcó desde 1978 a 1990, fue asociado a un incremento de la delincuencia contra la propiedad que generó, rápidamente, una intensa alarma social, con tintes de pánico moral, centrada en el temor a lo que denominamos *inseguridad ciudadana*. Es el proceso que produce el denominado “problema de la droga”, y que pareció constituirse más por la atención dada a la cuestión que por la entidad de la cuestión en sí misma⁶⁵.

No es aventurado especular que, más allá de las postulaciones teóricas, más que responder a las necesidades objetivadas y analizadas, en muchas ocasiones se respondió a la apercepción colectiva que se tenía de esas necesidades. Esa percepción es la que ha marcado urgencias y prioridades y la que, en definitiva, se ha traducido en una presión política a la que el Plan acaso no ha sabido sustraerse. Por eso, más que un plan sobre drogas se hizo un plan para la heroína, por eso se articularon recursos para las poblaciones y problemas que más inquietaban, por eso se primó la asistencia; por eso también la existencia de tareas continuamente pendientes por continuamente no urgentes (véase el caso de la prevención).⁶⁶

Cuando a partir de los años sesenta comenzó a vislumbrarse un interés mediático por los usos de algunos grupos de sustancias, hasta aquel momento casi absolutamente ajenas al imaginario cultural (fundamentalmente cannabis⁶⁷ y psicodélicos⁶⁸), se trataba de un interés que iba mucho más allá de la incidencia real del fenómeno. En la década siguiente, estos consumos van extendiéndose acompañados de un incremento de la preocupación social por el tema. “La preocupación, alimentada por confusas noticias en los medios, resultaba enormemente ambigua: los consumos se mezclaban con lo

⁶⁵ Este es un punto en el que suelen coincidir autores que por lo demás mantienen posiciones distintas, como J. C. USÓ (1996), ob.cit., p. 325; D. COMAS ARNAU (1990), ob.cit.; MEGÍAS (2001), ob.cit. Sin embargo, veremos trabajos que cuestionan la linealidad de influencia entre medios de comunicación y opinión pública.

⁶⁶ E. MEGÍAS (2001), ob.cit.

⁶⁷ A partir de los años setenta la grifa comienza a dejar de ser la droga despreciable para gentes miserables, se convierte en la marihuana o el haschich, la droga misteriosamente atrayente, intelectualizada y mitificada, y, por supuesto, más cara. [E. GONZÁLEZ DURO (1979), ob.cit., p. 103].

⁶⁸ Antes de los años sesenta el LSD sólo se utilizó con fines clínicos por psiquiatras y neurólogos. Las manifestaciones masivas de su consumo y la consagración de Ibiza y Formentera en santuarios para multitud de jóvenes llegados de múltiples países occidentales, llevó a que “la prensa española comenzó a traducir la inquietud internacional por la propagación del consumo de LSD, asociado a la expansión del movimiento *hippy* en general y de la música pop-rock en particular” [J. U. USÓ (1996), ob.cit., p. 245].

contracultural y con la contestación política, y la alarma subsiguiente se alimentaba de hipotéticas amenazas en relación con todos esos aspectos”⁶⁹.

Es decir, desde el principio, lo que existe en el imaginario social sobre las drogas está relacionado con el papel que juegan los medios de comunicación de masas. De hecho, éstos han sido uno de los actores o tipos de actores más mencionado y estudiado en el ámbito de las drogas, con el convencimiento general de que han jugado un papel en la construcción de la imagen y de los discursos que ya hemos visto que son tan relevantes en el ámbito de las drogas⁷⁰. Es decir, se parte del supuesto o se cree constatar su gran capacidad de influencia en la opinión pública.

Después de atender a la evolución de que la opinión pública ha experimentado sobre los diversos aspectos que significan las drogas, y a cuál ha sido el resultado del análisis del papel jugado por los medios en este caso concreto, plantearemos las discusiones acerca de la relación ente ambos factores.

7.2.1. La opinión pública y las drogas

Los diferentes estudios sobre opinión pública permiten establecer con cierta nitidez la evolución de lo que pensaban los españoles sobre las drogas y sobre las políticas acerca de las mismas en el período considerado.

Las percepciones, opiniones y actitudes de la población frente al consumo de droga son importantes, entre otros motivos, porque sirven para conocer la aceptación o dificultades de poner en marcha determinadas políticas y porque, en algunos casos, pueden orientar sobre cuál puede ser la evolución futura del consumo.⁷¹

⁶⁹ E. MEGÍAS (2001), ob.cit.

⁷⁰ Tal es así, que el mismo Plan Nacional sobre Drogas acabó publicando una especie de manual sobre cómo abordar las drogas desde los medios de comunicación de masas, dirigida a facilitar la labor a los periodistas que tratan el tema, mostrando la complejidad del fenómeno y el problema que generan los estereotipos habituales sobre drogas que deforman la realidad. [J. HERNÁNDEZ, coord. (2000), *Medios de comunicación y drogodependencias. Actuar es posible*. Madrid: PND Ministerio del Interior].

⁷¹ PND (1997), *Memoria 1996*. Madrid: Ministerio del Interior, p. 53.

Las drogas han ocupado uno de los primeros puestos entre las **preocupaciones** de los españoles, junto a temas como el paro, el terrorismo o la inseguridad ciudadana. La preocupación por las drogas se convirtió “en un lugar común del ideario moral de todo buen ciudadano preocupado por los problemas de su tiempo”⁷². A principios de los años noventa, la lucha contra el narcotráfico ocupó el primer lugar (delante de la lucha contra el terrorismo) como objetivo que se debía solucionar en España; y el cuarto entre los objetivos que se debían conseguir en el mundo⁷³.

Sin embargo, parece ser que la preocupación por las drogas disminuyó en cierta medida, hacia el final del período considerado. Hay que tener en cuenta que uno de los factores que contribuye a configurar la imagen social del fenómeno de las drogas es la frecuencia con la que los ciudadanos se encuentran allí donde viven con algunas situaciones relacionadas con el consumo de estas sustancias (jeringuillas tiradas en el suelo, personas consumiendo...) y en los últimos años del período considerado disminuyó la ‘visibilidad’ del consumo de drogas ilegales, “lo cual podría deberse, entre otros factores, a los cambios en los patrones de consumo (disminución del uso de drogas por vía parenteral) y a la disminución de la tolerancia ante las manifestaciones públicas de la venta y consumo”⁷⁴.

Lo cierto es que desde principios de los años noventa, la opinión pública empieza a percibir el fenómeno y los problemas que causan las drogas en una evolución positiva a partir de tres ejes: hay una mejor respuesta de los ciudadanos y la Administración; los recursos asistenciales obtienen resultados positivos; y, el drogodependiente es recuperable si desea dejar las drogas⁷⁵.

Respecto a las **actitudes** que el consumo de drogas provocaba en la sociedad, una encuesta del CIS de 1985 ponía de relieve que

⁷² E. RAMÍREZ GOICOCHEA (1993), “Drogodependencias. De al periferia a la estética, pasando por al técnica”, en VV. AA., *Las drogodependencias: perspectivas sociológicas actuales*. Madrid: Colegio Nacional de Doctores y Licenciados en Ciencia Política y Sociología, p. 55.

⁷³ J. Díez Nicolás (1990), “Prólogo”, en R. INGLEHART, *El cambio cultural en las sociedades industriales avanzadas*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas y Siglo XXI, p. xxiv y xxix.

⁷⁴ PND (1997), ob.cit., p. 56.

⁷⁵ D. COMAS ARNAU (1992b), “Las actitudes y opiniones de los ciudadanos”, en *Boletín sobre drogodependencias de CREFAT* 12, 4-5, p. 4.

Hay notables diferencias en las actitudes de la población ante las drogas. El colectivo que podríamos considerar más informado y que las ha probado alguna vez, no desapueba el probar alguna de ellas, como la marihuana y el hashchis. La población con menor nivel de información siente el mismo rechazo por el hashchis que por la heroína. Los primeros se caracterizan por ser más conscientes del diferente grado de peligro que encierra la adicción a las distintas drogas.⁷⁶

En general, puede afirmarse que entre principios de los años ochenta y mediados de los noventa se produjo cierta estabilización del relativismo moral⁷⁷ e incluso una disminución del mismo⁷⁸. Es una constante el aumento de ese relativismo conforme baja la edad pero hasta un tope, porque los adolescentes son siempre menos relativistas que sus hermanos mayores. El caso de las drogas no es una excepción:

El conducir bajo la influencia del alcohol es un supuesto cuya tolerancia sube entre los jóvenes, lo que es explicativo de sus comportamientos de riesgo, mientras que baja entre los adultos. El tomar drogas (marihuana o hashchís) se justifica entre los jóvenes bastante menos [en los noventa] de lo que sucedía en la década de los ochenta, y realmente se acepta menos entre los adultos.⁷⁹

La justificación del consumo de drogas alcanzó su máximo entre los jóvenes postadolescentes a principios de los años ochenta, mientras los adultos se mostraban muy en contra. Hacia 1990, dicha justificación alcanzó sus mínimos en todas las edades, para volver a subir un lustro después⁸⁰, aunque ya sin una diferencia tan pronunciada entre jóvenes y adultos⁸¹.

⁷⁶ CIS (1986), ob.cit., p. 93.

⁷⁷ Es decir, con la aceptación de que lo que es bueno o malo depende completamente de las circunstancias del momento [F. A. ORIZO (1996), *Sistemas de valores en la España de los noventa*. Madrid: CIS y Siglo XXI, p. 64].

⁷⁸ En las mismas compareencias en sede parlamentaria, los expertos reconocen en la IV legislatura que se ha producido una desvalorización de las drogas, tal vez a excepción de las legales y la cocaína. En el mismo sentido, el Informe de la Comisión Mixta de 17 junio de 1991. Incluso se llega a vaticinar la reducción del consumo de drogas ilegales en la población escolar por esa pérdida de atractivo [J. ELZO (1993), ob.cit., p. 39].

⁷⁹ F. A. ORIZO (1996), ob.cit., p. 66.

⁸⁰ Al final de los años noventa se ha consolidado una disociación clara de los españoles en su valoración del fenómeno: por un lado caracteriza al consumidor de drogas en abstracto como carente de valor, totalmente asocial (funciona aún el estereotipo del drogadicto como heroinómano). Sin embargo, cuando se trata de un consumo percibido como próximo (el de fin de semana, experimental, recreativo...), las drogas y los que las consumen son situados en una categoría mucho más normalizada y no suscitan la atribución de contravalores. Entonces, los consumos de drogas, lejos de parecer derivado de una “pérdida

Esa intolerancia en relación al consumo de drogas a principios de los años noventa está relacionada con el cambio de la imagen del drogodependiente: se pasa de la idea de alguien no responsable (ni de haber caído en la droga ni de no poder salir de ella) a la idea de que el drogodependiente se puede recuperar y si no lo hace es porque no quiere. Se tiene conocimiento de que existen centros para ello, si bien el rechazo a la cercanía de los mismos al propio barrio es rotundo⁸².

Una serie de estudios del CIS, realizados entre 1995 y 1996⁸³, mostraron que a las preguntas sobre el grado de molestia que les ocasionaría tener como vecinos a cierto tipo de personas, la mayor intolerancia se muestra respecto a los consumidores de drogas (tanto al principio como a mediados de los años noventa), muy por delante de lo que molesta un consumidor de alcohol, un homosexual o una persona con sida. Efectivamente, aunque en el período considerado aumentan, en general, los indicadores de tolerancia de la población española, “no es ejemplar el supuesto de los ‘drogadictos’, para los que sube la tolerancia entre los jóvenes, básicamente entre los primeros veinte, pero prácticamente no lo hace en la población adulta”⁸⁴.

Es una constante el **estereotipo** de drogodependiente vinculado a la inseguridad ciudadana y a la condición de joven, aunque sí se aprecia una evolución en la valoración que se hace de ellos, pasando de la condición de vicioso-delincente a la de enfermo⁸⁵.

de valores”, se presentan sintónicos con las posturas emergentes en nuestra sociedad: la opción moral personal, el presentismo, el énfasis en la exigencia del disfrute, la competitividad... [E. MEGÍAS (director) (2000), *Los valores de la sociedad española y su relación con las drogas*. Barcelona: Fundación “la Caixa”, páginas 199 y siguientes].

⁸¹ F. A. ORIZO (1996), ob.cit., p. 72.

⁸² D. COMAS ARNAU (1992b), ob.cit., p. 4. Si bien las razones de dicha oposición parecen ir variando.

⁸³ CIS (1995), *Seguridad ciudadana*. CIS (1995-1996), *demanda de seguridad ciudadana*. CIS (1996), *Tolerancia y aceptación social* [<http://localhost/webcis/boletín/1/est4.html>; <http://localhost/webcis/boletín/4/est2.html>; <http://localhost/webcis/boletín/5/est1.html>, el 31/07/2003].

⁸⁴ F. A. ORIZO (1996), ob.cit., páginas 77 y 79.

⁸⁵ J. NAVARRO BOTELLA (1993), “Resultados relevantes de algunos indicadores en investigaciones sobre alcohol y drogas”, en VV. AA., ob.cit., p. 239.

Ya hemos hecho alusión a la ambigüedad que entraña la asociación del consumo de drogas con los jóvenes: por un lado se espera de los jóvenes que consuman drogas (“es cosa de jóvenes”), pero por otro lado se percibe como una amenaza; de modo que el joven es visto al mismo tiempo como valiente e imprudente, rebelde o integrado...⁸⁶

En los estudios del CIS anteriormente mencionados, a la pregunta de “Cuando se habla de **inseguridad ciudadana**, ¿principalmente en qué tipo de problemas o situaciones piensa Vd.?”, la droga ocupa el tercer lugar en la respuesta, después de los robos y los atracos. Sin embargo, si se pregunta cuáles se cree que son las principales causas de la delincuencia, la drogadicción ocupa un segundo lugar, sólo precedida por el grupo de causas sociales (que incluye pobreza, mala educación y desigualdades sociales). De este modo podemos apreciar que las drogas no sólo ocupan un espacio importante en la preocupación de los españoles por sí mismas, sino también por la relación directa que se les concede respecto a la seguridad ciudadana.

Respecto a **qué medida** sería más eficaz de cara a una lucha general contra la droga, en 1986 los españoles consideran en primer lugar la represión de los traficantes de drogas, al tiempo que se oponen a la despenalización de las mismas, y rechazan la represión de los consumidores (sólo a favor el 1,6%)⁸⁷. Sin embargo, en la tercera legislatura, la sanción administrativa del consumo público recibe importantes apoyos sociales, mientras no parece mostrarse muy de acuerdo con los programas de reducción de daños.

Respecto a **las políticas sobre drogas**, lo primero que se constata es un claro incremento de los conocimientos que la población tiene sobre los recursos dedicados al problema. En cuanto a la valoración de tales políticas, aunque hay menos información al respecto, destaca cómo la valoración media de la política de lucha contra la droga en 1989 era la más negativa (-0,54, siendo -1 muy mal y 1 muy bien) entre todas las políticas, seguida de las políticas económica, de seguridad ciudadana y terrorista (las que mejor se

⁸⁶ E. MEGÍAS, dir. (2000), ob.cit., p. 210.

⁸⁷ PND (1987), *Memoria 1986*. Madrid: Ministerio de Sanidad u Consumo, p. 20.

valoraron fueron las de infraestructuras y las políticas sociales, especialmente, educación).

Sin embargo, en 1996, casi se produce un empate entre respuestas positivas y negativas respecto a la política de drogas⁸⁸, al tiempo que se pensaba que el terrorismo y la inseguridad ciudadana habían ido a peor.

Es interesante observar que ante la pregunta de qué **partido** está mejor preparado para la gestión de diferentes políticas, para el caso de la lucha contra la droga se prefiere el Partido Popular (igual que para reducir el paro, mejorar la seguridad ciudadana y luchar contra la corrupción), mientras el PSOE es mejor valorado respecto a las políticas sociales y las relaciones con las comunidades autónomas⁸⁹.

En relación con qué políticas determinan en mayor medida la valoración de la gestión, así como la influencia que las distintas políticas ejercen sobre el voto:

En general lo que se encuentra en todos los casos es que la valoración de la gestión no depende de las valoraciones de las políticas tanto como podría esperarse. Y en cuanto a las políticas que más influyen, suelen ser, además del paro, las que tienen que ver con el funcionamiento del Estado en cuestiones redistributivas o de eficiencia de la Administración, teniendo una importancia secundaria los problemas de seguridad, terrorismo y ciertas cuestiones económicas.⁹⁰

Frente a la consideración teórica más habitual, entre los que se dedican a su estudio, de considerar las políticas de drogas como políticas sociales, es interesante señalar cómo la opinión pública responde a las preguntas sobre ellas de manera más cercana a como lo hace respecto a las políticas de seguridad ciudadana, de terrorismo y, a veces, económica, en un grupo que

⁸⁸ Ciertamente, en 1989 la valoración de los que no tienen intención de votar al PSOE es mucho peor de los que sí la tienen, pero en 1996 estos últimos hacen una valoración claramente positiva (0,20) y los otros casi la den un aprobado (-0,01) (siendo -1 muy mal y 1 muy bien) [I. SÁNCHEZ-CUENCA y B. BARREIRO (2000), *Los efectos de la acción de gobierno en el voto durante la etapa socialista (1982-1996)*. Madrid: CIS, Colección Opiniones y Actitudes 29, páginas 24-26 y 28].

⁸⁹ I. SÁNCHEZ-CUENCA y B. BARREIRO (2000), *ob.cit.*, p. 39

⁹⁰ I. SÁNCHEZ-CUENCA y B. BARREIRO (2000), *ob.cit.*, p. 48.

recoge la idea de la seguridad en sus distintas manifestaciones. Este grupo de políticas coincide con aquellas sobre las que el Estado tiene un control más imperfecto, de modo que “el grado de responsabilidad del gobierno sobre los resultados finales tiende a ser menor”⁹¹.

En este sentido parece poder afirmarse que cuando los individuos atribuyen responsabilidad al gobierno en un área política, es más probable que juzguen a ese gobierno teniendo en cuenta los resultados alcanzados en el área en cuestión (el caso que más se aleja de la hipótesis es el paro, tal vez por la importancia que le dan los españoles al asunto). Si esto es así, podríamos concluir que la valoración de la política de lucha contra las drogas no afecta significativamente a la valoración de la gestión del gobierno porque no se considera a éste directamente responsable de la situación social de esta materia.

Por último, es necesario recordar que la presión ciudadana no sólo se expresó entre períodos electorales a través de las encuestas de opinión pública o la traslación más o menos elaborada de los medios de comunicación. El fenómeno de las “patrullas urbanas” (grupos de vecinos organizados para la autodefensa) o el rechazo manifestado de múltiples maneras (a veces incluso por la vía judicial) a la disposición de centros de atención a toxicómanos en el barrio⁹², también preocuparon o estuvieron en la mente de la clase política.

7.2.2. Los medios de comunicación de masas y las drogas

La literatura que trata el tema de este epígrafe es inmensa, como compleja parece ser la relación entre ambos aspectos de la realidad social. Los medios son la fuente de información por excelencia en lo que se refiere al mundo de las drogas y a sus implicaciones sociales⁹³. Los estudiosos con frecuencia consideran que tienen una influencia importante en la conducta de

⁹¹ I. SÁNCHEZ-CUENCA y B. BARREIRO (2000), *ob.cit.*, p. 54.

⁹² Es el fenómeno NIMBY (*not in my back yard*), al que nos referimos en el capítulo siguiente.

⁹³ Respecto a las diferentes fuentes de información en materia de drogas entre distintas poblaciones, véase E. BERJANO, E. GARCÍA, F. GARCÍA Y G. MUSITU (1990), “Imagen de las drogas en los medios de comunicación social”, en G. MUSITU, comp., *Procesos psicosociales básicos*. Barcelona: PPU.

las personas y, aunque también hay voces que lo discuten, lo cierto es que tanto instituciones públicas como privadas parecen creer en esa fuerza, al dedicar importantes recursos, bien en campañas institucionales contra las drogas, principalmente, ilegales; bien en la publicidad, hasta hace poco tan habitual, de las legales.

Los estudios que sobre períodos más o menos amplios han analizado el tratamiento dado por uno u otro medio de comunicación al tema de las drogas han llegado a diversas conclusiones. En general, se produce una identificación entre los conceptos droga y sustancia ilegal⁹⁴; y al hablar de droga en singular se identifica con la heroína⁹⁵, y la marginalidad y delincuencia asociada a la misma. Del mismo modo que también se simplifica la imagen de los consumidores de drogas con su identificación con el toxicómano marginal o delincuente, el *yonki*⁹⁶. Si bien a partir de 1993, cobra fuerza la información sobre las drogas de síntesis, cuyos consumidores son presentados de manera mucho más benévola⁹⁷.

El tema de las drogas es crónico, pero más bien escaso en la prensa. Parece existir un período de crecimiento casi constante de su presencia al menos desde 1984 hasta 1989, para luego ir descendiendo. Tanto en los estudios sobre prensa escrita como sobre televisión se pone de manifiesto que los medios de comunicación atienden, primordialmente, al aspecto criminal del fenómeno, los protagonistas de la noticia son siempre los agentes policiales o

⁹⁴ Esto no quita que avanzados los años noventa se incremente el espacio dedicado al consumo de alcohol en la juventud y la peligrosidad del tabaco, pero siempre como algo diferenciado del tema droga [M. X. FROJAN PARGA, R. RUBIO Y B. PERIS (1994), “La imagen de la droga en la prensa española (1988-1992)”, en *Revista Española de Drogodependencias* 1, 3, 191-204, p. 201]. “Parece ser que forma parte del imaginario social, de la representación social del fenómeno droga, una vivencia o un movimiento de ‘extrañamiento’ del mismo. Droga casi siempre es lo ajeno. Es difícil vivir como droga lo culturalmente próximo, lo conocido” [E. MEGÍAS (1996), “Drogas y medios de comunicación social”, en *Revista de toxicodependencias* 2, 3, 69-74, p. 72].

⁹⁵ De modo que se habla de “consumo de drogas, tabaco y alcohol”, en lugar de consumo de tabaco, alcohol y otras drogas”.

⁹⁶ Un ejemplo de esto: una noticia sobre drogas de síntesis ilustrada con una jeringuilla tachada

⁹⁷ De hecho, se critica el tratamiento dado a estas sustancias por generar el atractivo de las mismas y minimizar sus riesgos, en lo que puede haber sido una colaboración no intencionada por parte de los medios de comunicación de masas en la extensión de su consumo [J. MARTÍN NIETO (1998), “Drogas de síntesis y medios de comunicación”, en *Claves de razón práctica* 87, 68-70].

judiciales⁹⁸. Este olvido de los aspectos de prevención y asistencia se refiere tanto a las noticias que expresan aspectos negativos (mayoritarios) como a las que cuentan hechos positivos, de modo que “es prácticamente unánime en todos los periódicos y en todos los años [de 1988 a 1992] el acuerdo para referirse a las incautaciones, aprehensiones, detenciones y condenas como los únicos pasos adelante en la lucha contra la droga”⁹⁹.

Por otro lado, es interesante observar que aún siendo la heroína la droga por excelencia, la presencia de la cocaína en la prensa es superior, lo que se corresponde con el hecho de que el consumo de cocaína en nuestro país siempre ha superado al de heroína, a pesar de la preocupación social en torno a ésta.

Sin embargo, esa correspondencia del mensaje de los medios de comunicación con los hechos de la realidad no ha sido suficiente para contrarrestar la creación o mantenimiento de estereotipos, lo que acabó generando un desencuentro grande con los profesionales que trabajan en el mundo de las drogas, porque esos estereotipos y mitos condicionan cualquier intervención.

Entre los componentes más característicos del discurso social cabe citar por un lado *la sensación de impotencia ante las drogas* y por otro *la irreversibilidad del proceso del drogodependiente*, dos fantasías difícilmente superables por la intensidad con que han sido creadas y son recreadas cotidianamente por los MCS, pero que son utilizados para manipular a la opinión pública e incluso muchas veces a los propios responsables políticos y administrativos para ofrecer modelos de intervención totales, exclusivos y excluyentes, y muchas veces “científicos” y milagrosos a la vez.¹⁰⁰

En concreto, ese desencuentro se produce hacia finales de los años setenta cuando coincide la llegada de la democracia y consiguiente pérdida de

⁹⁸ Si bien, “a partir de 1990 la prensa empieza a reflejar una mayor actividad de lucha por parte de la sociedad/conferencias y jornadas sobre drogodependencias, movilizaciones y manifestaciones, apoyo institucional a las ONGs, campañas de solidaridad), que de alguna manera parecen comunicar que el problema de la droga no es únicamente un tema policial y judicial sino que es competencia de toda la sociedad” [M. X. FROJÁN PARGA, R. RUBIO y B. PERIS (1994), ob.cit., p. 202].

⁹⁹ M. X. FROJÁN PARGA, R. RUBIO y B. PERIS (1994), ob.cit., p. 199-200.

¹⁰⁰ D. COMAS ARNAU (1992a), ob.cit., p. 318.

valor contracultural y de cambio de los consumos de drogas, y el comienzo de la manifestación con toda su virulencia de las consecuencias negativas más alarmistas de los consumos de drogas.

Lo noticiable es aquello que consueña con el imaginario social, que consueña con la posición alarmada de la sociedad, que incide en los elementos que despiertan el miedo, la atención y el interés social. Desde esa perspectiva lo que interesa es hablar de todos aquellos elementos de distorsión social, de crispación social y de desarreglo, a los que una determinada forma de presentación de la crisis de drogas ha dado lugar. En el otro extremo, en los profesionales de las drogas, lo que interesa resaltar son todos aquellos elementos que demuestran que la posición profesional tiene razón de ser, que tiene una perspectiva de éxito; además, hay que enfatizar los elementos que, en el medio plazo, contribuirían a descripar la situación, bien por el camino de aliviar las consecuencias negativas, bien por el camino de hacer más comprensibles y menos alarmantes esas consecuencias.¹⁰¹

Existen múltiples explicaciones a este fenómeno de desencuentro entre los MCM y los profesionales que trabajan en drogas. Por un lado, parece que no coincide lo que es noticia desde el punto de vista del periodismo y lo que es importante transmitir a la población desde el punto de vista de los profesionales de drogas. Además, parece producirse una falta de comunicación entre ambos tipos de profesionales: es mucho más sencillo acceder a las informaciones policiales y judiciales que seguir las campañas de prevención o los programas de atención, sobre todo cuando no existen periodistas especializados en el tema de las drogas.

Los actos relacionados con la represión se ajustan muy bien a la inmediatez e impacto que requieren las crónicas de sucesos. Sin embargo, los actos relacionados con la prevención y la asistencia al problema de las drogas son, por naturaleza, lentos y sin el aparente brillo que tienen las noticias sobre drogas centradas en alijos o muertes.¹⁰²

Hasta ahora, hemos expuesto explicaciones pragmáticas: los MCM resaltan los aspectos más noticiosos de la realidad. Sin embargo, un estudio,

¹⁰¹ E. MEGÍAS (1996), ob.cit., p. 73, quien considera “que la sociedad es receptiva para una serie de noticias que consueñan con el imaginario social y que, en cambio, se muestra despreocupada, con aquellas otras formas de comunicación, con aquellas otras noticias, que defraudan ese imaginario, que se apartan claramente de él”.

¹⁰² PND (2000), *Medios de comunicación de masas y drogodependencias*. Madrid: Ministerio del Interior, p. 17.

después de analizar durante un año la información no-diaria televisiva, que pretendía ampliar el número de actores y dar una visión más amplia del fenómeno, permitió observar que acababan predominando las fórmulas estereotipadas, lo que llevó a sus autores a concluir que:

La fijación periodística por determinados aspectos de la realidad de la drogadicción no depende tanto del apego o no a lo estrictamente noticiosos sino más bien a la existencia de ciertas estructuras que gobiernan la comprensión y la presentación —con vistas a la comunicación— de los acontecimientos. Dicho de otro modo, nos encontramos con fenómenos más ideológicos que estrictamente pragmáticos.¹⁰³

7.2.3. La relación entre los medios de comunicación social y la opinión pública sobre drogas

En definitiva, parece que los medios de comunicación pueden jugar cierto papel en la elaboración colectiva de un discurso especialmente escorado hacia los aspectos represivos o de preeminencia de la lucha contra la oferta de drogas y en la vinculación de la droga con la delincuencia, en detrimento de las actuaciones encaminadas a tratar la demanda de drogas. De hecho, las encuestas a la población española revelan su preferencia por soluciones represivas (aunque también se reclame una intervención de ayuda y rehabilitación) y su imagen estereotipada del consumidor de drogas.

Es esa consideración del papel de los medios como conformadores de la opinión pública la que arroja su responsabilización por una representación de la sociedad que, en la medida en que estigmatiza la imagen del consumidor de drogas, y dicha imagen es aceptada por el mismo y la sociedad, “legitima la autoinculpación en el caso de los primeros, y la represión social, en el caso de la última”¹⁰⁴.

Sin embargo, las coincidencias de las representaciones de los medios y de la opinión pública pueden esconder explicaciones más complejas o, al

¹⁰³ P. O. COSTA, J. M. TORNERO y M. D. MONTERO (1988), “La información sobre ‘Droga’ en la televisión en España”, en *Comunidad y Drogas* 10, 31-45, p. 39.

¹⁰⁴ J. J. SÁNCHEZ CARRIÓN y M. D. ONGIL GONZÁLEZ (1989), “La construcción social de una realidad: el caso de las drogas”, en *Política y Sociedad* 4, 129-136, p. 130.

menos, distintas. En primer lugar, como ya hemos insinuado, puede que los medios no sean sino expresión de una visión dominante de la sociedad que también es propia de los profesionales de la información: “Los medios de comunicación siguen actuando, en general, con sus planteamientos cargados de imprecisiones y sensacionalismo, tras lo que se oculta el mantenimiento de los valores ya establecidos”¹⁰⁵.

En un trabajo reciente¹⁰⁶ se muestra que si analizamos de forma separada el impacto de las señales del mundo real (la situación objetiva de los temas) y el de los medios de comunicación sobre la agenda, se constata que es la realidad la que predomina. Es decir, la prensa determina la opinión en la medida en que refleja la realidad. La prensa y, en general, los medios, influyen porque informan.

En otras palabras, la prioridad que los ciudadanos otorgan a cada tema estaría en relación directa con su magnitud, con la evolución de su situación real a lo largo del tiempo. En algunos casos, como en el tema de las drogas, la proximidad entre percepción y realidad es particularmente intensa. La prensa tiene su influencia (probablemente mayor sobre los decisores públicos que sobre la población en general), pero el verdadero determinante, tanto de las noticias que aparecen sobre un tema como sobre la prioridad otorgada al mismo por la opinión pública, es la realidad.

En cualquier caso, los parlamentarios han considerado importante el papel que los medios de comunicación social podían jugar en el problema de las drogas. De este modo, criticaron el hecho de poner el énfasis sólo en los aspectos de represión de la oferta, así como que al aludir a los alijos se les vincule sólo con la ganancia que hubiesen supuesto en lugar de con las dosis o problemas sociales que hubiesen generado. También solicitaron la

¹⁰⁵ A. VEGA (1996), “Los medios de comunicación social y las drogas”, en X. ARANA y R. DEL OLMO, comps., *Normas u culturas en la construcción de la “Cuestión droga”*. Barcelona: Editorial Hacer, p. 156.

¹⁰⁶ E. CARRILLO y M. TAMAYO (2004), “Los determinantes de la agenda pública”, ponencia presentada en el *IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, en Madrid del 2 al 4 de noviembre. Se analiza el período 1985-2003 y se utiliza el diario *El País*.

comparecencia del Director General del Ente Público de Radio Televisión Española en diversas ocasiones, preocupados tanto por la imagen que los medios podían dar de las drogas, como por las posibilidades de prevención e información que ofrecían los mismos. Tampoco pudieron obviar el debate, probablemente generado primero por manifiestos de profesionales y trasladado después a la televisión, en torno a la legalización o no, o de qué maneras, que se dieron sobre todo en la IV legislatura.

7.3. Impactos y decisiones de las políticas de otros subsistemas

Aunque es posible que las decisiones de otras políticas provoquen ciertos impactos en las políticas de drogas, hemos escogido por su relevancia manifiesta, el análisis de la política internacional, la política comunitaria, la política de bienestar y la política autonómica. Como se verá a continuación, son estos ámbitos de decisión los que han podido repercutir en mayor medida en nuestro objeto de estudio.

7.3.1. La política internacional

Aunque al hablar de los elementos estables del sistema ya hemos hecho mención al marco jurídico internacional en el que debió desenvolverse nuestra política de drogas, hay que tener en cuenta que en el período considerado también se produjeron cambios relevantes en la misma que pueden asimismo repercutir también en el proceso de toma de decisiones de España.

Dentro del período considerado, el primer paso importante en la política internacional de drogas se produjo con la Estrategia Internacional para la Fiscalización del Uso Indebido de Drogas¹⁰⁷, elaborada por la Comisión de Estupeficientes de Naciones Unidas como programa básico quinquenal (1982-1986) que abarcaba todos los aspectos de la fiscalización, el uso indebido, el tráfico, el tratamiento, la rehabilitación y la sustitución de cultivos, con esferas de acción en estos campos por parte de los Estados miembros. Se trataba de una llamada al incremento de la cooperación internacional, dando mayor importancia a la ratificación de los tratados y a la participación de organizaciones no gubernamentales, además de a las propias organizaciones y organismos de Naciones Unidas para la proporción de apoyo a los gobiernos. En concreto, la Comisión de Estupeficientes estableció con ellos un grupo de

¹⁰⁷ Los objetivos de la Estrategia se concretaron en: 1) la mejora de los sistemas de fiscalización de drogas; 2) el equilibrio entre la oferta y la demanda legítimas de drogas; 3) erradicación de la oferta ilícita de drogas; 4) la reducción del tráfico ilícito; 5) la reducción de la demanda ilícita y prevención del uso inapropiado de drogas lícitas; 6) tratamiento, rehabilitación y reintegración social de los toxicómanos. Se planteó la evaluación de resultados a través de informes anuales presentados por el Consejo Económico y Social a la Asamblea General.

tareas para examinar, vigilar y coordinar la aplicación de la Estrategia y el programa de acción.

Ante la consideración de que el problema del tráfico de drogas ilícitas, a medida que pasaba el tiempo, adquiriría dimensiones más alarmantes, el Secretario General de Naciones Unidas, Javier Pérez de Cuéllar, convocó la primera conferencia de las Naciones Unidas a nivel ministerial sobre esta materia: la Conferencia Internacional sobre el Uso Indebido y el Tráfico Ilícito de Drogas. Se celebró en junio de 1987 y en ella se aprobó el "Plan amplio y multidisciplinario de actividades futuras atinentes a los problemas del uso indebido y el tráfico ilícito de drogas", que incluyó las directrices para tratar de reducir tanto la oferta como la demanda de drogas ilícitas, y reprimir el tráfico ilícito. Se trataba de introducir así un enfoque equilibrado en que se reconociese la responsabilidad colectiva de todos los Estado participantes para eliminar la producción, el tráfico y el uso indebido de drogas¹⁰⁸.

En 1988, se aprobó la Convención de Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas¹⁰⁹. Por primera vez se incidía en el aspecto criminal. Se trataba de privar a los traficantes de sus ganancias obtenidas con el tráfico de drogas e imposibilitar su libertad de movimiento. Algunas de las medidas aprobadas fueron las siguientes: el embargo preventivo, el decomiso de las utilidades y de los bienes obtenidos mediante el tráfico de drogas; la prohibición de invocar en estos casos el secreto bancario; prohibición de cualquier clase de protección a los traficantes de drogas; asistencia jurídica y criminológica mutua entre los Estados y, de manera especialmente innovadora, el compromiso de las partes de eliminar o reducir la demanda ilícita de estupefacientes y sustancias psicotrópicas. Se trataba de extender la responsabilidad del problema a los países principalmente demandantes: no sólo eran "culpables" los países del Sur por producir las sustancias prohibidas, sino también los del Norte por demandarlas.

¹⁰⁸ Es decir, hasta entonces, de modo más o menos explícito la "culpa" del tráfico recaía en los países principales productores, es decir, países del Sur, del Tercer Mundo.

¹⁰⁹ *Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas* Viena, 20 de diciembre de 1988.

En 1990, la Asamblea General dedicó una primera Sesión Especial al problema de las drogas que aprobó un Programa Mundial de Acción para concretar la meta una sociedad internacional libre de drogas. Se anunció que el período 1991-2000 se iba a convertir en la década de las Naciones Unidas contra el Uso Indebido de Drogas y, a partir de entonces, surge el Programa de Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de las Drogas (en adelante, PNUFID), concebido como programa único que integra o coordina las estructuras y funciones anteriormente existentes.

La importancia del PNUFID queda fuera de toda duda si tenemos en cuenta que es la institución internacional que canaliza la mayor parte de la ayuda financiera y técnica a los países en desarrollo, con el asesoramiento del Grupo de Grandes Donantes¹¹⁰.

“La Década contra el Uso Indebido de Drogas se convirtió ciertamente en una época de lo más ajetreada para los responsables y legisladores de políticas sobre drogas de todo el mundo”¹¹¹. En 1993, se celebra una reunión de la Asamblea General en la que se rompe la armonía concebida por quienes esperaban que tras la caída del Muro de Berlín, el fin de la confrontación ideológica facilitaría la búsqueda de puntos en común y mejoraría la colaboración internacional. Por un lado, se expresa la dicotomía Norte (países ricos)-Sur (países pobres), con la reclamación encabezada por México, de que los esfuerzos también se dirigiesen a la reducción de la demanda (centrada en el Norte), origen último de que existiese una oferta (centrada en el Sur)¹¹².

Por otro lado, también podría decirse que “1993 fue el año de la ‘presentación en sociedad’ de la tendencia europea —a la que se suman

¹¹⁰ El Grupo de Grandes Donantes del PNUFID está formado por los países que de con aportaciones voluntarias sufragan dicho programa. España es miembro.

¹¹¹ M. JELSMA (2003), “Las drogas en el sistema de la ONU: la historia no escrita de la Sesión Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas (UNGASS) sobre el problema mundial de las drogas”, en *Trasnational Institute* [www.tni.org/arcgives/jelsma/un-s.pdf., el 7 de mayo de 2004].

¹¹² Respecto a la reducción de la oferta, también se habían producido cambios, con origen en estudios que desde los años setenta empezaron a relacionar los cultivos de drogas ilícitas con el desarrollo económico. En concreto, se desarrolló la metodología de los “cultivos de sustitución”, que tras veinte años evolucionaron en el denominado “desarrollo alternativo”, “enfoque mucho más complejo y de largo alcance” [PNUFID (1993), *Desarrollo alternativo como instrumento para la fiscalización de la droga*. Viena: Departamento de Publicaciones de Naciones Unidas].

también Australia y Canadá— que ya está firmemente consolidada bajo el estandarte de la reducción del daño”¹¹³.

A partir de entonces, se desarrolló un largo conflicto en el seno de Naciones Unidas, en que se enfrentaron las naciones que deseaban mantener el régimen de la prohibición y las que aspiraban a adoptar un enfoque más pragmático¹¹⁴. El desenlace fue la Sesión Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas (en adelante, UNGASS) (de 8 a 10 de junio de 1998), convocada por la propia Asamblea General en 1996, que constituye la referencia actual en el camino hacia la construcción de una política internacional común contra las drogas.

7.3.2. *La política comunitaria*

Antes de 1993, es decir de la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea, no existía una competencia total transversal comunitaria de lucha contra la droga. Sólo existía coordinación y regulación de aspectos comerciales que afectaban a los precursores y a los aspectos financieros, el blanqueo de dinero.

En concreto, la Comunidad Económica Europea (en adelante, CEE), en 1987, participó en la Conferencia de Viena sobre el comercio ilegal de drogas narcóticas y sustancias psicotrópicas, además de realizar su primera contribución económica a la lucha internacional contra la droga. En 1988, la CEE suscribió el Convenio de Naciones Unidas contra el comercio ilegal de drogas narcóticas y sustancias psicotrópicas; y el Parlamento Europeo incluyó una línea específica para la lucha contra la droga en el presupuesto europeo.

¹¹³ M. JELSMA (2003), ob.cit., p. 6.

¹¹⁴ La complejidad y el curso de este conflicto puede seguirse a lo largo de los miles de documentos y actas de reuniones publicado por la ONU. En ese sentido, véase M. JELSMA (2003), ob.cit.

En 1989¹¹⁵, el entonces presidente francés François Mitterrand envió una carta a los demás Jefes de Estado de la Comunidad Europea, abogando por la coordinación de la estrategia en este campo. Llamó la atención sobre algunas tareas importantes: fijar de común acuerdo la definición de “adicción” y la respuesta a la misma, conseguir que cada Estado miembro estableciera una oficina de coordinación nacional sobre la droga, acordar una política comunicativa contra el blanqueo de dinero, estrechar los controles en las fronteras exteriores de la Comunidad y acelerar la aplicación de los convenios internacionales. A raíz de esta propuesta, se creó ese mismo año un grupo político *ad hoc*, el Comité Europeo de Lucha Antidroga (en adelante, CELAD). Este grupo, además de fomentar el diálogo entre los Estado miembros e iniciar una cultura de consenso, elaboró los dos primeros Planes de Acción Europeos de Lucha contra la Droga, aprobados respectivamente en el Consejo Europeo de Roma (diciembre de 1990) y en el de Edimburgo (diciembre de 1992), con vigencia hasta la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea. Formulaban recomendaciones para el incremento de la coordinación entre los Estados miembros, la reducción de la demanda, la represión del tráfico ilegal y acciones a practicar en el ámbito internacional.

En 1990 se aprobó el Reglamento por el que se adoptan medidas para impedir el desvío de determinados productos químicos a la fabricación ilegal de drogas narcóticas y sustancias psicotrópicas, y la Directiva de 1991 destinada a impedir que el sistema financiero sea utilizado para el blanqueo de dinero. En 1992, se aprobó una Directiva sobre la fabricación y comercialización de ciertas sustancias utilizadas en la producción ilícita de drogas narcóticas y sustancias psicotrópicas.

El Tratado de la Unión Europea, que entró en vigor el primero de noviembre de 1993, es el punto de inflexión en esta materia como en tantas otras: introduce por primera vez la acción contra la toxicomanía en un tratado

¹¹⁵ Este año conoció el inicio de la dimensión social de la Unión Europea, tanto porque se profundizó en áreas de políticas públicas ya consolidadas, como por la extensión que se produjo de los límites de la política social europea hacia espacios que iban más allá del mundo del trabajo *strictu sensu* [R. GOMA (1995), “Integración supranacional y políticas públicas: la europeización desigual de las políticas sociales”, en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* 4, 67-80, p. 69].

comunitario, de modo que se institucionaliza la lucha contra la droga y se amplía la esfera de cooperación entre los Estados miembros. De este modo, en él podemos encontrar, junto a las modificaciones que en 1997 aportó el Tratado de Amsterdam, las bases jurídicas comunitarias en materia de drogas¹¹⁶.

El Tratado de la Unión Europea no aborda la problemática de la droga como un asunto de política general, sino que establece subprogramas de trabajo y medidas específicas dentro de cada uno de los tres pilares, respetando las líneas de actuación de los Planes adoptados en los Consejos de Roma y Edimburgo en 1990 y 1992. Dentro del *primer pilar*, se trató la materia en el área de salud pública, al establecerse que “la acción de la Comunidad se encaminará a la prevención de las enfermedades, especialmente de las más graves y ampliamente difundidas, incluida la toxicomanía, apoyando la investigación de su etiología y de su transmisión, así como la información y la educación sanitarias”¹¹⁷. Se insta a la cooperación internacional y se posibilita la adopción por el Consejo de recomendaciones, por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión; y, a través del procedimiento de codecisión, medidas de fomento destinadas a proteger y mejorar la salud humana, con exclusión de cualquier armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros¹¹⁸.

Respecto al *segundo pilar*, la Política Exterior y de Seguridad Común (en adelante, PESC) o Título V del Tratado, los jefes de Estado o gobierno de la UE han mantenido la lucha contra el tráfico de estupefacientes entre la cuestiones que merecen una atención particular en el marco de la PESC, con

¹¹⁶ Como este Tratado se aprueba con posterioridad al periodo objeto de estudio, sólo haremos referencia a pie de página a las aportaciones importantes del mismo. Su principal innovación fue el establecimiento del objetivo de ofrecer a los ciudadanos un alto grado de seguridad dentro de una “zona de libertad, seguridad y justicia”, a través de la prevención y la lucha contra la delincuencia “organizada o no, en particular... el tráfico ilegal de drogas y de armas” (Tratado de Ámsterdam, artículo 29). Se previeron tres métodos para luchar contra el tráfico ilegal de drogas: - una mayor cooperación entre las fuerzas policiales, las autoridades aduaneras y otras autoridades competentes, directamente o a través de Europol; - una mayor cooperación entre las autoridades judiciales y otras autoridades competentes de los Estados miembros; - la aproximación, cuando proceda, de las normas de los Estados miembros en materia penal.

¹¹⁷ *Tratado de la Unión Europea*, Artículo 129

¹¹⁸ El Tratado de Ámsterdam refuerza el papel de la Comunidad al disponer que ésta completará la acción realizada por los Estados miembros de cara a reducir los efectos nocivos de la droga sobre la salud, incluyendo la información y la prevención. [*Tratado de Ámsterdam* (1997), Artículo 152.1].

la consecuencia de la adopción de posiciones comunes en los foros internacionales y la posibilidad de realizar acciones comunes¹¹⁹.

En realidad, la Unión Europea ha aplicado dos amplias categorías de acción: acción multilateral a través del apoyo activo a la formulación de medidas globales, el refuerzo del establecimiento de estrategias por las instituciones de la ONU y al eficaz funcionamiento de los órganos informales; y las acciones bilaterales y regionales, principalmente a través de tres tipos de instrumentos para la cooperación con terceros países en el marco de cláusulas sobre la droga introducidas en acuerdos de la UE con terceros países: diálogo político, política comercial y apoyo técnico financiero.

En el ámbito de cooperación en los asuntos de justicia e interior, o *tercer pilar*, Título VI del Tratado de la Unión Europea, surgieron nuevas posibilidades a dos niveles. Por un lado, la instauración de una cooperación entre los Estados de la Unión en las áreas policial, aduanera y judicial. Por otro, la afirmación de que los Estados miembros deben considerar como cuestión de “interés común” la lucha contra la toxicomanía en la medida en que esta materia no sea cubierta por la cooperación judicial, aduanera y policial. La Comisión comparte con los Estados miembros el poder de iniciativa respecto a esta disposición.

Es importante tener en cuenta el nacimiento formal del mercado único europeo el 1 de enero de 1993, porque la desaparición de las fronteras intracomunitarias desplazó todo el peso y el control de las mismas a las fronteras exteriores, de las cuales España tienen una parte importante. Al mismo tiempo, para la incautación de drogas y la detención de traficantes en esas líneas transfronterizas comunitarias se ha ido entablado una intensa cooperación entre los órganos policiales y judiciales de los Estados miembros de la Unión.

¹¹⁹ En el verano de 1999, se adoptó un plan de acción con América Latina y el Caribe, figurando también como prioridades las iniciativas dirigidas a la cooperación con Asia central, Rusia y Ucrania.

Los Acuerdos de Schengen¹²⁰, al significar la supresión de controles para las personas en las fronteras comunes, llevaron a los Estados miembros a tomar las medidas necesarias para asegurar una estrecha colaboración entre las autoridades policiales y aduaneras, en particular en el ámbito de la lucha contra el tráfico ilícito de estupefacientes. También se previó un refuerzo de la asistencia mutua contra los movimientos irregulares de capitales. Entre las medidas aplicables a largo plazo, los Estados aceptaron la armonización de las legislaciones propias en materia de estupefacientes.¹²¹

En 1993 se aprobó el Reglamento de creación del Observatorio Europeo de la Droga y las Toxicomanías (en adelante OEDT), ideado para facilitar a la Comunidad y a sus Estados miembros información objetiva, fiable y comparable a nivel europeo sobre el fenómeno de la droga y la toxicomanía, así como sobre sus consecuencias”. En 1994 se lanza un nuevo Plan de acción global de la UE de lucha contra la droga (1995-1999)¹²².

Respecto a la financiación de estas acciones políticas comunitarias, se observa que el presupuesto consagrado por la UE para la lucha contra la droga ha aumentado de modo continuo estos diez últimos años, pasando de los cinco millones y medio de euros en 1987 a los 54 millones de euros en 1996.

¹²⁰ Los orígenes de estos acuerdos se remontan a julio de 1984, con sólo dos países signatarios, Francia y Alemania, a los que se adhieren posteriormente los países del Benelux (1985), Italia (1990), España y Portugal (1991), Grecia (1992), Austria (1995), Dinamarca, Suecia y Finlandia (1996), Islandia y Noruega (1996, aún no siendo miembros de la Unión Europea).

¹²¹ El Tratado de Amsterdam, a través de un protocolo, integró el acervo de Schengen en el acervo comunitario, lo que implica una profundización fundamental en esta cooperación: con nuevos poderes operativos otorgados a Europol, la cooperación será más concreta y dará un nuevo impulso a los esfuerzos realizados en la lucha contra la droga.

¹²² Este Plan se ha basado en cuatro elementos: - reducción de la demanda (lo que supone una acción preventiva, de reducción del riesgo y reinserción); en 1996 se aprobó el primer programa de acción comunitario para la prevención de las toxicomanías; - reducción de la oferta: lucha contra el tráfico, principalmente a través de la protección de las fronteras exteriores de la Unión; la lucha contra el blanqueo de dinero y el control de los precursores químicos; - acción internacional a escala mundial: la cooperación con terceros países, tanto en el marco de Naciones Unidas como en el marco de las relaciones bilaterales o regionales; destacan aquí la ayuda al desarrollo y la política exterior; - intercambio de información y conocimientos entre responsables de la formulación de políticas, profesionales y ciudadanos de la Unión Europea. Se trata, esencialmente, de la labor realizada por el Observatorio Europeo de Drogas y Toxicomanías. Posteriormente, entró en vigor el Plan de acción 2000-2004, que insistió en la necesidad de incrementar las dotaciones presupuestarias dirigidas a este ámbito.

Por último, es necesario tener en cuenta que la construcción de una política europea en materia de drogas depende de la propia realidad de los Estados miembros, tanto respecto a la realidad social de las drogas (si existen o no los mismos problemas respecto a los consumos y el tráfico), como de las políticas llevadas a cabo por sus administraciones. En este sentido, a partir del Tratado de la Unión Europea, se realizaron trabajos con el objetivo de conocer si existen o no elementos comunes a partir de los cuales identificar un núcleo duro de lo que podía constituir la estrategia europea en política de drogas¹²³. De hecho, Europa sí representa, o muchos aspiran que así sea, una posición común a nivel global, caracterizada por medidas alternativas al paradigma prohibicionista e iniciativas diversas de reforma o mejora de las políticas existentes.

Es importante destacar el papel que puede jugar el OEDT en la medida en que aumenta la calidad de información relevante para la formulación tanto de las políticas nacionales como para el ámbito comunitario: “Su ámbito multidisciplinar, la transparencia de operaciones y la apertura al criticismo de expertos parece que contribuirán a una alta calidad de información de todos los aspectos sobre política de drogas”¹²⁴.

7.3.3. *La política autonómica*

Aunque, como ya hemos dicho, en 1983 el Estado de las autonomías ya estaba configurado, a lo largo de los años siguientes se vivirían varias etapas

¹²³ Se revelaron como elementos comunes de la Europa de los quince: la aproximación global (es decir, equilibrio en la atención a oferta y demanda) al fenómeno de las drogas, la coordinación estructural, tanto horizontal como vertical; la valoración de la participación de la sociedad civil en la definición de las políticas (aunque, generalmente, dicha participación no está formalmente canalizada); el toxicómano es considerado un enfermo antes que un delincuente; las políticas nacionales son procesos en continua revisión; y, es frecuente la reducción del margen de maniobra de los gobiernos a nivel nacional por el desarrollo de las políticas supranacionales, por un lado, y de la asunción de competencias en la materia por parte de regiones y municipios, por otro. Respecto a las cuestiones legales la divergencia parece ser la norma. El abanico de las penas por tráfico de drogas varía muchísimo de un país a otro. Si bien, todos los Estados miembros contemplan la posibilidad de que un toxicómano condenado pueda sustituir el cumplimiento de la pena por medidas terapéuticas [S. De TORRES (2004), “Política europea en materia de drogas”, en Zambon (<http://www.zambon.es/areasterapeuticas/04drogodependencias/01coloquios/02selección/num01/01articulo.htm>, el 23 de julio de 2004)].

¹²⁴ N. DOHRN (1996), “La Unión Europea y la política de drogas. Hacia un marco de investigación sobre cuestiones externas y transfronterizas”, en X. ARANA y R. DEL OLMO, comps., ob.cit., p. 173.

de política autonómica. La conflictividad fue la característica dominante de las relaciones intergubernamentales a lo largo de los añosochenta, debido a una combinación de la complejidad del sistema de distribución de competencias y las inercias centralistas de los gobiernos socialistas de mayoría absoluta. Mientras en los años noventa los grupos nacionalistas vasco y catalán se encontraban en condiciones de exigir completar el proceso de transferencias, y las demás Comunidades demandaban la reforma de sus estatutos para incrementar sus competencias, lo que culminó con el pacto autonómico de 1992. Lo cierto es que se trata, en general, de un período de progresiva asunción de competencias por todas las comunidades autónomas en las que se dividió el Estado, con sus recursos personales y financieros, que convirtieron a estos actores institucionales en verdaderos focos de iniciativas de todo tipo, incluyendo el tema de las drogas.

Ya hemos visto como el reparto competencial establecido por la Constitución afectó al desarrollo de la política sobre drogas. La realidad es que todas las Comunidades autónomas asumieron, a través de sus estatutos, la competencia exclusiva en la materia de asistencia social. Más lentamente adquirieron las competencias sanitarias y en educación. Respecto a la seguridad pública, País Vasco, Cataluña, Galicia, Comunidad Valenciana, Canarias y Navarra asumieron en sus estatutos la competencia para la creación o actualización de una política autonómica propia, si bien en el caso del País Vasco y Cataluña la norma estatutaria determina expresamente las funciones que corresponden a la Policía autónoma, cuáles quedan reservadas a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, el mando supremo de Policía autónoma, etc., los estatutos de las otras comunidades se limitan a recoger la posible creación de la policía, remitiéndose en lo demás a lo que disponga la ley orgánica prevista en la Constitución¹²⁵.

Desde 1985, los Gobiernos de las diferentes Comunidades y Ciudades Autónomas, como verdaderas instituciones responsables directas de la ejecución de la mayoría de las intervenciones en materia de

¹²⁵ I. BENZO SAINZ (1992), *Régimen de distribución de competencias entre le Estado y las Comunidades Autónomas*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas, p. 14.

drogodependencias, fueron definiendo y poniendo en práctica sus planes autonómicos sobre drogas, que han permitido disponer de unas estructuras de intervención y desarrollar redes asistenciales y programas preventivos, que principalmente pertenecen a ellas. A finales de 1999, diez Comunidades Autónomas disponían de leyes para regular los aspectos preventivos, asistenciales y de reinserción en sus respectivos ámbitos territoriales¹²⁶.

Este panorama hace que el propio Plan Nacional sobre drogas considere que se materializa a través de los planes regionales¹²⁷. Así, desde el inicio se buscó un equilibrio entre la promoción de acciones necesarias por parte de la delegación del Gobierno y el respeto escrupuloso de las competencias autonómicas. La Delegación no podía abrir recursos o promover programas, ni financiar directamente acciones locales de ONGs, al margen del acuerdo con las Comunidades autónomas.

Por último, aunque todas las Comunidades asumieran las competencias pertinentes (y no al mismo ritmo) y el Plan nacional se esforzase por la coordinación, el panorama general no era armonioso. Por un lado, la realidad del problema no era la misma en todos los territorios (sobre todo en un tema en el que repercute especialmente el grado de urbanización). Por otro lado, tampoco el interés político por la cuestión y la definición del problema y sus

¹²⁶ El primer gobierno del Partido Popular aprobó una nueva estrategia para la formulación de un nuevo Plan sobre drogas; en ella se establece que en el 2003 todas las Comunidades y Ciudades Autónomas deberán contar con una norma donde se ordene el conjunto de actuaciones dirigidas a la prevención de las drogodependencias, así como a la asistencia e integración social de los drogodependientes. En concreto, se establece que los órganos de gobierno y legislativos de las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de otras competencias que el ordenamiento jurídico les atribuya, en materia de drogodependencia y dentro de la Estrategia Nacional sobre Drogas, tendrán la responsabilidad de: 1. Diseño y elaboración de Planes Autonómicos en materia de drogodependencias con el soporte legal correspondiente. 2. Planificación, coordinación y desarrollo, en base a sus competencias, de un sistema público de asistencia a los drogodependientes, en el marco del Sistema Nacional de Salud. 3. Coordinación y, en su caso, diseño, ejecución y evaluación de los programas de prevención en el ámbito de las Comunidades y Ciudades Autónomas. 4. Puestas en marcha de mecanismos favorecedores de la integración social del drogodependiente, fundamentalmente en las áreas de formación profesional y ayudas al empleo. 5. Regulación normativa de autorización y acreditación de centros, servicios y programas de formación y prevención y asistencia en el campo de las drogodependencias. 6. Desarrollo y ejecución de la función inspectora y el ejercicio de la potestad sancionadora, así como la cooperación policial allí donde exista con el resto de Fuerzas de Seguridad del Estado. 7. Coordinación, en el ámbito de las Comunidades y Ciudades Autónomas de las actuaciones en materia de drogodependencias con otras Administraciones y entidades sociales, fomentando la participación social.

¹²⁷ PND (1989), *Memoria 1988*. Madrid: Ministerio de Sanidad y Consumo, p. 5.

soluciones era homogénea. Hubo momentos en que, desde la Administración central, esa heterogeneidad se percibió como falta de iniciativa o consonancia con las propuestas que se hacían desde el nivel nacional, lo que significó que se plantease fijar con más precisión las actuaciones a desarrollar con la financiación estatal.

7.3.4. *La política social*

Ya vimos en el capítulo anterior las implicaciones de la definición constitucional del Estado como social, además de democrático y de derecho. Ese reconocimiento de la obligación del Estado de solventar las situaciones de menesterosidad social de los ciudadanos en el sentido más amplio del concepto para posibilitar el libre desarrollo de sus capacidades, hizo que el proceso de la transición, junto a la necesidad de asentar las nuevas instituciones democráticas y hacer frente a las crisis económicas, hubiese que poner los cimientos del Estado social.

Esto implicaba la creación de un Estado de bienestar¹²⁸ que garantizase de modo universal las prestaciones en educación y sanidad, y garantizase medidas de apoyo ante las situaciones de no acceso a un puesto de trabajo, bien por quedar en situación de desempleo, por incapacidad, etcétera. Así se reivindicó, principalmente desde los sindicatos y los partidos de izquierda. Otra fuente de presión por modernizar e incrementar la capacidad de intervención del Estado como motor del desarrollo económico del país provino de las Comunidades Europeas a las que se aspiraba a ingresar¹²⁹.

El mayor crecimiento económico de España respecto a la media europea a partir de la aprobación de la Constitución y las reformas en política fiscal, permitió casi la duplicación del gasto público respecto al producto interior bruto; el incremento, a su vez, del gasto social dentro del gasto público y una

¹²⁸ Véase la relación entre Estado social y Estado de bienestar en M. GARCÍA-PELAYO (1977/1994), *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Madrid: Alianza, p. 14.

¹²⁹ J. ADELANTADO, Q. BRUGUÉ, R. GALLEGO, R. GOMA, A. LOSADA Y N. ROETTI (2002), *ob.cit.*, p. 203.

distribución más equitativa de la renta familiar. Al mismo tiempo que crecía la intervención en el mismo sentido del tercer sector. Sin embargo, a mediados de los años noventa todavía tanto en gasto social como en nivel de ingresos fiscales, España no había logrado homologarse con los países más avanzados de Europa.

En las situaciones de pobreza, discapacidad, desempleo... las condiciones que justifican el desarrollo de una política social parecen estar claras. Sin embargo, cuando se trata de la cuestión de las drogas no es tan sencillo. Así, en el caso del alcohol, que es la droga que produce más problemas,

El hecho de ser legal y culturalmente asumida, parece [o parecía] no admitir ningún tipo de política social. Así se promociona su consumo sin apenas trabas reales, existen muy pocos recursos para resolver el Síndrome de Dependencia al Alcohol (SDA), e incluso el tratamiento de los trastornos físicos y psíquicos que causa el alcohol se realiza abstrayendo el origen y la causa de los mismos.¹³⁰

En realidad, en el caso de las drogas ilegales a las que se destinan importantes recursos presupuestarios específicos, éstos no van dirigidos tanto a la intervención de la drogodependencia en sí como a la resolución de problemas sociales y sanitarios que surgen de la misma.

Por otro lado, igual que los aspectos estructurales sociales, jurídicos y políticos establecen límites a la política de drogas posible, la realidad del Estado del bienestar que exista en cada país modela la respuesta pública en este campo. En ese sentido, se ha sentido cierta falta de implantación de los recursos del Estado del bienestar en España en comparación con otros países, y la cultura social no asume las condiciones de una intervención profesionalizada, sino que, como hemos visto, fluctúa en un plano muy subjetivo entre la tolerancia y el rechazo, “o lo que es lo mismo, entre la demanda de castigo y la percepción de lo injustificado del mismo”¹³¹.

¹³⁰ D. COMAS ARNAU (1992a), ob.cit., p. 316.

¹³¹ D. COMAS ARNAU (1992a), ob.cit., p. 317.

Como veremos, el debate de la política social que había que desarrollar en España respecto a las drogas versó desde la necesidad de penalizar el consumo y hacer obligatorio el tratamiento de los drogodependientes, hasta la defensa de algún sistema de legalización que rompiese con el mercado ilegal. Lo que existió fue un modelo primeramente dominado por los programas libres de drogas, en buena medida desarrollados por la iniciativa privada, sobre todo los primeros años; frente a los que los programas de reducción de daños fueron ganando su espacio. Del mismo modo que el deseo de hacer uso de los recursos generales de la red sociosanitaria frente a los recursos especializados fue ganando terreno, aunque sin lograr una imposición clara.

7. 4. Cambios en la coalición gobernante en el sistema

Como ya hemos dicho con anterioridad, una de las razones para la elección metodológica del periodo 1982-1996 ha sido, precisamente, descartar el color del partido político en el gobierno como variable explicativa del cambio en la política de drogas, en la medida en que es el Partido Socialista Obrero Español (en adelante, PSOE) el ganador de los comicios sucesivos que dieron lugar a las cuatro legislaturas que comprende el período, colocando durante esos años a Felipe González Márquez en la presidencia del gobierno. Sin embargo, a lo largo de esos años se fueron produciendo cambios de diverso tipo que pueden tener importancia en el tema que nos ocupa¹³².

Los gobiernos de la Unión de Centro Democrático (en adelante, UCD) tuvieron que enfrentarse de manera prioritaria a los problemas propios de la transición, primero, y de su propia inseguridad política. Frente a ello, los primeros gobiernos de mayoría absoluta socialista¹³³ podían prestar toda su atención a la resolución de los problemas que quedaban en el camino de la completa modernización de la sociedad española¹³⁴. Como veremos, ese amplio margen de maniobra comenzó a reducirse tras las elecciones de 1989 y quedó muy limitado tras las de 1993, afectando al modo y la capacidad de poner en marcha políticas públicas.

7.4.1. La consolidación del sistema democrático

Las elecciones de octubre de 1982 (véase resultados electorales en la tabla 8) significaban el fin del proceso de la transición política desde, al menos, dos puntos de vista. Por un lado, la UCD dejaba una España normalizada¹³⁵;

¹³² Para un seguimiento de las personas que formaron parte de los distintos gobiernos socialistas, véase X. BALLART y C. RAMIÓ (2000), *Ciencia de la Administración*. Valencia: Tirant lo Blanch, p. 127-128.

¹³³ Hay que pensar que en la II legislatura (1982-1986) el PSOE no sólo gobernaba a nivel nacional, sino también en 13 de las 17 Comunidades Autónomas y en la práctica totalidad de los municipios importantes.

¹³⁴ R. GUNTHER (1997), “El impacto del cambio de régimen sobre las políticas públicas: el caso de España”, en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* 9, 3-28, p. 12.

¹³⁵ J. P. FUSI AIZPÚRUA (2000), “La era socialista (1982-1996)”, en J. M. JOVER ZAMORA, G. GÓMEZ-FERRE y J. P. FUSI AIZPÚRUA, *España: sociedad, política y civilización (siglos XIX y XX)*. Barcelona: Areté, p. 819.

por otro lado, se producía un efecto relegitimador de la democracia, con una alta participación (79,8%) tras las intentonas golpistas. Sin embargo, en esta primera legislatura, el gran objetivo era aún la consolidación de la democracia desde varios frentes. Con un pragmatismo evidente, la gestión socialista apostó por la liberalización y desregulación de la economía para alcanzar su modernización y lograr dejar atrás la crisis. Sus objetivos básicos fueron la lucha contra la inflación y el ajuste estructural (la reconversión industrial)¹³⁶:

Se pretendió desde el primer momento contener y reducir la inflación, sanear la economía y recuperar los excedentes de explotación antes que, y como pase de, la prometida creación de empleo. [...] El efecto de esta política fue que la inflación bajó seis puntos en tres años y los salarios crecieron sólo al ritmo de la inflación prevista, aunque se perdieron todavía medio millón de puestos de trabajo, alcanzando el paro en 1985 una magnitud superior al 20 por 100 de la población activa.¹³⁷

Se llevó a cabo una discreta pero eficaz reforma militar que significó la definitiva vertebración de las Fuerzas Armadas bajo la dirección política del gobierno, al tiempo que se lograba el comienzo de la colaboración francesa en la lucha contra ETA.

Con la ratificación de la permanencia en la OTAN, la consolidación de las relaciones bilaterales con Estados Unidos¹³⁸ y la firma en 1985 del tratado de integración en las Comunidades Europeas (con efecto desde el 1 de enero de 1986), España se definía, al fin, como un país occidental y europeo y, al hacerlo, recobraba el papel internacional que mejor parecía adecuarse con su historia, con su posición geográfica, con su significación cultural¹³⁹. De hecho, también cobraba eco internacional el renacimiento cultural español.

La participación del Estado en la economía creció al incrementarse la presión fiscal y lograr un mayor eficacia recaudatoria, y con una política de gasto público que por una lado obedecía a las bases de la creación de las

¹³⁶ J. SEGURA (1989/1991), "Intervención pública y política del bienestar", en J. L. GARCÍA DELGADO, dir., *España, economía*. Madrid: Espasa Calpe, p. 847.

¹³⁷ S. JULIÁ (1999), ob.cit., p. 263.

¹³⁸ Ejemplificada con la firma en 1983 del Convenio de Amistad, Defensa y Cooperación entre España y Estados Unidos.

¹³⁹ J. P. FUSI AIZPÚRUA (2000), ob.cit., p. 822-823.

prestaciones propias de un Estado del bienestar¹⁴⁰ (con el diseño de las políticas de educación y sanidad), y por otro a la creación del Estado de las autonomías, que en 1983 vio la completa configuración de su mapa con la aprobación de los últimos estatutos.

7.4.2. *El momento de las políticas sociales*

En las elecciones de junio de 1986¹⁴¹ los socialistas revalidaron la mayoría absoluta. La reactivación económica que se había iniciado en 1985 y se prolongó hasta 1991 convirtió a España en una de las economías y sociedades más dinámicas de Europa. Esta prosperidad permitió al gobierno extender considerablemente las prestaciones sociales: el gasto público en pensiones, sanidad y educación aumentó entre 1982 y 1992 en 4,1 puntos del PIB. Además, la resolución de los primeros grandes temas de la democracia en la legislatura anterior, permitía dedicar más atención a otros temas hasta entonces relativamente aparcados, como el de las drogas.

“La cultura del enriquecimiento, el *glamour* del dinero y del éxito, dañó sutilmente, sin embargo, la ética colectiva y provocó al tiempo admiración y rechazo social”¹⁴². Los pactos sociales y las pautas neocorporativistas llegaron a su fin; los sindicatos consideran que con la consolidación de la democracia y la recuperación económica, ya no era necesaria su cooperación con el Gobierno¹⁴³. De modo que éste conoció la protesta y el rechazo: movilizaciones estudiantiles en el otoño-invierno de 1986-1987; huelga general de 1988 que paralizó el país; ruptura con la Unión General de Trabajadores (en adelante UGT)¹⁴⁴; etcétera.

¹⁴⁰ Las reformas educativas configuraban un tipo de educación primaria y secundaria gratuitas mediante el apoyo con fondos públicos a los centros privados concertados.

¹⁴¹ Resultados electorales en escaños en el Congreso de los Diputados: PSOE, 184; Alianza Popular, 107; Centro Democrático y Social, 19; Convergencia i Unió, 18; Partido Comunista de España, 7; y Partido Nacionalista Vasco, 6.

¹⁴² J. P. FUSI AIZPÚRUA (2000), *ob.cit.*, p. 825.

¹⁴³ C. LAIZ (2002), “Los movimientos reivindicativos clásicos. El movimiento obrero”, en P. ROMÁN y J. FERRI, eds., *Los movimientos sociales. Conciencia y acción de una sociedad politizada*. Madrid: Consejo de la Juventud de España, p. 83.

¹⁴⁴ Nicolás Redondo, líder de la Unión General de Trabajadores, renunció a su escaño como diputado en 1987.

Durante el largo período que va de octubre de 1982 a octubre de 1989, como el PSOE no dependía en absoluto del apoyo de otros grupos parlamentarios para aprobar su legislación (lo que permitía sacar políticas impopulares como la reestructuración económica) la política de consenso del período anterior cesó. El *policy style* cambió hacia una lógica más anticipatoria pero también más impositiva¹⁴⁵. Sin embargo, esto no significa que la negociación interpartidista no tuviese lugar.

Continuando con la norma general de las negociaciones privadas entre las élites políticas que surgió primeramente durante la transición, pero que continuó caracterizando la toma de decisiones española hasta bien entrados los 90, los ministros del PSOE a menudo intentaron asegurarse el apoyo de otro partido a una propuesta antes de su sometimiento a las Cortes. [...] La razón fundamental más importante era el deseo de prepararse para el futuro cultivando una relación cordial y colaboradora con un partido que algún día podría servir como socio en una coalición.¹⁴⁶

Esta razón fundamental condujo a acuerdos frecuentes con Convergencia i Unió (en adelante, CiU) y más ocasionales con el Partido Nacionalista Vasco. Incluso a veces se hicieron algunos ajustes en los contenidos de la legislación para demostrar a Alianza Popular/ Partido Popular que se habían escuchado sus críticas y sugerencias, de modo que no considerasen la legislación aprobada totalmente inaceptable, reduciendo la posibilidad de que si asumían el control del gobierno reemplazasen todo el legado jurídico.

Respecto a los grupos de interés, su influencia fue restringida y esporádica, de modo que no tuvieron un impacto directo sobre las prioridades de gasto de orden superior del Gobierno español¹⁴⁷. De hecho, a finales de los años ochenta, las relaciones del gobierno y los sindicatos se habían deteriorado, lo que se puede situar dentro de una tendencia europea occidental

¹⁴⁵ J. SUBIRATS y R. GOMÀ (1998a), “Democratización, dimensiones del conflicto y políticas públicas en España”, en R. GOMÀ y J. SUBIRATS, coords., *Políticas públicas en España*. Barcelona: Ariel.

¹⁴⁶ R. GUNTHER (1997), ob.cit., p. 22.

¹⁴⁷ Con la excepción del acuerdo neocorporativista de 1985, el Acuerdo Económico y Social, en el participó la UGT, junto a con la CEOE y el Gobierno, en la determinación de la distribución del 10% del presupuesto del Estado en inversiones.

más amplia en la que los contratos sociales y otras medidas neocorporativistas se abandonaron como instrumentos de políticas públicas¹⁴⁸.

7.4.3. *La preponderancia del enfrentamiento político*

El descontento de finales de los años ochenta parecía obedecer más al modo de hacer política que a las políticas desarrolladas por el gobierno, como parecieron mostrar los resultados electorales de las elecciones de octubre de 1989, en las que el PSOE vuelve a ganar, casi por mayoría absoluta¹⁴⁹, aunque sufre un retroceso.

De este modo, hacia 1990, “el PSOE parecía haberse convertido en el partido ‘natural’ de España. Con las grandes conmemoraciones de 1992 [la Exposición Universal de Sevilla y los Juegos Olímpicos de Barcelona], los socialistas alcanzaron su plenitud al frente del gobierno”¹⁵⁰. Sin embargo, numerosos escándalos de corrupción¹⁵¹ estallaron también a partir de 1990, convulsionando la política y la vida pública en general, y propiciando la sustitución del espíritu de consenso que había presidido la transición por un enrarecido clima de tensión y enfrentamiento. El “caso GAL” reactivó el apoyo a ETA. Los socialistas se veían divididos entre renovadores y guerristas. La recesión económica hizo que el paro alcanzase al 24 por 100 de la población.

Desde el punto de vista de la actividad parlamentaria, hay que tener en cuenta que en la segunda legislatura, el Partido Socialista, con una gran fuerza parlamentaria (202 escaños), buscó poco el acuerdo con otros grupos. En la tercera legislatura, aumentaron los entendimientos con otras fuerzas

¹⁴⁸ R. GUNTHER (1997), ob.cit., p. 22.

¹⁴⁹ De hecho, la continua inasistencia a las Cortes por parte de los diputados de Herri Batasuna significó que el PSOE continuaba con una mayoría absoluta de hecho, si bien mucho más precaria que la de las dos legislaturas anteriores.

¹⁵⁰ J. P. FUSI AIZPÚRUA (2000), ob.cit., p. 828.

¹⁵¹ “En España, el rápido crecimiento económico experimentado desde 1986 con amplias posibilidades de dinero fácil abiertas a especuladores y aventureros, la falta de alternancia en el sistema de partidos, la extraordinaria expansión del gasto público, la fuerte inversión del Estado en obras de infraestructura, los procedimientos burocráticos de asignación de obras y subvenciones, la relajación del control interno con la supresión de la intervención previa del gasto por interventores de Hacienda, la descentralización política y la multiplicación de centros de gasto, añadido a los crecientes costes de funcionamiento de los partidos políticos, generalizaron prácticas corruptas que ni el gobierno ni el PSOE mostraron interés alguno en atajar” [S. JULIÁ (1999), ob.cit., p. 272].

parlamentarias; y, en la cuarta, pese a que la pérdida de la mayoría absoluta hubiese podido implicar lo contrario, el Grupo Socialista había perdido su capacidad para aglutinar a otros diputados y el porcentaje de apoyo en las votaciones desde otras fuerzas políticas volvió a decaer (aunque se mantuvo superior al concedido en la segunda legislatura). Lo importante de todo ello es, como explica Jordi Capó¹⁵², que las legislaturas socialistas no establecieron una barrera entre la mayoría y la oposición, pues el PSOE legisló con el apoyo y el consentimiento de otros grupos, especialmente los que no eran el Grupo Popular. Efectivamente, el Grupo Popular tuvo una actitud de oposición más elevada que el resto de partidos; y, además, la estableció en solitario, pues sus enmiendas no recibieron, en general, el apoyo de los otros grupos.

7.4.4. La pérdida real de la mayoría absoluta

El PSOE perdió la mayoría absoluta de las elecciones de mayo de 1993 (véase tabla 8), aunque volvió a ganar y a asumir el gobierno, esta vez con un pacto de gobernabilidad con los partidos nacionalistas catalán y vasco. Tuvieron una especial importancia los acuerdos anuales con CiU¹⁵³, que trató de imponer una mayor austeridad presupuestaria y la liberalización del mercado de trabajo, además de un aumento sustancial del flujo de recursos del Gobierno central a las diferentes Comunidades Autónomas.

Junto a la sustitución del Alfonso Guerra como vicepresidente del Gobierno por Narcís Serra, se produjo una vuelta a la mayor importancia del papel presupuestario del vicepresidente, acompañada de un declinar general

¹⁵² J. CAPO GIOL (1994), “Oposición y minoría en las legislaturas socialistas”, en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 66, 91-113, p. 97-98 y 102. Desgraciadamente, en su estudio no se contempló la V legislatura, por razones obvias.

¹⁵³ Respecto a la posición de mayor o menor fuerza que los partidos nacionalistas pueden tener a nivel nacional cuando los grandes partidos están en minoría en relación a la situación de los respectivos gobiernos autonómicos (que explicaría aquí la preponderancia de CiU respecto al PNV) véase J. CAPO GIOL (2003), “¿Gobiernos de mayoría y minoría en España? Una clasificación engañosa y algunas consecuencias para un enfoque teórico”, ponencia presentada en el VI Congreso de la AECPA, del 18 al 20 de octubre en Barcelona. Para un repaso extenso de las negociaciones surgidas a partir de la pérdida de la mayoría absoluta por parte del PSOE en esta legislatura, véase J. M. RENIU VILAMALA (2002), *La formación de gobiernos minoritarios en España, 1977-1996*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas y siglo XXI, páginas 227-246.

en la implicación hasta ese momento directa de Felipe González en la formulación de las políticas¹⁵⁴.

En el mismo 1993, la economía iniciaba una nueva recuperación y en noviembre de 1995 el Congreso aprobó el nuevo Código penal, “el último de los grandes proyectos de la democracia y uno de los pocos hechos positivos en una legislatura (la abierta en 1993) estéril”¹⁵⁵.

Efectivamente, los escándalos y dimisiones se sucedían. Los casos de corrupción en la Guardia Civil y el Banco de España¹⁵⁶ reflejaban una crisis institucional. El Partido Popular e Izquierda Unida, y determinados medios de comunicación y periodistas influyentes establecieron un frente de durísima oposición al Gobierno. El propio partido del gobierno estaba dividido y desmoralizado. El proyecto socialista parecía agotado, y así lo expresaron las urnas en las elecciones de marzo de 1996 en las que ganó el Partido Popular.

¹⁵⁴ R. GUNTHER (1997), ob.cit., p. 23.

¹⁵⁵ J. P. FUSI AIZPÚRUA (2000), ob.cit., p. 832.

¹⁵⁶ En mayo de 1994 estuvieron al mismo tiempo inculcados por la justicia el gobernador del Banco de España y el director de la Guardia Civil.

Tabla 8: Reparto de escaños en el Congreso de los Diputados desde 1982 a 1996

	1982	1986	1989	1993	1996
PSOE	202	184	175	159	141
AP ¹⁵⁷	107	105	107	141	156
C i U ¹⁵⁸	12	18	18	17	16
UCD ¹⁵⁹	11				
PNV ¹⁶⁰	8	6	5	5	5
PCE ¹⁶¹	4	7	17	18	21
CDS ¹⁶²	2	19	14		
HB ¹⁶³	2	5	4	2	2
ERC ¹⁶⁴	1			1	1
EE ¹⁶⁵	1	2	2		
CG ¹⁶⁶		1			2
PAR ¹⁶⁷		1	1	1	
AIC ¹⁶⁸		1	1	4	4
UV ¹⁶⁹		1	2	1	1
EA ¹⁷⁰			2	1	1
PA ¹⁷¹			2		

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Ministerio del Interior.

¹⁵⁷ Alianza Popular-Partido Demócrata Popular. En 1986, Coalición Popular (integrando a Alianza Popular y el Partido Liberal) y desde 1989, Partido Popular.

¹⁵⁸ Convergencia i Unió

¹⁵⁹ Unión de Centro Democrático

¹⁶⁰ Partido Nacionalista Vasco – Euzko Alerdi Jeltzalea

¹⁶¹ Partido Comunista de España. Desde 1986, Coalición Izquierda Unida y desde 1989, Izquierda Unida.

¹⁶² Centro Democrático y Social

¹⁶³ Agrupación Electores Herri Barasuna

¹⁶⁴ Ezquerra Republicana de Catalunya

¹⁶⁵ Euskadiko Ezkerra – Izquierda para el Socialismo

¹⁶⁶ Coalición Galega. En 1996, Bloque Nacionalista Gallego.

¹⁶⁷ Partido Aragonés Regionalista

¹⁶⁸ Coalición Agrupaciones Independientes de Canarias. Desde 1993, Coalición Canaria.

¹⁶⁹ Unio Valenciana

¹⁷⁰ Eusko Alkartasuna. En 1993, en coalición con Euskal Ezquerra.

¹⁷¹ Partido Andalucista

Capítulo 8. La política de drogas y su subsistema

En este capítulo mostramos el interior del subsistema de la política de drogas en España entre 1982 y 1996. Esto significa el estudio del discurso de los actores tanto de organizaciones públicas como privadas que están activamente involucrados en este problema que da lugar a una política pública con el fin de ayudar a desentrañar las posibles coaliciones promotoras existentes. Ya explicamos en la Introducción cómo dicho estudio se realizó, básicamente, a partir del análisis de contenido de las intervenciones parlamentarias. En el cuadro 4 se adelanta una versión simplificada de la plantilla utilizada (la original se encuentra en el apéndice metodológico).

Además, seguimos el discurrir de la política nacional sobre drogas en sí misma, en un continuo cotejo entre los discursos de los actores y las modificaciones de la acción política, en cada una de las cuatro legislaturas que abarca el período seleccionado; y las manifestaciones más o menos organizadas que surgieron en la sociedad.

El capítulo se estructura en cinco grandes apartados. Los cuatro primeros corresponden a cada una de las legislaturas que abarca el período

considerado objeto de estudio. En cada uno de ellos se exponen, en un primer subapartado, los temas que fueron objeto de discusión política, especialmente en sede parlamentaria, y, por tanto, respecto a los que se fueron manifestando los actores dejando traslucir sus sistemas de creencias al respecto. A continuación, en cada segundo subapartado de esas cuatro grandes divisiones, se destacan los principales hitos de la política de drogas llevada a cabo en esa legislatura. En el tercer subapartado, tratamos de dar una imagen de cuál era la posición de la sociedad respecto a las drogas durante esos años.

Por último, en el quinto gran apartado, exponemos la caracterización resultante del subsistema de la política de drogas en España desde 1982 a 1996, y la descripción y explicación de la evolución de los sistemas de creencias de las coaliciones promotoras encontradas.

8.1. La construcción discursiva del problema (II legislatura)

Cuando los socialistas llegaron al poder en 1982, se percibía la necesidad de generar alguna respuesta al rápido ascenso de consumos y consumidores de drogas. Destacaba el problema del consumo de heroína por parte de jóvenes, experimentado a partir de la segunda mitad de los años setenta y asociado al fenómeno denominado inseguridad ciudadana. A lo largo de esa década, tras la firma y entrada en vigor del Convenio de 1961, se habían creado una serie de grupos específicos para la persecución del tráfico de drogas dentro de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado; sin embargo, la respuesta asistencial surgida era de carácter privado¹, a excepción de algunos programas públicos a iniciativa de las administraciones locales. En la década de los años ochenta aparecieron actuaciones mejores y mayores pretensiones metodológicas y organizativas.

Ciertamente, en esta segunda legislatura de la democracia, la clase política, respecto a este tema, no acababa de tener las cosas muy claras, lo que explica que los discursos fuesen con frecuencia ambiguos o contradictorios. Probablemente debido a la falta de información, lo que se pensaba y se decía solía ser más fruto de cuestiones de principios, que marcan las diferencias entre los grandes grupos, que de interpretaciones técnicas, científicas o relativamente objetivas de la realidad de las drogas.

En general, la sociedad y la clase política parecían haber asumido el modelo terapeuta², y desde las filas socialistas se reflejó cierta tolerancia respecto al consumo del cáñamo y sus derivados³, que sería recordada para criticarla durante los años siguientes desde la oposición conservadora.

¹ “Estas iniciativas se caracterizaron por la ‘importación’ de modelos extranjeros, por la falta de profesionalización, por un tinte moral frecuentemente acompañado de planteamientos mesiánicos, por la presencia de personajes carismáticos y por la ausencia de control o de criterios emanadas de las administraciones” [E. MEGÍAS (2001), *Planes de actuación territorial en drogodependencias: la experiencia española*. Mimeografiado].

² “Mediada la década de los años ochenta parece que comenzó a fraguar en las instituciones la idea de que *curar* resulta mucho más progresista, humanitario y civilizado que *reprimir*, algo que, a estas alturas, parece asumido no sólo por la *mayoría moral* sino prácticamente por toda la sociedad” [J. C. USÓ (1999), “Leyes, ‘enfermedad’ y drogas”, en *Claves de razón práctica* 95, 65-68, p. 66].

³ “Tras la muerte de Franco, algunos políticos del momento (J. M^a Bandrés, E. Díaz-Maroto, J. F. Pla, A. Puerta, J. Raventós, R. Tamames, E. Tierno Galván, L. M^a Xirinacs, etcétera) comenzaron a manifestarse

En sede parlamentaria, se produjo una continua alusión a la necesidad de consenso y no faltaron las manifestaciones de apoyo de los diferentes grupos al Gobierno en este tema; pero, en realidad, sí existieron diferencias importantes. Tal vez el punto de coincidencia principal es la gravedad del problema de la droga. También se estuvo de acuerdo en la necesidad de una mayor coordinación de todos los esfuerzos públicos dedicados a esto, y, en este primer momento, pareció que perduraba la idea implícita general de que se podía acabar con el problema. Por último, debido a su carga fuertemente moral o emotiva, se entendía que había cosas que no podían plantearse sin dañar ciertas sensibilidades.

Los grandes hitos que nos encontramos estos primeros años son la denominada “reforma Ledesma”, así llamada por el entonces ministro de justicia Ledesma Bartret⁴; y, el nacimiento del Plan Nacional sobre Drogas (en adelante, PND). La primera puso de manifiesto las divergencias de posiciones reflejo de diversos sistemas de creencias, además del mayor o menor grado de ideologización o pragmatismo respecto al tema. El segundo estableció el marco general de la que iba a ser la política de drogas en España los lustros siguientes. Al mismo tiempo, desde la sociedad llegaban las primeras actuaciones y reflexiones sobre el tema, por un lado, y la demanda de soluciones urgentes y totales por otro.

8.1.1. La reforma Ledesma: la droga y la seguridad ciudadana

La relación, al menos discursiva, drogas-seguridad ciudadana (en la que tanto insistían los medios de comunicación de masas y sobre la que pendía la

públicamente a favor de despenalizar el consumo de cáñamo y sus derivados. Se trataba de dar entidad legal a un fenómeno social existente y en progresivo auge. [...] A principios de 1981, el Ministro de Justicia de la UCD, F. Fernández Ordóñez, reconocía en público haber fumado *porros* durante su época de universitario en Harvard. Estando todavía el PSOE en la oposición, sus principales dirigentes (F. González, A. Guerra y J. Solana) no tuvieron reparos en admitir contactos positivos con derivados del cáñamo, mientras E. Lamo de Espinosa, director general de Universidades, publicaba varios artículos abogando por una total despenalización de las llamadas *drogas blandas*” [J. C. USÓ (1997), “Drogas y seguridad ciudadana”, en *Claves de la razón práctica* 76, 59-64, p. 59].

⁴ Fue Ministro de Justicia desde el inicio de la legislatura hasta julio de 1988, cuando fue sustituido por Múgica Herzog.

presión de la opinión pública⁵) es patente en estos años. Aunque desde los grupos de izquierda se quiso insistir en que para ellos el problema de las drogas es, ante todo, un problema de salud pública, fue difícil que al hablar de uno de los dos temas (drogas o inseguridad ciudadana) no saliese el otro. El reflejo de este binomio en el mundo de las normas se produjo en la Ley de enjuiciamiento criminal, especialmente la reforma de sus artículos 503 y 504⁶, y en el Código penal, especialmente la reforma sufrida por el artículo 344, único referido al problema de las drogas, dentro de los delitos contra la salud pública⁷.

En el primer caso, se trató de la necesidad de adecuar a las exigencias constitucionales y de derecho internacional la prisión provisional, determinando su plazo máximo de duración e introduciendo el arbitrio judicial de cara a adecuarla al casuismo propio del trabajo de los tribunales, todo lo cual supuso una excarcelación significativa de presos.

En el caso del trato dado al problema de las drogas por el Código penal, por el contrario, se trataba de acabar con la inseguridad jurídica que significaba dejar al arbitrio judicial la determinación de una pena que podía ir desde los seis meses a los veinte años, estableciendo las circunstancias que debían reducir o agravar la pena; y se suprimía la cláusula de incriminación abierta según la cual podían ser condenados todos los que, además de cultivar, fabricar o traficar, promovieran o facilitaran el uso de estas sustancias “de otro modo”⁸. Supuso la diferenciación entre drogas duras y blandas (que causasen o no “grave daño a la salud”) y la inclusión de la despenalización del consumo como ya lo había establecido la doctrina del Tribunal Supremo a partir de 1975⁹.

⁵ Es paradigmático como tanto desde las filas socialistas como populares se afirma en algún momento que la seguridad ciudadana no es de derechas ni de izquierdas.

⁶ Ley Orgánica 7/1983, de 23 de abril, de reforma de los artículos 503 y 504 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

⁷ Realizada por la Ley Orgánica 8/1983, de 25 de junio, de reforma urgente y parcial del Código Penal.

⁸ J. C. USÓ (1997), *ob.cit.*, p. 59.

⁹ De ahí que muchas veces se afirme que el consumo de drogas nunca estuvo penalizado en España.

La combinación de ambas medidas legislativas¹⁰, generó un duro ataque del Grupo parlamentario popular a las mismas con el argumento siguiente: las drogas estaban detrás de la mayoría de los delitos cometidos en España¹¹, y la reducción de las penas relacionadas con éstas, más la modificación de la regulación de la prisión provisional, había llenado la calle de delincuentes que llevaban al límite la inseguridad. Ante los argumentos del reconocimiento necesario de derechos de los sólo sospechosos de comisión de delitos, fue recurrente el argumento de que los derechos de los que no eran sospechosos de delinquir no podían verse conculcados por culpa de los derechos de quienes se habían colocado bajo sospecha¹².

Realmente, a lo largo de esta legislatura se perfilaron dos grandes grupos, si bien uno de ellos, a su vez, puede desgajarse en dos. Por un lado, encontramos al Grupo parlamentario popular, cuya visión del problema de las drogas estaba íntimamente vinculado al de la inseguridad ciudadana: se trataba principalmente de un problema de orden público; de modo que aunque también se planteaba la necesidad de la rehabilitación de los consumidores, a quienes consideran enfermos (a veces calificados de crónicos), su énfasis radicó en la necesidad de aumentar la presión policial, la severidad estatal. Para ello defendieron volver a modificar el Código penal: no estaban de acuerdo con la distinción de drogas duras y blandas; se debían endurecer las penas al tráfico y también había que penar de algún modo “la tenencia”, lo que fue interpretado por el resto de los grupos como un modo de volver a penalizar el consumo.

Otro gran grupo fue el formado por el resto de los grupos parlamentarios, que sí aprobaron la denominada reforma Ledesma. Pero en seguida se desgajó de forma clara un grupo con un discurso poco significado ideológicamente en estos temas, formado por Convergencia i Unió (en

¹⁰ El 5 de octubre de 1983 el Ministro de Justicia, Ledesma Bartret, manejaba las cifras de casi 5000 excarcelados por la reforma de la prisión provisional y otros mil más por revisión de las penas [*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Sesión Plenaria, p. 2910].

¹¹ El Ministro del Interior, Barrionuevo Peña, habló el 21 de marzo de 1984 de que “posiblemente en torno a las tres cuartas partes del total [de los delitos cometidos en España], tienen relación con el tráfico o consumo de drogas” [*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Sesión Plenaria, p. 4948].

¹² Es uno de los argumentos que mejor reflejan el posicionamiento del Grupo Popular en la respuesta 1 de la cuestión A.3 del sistema de creencias (véase cuadro 4).

adelante, CiU) y el Partido Nacionalista Vasco (en adelante, PNV). Probablemente, en parte por motivos electorales, de hecho su indeterminación se marca cerca de los procesos electorales en sus respectivos ámbitos autonómicos, su discurso sobre las drogas fue muy generalista, lleno de lugares comunes (como la gran gravedad y preocupación del tema), con continuas referencias a la necesidad de consenso y con posiciones fáciles o rápidamente modificables (por ejemplo, su posición respecto a la reforma Ledesma). En cierto sentido, jugaron un papel de *policy broker*; de hecho, la iniciativa de la que acabó surgiendo el Plan Nacional sobre Drogas fue una moción con origen en interpelación de CiU.

Por otro lado, estaba el único diputado de Euskadiko Eskerra, Bandrés Molet, y los diputados del Partido Comunista, ambos integrados en el Grupo Mixto, con el discurso más rompedor dentro del hemiciclo. No sólo estaban de acuerdo con la reforma Ledesma, sino que iban más allá, al defender la legalización del tráfico de las drogas blandas o, en el caso de Bandrés, al solicitar que fuesen consideradas como el tabaco y el alcohol, en una denuncia de lo que consideraba una hipocresía institucional.

Por último, estaba el grupo que prestaba apoyo al Gobierno y, que tal vez por ello, incurre en las mayores contradicciones, por los problemas que siempre genera a los sistemas de creencias la responsabilidad de gobernar. Defendieron la reforma Ledesma como una necesidad de garantizar los derechos de todos, resaltando la imposibilidad de que el Estado impida al hombre a dañar su propia salud. Aunque pronto se habló de la reforma de la reforma para evitar situaciones indeseables por fraude de ley. La comprensión del problema de la droga era, principalmente, como problema de salud pública, aunque no olvidasen la necesidad de la acción represiva respecto al tráfico. Se puso el énfasis en la prevención, aunque todavía sólo la rehabilitación era vista como la asistencia posible y deseable. Ante los primeros atisbos de la llegada del sida (a principios de los años ochenta), se afirmó que la mayor dificultad de prevención iba a estar entre el grupo de riesgo compuesto por los toxicómanos, por la dificultad de acceder y lograr cambios de conducta en los mismos.

En esta legislatura destaca la mayor elaboración de los discursos de los altos cargos frente a los de los diputados, o incluso el carácter innovador de algunas ideas. El Defensor del Pueblo, Ruiz-Giménez Cortés, planteó en 1985 la necesidad (muy presente en la legislatura siguiente) de medidas sustitutivas de la de privación de libertad para los toxicómanos, y la dificultad de la desafección a la droga por parte del heroinómano (aquí se adelantó más tiempo) reclamando que la asistencia sanitaria al mismo fuese lo fundamental¹³. El Fiscal especial para la lucha contra la droga, Jiménez Villarejo, explicaba, para defender la no penalización del consumo, cómo la marginalidad presiona al consumidor a perpetuarse en su situación; y fue el primero en destacar la necesidad de combatir la base financiera de las mafias, investigando sus cuentas bancarias y movimientos de capital.

8.1.2. El nacimiento del Plan Nacional sobre Drogas

En el debate sobre el estado de la Nación de 1983, el Gobierno había planteado al Congreso de los Diputados su intención de elaborar un Plan nacional de intervenciones en materia de drogodependencias. En junio de 1984, se constituyó la Comisión Especial de Investigación sobre el Tráfico y Consumo de Drogas en España en el Senado¹⁴; se aprobó un fondo económico extraordinario para dotar dichas actuaciones; y, en el debate sobre el Estado de la nación, en octubre, se abordó el problema del tráfico y consumo de drogas y sus problemas derivados, poniéndose de manifiesto la urgente necesidad de desarrollar una acción coordinada al respecto de todas las Administraciones, las instituciones sociales y los ciudadanos en general.

En concreto, el 27 de octubre de 1984 el Congreso aprobó una

¹³ Ruiz-Giménez Cortés, Defensor del Pueblo, en el *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Comisión del Defensor del Pueblo, del 20 de marzo de 1985, p. 8891.

¹⁴ Finalizó sus trabajos en noviembre de 1985. Emitió un Informe (*Boletín Oficial de las Cortes Generales*, 25 de noviembre de 1985) que sirvió de base para la elaboración del documento. Éste, tras un diagnóstico profundo del problema realizaba una serie de recomendaciones que en buena medida se plasmaron en el Plan Nacional sobre Drogas. Algunos de sus miembros acabarían siendo miembros destacados, como senadores o como diputados, de la futura Comisión Mixta para el Estudio del Problema de la Droga.

proposición no de ley¹⁵ por la cual se instaba al gobierno a la elaboración de un plan nacional sobre drogas. A partir de aquí, el gobierno constituyó un Grupo de Trabajo Interministerial¹⁶ y un Grupo Técnico a nivel de la administración central para la instrumentación del Plan¹⁷. Se aprobaron las líneas directrices en Consejo de Ministros y se recabó la opinión sobre el Plan a las organizaciones sindicales, las asociaciones profesionales, partidos políticos e instituciones sociales.

Puesto que las competencias para luchar contra la droga están repartidas entre la Administración central, la Administración Autonómica y la Administración Local, la elaboración del plan requirió la celebración de tres conferencias sectoriales (con representantes de las distintas administraciones); tres reuniones de la recién constituida Comisión Técnica Interautonómica (encargada de estudiar el Plan y aportar al mismo sus sugerencias, así como de abordar los temas que puedan serle encomendados por las Conferencias Sectoriales); y, dos reuniones con la Federación Española de Municipios (que también tienen representantes en la Comisión Técnica).

Finalmente, el 24 de julio de 1985, el Gobierno aprobó el Plan Nacional sobre Drogas que recogió los criterios de actuación y las medidas prioritarias que por las distintas administraciones se desarrollarían en el bienio 1985-1986, así como el sistema de coordinación y cooperación necesario para su efectividad. Anualmente, se presentaría una Memoria-Evaluación y se procedería a su revisión.

Se asumió la definición de droga dada por la Organización Mundial de la

¹⁵ Titulada “Elaboración de un Plan de Prevención contra la droga en el que se contemple la reinserción social de los drogadictos”, fue iniciativa del grupo de Minoría Catalana y finalmente aceptada por todos los grupos políticos.

¹⁶ Integrado por los Departamentos que se consideró que tenían una implicación más directa en este tema: Sanidad y Consumo, Trabajo y Seguridad Social, Justicia e Interior, encomendado la coordinación al Ministro de Sanidad y Consumo.

¹⁷ Formado por los Ministerios del Grupo de Trabajo Interministerial más Educación y Ciencia, Cultura, Asuntos Exteriores y de la Presidencia de Gobierno.

Salud en 1975¹⁸, y aunque se reconoce que “desde algún punto de vista, el alcohol es la droga con efectos más destructores y que abarca a mayor número de población”¹⁹, se centró, principalmente, en los problemas creados por las drogas ilegales (con independencia de las medidas que paralelamente se estén adoptando respecto al tabaco y el alcohol).

Se reconoció que el Plan respondía a una reclamación de la sociedad, que desde la propia Administración se canalizaba construyendo una definición del problema centrada en los siguientes factores: falta de información junto a una ingente cantidad de tópicos, mitos y lugares comunes sobre el tema de las drogas; servicios insuficientes e ineficaces; drogas como causa de delincuencia e inseguridad ciudadana.

Se pretendió realizar un Plan sobre la base de un gran consenso social, que se plasma en estructuras de coordinación, consulta y participación. Se quiso que fuese también técnicamente aceptado, para lo que se procura la mayor colaboración de expertos. Y, por supuesto, no se olvidó la necesidad de habilitar recursos. Se contemplaron medidas particulares para tres colectivos de población por la especial significación y características que presentaba el consumo de drogas y su tratamiento entre los mismos: los menores, las fuerzas armadas y la población penitenciaria. Las tres recibirían una atención especial las legislaturas siguientes, pero de forma muy especial, los reclusos²⁰.

La idea fundamental, “convicción profunda” sobre la que se construye el Plan, es que la lucha contra el consumo de drogas tiene que basarse en la prevención, tanto individual como colectiva²¹, para lo cual es imprescindible una

¹⁸ “Toda sustancia química que introducida en un organismo vivo puede modificar algunas de sus funciones y es susceptible de crear dependencia, y que puede provocar a la vez tolerancia”, Ministerio de Sanidad y Consumo (1985), *Plan Nacional sobre Drogas*, p. 18.

¹⁹ Ministerio de Sanidad y Consumo (1985), *Plan Nacional sobre Drogas*. Madrid: p. 10.

²⁰ Respecto a estos últimos destaca la posibilidad generada por la reformas de 1983 que posibilitaron que los reclusos clasificados de tercer grado se pudiesen beneficiar de seguir tratamiento en los servicios comunitarios, lo cual empezó a aplicarse, principalmente, mediante convenio con las llamadas Comunidades terapéuticas.

²¹ Ministerio de Sanidad y Consumo (1985), *ob.cit.*, p. 12.

política contra la marginalidad²² y educar para la salud. Sin embargo, también se reconocía que no se lograría la eficacia si no se redoblasen los esfuerzos de represión del tráfico de drogas, lo que exigía, la coordinación de los esfuerzos de todas las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, y penas más altas para los traficantes, siguiendo la tendencia internacional (ya que de otro modo, se crearía un diferencial negativo para España).

Por último, el Plan enumeró como objetivos: la reducción de la oferta y de la demanda; la disminución de la inseguridad ciudadana; la creación de la oferta de una red pública de servicios de atención, suficiente y transparente para el usuario y para la sociedad en su conjunto; la coordinación (tanto interministerial²³ como interautonómica²⁴) y la cooperación de las Administraciones e Instituciones Sociales implicadas en el problema.

El modelo de asistencia que se defendía situaba como sus objetivos básicos la abstinencia, “una aspiración irrenunciable en materia de salud”; y la reinserción social. “Sin embargo, en algunos casos de consumo de heroína, que debían ser valorados con rigor, podían adoptarse programas temporales de mantenimiento con metadona u otros fármacos”²⁵.

En mayo de 1983, el Ministro de Sanidad y Consumo de esta legislatura, Ernest Lluch, aprobó una orden regulando los tratamientos con metadona²⁶, por la que todo adicto a opiáceos podía ser tratado por un médico si tenía un “carnet de extradosis” (que se obtenía a través del Colegio de Médicos) y estaba en un programa de deshabituación progresiva. Realmente, estaba pensado para pacientes oncológicos y/o terminales, y la metadona se dispensaba en las farmacias a casi cinco mil pacientes, previa presentación de carnet y receta. Pronto pasó a ser un medio de pequeños tráficos, abusos de

²² Lo que refleja una determinada explicación del problema, como veremos.

²³ Fruto de la definición de la toxicomanía como un fenómeno complejo psico-social-cultural, que lleva a actuar con programas ubicados en distintos departamentos.

²⁴ Obviamente fruto del reparto competencial.

²⁵ Ministerio de Sanidad y Consumo (1985), ob.cit., p. 29.

²⁶ Orden de 20 de mayo de 1983 por la que se regulan los tratamientos con metadona.

metadona y prescripciones de dudosa indicación, denunciado ampliamente desde los medios de comunicación de diferentes Comunidades Autónomas²⁷.

Es en 1985 cuando se dieron los primeros pasos reguladores y se estableció que sólo estaban autorizados a conservar, prescribir, formular, dispensar y administrar metadona a adictos a opiáceos aquellos centros sanitarios expresamente autorizados²⁸. De este modo, aunque la oferta de programas de metadona era pública, en la práctica los usuarios quedaron reducidos a 1.500, de los cuales un tercio lo fueron en Asturias. Se crearon las “comisiones de metadona” en las diferentes Comunidades Autónomas y se establecen unos criterios tan restrictivos para la aceptación de alguien en los programas, que realmente no se puede hablar de programas de reducción de riesgos. Todavía no estaba asumida la idea de que fueran programas de mantenimiento, y por tanto, su objetivo último no fuera de modo imprescindible la abstinencia.

Por último, hay que tener en cuenta que cuando surgió el Plan Nacional sobre Drogas, la presencia de los servicios sanitarios en el campo de las drogodependencias era muy escasa, en general limitada a atender las patologías orgánicas vinculadas a esos consumos. Sólo los servicios sociales habían desarrollado algunos programas en este campo, en cualquier caso insuficientes:

España ha pasado en esta década de no tener ningún servicio para la asistencia o reinserción social del toxicómano, a contar, aproximadamente, con 68 servicios asistenciales de carácter ambulatorio, en su mayoría públicos y de atención gratuita, y 58 Comunidades Terapéuticas, casi todas privadas, con subvenciones públicas en su mayoría, pero de coste muy elevado para las personas que quieren rehabilitarse en las mismas. La población atendida en estos servicios gira alrededor de las 10.000 personas y la demanda potencial que se puede calcular, con los datos disponibles, estaría en un mínimo de 30 a 40.000, excluyendo el problema

²⁷ I MÁRKEZ y M. PÓO, dirs. y coords. (2000), *Drogodependencias: reducción de daños y riesgos*. Vitoria-Gasteiz: Departamento de Justicia, Trabajo y Seguridad Social del Gobierno Vasco, p. 28.

²⁸ Orden del 31 de octubre de 1985, del Ministerio de Sanidad y Consumo, por la que se regulan los tratamientos con metadona dirigidos a toxicómanos dependientes de opiáceos.

del alcohol.²⁹

Desde el principio el Plan Nacional se concibió asentado tanto en la Administración central como en las Comunidades Autónomas, lo cual se reflejó en los criterios básicos y medidas prioritarias que no sólo estaban referidos a los distintos ministerios implicados, sino también a las distintas Comunidades Autónomas. Del mismo modo que la consideración de la cooperación internacional como uno de los pilares básicos de la acción del Plan, tuvo su reflejo en la activa participación de España en todos los foros internacionales relacionados, destacando la participación ininterrumpida desde 1986 en la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas.

En 1985, el Delegado del Gobierno para el PND se configuró con rango de subsecretario, adscrito al Ministerio de Sanidad y Consumo y secretario del Grupo Interministerial, presidido por el Ministro de ese departamento³⁰. Sus funciones se resumían en el desarrollo de las acciones y propuestas derivadas de los acuerdos del Grupo Interministerial, elaborar también sus propias propuestas, coordinar los órganos, administraciones y recursos vinculados al PND, y realizar el estudio, evaluación y seguimiento de las actividades desarrolladas en el ámbito del mismo. Contaba con el Gabinete Técnico como órgano de apoyo. Posteriormente surgió la Subdirección General para el PND, se creó la figura de Adjunto al Delegado del Gobierno para el PND, la Subdirección se convirtió en Dirección General y de ella pasaron a depender subdirecciones.

²⁹ Ministerio de Sanidad y Consumo (1985), ob.cit., p. 20-21.

³⁰ El Real Decreto 1677/1985, de 11 de septiembre de 1985, aprobó las primeras estructuras que concretaban las acciones propuestas para la coordinación y necesarias para la ejecución del Plan Nacional sobre Drogas. Se trataba de definir la composición y funciones del Grupo Interministerial, el Delegado del Gobierno para el PND y el Gabinete Técnico, además de enumerar los ministerios que debían nombrar coordinadores internos. A partir de entonces, se fue produciendo una ampliación progresiva de la estructura administrativa vinculada al PND, al tiempo que éste variaba su vinculación ministerial, sus representantes sufrían cambios de rango y, en general, se adaptaba a las nuevas exigencias sociales y las nuevas estrategias políticas.

8.1.3. La sociedad desorganizada³¹

Las drogas han generado uno de esos problemas sociales respecto a los cuales el Estado, los poderes públicos, incluso con el despliegue que supone el Estado del bienestar, no han sido capaces de dar una respuesta satisfactoria. Por ello, surgen múltiples iniciativas privadas *ex profeso*, o acciones desde organizaciones ya existentes, que en cierto sentido pasan a realizar actividades de interés general, de servicio público, y, por ello, generalmente, en colaboración con los poderes públicos.

En los servicios que repercuten directamente en la demanda (atención, prevención e información), encontramos junto con, frente a, o con independencia de los poderes públicos, a los actores que intervienen en el mercado y aquellos otros que no son ni mercado ni Estado, es decir, la sociedad civil o tercer sector, que en el ámbito de las drogodependencias han jugado un papel fundamental.

En este sentido España no ha sido una excepción. Aunque a finales de los años setenta empezaron a surgir asociaciones que se interesaban por el mundo de la droga o llegaban otras ya implantadas en países próximos, “en los inicios de 1980 las ONGs que respondían a la problemática derivada del tráfico y consumo de drogas eran muy escasas y estaban desbordadas por las características de una situación que no se adecuaba a sus sistemas, más o menos tradicionales, de intervención”³². Es en la década de los años ochenta cuando se dio una explosión de asociaciones de lucha contra la droga, divergentes en cuanto a su composición, metodología, visión del problema..., pero al mismo tiempo con mayores pretensiones metodológicas y organizativas que las de años precedentes. “En este sentido cabe señalar los primeros dispositivos de Cruz Roja Española, con financiación del sector público, y la llegada a España de los programas del CEIS (futuro Proyecto Hombre)”³³.

³¹ No se trata de cuestionar la mayor o menor existencia de sociedad civil en España, sino, simplemente, queremos poner de relieve el estado aún incipiente de la respuesta social al problema de las drogas.

³² M. J. MANOVEL (1989), “Drogas y movimientos sociales”, en *Simposio Científico sobre Drogas y Sociedad (1988. Santander)*. Santander: Universidad Internacional Menéndez y Pelayo, p. 158.

³³ E. MEGÍAS (2001), *ob.cit.*, p. 13.

Al mismo tiempo, hay que mencionar uno de los sectores más combativos y tempranos en organizarse: las familias con hijos toxicómanos, sobre todo de clase media y baja, a los que luego se incorporaron otras capas más acomodadas. Estas asociaciones de padres, de vecinos, muy diversas desde todos los puntos de vista, fueron marcando una serie de demandas que lograron espacios en los medios de comunicación.

Por último, la Reforma Ledesma, aunque valorada positivamente en medios jurídico y universitarios, repercutió en el incremento de la inquietud social al producirse una asociación entre la excarcelación de un significativo grupo de presos debido a aspectos procesales, y el espectacular incremento de los delitos contra la propiedad y los robos con violencia e intimidación asociados al empleo masivo de “drogas duras” (heroína, cocaína, etcétera) por vía endovenosa. Se instaló la convicción de que los consumos aumentaban imparablemente y se estableció una incuestionada relación entre los consumos y la delincuencia, con un especial protagonismo en los medios de comunicación de masas, incluso extranjeros:

Los medios de comunicación, tanto españoles como internacionales, se hicieron eco de la situación. En este sentido, la revista *The Economist* (10 de septiembre 1984) llegó a referirse a España como ‘El dorado del hachís’, y ciertas agencias reaccionaron alarmadas. En concreto, el Comité de Control de Estupefacientes de Naciones Unidas reconoció haber mantenido un *serio diálogo* con el gobierno socialista en 1984.³⁴

Se trató de presiones que, como veremos, dieron sus frutos.

³⁴ J. C. USÓ (1997), ob.cit., p. 60.

8.2. Qué se empieza a hacer (III legislatura)

A lo largo de la tercera legislatura (de 1986 a 1989), las élites políticas, especialmente los diputados más dedicados a este tema (es decir, los miembros del subsistema de la política de drogas), contaban ya con más datos y un mejor conocimiento que se sigue ahondando a lo largo de los años siguientes. Esto hizo que los aspectos más filosóficos o del núcleo de los sistemas de creencias quedasen más implícitos; en su lugar, la discusión se centró en las grandes líneas de resolución del problema, y más tímidamente, en las medidas instrumentales.

La referencia internacional cobró una importancia enorme en la discusión: se aludía tanto a los dictados de la comunidad internacional como a la experiencia de otros países constantemente. Esto se debió, probablemente, a dos razones: por un lado, era una concreción de la importancia que había cobrado también la opinión del experto o del técnico, “los que saben de esto”, asumiendo la complejidad del problema; por otro lado, se trataba de la necesidad de integración plena de España en los foros internacionales.

Los miembros de la élite política partícipes en el subsistema de la política de drogas, mantuvieron la consideración del problema de estas sustancias como uno de los más relevantes de la sociedad española (a veces considerando a la droga como una lacra peor que el terrorismo). La asociación drogas-inseguridad ciudadana predominante en la legislatura anterior pasó a ser cuestionada en su linealidad, se complejizó; sin embargo, la reforma del Código penal para, entre otras cosas, endurecer las penas contra el tráfico, marcó el primer hito de estos años. El segundo fue el incremento de los casos de sida y, sobre todo, su vinculación, especialmente en nuestro país, al consumo intravenoso de drogas, predominantemente la heroína. Esta nueva asociación drogas-sida dirigió la atención especialmente hacia las cárceles, y fue parte de una imagen que nadie negó y que también tuvo su presencia en los medios de comunicación, que resaltaba la facilidad para conseguir droga en los centros penitenciarios y como éstos se convertían en lugares propicios para que los nuevos reclusos se convirtiesen en heroinómanos y contraer el sida.

8.2.1. La nueva reforma del Código penal y la amenaza del sida

Las discusiones alrededor de la ley de reforma del Código penal y la ley de creación del fiscal especial, junto a la problemática de las cárceles y de la droga y el sida en las mismas, fueron las que generaron los debates más interesantes en torno a las drogas en esta legislatura.

Desde el final de la legislatura anterior se arrastraban dos ideas relacionadas con la lucha contra la oferta: la de la necesidad de endurecer las penas al tráfico de drogas y la de dotar al Fiscal especial de una Fiscalía con medios suficientes y funciones claras para incrementar la eficacia en la persecución de estos delitos. Finalmente, y con un consenso sólo roto de verdad puntualmente³⁵, se aprobaron ambas leyes.

La Ley Orgánica 1/1988, de 24 de marzo, de reforma del Código penal en materia de tráfico ilegal de drogas, introdujo diversas modificaciones. En primer lugar, la agravación de las penas de las conductas tipificadas, si bien se diferenció el tráfico ordinario³⁶ de las acciones de los responsables de las organizaciones dedicadas al narcotráfico, más castigadas. En segundo lugar, se dio un trato diferenciado al drogodependiente que incurría en la comisión de un delito como medio de subvenir a su situación de toxicoddependencia, de modo que el juez tenía la posibilidad de conceder el beneficio de la remisión condicional de la pena siempre que el reo se hubiere deshabitado o estuviera en tratamiento para ello³⁷. En tercer lugar, se reflejó la concepción del gran negocio económico que suponían las drogas con la introducción de mecanismos encaminados a atajar los beneficios del mismo: la misma

³⁵ En el caso de la reforma del Código penal Bandrés Molet presentó una enmienda a la totalidad para plantear el debate de alguna forma de dispensación de las drogas con la idea de romper el mercado negro y reducir la delincuencia y los problemas referidos a la adulteración [*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Sesión Plenaria, del 1 de octubre de 1987]. En el caso de la Fiscalía Especial, IU planteó una enmienda a la totalidad arguyendo que era sólo una operación de imagen, que rompía la unidad del Ministerio fiscal, y que no servía para incrementar la eficacia, pero al final la retiró [*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Sesión Plenaria, del 1 de octubre de 1987].

³⁶ Afectado por las agravantes nuevas de que el autor sea funcionario público o autoridad, las sustancias psicoactivas hayan sido adulteradas o se faciliten a personas que se encuentran en proceso de deshabitación.

³⁷ Como veremos las condiciones para poder hacer uso de este tratamiento especial fueron muy discutidas por considerar desde la oposición que hacían casi impracticable su uso.

elevación de la cuantía de las multas y el que el juez tuviese en cuenta en la determinación de las mismas el provecho obtenido; se ampliasen los términos de la figura del comiso; y se incriminasen las conductas del blanqueo de dinero que tiene este negocio como procedencia.

Este énfasis en la persecución del gran narcotráfico y los aspectos financieros del mismo también se puso de manifiesto en la aprobación de la Ley por la que se creó la Fiscalía Especial para la represión del tráfico ilegal de drogas³⁸, con casi todos sus artículos aprobados por unanimidad en Comisión³⁹, y concebida, principalmente, para la persecución de los grandes delitos y de las grandes y básicas estructuras del narcotráfico.

En esta legislatura, la postura de defensa de al menos el debate sobre la idoneidad de la política prohibicionista vio reducidos sus apoyos a los del diputado de Euskadiko Ezquerria, Bandrés Molet. Izquierda Unida (ahora en coalición con Iniciativa per Catalunya), aunque presentó cierta insinuación en el programa electoral, es un ejemplo paradigmático del deseo de acercamiento a la comunidad internacional que antes comentaba: en estos años no hablaron de legalización (como sí habían hecho respecto al consumo y el tráfico del cannabis en la legislatura anterior), y se convirtieron en los primeros abanderados de la máxima dureza en las penas al gran tráfico, argumentando que en estos temas ser el más progresista es ser el más duro⁴⁰.

En el debate originado a raíz de la enmienda a la totalidad de Bandrés y su propuesta de reflexión sobre alguna alternativa a la política prohibicionista, los argumentos utilizados muestran una elaboración y conocimiento mucho

³⁸ Proyecto de ley que había caducado en la legislatura anterior.

³⁹ *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Comisión de Justicia e Interior, de 3 de noviembre de 1987.

⁴⁰ Los partidos más ideologizados o de clase son casos interesantes para observar lo mal que casan ciertas políticas con la división izquierda /derecha. Su complejidad y alta carga moral dificultan el posicionarse desde perspectivas clásicamente progresistas o conservadoras. Una explicación es que son problemas que surgen con posterioridad a la construcción doctrinal fundamental de estos cuerpos ideológicos (como el ecologismo, los derechos de los homosexuales...). Tal vez, a esta explicación haya que añadir la confusión que entraña el adentrarse a tratar problemas que no sólo involucran aspectos sociales, sino que también están íntimamente dirigidos o vinculados a la intimidad de las personas, es decir, aspectos profundamente morales. “Con respecto a la moral y a la doctrina de la virtud, los extremistas de orillas [ideológicas] opuestas se encuentran” [N. BOBBIO (1995/1998), *Derecha e izquierda*. Madrid: Taurus, p. 81]

mayor que en la legislatura anterior. La idea básica del diputado de Euskadiko Ezquerria se basó en el gran negocio que supone la prohibición: si se elimina el negocio, se reducirían los delitos asociados al alto precio de las drogas y se garantizaría la pureza de la misma y la higiene en su administración, evitando problemas de salud; es decir, se configuraría un panorama como el del alcoholismo.

La respuesta más elaborada y a la que se adhirieron la mayor parte del resto de los grupos la dio el diputado socialista Luna González⁴¹. Los múltiples argumentos utilizados pueden dividirse en dos grupos. Por un lado, siguiendo la comparación con el alcohol, se afirmó que aumentaría el consumo de las sustancias hasta ahora ilegales, cuando además no son drogas integradas en nuestra sociedad (no se nos enseña a consumirlas desde pequeños como el alcohol) y exigirían la multiplicación de controles sociales que evitasen que “los colocados” ocasionasen catástrofes al conducir un autobús, trabajar en cualquier puesto de responsabilidad, etc. Por otro lado, la legalización reduciría los precios, lo que originaría una presión por incrementar las ventas para compensar la pérdida de ganancias, en un mercado que se bifurcaría en legal e ilegal. No se reduciría la delincuencia (se aludía a experiencias en Gran Bretaña y Holanda) porque la “desviación” suele ser anterior a la droga, y porque seguirían funcionando igual como desinhibidor del delito. Por último, significaría abandonar una lucha contra la marginalidad y el bien colectivo.

Realmente, la dureza con el tráfico de drogas generó bastantes consensos aunque se llegase a ella por vías diversas: como remedio a los problemas generados por la reforma Ledesma en 1982, por parte principalmente de Coalición Popular, o como adecuación a las nuevas exigencias internacionales, por parte principalmente del Gobierno y el Partido socialista. También reinó el consenso respecto a la figura del comiso y la

⁴¹ Senador en la legislatura anterior, participó en la comisión de investigación sobre droga creada en la Cámara alta. En los debates parlamentarios muestra un conocimiento sobre la materia que hace sea felicitado por sus principales opositores al tiempo que lo citan, a través del *Diario de Sesiones*, los mismos ministros. Elaboró el principal documento marco de la Conferencia socialista sobre estrategia ante las drogodependencias (celebrada los días 26 y 27 de abril de 1985), de la que surgieron los materiales del documento base del propio Plan Nacional sobre Drogas [PSOE (1985), *Estrategia socialista ante las drogodependencia*. Temas de participación ciudadana].

persecución del blanqueo de dinero. Las disputas surgieron, principalmente, en cómo tratar al toxicómano que también era delincuente.

El proyecto de ley añadía un nuevo artículo al Código penal, el 93 bis, que finalmente fue el aprobado, que permitía a los jueces aplicar el beneficio de la remisión condicional si la pena no excedía de dos años, se hubiese cometido el delito por motivo de su dependencia a las drogas y así se declarase probado en la sentencia, no fuera reincidente y el reo estuviere deshabitado o sometido a tratamiento para ello. IU-IC, el PNV y el Centro Democrático y Social (en adelante, CDS) presentaron enmiendas intentando facilitar estas medidas que, en definitiva, tratan de evitar la cárcel para el toxicómano. El Grupo Popular no se refirió a este precepto⁴² y el Partido Demócrata Popular (en adelante, PDP⁴³) lo hizo para dificultar aún más su uso⁴⁴. El partido socialista y el gobierno defendieron que hubiese la posibilidad de alternativas a la prisión en los términos del proyecto de ley porque aunque estaban de acuerdo en que hubiese penas alternativas a la prisión para el toxicómano primerizo que había cometido un pequeño delito para proporcionarse la droga, querían ser muy prudentes⁴⁵ en este tema para evitar fraudes a través del abuso de ley, y porque no querían que se aplicase a aquellos que son delincuentes drogadictos (cuando la conducta desviada es previa al contacto con la droga) y no toxicómanos delincuentes (es decir, que delinquen para proporcionarse la droga de la que depende)⁴⁶.

Como ya comentamos, en este momento la atención sobre el binomio drogas-sida se había concentrado en las cárceles. La circulación de la droga por las mismas y su uso por vía intravenosa compartiendo jeringuillas hizo que

⁴² De hecho, sólo presentó una enmienda al proyecto de ley, relacionada con la distinción entre drogas que causen o no grave daño a la salud.

⁴³ Que se había presentado a las elecciones en una candidatura única con Alianza Popular y el Partido Liberal formando la Coalición Popular.

⁴⁴ Al intentar que se exigiese también que el sujeto hubiese guardado buena conducta en el centro en el que hubiese estado.

⁴⁵ “De esta materia se habla mucho y, lamentablemente, se hace poco, porque a la hora de la verdad hay un tirón social [...] que ofrece resistencias ante la posibilidad de poner en juego otro tipo de medidas”, Ledesma Bartret, Ministro de Justicia (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Comisión de Justicia e Interior, del 26 de noviembre de 1987, p. 7337).

⁴⁶ Esta distinción aparece desarrollada, como el resto de la postura socialista sobre las drogas, en el documento del PSOE (1985), ob.cit.

las cifras de toxicómanos con esas prácticas y de seropositivos fuese prácticamente coincidente. Lo que no era sino una parte de la realidad social del país que colocó a España, junto a Italia, en la particularidad de ser los únicos países del mundo donde el principal grupo de riesgo de transmisión del sida era el de los toxicómanos⁴⁷. Incluso a lo largo de la legislatura se comprobó como los otros grupos (homosexuales y hemofílicos) presentaban tendencias que permitían cierto optimismo, y sin embargo esto no sucedía con los consumidores de drogas por vía parenteral.

Llama la atención como pese al conocimiento por todos de esos datos, con frecuencia no se mencionaba el tema en debates sobre cárceles o el sida en general. Desde la oposición se criticó el retraso en las medidas adoptadas para frenar la expansión de esta enfermedad, pero sin ofrecer posibles soluciones. Desde el gobierno se subrayó la dificultad de llegar a este grupo de riesgo⁴⁸. Se insistió en llevar a cabo acciones de información y educación, y se repartieron preservativos de forma gratuita en las prisiones⁴⁹. Sin embargo, el planteamiento de proveer jeringuillas se veía muy lejano.

A principios de la legislatura, ante la pregunta de la diputada Salarrullana de Verda⁵⁰ (de la Agrupación parlamentaria PDP), verdadera adalid del reparto gratuito de jeringuillas en las cárceles, el Delegado del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas consideró que era un tema interesante que se estaba estudiando, pero advirtió del revuelo que ocasionaría su entrega en centros

⁴⁷ De este modo, en 1988, España presionó y logró que en una declaración internacional sobre el sida se incluyese una mención a la relación de esta enfermedad con el tráfico de drogas y una explícita condena al mismo.

⁴⁸ Véase, por ejemplo, García Vargas, Ministro de Sanidad y Consumo, *Diarios de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Sesión Plenaria, del 14 de octubre de 1987, p. 3998; 16 de febrero de 1988.

⁴⁹ Es verdaderamente interesante la confrontación de los temas sexo y drogas a través del problema del sida: no se duda en repartir preservativos gratuitamente en las cárceles y de hecho nadie se escandaliza; sin embargo, todo son dificultades para repartir jeringuillas (es cierto que el tráfico de drogas es ilegal, pero no su consumo que es para lo que se usan).

⁵⁰ Esta diputada es un buen ejemplo de cómo se puede producir el aprendizaje, modificando aspectos del núcleo de la política. Recorrió gran parte de los centros de deshabituación que existían en España y pudo comprobar como gran parte de ellos eran sectas cuya única finalidad era obtener dinero de los toxicómanos o sus familias, y como éstas, aún así, pedían que estos centros no se cerraran mientras no hubiese alternativas. En sus conocidas conclusiones, explicaba cómo la falta de un tejido público, o controlado desde el Estado, había permitido que estas organizaciones aprovecharan ese vacío en su propio beneficio. Afirmaba que siempre había sido defensora de la iniciativa privada si ésta se producía, pero reconocía haber cambiado de opinión ante esta experiencia (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Sesión Plenaria, del 11 de abril de 1989).

penitenciarios, ya que llevaría consigo el reconocimiento de la existencia de droga en los mismos. A partir de aquí, aunque se volvió repetidas veces sobre el problema de la droga y el sida en las cárceles nadie más defendió esta solución: incluso desde Coalición popular se defendió explícitamente que el mejor conocimiento y la mayor divulgación eran la única forma de prevenir el sida. Por fin, en noviembre de 1988, el nuevo Delegado del gobierno para el PND afirmó que se producía “en algún caso concreto -y conste que no estoy generalizando – el intercambio de jeringuillas”⁵¹.

En definitiva, aunque en esta legislatura el consenso fue mayor, se pueden seguir considerando dos grandes grupos: los miembros de Coalición Popular, en cierto sentido secundados por los del PDP; y el resto de diputados, aunque con las diferencias que ahora abordaremos.

La singularidad de los diputados del Grupo Popular se reflejó en un enfoque dirigido principalmente a la necesidad de garantizar una fuerte política represiva por un lado, y a lograr la rehabilitación (priorizada incluso respecto a la prevención) de los toxicómanos. “El negocio económico no es lo principal. Lo que hace daño es el consumo”⁵². Lo importante era evitar el consumo de drogas (que seguía vinculándose a la inseguridad ciudadana); y se entendía por drogas todas las ilegales, sin distinción entre duras o blandas, lo que sólo generaba más peligros, y sin relaciones con el tabaco y el alcohol, lo que sólo producía confusión. El Estado debía actuar, pero era imprescindible la red de centros privados de tratamiento y rehabilitación de toxicómanos.

Los diputados del PDP estaban de acuerdo en ir incluso más allá en el incremento de las penas y tampoco estaban de acuerdo en mezclar las drogas legales con las ilegales (incluso criticaron los programas de metadona por ser ésta también una droga); sin embargo, su mezcla de conservadurismo con un alto componente humanitario y social (en el sentido de preocupación por los

⁵¹ Soláns Soteras, Delegado del Plan Nacional (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Comisión Política Social y de Empleo, del 2 de noviembre de 1988, p. 12263).

⁵² Huidobro Díez, diputado del Grupo Popular (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Sesión Plenaria, 1 de octubre de 1987, p. 3.894).

más débiles) les llevó a estar dispuestos a aprender⁵³ sobre el problema, y aceptar y defender medidas que percibían como las únicas soluciones prácticas eficaces, como el reparto de jeringuillas, o que fuese el Estado el que lleve la voz cantante, en lugar del sector privado (con el problema de la proliferación de sectas), respecto a los centros de rehabilitación.

Entre el resto de los grupos parlamentarios se consideraron graves los problemas de las drogas legales, especialmente el alcohol, y se observó la distinción como simplemente cultural o convencional⁵⁴. Ganó fuerza una definición del problema de las drogas que enfatizaba el enorme negocio de grandes organizaciones mafiosas internacionales que mueven ingentes cantidades de dinero. Cuando además se consideró que sólo éstos eran los “culpables” porque se trataba, prácticamente, de un problema de demanda, las víctimas eran casi tanto los consumidores como los pequeños traficantes toxicómanos. Esta fue la postura de IU-IC y de, a través de un discurso menos filosófico y más pragmático, del PNV y el CDS⁵⁵.

Sin embargo, tanto el Grupo Socialista como los miembros del gobierno, aunque atribuyeron penas más graves a los grandes traficantes, consideraron que había que perseguir igual a los eslabones más bajos de este comercio. El problema era tanto de oferta como de demanda, y había que distinguir, como ya vimos, al toxicómano delincuente del delincuente toxicómano. Se siguió insistiendo en la complejidad del problema, tanto por sus orígenes multicausales (por un lado la oferta, por otro las disfuncionalidades personales ocasionadas por la cultura de una sociedad de consumo) como por su tratamiento: la tendencia a dramatizar, mezclando sentimientos y miedos, la ambigüedad de los conceptos, los tópicos y actitudes maniqueas, ... la misma imagen dada por los medios de comunicación de masas. Junto a IU-IC defendieron la participación de la sociedad civil, pero también que fuese el

⁵³ Recordemos que Salarrullana de Verda es miembro de esta agrupación.

⁵⁴ “Frente a la posición moralista de Coalición Popular para quien cualquier droga es mala sólo por ser droga”, LUNA GONZÁLEZ (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Sesión Plenaria, del 10 de diciembre de 1987, p. 4943).

⁵⁵ También de la mayoría de las coordinadoras de barrios o grupo de autodefensa, que ven a los pequeños traficantes, familiares o miembros del propio barrio, también víctimas del problema. Ya hemos visto las consecuencias que esta postura tiene en la defensa de cualquier media alternativa a la cárcel para estas personas.

Estado el que asumiese la iniciativa o el control más o menos directo en los centros de asistencia a los toxicómanos, y se utilizasen las redes públicas ya existentes en lugar de crear otras paralelas que ahondan en el problema de la discriminación.

8.2.2. La puesta en marcha del Plan Nacional en el Estado de las autonomías

El Plan Nacional sobre Drogas se puso en marcha en una situación caracterizada por la insuficiencia de la información fiable sobre el tema, por un lado, y del protagonismo del problema en los medios de comunicación por otro. Desde este primer momento se apoyó la realización de estudios sobre el trato que los medios de comunicación daban al tema; se desarrollaron diversos estudios de carácter epidemiológico, y se puso en marcha el Sistema Estatal de Información sobre Toxicomanías (SEIT) que, a partir de indicadores indirectos (como tratamientos, urgencias y mortalidad), permitía estudiar la evolución tanto del consumo como de la validez de las medidas adoptadas.

La obtención de toda la información posible que permitiese el estudio y evaluación del problema, detectando también recursos, demandas y carencias, era la herramienta básica para lograr la ordenación del sector y el establecimiento de prioridades de actuación. Para ello se establecieron instrumentos de coordinación entre los diferentes departamentos de la Administración central (a través del Grupo Interministerial⁵⁶ y el Grupo Técnico⁵⁷) y con las Comunidades Autónomas, a través de los consejeros designados al efecto y reunidos en las Conferencias sectoriales.

Además, en el ámbito de cada Comunidad Autónoma, se constituyeron comisiones de coordinación autonómicas con representantes de la Administración Local y las entidades sociales ocupadas en el tratamiento del problema. Fue en ese lugar de encuentro donde se ha conseguido, en muchos

⁵⁶ Formado por los Ministros de Sanidad y Consumo, que lo preside, Trabajo y Seguridad Social, y Justicia, definía los criterios de la política general del Plan. Al final de la legislatura fue ampliado con los Ministros de Educación y Ciencia y Asuntos Sociales (Real Decreto 352/1989).

⁵⁷ Con representantes de los ministerios miembros del Grupo Interministerial más los de Cultura, Educación y Ciencia, Asuntos Exteriores y Defensa, llevaba a cabo el seguimiento técnico y presupuestario.

casos por primera vez, abordar Planes autonómicos globales, de coordinación de las distintas consejerías entre sí, y de los programas autonómicos, locales y de las entidades privadas.

Para el seguimiento y ejecución de los Planes Autonómicos, que pasarían a constituirse en el grueso de las actividades en que se concretaba el Plan Nacional, se promovió la figura técnica de coordinador o comisionado, que relacionaba cada Autonomía con la Administración central en la Comisión Técnica Interautonómica, donde se revisaban los diferentes planes y se establecían los indicadores para la evaluación anual de los mismos.

Respecto al resto de los objetivos del Plan, se defendió una acción preventiva en el marco de una política integral de educación para la salud y promoción del bienestar; se impulsaron programas dirigidos a “grupos de riesgo” y se empezó a tratar también de prevenir el consumo de drogas legales.

Se fomentó la ordenación de los recursos asistenciales de las comunidades autónomas que ya contaban con ellos, y la utilización de las redes generales de salud y asistencia social en las que no. Se habilitaron camas de desintoxicación, unidades de dispensación de metadona de acuerdo a la Orden de 1985 en las ciudades en las que el problema era más acuciante, y se inició un proceso de acreditación de centros autodenominados de deshabituación. También se decidió impulsar el papel de la atención primaria para la asistencia y prevención de los problemas orgánicos derivados de la drogodependencia; se estaba pensando en el sida y la hepatitis B. En general, el objetivo primordial era intentar cubrir toda la demanda asistencial existente en España.

Se reconoció la dificultad que suponían las acciones de reinserción, y se consideró necesario tanto su evaluación como la de las actividades de asistencia. Respecto a la formación de profesionales se optó, en este primer momento por el reciclaje de aquellos que no habían recibido formación específica en este terreno, intentando, además, unificar criterios de actuación.

Desde el punto de vista de la lucha contra la oferta, aumentaron las cantidades decomisadas y las detenciones efectuadas constantemente. Se pusieron en marcha programas especiales (como el Plan sur, para el Estrecho de Gibraltar, el Plan Galicia, el Plan de aeropuertos...) y las denominadas Operación Primavera y Operación Otoño, que intentaron ser golpes importantes contra el tráfico de drogas y tuvieron mucha resonancia.

La lucha contra la oferta estaba detrás de la colaboración internacional, tanto bilateral como multilateral; tanto a nivel operativo de cooperación policial, como en la participación en la elaboración de los grandes documentos internacionales, como el Proyecto de Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes Sustancias Psicotrópicas, en el seno de Naciones Unidas, pero también en la OMS, el Grupo Pompidou, del Consejo de Europa, o las Comunidades Europeas. En este contexto,

Se viene proponiendo por parte de España, abordar críticamente cuestiones generalmente relegadas a un segundo lugar, como son las propuestas a favor de políticas liberalizadoras, mantenidas a veces en ciertos medios, y que han sido rechazadas ya en la práctica totalidad de los países europeos, si bien tienden a renacer periódicamente.⁵⁸

Ante la constatación de múltiples asociaciones de autoayuda, por un lado, en un país caracterizado por la precariedad del tejido asociativo (además muy dispar entre unas regiones y otras), y la importancia de la insustituible iniciativa social surgida ante el problema de la droga, se fomentó la agrupación y coordinación del movimiento asociativo en entidades más amplias, y su apoyo y promoción a través de subvenciones económicas y ayudas de asesoramiento técnico. Todo ello facilitaba y potenciaba su participación en el Plan Nacional sobre Drogas.

8.2.3. La sociedad que empieza a organizarse

Efectivamente, la conciencia de la bondad de aunar esfuerzos ya hizo que se creara, en 1985, la que acabaría denominándose la Unión Española de

⁵⁸ Plan Nacional sobre Drogas (1989), *Memoria 1988*. Madrid. Ministerio de Sanidad y Consumo, p. 7.

Asociaciones y Entidades de Atención al Drogodependiente (UNAD). Pero fue a partir del nacimiento del Plan Nacional sobre Drogas (que desde un principio hizo un llamamiento a los grupos sociales organizados a sumar esfuerzos) cuando se logró articular una plataforma de coordinación y cooperación entre las ONGs y los poderes públicos⁵⁹.

En 1986, la Delegación del Gobierno para el PND convocó la I Reunión Nacional sobre Participación y Movimiento, a la que asistieron 74 participantes de 43 organizaciones. Con el fin de articular este sistema se produjeron reuniones anuales, que en 1988 tomaron forma de Asamblea de Organizaciones no Gubernamentales⁶⁰.

Esta Asamblea, pese a carecer de fórmula jurídica propia o carácter estrictamente formal, permitió encauzar las iniciativas de los diversos colectivos. Además de los partidos políticos como organizaciones invitadas, se formaron cuatro grandes grupos⁶¹:

- a. Grupos y asociaciones profesionales de carácter general (colegios profesionales, sindicatos, organizaciones empresariales, asociaciones profesionales)⁶².
- b. Organizaciones de profesionales especializados en drogodependencias, bien con sólo el objetivo del estudio técnico, o bien predominantemente organizaciones de servicios⁶³.
- c. Organizaciones exclusivamente dedicadas a drogodependencias, como las asociaciones específicas de familiares de toxicómanos y grupos de autoayuda⁶⁴.

⁵⁹ Como reconocieron los representantes de las organizaciones de la sociedad civil en repetidas ocasiones.

⁶⁰ No se podían perseguir fines de lucro o mercantiles ni depender jerárquicamente o institucionalmente de entidades lucrativas ni de las distintas administraciones públicas.

⁶¹ P. SANAHUJA y E. BARNET (1992), "Asamblea de O.N.G. con intervención en drogodependencias: una experiencia en desarrollo", en *Socidrogalcohol. Jornadas Nacionales*. Santa Cruz de Tenerife: Consejería de Presidencia, p. 567 y 571.

⁶² De este grupo, estaban como representantes en la Comisión Gestora: Colegio de Doctores y Licenciados en Ciencias Políticas y Sociología, Confederación General de Trabajadores y Comisiones Obreras.

⁶³ Como representantes de este grupo en la Comisión Gestora estaban la Asociación de Profesionales de Comunidades Terapéuticas para Toxicómanos (APCTT), Asociación para la Prevención del Alcoholismo, otras Toxicomanías y para la Reinserción Social (APAT) y Grupo Interdisciplinar sobre Drogas (GID).

- d. Organizaciones de fines sociales generales (de jóvenes, de padres de alumnos, de vecinos, de consumidores,...) que en sus programas de actuación plantean o incorporan acciones relativas a este marco⁶⁵.

Desde el punto de vista del Estado se trató de un instrumento de coordinación (entre otros requisitos se requirió desarrollar programas de acuerdo a los principios del Plan Nacional sobre Droga) y de fomento de la participación. Sin embargo, en la medida en que el Estado transfirió a las Comunidades autónomas las competencias en materia de sanidad y asuntos sociales, el trabajo en materia de drogodependencias debía potenciarse principalmente en el marco autonómico, lo que en la práctica resultó muy difícil y desigual⁶⁶.

Tampoco hay que olvidar que el soporte institucional ha constituido la fuente principal de financiación de estas organizaciones (generalmente a través de subvenciones o contratos de servicios)⁶⁷, frente a donaciones y contribuciones privadas. Esto implicaba la dificultad de desarrollar proyectos a medio y largo plazo, tal vez los más efectivos, ante la posibilidad de que por restricciones presupuestarias u otras razones no se contase con la financiación al año siguiente.

Por otro lado, es en esta legislatura, concretamente en 1988, cuando algunos ayuntamientos decidieron sancionar el consumo público de drogas en su municipio, siguiendo la iniciativa del alcalde de Toledo, de Alianza Popular, y

⁶⁴ En representación de este grupo estaban representadas en la Comisión Gestora: Federación de Alcohólicos Rehabilitados de España (FARE), Fundación de Ayuda contra la Drogadicción (FAD), Proyecto Hombre y Unión Nacional de Asociaciones de Ayuda contra la Drogadicción (UNAT).

⁶⁵ Este grupo estuvo representado en la Comisión Gestora por: Cáritas Española, Confederación de Asociaciones de Vecinos de España (CAVE), Confederación Española de Asociaciones de Padres de Alumnos (CEAPA), Consejo de la Juventud de España y Cruz Roja Española

⁶⁶ En cuanto a la cooperación internacional, las iniciativas de ONGs han sido muy aisladas [P. SANAHUJA (1990), "Las O.N.G. de profesionales especializados en drogodependencias: APAT": en *Socidrogalcohol. Jornadas Nacionales*. Madrid: Sociedad Española para el Estudio del Alcohol, el Alcoholismo y otras Drogodependencias, p. 239]. A las reuniones convocadas por la ONU de las ONGs, en Viena, de forma paralela a la Conferencia Internacional de 1988, asistieron desde España Cruz Roja Española y UNAT. Estas organizaciones junto a las de Latino América y Portugal decidieron constituir un grupo conjunto para la prevención, rehabilitación y reinserción social del drogodependiente.

⁶⁷ Si la adecuación con los principios del Plan era completa, correspondía una relación contractual; si no los contradecía, financiación a través de subvención.

ante el deseo de mostrar firmeza ante este problema. Es lo que algunos denominaron la “fiebre de bandos”⁶⁸.

Tampoco hay que olvidar la aparición del rechazo social y el fenómeno NIMBY⁶⁹: las dificultades para la habilitación de centros asistenciales para drogodependientes en varias Comunidades Autónomas por el rechazo de los vecinos, por la relación establecida en el imaginario social entre la proximidad de un centro asistencial y el incremento del tráfico de drogas y los conflictos en la zona.

Por último, es un momento en el que cobran cierta resonancia las posturas de profesionales que no creen en la política que se está desarrollando sea la más eficaz, y se reúnen y escriben manifiestos en ese sentido. Se trató, sobre todo, de sectores jurídicos, que a diferencia del sector sanitario, más opuesto a la legalización, vivía los efectos más negativos de la política prohibicionista. Por ejemplo, el Grupo de Estudios de Política Criminal (GEPC), integrado por catedráticos y profesores titulares de derecho penal, magistrados y fiscales, elaboró en 1989 un Manifiesto por una nueva política sobre la droga, que posteriormente, en 1991, se concretó en una elaborada Propuesta alternativa a la política criminal sobre drogas (firmada por más de un centenar de ellos)⁷⁰.

⁶⁸ J. C. USÓ (1997), ob.cit., p. 60.

⁶⁹ Son las siglas en inglés de *not in my back yard* (no en mi patio trasero), que es como se ha denominado a los fenómenos en los que la población, aún estando de acuerdo en la existencia de ciertas instituciones (como cárceles, centrales nucleares...), luego no quiere que estén cerca de donde ellos viven hasta el punto de enfrentarse pública y organizadamente a ello. El libro de Küebler sobre las políticas de droga en Suiza, estudia con detenimiento este fenómeno en las ciudades del país helvético [D. KÜEBLER (2000), *Politique de la drogue dans les villes suisses entre ordre e santé. Analyse de conflits de mise en oeuvre*. París y Montreal: L'Harmattan].

⁷⁰ GRUPO DE ESTUDIOS DE POLÍTICA CRIMINAL (1992), *Una alternativa a la actual política criminal sobre drogas*, que incluye el Manifiesto y la Propuesta.

8.3. Persecución del consumo público y programas de reducción de daños (IV Legislatura)

Esta legislatura (de 1989 a 1993) estuvo especialmente marcada por dos aspectos: las modificaciones legislativas requeridas por los compromisos adoptados en el ámbito internacional, y el comienzo de los trabajos de la Comisión Mixta Congreso-Senado para el estudio del problema de la droga⁷¹.

En diciembre de 1988, se había firmado en Viena la convención de Naciones Unidas sobre el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas⁷², a la que ya hemos hecho alusión en el capítulo anterior. Ésta obligaba a la persecución del blanqueo de capitales con más detalle y amplitud que la que se había realizado con la reforma del Código penal nueve meses antes, además de a la punición de todo lo relacionado con los precursores. En la medida en que las Comunidades Europeas también firmaron la Convención y comenzaron, como también hemos visto, los primeros pasos de una política de drogas, la presión también vino desde este ámbito⁷³.

Además, la Convención de Viena estableció que

A reserva de sus principios constitucionales y de los conceptos fundamentales de su ordenamiento jurídico, cada una de las Partes adoptará las medidas que sean necesarias para tipificar como delitos penales conforme a su derecho interno, cuando se cometa intencionalmente la posesión, la adquisición o el cultivo de estupefacientes o sustancias psicotrópicas para el consumo personal.⁷⁴

⁷¹ Esta Comisión Mixta es una comisión de estudio, como su nombre indica, no de investigación. Al igual que éstas no son permanentes, se crean o no en cada legislatura, pero se diferencian en que en lugar de investigar un asunto de interés público en la búsqueda de responsabilidades políticas, estudia fenómenos sociales o culturales de interés general para lograr su mejor entendimiento y aportar directrices o, incluso, soluciones [M. TORRES BONET (1998), *Las comisiones de investigación, instrumentos de control parlamentario del gobierno*. Madrid: Congreso de los Diputados].

⁷² Ratificada por España el 30 de julio de 1990 (BOE de 10 de noviembre de 1990).

⁷³ También hemos hecho ya alusión al Reglamento de 1990 y a la Directiva, que había que transponer, de 1991.

⁷⁴ Convención de Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito, de 20 de diciembre de 1988, Artículo 3.2.

Esta cuestión de la penalización o no del consumo centró, como veremos, la polémica principal de la legislatura, que finalmente se saldó con su sanción administrativa.

Por otro lado, la Comisión mixta, creada a principios de la legislatura⁷⁵, supuso la ordenación del debate y el trabajo parlamentario en materia de drogas, en un proceso abierto a través de la comparecencia de numerosos responsables de la administración y organizaciones civiles, y concretado en la emisión de un Informe⁷⁶ que, además de presentar una perspectiva sobre la situación del problema de las drogas en España, aportaba unas conclusiones sobre la política llevada a cabo y las sugerencias de por dónde se debía desarrollar. Al final de la legislatura, la comparecencia del Delegado del Gobierno para el PND en parte tomó forma de rendimiento de cuentas respecto al cumplimiento o no de las recomendaciones formuladas en dicho informe.

Mientras tanto, de forma paralela a estos grandes debates y decisiones, las Comunidades autónomas, bajo el auspicio y la coordinación del PND, estaban desarrollando las medidas que se mostraban eficientes para acercar a las redes asistenciales al mayor número de drogodependientes, frenar los daños a su salud y evitar la propagación de enfermedades infecciosas al resto de la sociedad. El único objetivo ya no es la abstinencia, aunque no se renuncie a la misma.

8.3.1. Por qué y cómo se sancionó el consumo

Como hemos visto, desde el debate suscitado por la reforma Ledesma de 1983, los populares habían abogado por la penalización de la tenencia o, simplemente, el consumo de drogas ilegales. En la tercera legislatura fue un

⁷⁵ A iniciativa del Grupo Parlamentario Popular y aprobada por unanimidad por el Pleno del Congreso de los Diputados el 20 de diciembre de 1989 y por el Pleno del Senado el 14 de febrero de 1990.

⁷⁶ Informe de la Comisión Mixta para el Estudio del Problema de la Droga y Votos Particulares Presentados (Boletín Oficial de las Cortes Generales, 17 de junio de 1991). En la anterior legislatura se había aprobado un conjunto de Resoluciones en la Comisión de Política Social y Empleo, pero de modo que cada grupo parlamentario firmaba sus propias resoluciones [Resoluciones Aprobadas Comisión de Política social y Empleo en su reunión del día 14 de mayo de 1987, en relación con la Comunicación enviada pro el Gobierno sobre Plan de Lucha contra la Droga, Boletín Oficial del Congreso de los Diputados, 4 de junio de 1987).

tema que quedó relativamente aparcado. Ahora se daba un clima más propicio, generado por la Convención de Viena y la “fiebre de bandos” iniciada la legislatura anterior, a la que ya nos hemos referido.

En el Parlamento nacional, el Grupo Popular, para defender su posición a favor de la penalización del consumo público, arguyó el mandato de la norma internacional y la necesidad de evitar el inicio al consumo de drogas por imitación y accesibilidad; para no dar un mensaje de permisividad; y, por último, por coherencia frente a las medidas restrictivas ya existentes para el consumo de tabaco y alcohol, que aunque ya son aceptadas como drogas por este grupo, siguen sin ser comparables a las ilegales. También se recogió el mensaje proveniente de la esfera internacional de mostrar la no penalización del consumo como falta de solidaridad con los países productores.

Desde el gobierno y el Grupo Socialista se argumentó que el mandato internacional de penalización del consumo estaba limitado en palabras de la misma Convención por el respeto a los propios principios constitucionales y conceptos fundamentales de su ordenamiento jurídico; que era incompatible con el principio de mínima injerencia penal, y que no podía sancionarse penalmente la acción que no daña a terceros; además de cuestionarse la posibilidad de su cumplimiento⁷⁷.

Sin embargo, sí defendieron la sanción administrativa del consumo público. Los argumentos explícitos fueron evitar la dificultad de perseguir al pequeño tráfico (porque se evita la detención portando sólo las cantidades consideradas para el consumo propio), que genera mucha inseguridad ciudadana y daña a los jóvenes⁷⁸. Por otro lado, también hay que tener en cuenta la presión ciudadana (las encuestas mostraban una amplia mayoría a favor de algún tipo de punición al consumo público) como muestra la misma

⁷⁷ La reflexión del Ministro de Justicia en este sentido (véase *Diario de Sesiones Del Congreso de los Diputados*, Sesión Plenaria, del 8 de octubre de 1992, p. 10774) es interesante en la medida en que nos permite retomar la idea de Gusfield acerca de las normas cuya única función es expresiva de una moral mayoritaria en el entendido de que no se pueden hacer cumplir [J. R. GUSFIELD (1967), “Moral passage: the symbolic process in public designations of deviance”, en *Social Problems* 15, 2, 175-188].

⁷⁸ Incluso se habló de la necesidad de proteger la estética urbana que era dañada con la imagen de los drogadictos pinchándose en las fuentes [VERA FERNÁNDEZ-HUIDOBRO, Secretario de Estado para la Seguridad, en comparecencia el 25 de octubre de 1991].

reacción de muchos ediles o grupos municipales socialistas. También hay que decir que fue un tema que dejó entrever el desacuerdo íntimo de algunos miembros del grupo parlamentario⁷⁹.

Lo cierto es que la normativa de desarrollo de las obligaciones jurídicas internacionales fueron ejemplos claros de consenso, sólo rotos por tanto por el Grupo Popular en defensa de que la sanción al consumo (finalmente incluso el privado) fuese penal; y, por parte de Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya (en adelante, IU-IC), que en ningún momento aceptó ningún tipo de persecución del consumo, considerando que era una medida ineficaz, hipócrita y discriminatoria con los más desfavorecidos, además de contraria a su opinión de que consumir drogas no puede entrar en los límites de control de la sociedad. Postura que finalmente fue muy parecida a la del CDS, que consideró las multas inútiles e injustas.

De este modo, la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana, popularmente conocida como Ley Corcuera⁸⁰, estableció, además de la posibilidad de entrada y registro de domicilios sin autorización judicial ante el conocimiento fundado de que se está cometiendo algún delito en materia de drogas⁸¹ (al que se opusieron todos los grupos de la oposición), la consideración como infracción grave la tolerancia del consumo de drogas en locales públicos o la falta de diligencia en impedirlos (artículo 23.h) y sancionó el consumo público:

⁷⁹ En este sentido, RENAU I MANEN [30 de abril de 1991, ó 19 de febrero de 1992] e incluso el propio LÓPEZ RIAÑO habla de “Dejar de lado nuestras convicciones para dar cumplimiento a la Convención de Viena” [*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Comisión de Justicia e Interior, del 27 de octubre de 1992, p. 16376].

⁸⁰ En alusión a Corcuera Cuesta, Ministro de Interior desde que en julio de 1988 sustituyó a Barrionuevo Peña. Fue revalidado en esta cartera hasta noviembre de 1993, en que fue sustituido por Asunción Hernández.

⁸¹ Artículo 21.2: “[...] será causa legítima para la entrada y registro en domicilio por delito flagrante el conocimiento fundado por parte de las Fuerzas y Cuerpos de seguridad que les lleve a la constancia de que se está cometiendo o se acaba de cometer alguno de los delitos que, en materia de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas, castiga el Código Penal, siempre que la urgente intervención de los agentes sea necesaria para impedir la consumación del delito, la huida del delincuente o la desaparición de los efectos o instrumentos del delito”. Este artículo fue declarado inconstitucional la legislatura siguiente por el Tribunal constitucional, obligando a su modificación y causando la dimisión del Ministro del Interior, Corcuera Cuesta.

Artículo 25.1. Constituyen infracciones graves a la seguridad ciudadana el consumo en lugares, vías, establecimientos o transportes públicos, así como la tenencia ilícita, aunque no estuviera destinada al tráfico, de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas, siempre que no constituya infracción penal, así como el abandono en los sitios mencionados de útiles o instrumentos utilizados para su consumo.

2. Las sanciones impuestas por estas infracciones⁸² podrán suspenderse si el infractor se somete a un tratamiento de deshabitación en un centro o servicio debidamente acreditado, en la forma y por el tiempo que reglamentariamente se determine.

En un principio se quiso esperar a la tramitación del nuevo Código penal para la adecuación del mismo a las nuevas exigencias internacionales y comunitarias. En vista de que ello no iba a permitir cumplir con los plazos se elaboró un proyecto de ley orgánica de modificación del Código penal y de la Ley de enjuiciamiento criminal en materia de tráfico de drogas. Esto permitía incluir en el primero todo lo referido a la penalización de precursores y blanqueo de capitales y enriquecimiento ilícito por tráfico de drogas en los términos de la Convención de Viena y directivas comunitarias; y regular el régimen de entregas vigiladas⁸³ de drogas de acuerdo al Convenio de Schengen (artículo 73) en la Ley de enjuiciamiento criminal. Además de mejoras técnicas, el proyecto se tramitó dentro de un gran consenso, sólo roto por el Grupo Popular que quería añadir (aunque presentó enmienda a la totalidad) la tipificación de la posesión, cultivo y adquisición para el consumo personal como delito; y la supresión o modificación de los beneficios penitenciarios para los narcotraficantes, de modo que se produjese el cumplimiento íntegro de las penas por parte de los mismos. Además, en relación con el primer punto, se planteaba la posibilidad de sustituir las penas por los tratamientos de rehabilitación, lo que hubiese llevado, en la práctica, a un sistema de deshabitación obligatorio.

El grupo mayoritario, y también CiU, no se mostraron disconformes con el cumplimiento íntegro de las penas por parte de los narcotraficantes, pero no tenían tanta prisa, de modo que rechazaron incluirlo en esa ley de reforma

⁸² Multas, además de suspensión del permiso de conducir; retirada de permiso o licencia de armas, o expulsión del territorio español si se es extranjero.

⁸³ Se trata de la posibilidad de, aun teniendo conocimiento del traslado ilegal de drogas, esperar para su detención hasta el final del destino para poder ejecutar una acción policial más completa.

parcial y lo mantuvieron en el proyecto de nuevo Código penal. Por el contrario, IU-IC tampoco aceptaba esta idea por considerar que establecía una discriminación de unos delincuentes frente a otros y cuestionaba la finalidad constitucional del sistema penitenciario.

Desde el punto de vista de la atención a la demanda se reflejaron dos grandes tipos de discursos. En esta legislatura el Grupo Popular puso el énfasis en la prevención: no había que atender sólo a lo urgente, el PND era demasiado asistencial y poco preventivo; aunque siguió resaltando la necesidad de las comunidades y centros de rehabilitación, y la posterior reinserción. No es que se opusiese a los aspectos de asistencia distinta a la deshabitación, sino que prácticamente no habló de ello. Se les echó en cara el mantenimiento de una doble actitud⁸⁴, por ejemplo respecto a los programas de mantenimiento con metadona: por un lado, la razonable y de consenso en las discretas comisiones técnicas; y, por otro, el más conflictivo y crítico en las sedes parlamentarias.

Los parlamentarios del Grupo Socialista, y también los de IU-IC, se muestran favorables a los programas de reducción de daños (no hay que olvidar la presencia que tiene ya el sida y su relación con los consumo de drogas por vía parenteral), pero son los técnicos de las administraciones que gobierna su partido los que mejor explican el origen, la justificación y la necesidad de los mismos. Los políticos aprenden de ellos.

Por otro lado, en la medida en que los socialistas aprueban la persecución del consumo, aunque sea la sanción administrativa en espacios públicos, se produce cierta contradicción con esta defensa de los programas de reducción de daños por otro. La sanción del consumo implica la estigmatización del consumidor y la presión para que se someta a un tratamiento de desintoxicación; cuando por otro lado se reconoce que no todos pueden ni quieren dejar las drogas, y que no se les puede obligar a ello tanto por razones morales como pragmáticas. De hecho, ya hemos visto como esta necesidad de

⁸⁴ *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Sesión Plenaria, del 25 de abril de 1990, p. 1220.

cumplir con los compromisos internacionales produjo los mayores quiebros internos de los diputados socialistas.

En realidad, la evolución de los grupos parlamentarios mayoritarios ha convergido hacia el consenso, probablemente porque se ha incrementado el conocimiento sobre el problema de las drogas, pero también por la presión política que ejercen las demandas sociales (por ejemplo, de mayor seguridad) y la esfera internacional. Sin embargo, hay que tener en cuenta que la presión política también actúa a favor de generar el disenso respecto al otro (por la necesidad de diferenciarse del otro) y cerrar filas entre los propios (ya hemos hecho alusión a leves muestras de diferencias intrapartidistas que luego no tienen ninguna consecuencia).

En definitiva, en este momento predominó la imagen de tres grandes grupos: la del Grupo Popular, con la bandera de la penalización del consumo (que supuso uno de sus votos particulares al Informe de la Comisión Mixta); el Grupo Socialista y el gobierno con la mayor parte de los grupos de la oposición; e IU-IC que es la principal voz discordante al no aceptar ningún tipo de sanción del consumo (supuso el único voto discordante de este grupo con el Informe), y tampoco estar de acuerdo con la negación de los beneficios penales para los narcotraficantes.

Respecto al debate de la legalización, aunque como veremos a continuación estuvo en la sociedad y en cierta medida se trató de llevar al Parlamento (CiU siempre preguntaba la opinión al respecto de los comparecientes), pareció dejar de ser un tema de interés. Para los que siempre lo tuvieron claro, no había nada que hablar, y para quienes podrían pensar que sería una opción adecuada, les parecía que éste no era el momento de abrir un debate que no llevaba a ninguna parte porque no contaba con apoyo social (ni de la comunidad internacional) y no era útil para solucionar los problemas de la calle. Para esto último estaban las políticas de reducción del daño que, además, en cierta medida, ya suponían una dispensación controlada de sustancias.

Entre otros temas recurrentes a lo largo de estos años estuvo la referencia a las patrullas urbanas de autodefensa, que todos coinciden en criticar como ilegítimas y peligrosas en un Estado de derecho, si bien desde el Grupo Popular se comprenden como reacción ante la falta de actuación por parte de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado. Y fue frecuente la alusión a las reacciones vecinales en contra de la instalación de centros de atención a drogodependientes en su zona (fenómeno NIMBY).

También se produjo un reconocimiento general de la inflexión en la valoración de la droga por parte de la juventud en el sentido de haberse incrementado su rechazo, excepto, tal vez, respecto a la cocaína y el alcohol. De hecho es en esta época cuando el consumo juvenil de alcohol los fines de semana creó una nueva alarma. En cualquier caso el consenso⁸⁵ parecía ya haberse impuesto sobre la consideración de las drogas legales como drogas y su condición de puerta a las ilegales.

Asimismo existió un consenso general sobre la importancia de la prevención, sobre todo entre la juventud. Fue la época del desarrollo de la educación para la salud (dentro de la LOGSE⁸⁶), que algunos creyeron necesario complementar con la educación en valores; y de la construcción de la convicción de que la prevención para ser eficaz debía ser comunitaria. En este sentido, se afirmó la gran importancia que han de tener los ayuntamientos, que a su vez denunciaron la deficiencia de medios que sufren también respecto a esta política.

8.3.2. El desarrollo de los programas de reducción de daños

En esta legislatura es cuando los programas asistenciales sufrieron el cambio más importante. La política de oferta siguió en el mismo sentido, sobre los mismos presupuestos, pero el aumento del número de los casos de sida

⁸⁵ Aunque el Grupo Popular sigue manteniendo la existencia de diferencia en la peligrosidad y, por tanto, de tratamiento; mientras, para algunas Comunidades Autónomas, especialmente Cataluña, el alcohol es la sustancia que concentra mayores preocupaciones y recursos, por razones cuantitativas y cualitativas de sus efectos sociales.

⁸⁶ Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo.

entre usuarios de droga por vía parenteral en los últimos años de la década de los ochenta y el diferencial tan grande de nuestro país en estos datos respecto al resto de los países de Europa⁸⁷, marcaron la necesidad de un nuevo rumbo.

Además, la red pública de servicios ambulatorios creció enormemente, ante la constatación de que no todos los drogodependientes debían pasar por régimen cerrado; la atención primaria de salud y de servicios sociales empezó a implicarse poco a poco en la intervención asistencial, y las Comunidades Autónomas fueron aprobando (a partir de un protocolo trabajado en el PND) normas para acreditar los centros de tratamiento, lo que supuso un gran paso para homogeneizar y homologar la red pública a la vez que se consolidaba la colaboración de las Administraciones con la iniciativa privada.

Aunque como ya hemos visto, desde 1983 estaba regulada la dispensación de metadona en España, no se trataba en realidad de programas de disminución de riesgo, probablemente porque no se había asumido la filosofía que ésta conlleva, de modo que más que programas de mantenimiento, eran programas concebidos muy restrictivamente, para casos terminales y como vía o camino hacia la abstinencia.

A partir de 1990, tras un mayor aprendizaje del uso de los opiáceos en los tratamientos, la valoración de los escasos resultados de los programas libres de drogas respecto a la totalidad de la población toxicómana y la enorme alarma por la infección por el VIH, se regularon los programas de metadona dentro de un marco conceptual y jurídico más amplio (Real Decreto 75/1990) que permitió la flexibilización de las intervenciones sanitarias. De modo que si en 1989 había unos 2000 usuarios de los tratamientos con metadona, en 1993 se había llegado a los 15.000, en una tendencia que seguiría aumentando, tal como se aprecia en la tabla 9.

⁸⁷ Véase Figura 15 de Plan Nacional Sobre Drogas (1992), *Memoria de 1991*. Madrid: Ministerio de Sanidad y Consumo, p. 21.

Tabla 9: Evolución del número de pacientes atendidos en programas de metadona

Año	1986	1989	1990	1991	1993	1996	1999
Nº	1.000	2.000	3.000	4.718	15.400	42.200	70.000

Fuente: elaboración propia a partir de Márkez y Póo⁸⁸

Surgió la necesidad de reflexionar sobre el dispositivo asistencial, a partir de la agresividad que mostraba el sida⁸⁹. Se reconocía que había un determinado sector de la población que hacía uso de drogas y que no se planteaba la abstinencia o no lograba alcanzarla (fenómeno de la “puerta giratoria”⁹⁰). El hecho de su marginalidad y conductas asociadas al consumo eran un factor de riesgo de contagio del sida y otras enfermedades infecciosas.

Aparecieron entonces nuevas modalidades de acercamiento a esta población, que no acudía por sí misma a los centros de atención del sistema, a través de programas pragmáticos, como los relativos a los de mantenimiento con metadona, los de intercambios de jeringuillas, los programas de salud, los autobuses de información y captación que recorrían las zonas de alto riesgo...

Ya se sabía que con las políticas de disminución de riesgos, complementarias a las políticas libres de drogas, se constataba la disminución de los delitos, el aumento del contacto del sector sociosanitario con el del usuario de drogas y el aumento de las demandas de tratamiento, de atención médica, judicial, etcétera, a través de este tipo de programas.

Es interesante observar el retraso que se produjo en nuestro país en la aplicación práctica del concepto de reducción de riesgos respecto a otros países europeos⁹¹, cuando desde muy temprano los datos epidemiológicos

⁸⁸ I. MÁRKEZ y M. PÓO, dirs. y coords. (2000), ob.cit., p. 29, figura I.

⁸⁹ Plan Nacional sobre Drogas (1991), *Memoria 1990*. Madrid: Ministerio de Sanidad y Consumo, especialmente páginas 13-15, 28-32.

⁹⁰ Un cuantioso número de drogodependientes entra y sale permanentemente de los dispositivos asistenciales con programas libres de drogas [I. MÁRKEZ y M. PÓO, dirs. y coords. (2000), ob.cit., p. 32].

⁹¹ Aunque se llegó a hablar de una década de retraso, si hacemos la comparación con Suiza, uno de los países pioneros, vemos que si en España se puede considerar el período que va de 1990 (se permite la extensión de los programas de mantenimiento de metadona) a 1996 (en el que el nuevo Gobierno del partido popular confirma la tendencia al no deshacer lo andado), en Suiza estaríamos hablando desde

señalaban, como hemos visto, la particularidad del caso español con la sobrepresencia del sida en los usuarios de droga por vía parenteral. A esta crítica de retraso se sumaría la legislatura siguiente, en sede parlamentaria, el Grupo de IU-IC.

Subirats explica el estilo reactivo del sistema político español en la dificultad para “recibir señales”, de disponer o conectar con ‘sensores sociales’ bien distribuidos, y con los que se tenga fluidez de relaciones⁹². En este caso, la falta de rapidez en reaccionar pudo deberse a varios factores: la negativa del gobierno durante esta legislatura a reconocer la magnitud o negar el problema de la droga en las cárceles⁹³; a una excesiva optimismo a partir de los datos que mostraban un cambio de hábitos (en lugar de inyectarse la heroína, se fumaba o inhalaba)⁹⁴; tal vez la falta de coraje para enfrentarse a la opinión pública y a la parte de la oposición que aún no estaban preparadas; tal vez, también, la falta de una visión certera de lo que ocurría

Por otro lado, hay que reseñar que la respuesta por Comunidades Autónomas no es homogénea, como de hecho tampoco lo es la incidencia del problema (aunque, por supuesto, ésta no pueda ser considerada la única variable explicativa). Aunque, por ejemplo, todas aceptaron la nueva flexibilización de los programas de metadona, lo cierto es que el Estado, a través de la Delegación del Gobierno para el Plan Nacional, aunque financiase unos programas, después no tenía una gran capacidad para determinar la definición de los mismos, que quedaba en el ámbito autonómico. Esto no significa que no

1985 (cuando la Oficina Federal de Salud Pública se convirtió en un miembro destacado de la coalición defensora de la reducción de daños) a 1997, cuando la oposición a los nuevos programas pierde un referéndum sobre los mismos. Véase D. KÜEBLER (1999), “Ideas As Catalytic Elements for Policy Change: Advocacy Coalitions and Drugs Policy in Switzerland”, en D. Braun y A. Busch, eds., *Public Policy and Political Ideas*. Cheltenham y Northampton: Edward Elgar.

⁹² J. SUBIRATS (1992). *Un problema de estilo. La formación de las políticas públicas en España*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, p. 121.

⁹³ Por ejemplo, DE LA QUADRA SALCEDO Y FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Ministro de Justicia, en el *Diario de Sesiones de las Cortes Generales*, Comisión Mixta para el Estudio del Problema de la Droga, del 30 de abril de 1991, p. 216.

⁹⁴ Así, en 1985 tan sólo un 7% de los toxicómanos que iniciaban tratamiento consumían la heroína de forma fumada o inhalada. En 1991, sólo un 40% de los consumidores sigue utilizando la vía intravenosa” [Plan Nacional sobre Drogas (1991), *Memoria 1990*. Madrid: Ministerio de Sanidad y Consumo, p. 13; y Plan Nacional sobre Drogas (1993), *Memoria 1992*. Madrid: Ministerio de Sanidad y Consumo, p. 15].

se diesen avances importantes de cara a la homogeneización de los aspectos fundamentales.

De hecho, en esta legislatura se sigue ampliando la estructura de la Delegación del Gobierno, especialmente con nuevos órganos dirigidos a ordenar la cooperación y el asesoramiento a las Comunidades Autónomas, los Entes Locales⁹⁵ y las organizaciones no gubernamentales⁹⁶.

8.3.3. *La sociedad organizada*

El comienzo de la construcción de un discurso político consensuado que se produjo a principios de los años noventa se trasladó a la sociedad civil organizada en temas de drogas, que intentó acercarse a este problema con metodología científica, desterrando la muchas veces falta de profesionalización que la caracterizó un principio.

Pero no hay que olvidar que, al mismo tiempo, parte de la sociedad también estaba organizada en las patrullas urbanas de autodefensa a las que ya hemos aludido. Es interesante observar que se trató de organizaciones de vecinos que generalmente dirigieron su agresión a los ajenos al barrio, muchas veces pequeños compradores marginales, y no contra los presuntos traficantes que convivían en el lugar⁹⁷. Tampoco faltó la insolidaridad o el miedo a lo desconocido, características del fenómeno NIMBY, si bien parece ser que una vez que se ponían en marcha los centros objeto de acoso se apaciguaba o desaparecía el rechazo inicial.

⁹⁵ Hay que tener en cuenta que aunque el PND nació con vocación explícitamente municipalista, las competencias municipales en esta materia fueron una cuestión muy debatida y generadora de dificultades de coordinación, en un contexto en el que prima como en ninguno la heterogeneidad de situaciones. En general, se acabarían integrando los planes municipales en las estructuras autonómicas de coordinación.

⁹⁶ Subdirección General de relaciones Institucionales y Subdirección General de cooperación y asesoramiento (Real Decreto 1757/1991 de reorganización de la Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas).

⁹⁷ Por ejemplo, TEJEDOR BALLESTEROS, Alcalde del Prat de Llogregat (*Diario de Sesiones de las Cortes Generales, Comisión Mixta para el Estudio del Problema de la Droga*, del 19 de febrero de 1992, p. 738).

Al mismo tiempo, en los años noventa se consolidó una tendencia con la introducción de personas de prestigio preocupadas por las drogas.

Aparece la figura del personaje público preocupándose sobre “la droga” – en singular-, emitiendo juicios y opiniones en los medios de comunicación – en las revistas de moda, por citar un ejemplo alarmante-, o involucrándose más directamente en asociaciones o fundaciones, los cuales le incorporan como capital simbólico, con claros objetivos instrumentales – políticos, económicos, de imagen. Ambas partes se benefician mutuamente de esta extraña e interesada vinculación.⁹⁸

La Asamblea de Organizaciones no Gubernamentales constituida la legislatura anterior, acabó siendo, en 1992, la Coordinadora de ONGs que intervienen en Drogodependencias (COID)⁹⁹, al tiempo que se constituía una Comisión Permanente. El objetivo principal fue constituirse en portavoces de las ONGs en las relaciones con la Administración, elaborando recomendaciones al Plan Nacional, y mejorando la interrelación entre las ONGs que integraban la Asamblea. La Comisión Mixta formada por miembros de la Comisión Gestora y representantes del Plan Nacional sobre Drogas, se reunía cada tres meses, aproximadamente, con la función de agilizar las relaciones entre ambos actores y preparar la reunión anual de la Asamblea.

Por otro lado, tampoco en las organizaciones más o menos profesionales dedicadas a las drogas el mayor apaciguamiento de los discursos y el incremento en la calidad de las prácticas llevó a un verdadero consenso. Es importante tener en cuenta que muchas de las organizaciones que se encuentran en la misma Coordinadora de ONGs coincidían con el planteamiento del Grupo Popular o incluso se mostraron más opuestas a los programas de reducción de daños. Eran organizaciones que defendían sistemas encaminados a la abstinencia y temían que los programas de reducción de daños implicasen una renuncia a la misma.

⁹⁸ E. RAMÍREZ GOICOECHEA (1993), “Drogodependencias. De la periferia a la estética, pasando por al técnica”, en VV. AA., *Las drogodependencias: perspectivas sociológicas actuales*. Madrid: Colegio Nacional de Doctores y Licenciados en Ciencia Política y Sociología., p. 60.

⁹⁹ M. P. GARCÍA MÁS (2000), “Marco de las políticas de prevención desde las ONGS”, en *Congreso europeo sobre prevención de las drogodependencias*. Madrid: Delegación del Gobierno para el PND, p. 210 y siguientes.

Sólo las ONGs de estudio como el Grupo IGIA se mostraron en clara y rotunda sintonía con los programas de reducción del daño: la llegada del sida y el peligro que representan otras enfermedades infecciosas había marcado la necesidad de añadir al objetivo último de la abstinencia, otros objetivos intermedios como lograr una cobertura mucho mayor de la asistencia para prevenir y reducir riesgos y daños a la salud también a aquellos que no querían o no podían dejar las drogas.

Si bien hasta hora [...] el objetivo primordial era la abstinencia —insisto—, que daba una orientación y un sentido a ciertas políticas penales y asistenciales, esto nos parece que está cambiando, que debería cambiar y que se impone un nuevo paradigma, el de la prevención y disminución de riesgos. El origen de este nuevo paradigma, que no tiene por qué ser excluyente de conseguir la abstinencia o superar la dependencia, está en la prevención de un riesgo particular como es el fenómeno del sida, por el hecho de compartir jeringuillas, etcétera.¹⁰⁰

También hay organizaciones no gubernamentales que apoyan, al menos, la sanción del consumo público, como la FAD o la UNAT, aunque al mismo tiempo ven clara la necesidad de buscar alternativas a la prisión que de verdad sirvan para la rehabilitación de los toxicómanos.

¹⁰⁰ MARTÍ CARRASCO, Presidente del Grupo IGIA (*Diario de Sesiones de las Cortes Generales*, Comisión Mixta para el Estudio del Problema de la Droga, 29 de junio de 1992, p. 1258).

8.4. La consecución del consenso en un contexto de conflicto (V legislatura)

Esta fue una legislatura (de 1993 a 1996) caracterizada, en lo general, por un clima político altamente conflictivo y de restricciones presupuestarias que, por supuesto, también afectaron a la política de drogas. Sin embargo, desde el punto de vista estricto de esta política, las posiciones habían ido confluyendo y culminaron con un documento fruto de un deseo de consenso que llevó a importantes concesiones: el Informe de la Comisión Mixta aprobado en 1996.¹⁰¹

Efectivamente, la idea de consenso acabó predominando en los hechos y en los discursos, y todos parecían sentirse orgullosos de ello. Esto no significó que no se mantuvieran las diferencias, si bien también es cierto que al aumentar el conocimiento éstas se reducían, sobre todo en los aspectos instrumentales. Podemos afirmar que aún manteniendo intacta las partes más nucleares de sus sistemas de creencias, sus señorías llegaban a acuerdos sobre los aspectos instrumentales porque éstos eran justificables desde diversos puntos de vista.

De todos modos, también se reflejó en el tema de la política de drogas la subida del tono de la discusión política característico de la legislatura. El Grupo Popular criticó fuertemente la elevación de rango de la Delegación del Gobierno del Plan Nacional a Secretaría de Estado, al ocupar el cargo Garzón Real, y los sucesivos cambios de ubicación ministerial (de Sanidad a Asuntos sociales y, finalmente, a Justicia e Interior¹⁰²); Se llegó a pedir la dimisión del Delegado del Plan cuando éste era López Riaño, por su invitación al debate sobre la posibilidad de legalización del cannabis; y fue constante la crítica por la falta de decisión, de presentación de textos parlamentarios o programas concretos. El hecho de que, finalmente, sobre el papel, predominase

¹⁰¹ CORTES GENERALES (1996), *El problema de la droga. Informe aprobado por la Comisión Mixta*. Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados.

¹⁰² Primero fue el Ministerio de Justicia, y luego de Justicia e Interior.

claramente el consenso, probablemente fue muestra de que en cierto sentido, la V legislatura fue una campaña electoral cuasi perpetua.

8.4.1. La lucha contra las grandes organizaciones criminales

En esta legislatura la gran preocupación fue la lucha contra las mafias internacionales del narcotráfico. Por un lado, la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (la JIFE¹⁰³) advertía de su peligro desestabilizador político y económico a nivel mundial; por otro lado, se constataba su instalación en España y se temía que pronto fuera noticia sus efectos violentos y corruptores. En este sentido casi toda la actividad legislativa en materia de drogas en esta legislatura está referida a la lucha contra la oferta¹⁰⁴ y, en especial, a su concreción como gran negocio: la lucha contra el blanqueo de capitales, y los ataques a la estructura de las grandes organizaciones que dirigían el tráfico se llegó a considerar más importante que los decomisos o las incautaciones de alijos de sustancias ilegales.

La misma ubicación del Plan Nacional en el Ministerio del Interior, como veremos, parecía responder a estas nuevas prioridades, aunque desde la Delegación se insistió en que ello no afectaba al carácter asistencial y preventivo originario del Plan Nacional sobre Drogas. De hecho, como veremos, esta legislatura significó la plena normalización de los instrumentos propios de los programas de reducción de daños.

La consolidación de este tipo de programas se reflejó en que ya ningún miembro de la clase política los cuestionaba, e incluso el Grupo Popular

¹⁰³ Máximo órgano fiscalizador en el tema de drogas a nivel internacional, como ya vimos.

¹⁰⁴ Ley 19 /1993, de 28 de diciembre, sobre determinadas medidas de prevención del blanqueo de capitales (que no dio tiempo aprobar en la legislatura anterior) y su Reglamento, imprescindible para habilitar los aspectos sancionadores de la misma; Ley 21/1994, de 6 de julio, por la que se modifica el artículo 338 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, sobre la destrucción de la droga decomisada; Ley Orgánica 12/1995, de 12 de diciembre, de represión del contrabando; Ley 36/1995, de 11 de diciembre, sobre la creación de un fondo procedente de los bienes decomisados por tráfico de drogas y otros delitos relacionados, que destinaba esos recursos a la política de lucha contra la droga; y la Ley 3/1996, de 10 de enero, sobre medidas de control de sustancias químicas catalogadas susceptibles de desvío para la fabricación ilícita de drogas, es decir, los precursores. Y quedó pendiente la reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal para el desarrollo de la figura de la entrega vigilada, la regulación del agente infiltrado y las escuchas telefónicas, todo ello con vistas a la lucha de las grandes organizaciones criminales.

(aunque criticó el *kit* sanitario en prisiones como insuficiente y no formativo)¹⁰⁵ defendió la mención de las medidas de reducción de daños en el Informe de la Comisión Mixta. La Ministra de Sanidad y Consumo, Amador Millán, presentó la más amplia y desarrollada elaboración conceptual al respecto y planteó que el usuario de drogas no era un enfermo en sí mismo (lo que suponía un abandono de la perspectiva terapeuta) sino “una persona a la que su hábito puede acarrear directa o indirectamente una serie de problemas de salud que deben ser prevenidos y, en su caso, tratados”¹⁰⁶. Se trataba de garantizar al drogodependiente, en igualdad de condiciones que el resto de la población, los servicios sanitarios adecuados a sus necesidades y a los niveles de prestaciones existentes.

Hay que tener en cuenta que en esta legislatura no sólo existió una clara conciencia de la vinculación del sida con el grupo de población usuario de drogas por vía parenteral. Además, se sabía que en los casos de transmisión heterosexual, que aumentaban, al menos más del 70% de los casos eran pareja de usuarios de droga por vía parenteral; y ocurría lo mismo con más del 70% de los casos de transmisión madre-hijo, respecto a la madre. Era más evidente que nunca cómo el problema de los toxicómanos con el sida no era sólo el de su salud individual, sino un verdadero problema de salud pública.

Sin embargo, el grado de sensibilización no era el mismo en todas las Comunidades autónomas, lo que llevó al Ministro del Interior, Asunción Hernández¹⁰⁷, a concebir la idea de solicitar a la Comisión que la financiación del Plan Nacional a las Comunidades Autónomas¹⁰⁸ fuese más finalista, es

¹⁰⁵ ROBLES OROZCO, Diputado del Grupo Popular (*Diario de sesiones de las Cortes Generales*, Comisión Mixta para el Estudio del Problema de la Droga, del 4 de mayo de 1994, p. 683).

¹⁰⁶ AMADOR MILLÁN, Ministra de Sanidad y Consumo (*Diario de Sesiones de las Cortes Generales*, Comisión Mixta para el Estudio del Problema de la Droga, del 24 de mayo de 1994, p. 737). Efectivamente, la idea es que el toxicómano no es un enfermo por el consumo de drogas en sí, sino si dicho hábito le genera directamente patologías o sufre otras relacionadas con el mismo, principalmente infecciosas como el sida, pero no sólo, y aquí destacan las secuelas de los accidentes de tráfico.

¹⁰⁷ Ministro del Interior desde la dimisión de Corcuera en julio de 1993 hasta la suya en mayo de 1994, momento en que esta cartera se une a la de Justicia bajo Belloch Julbe.

¹⁰⁸ Hay que tener en cuenta que el 87% de las transferencias corrientes del Plan Nacional en ese momento correspondía a subvenciones a Comunidades Autónomas, organismos públicos y organizaciones no gubernamentales.

decir que las asignaciones estuviesen relacionadas con objetivos mucho más concretos.

Por otro lado, ya se había generalizado la preocupación por las drogas legales y la necesidad de tomar medidas al respecto, sobre todo, en el caso del alcohol en los jóvenes. Hay que tener en cuenta que su combinación con los accidentes de tráfico estaba modificando las tasas de mortalidad masculina a estas edades. Además, aunque se constataba un incremento de la conciencia de rechazo a las drogas en la sociedad española, era probable, como explicó varias veces Robles Orozco¹⁰⁹, que ciertamente se tratase sólo de rechazo a la heroína, a la vista de las tendencias sufridas por el consumo de otras drogas, especialmente el alcohol y las drogas de síntesis.

Tal vez el nuevo Código penal¹¹⁰ (el gran fruto normativo de esta legislatura) fue la mejor síntesis en términos jurídicos de la compleja construcción que la clase política española, y los socialistas en particular, tenían de la política de drogas que se debía y se podía hacer. De forma simplificada, su contenido respecto a las drogas podía sintetizarse en bajar las penas del consumidor que traficaba individualmente para proveerse la dosis diaria para permitirle acceder a mecanismos alternativos a la cárcel y, por tanto, a una más probable deshabituación; y, el endurecimiento del trato dado a las conductas del gran narcotráfico organizado y sus actividades económicas conexas. En general, supuso un incremento notable de las penas¹¹¹.

Se contempló, como circunstancia eximente, la intoxicación plena por consumo de estas sustancias, así como la comisión de un delito bajo la influencia del síndrome de abstinencia, y, como atenuante, la actuación del responsable a causa de su grave adicción a las mismas. Para evitar los efectos desocializadores y criminógenos de la cárcel se estableció, junto a la figura de

¹⁰⁹ Diputado del Grupo Popular que llevó el gran peso de su grupo en este debate y que la legislatura siguiente sería el Delegado del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas tras ganar las elecciones el Partido Popular.

¹¹⁰ Ley orgánica 10/1995, de 23 de noviembre.

¹¹¹ Véase comparación con el Código anterior en X. ARANA (1998), “Delitos contra la salud pública y nuevo Código penal: fondeados en la misma dársena”, en X. ARANA e I. MÁRKEZ, *Los agentes sociales ante las drogas*. Madrid: Dykinson.

la suspensión de la pena¹¹² (concebida para el primer delincuente, con penas privativas de libertad de hasta dos años¹¹³), la sustitución de la misma por arrestos de fin de semana, multas y/o trabajos para la comunidad, para quienes hubiesen delinquido más de una vez.

Se tipificó como delito el cultivo, la elaboración y el tráfico de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas, así como en general, cualquier otra actividad que tienda a promover, favorecer o facilitar su consumo ilegal, o las poseyesen con esos fines (en lo que se consideró por algunos una expansión desorbitada del tipo, tendente a alcanzar el consumo). Asimismo, se castigó como delitos, la adquisición, conversión o transmisión de bienes, si se conocía que su origen provenía de un delito de tráfico de drogas o de tráfico de precursores (las sustancias químicas que sirven para la elaboración de drogas ilegales), pues se trataría del blanqueo de capitales. También la fabricación, transporte, distribución y comercio de los precursores, si se conociese que fueran a emplearse en el cultivo, fabricación o tráfico de sustancias ilegales.¹¹⁴

Las posiciones de los distintos grupos en los debates de esta legislatura volvieron a subrayar, pese a las grandes pinceladas de consenso en los aspectos instrumentales, las principales diferencias. En primer lugar, el Grupo Popular se quedó solo cuando se planteó debatir temas que consideraba que cuestionaban aspectos del núcleo de la política. Todo el mundo estaba de acuerdo en la necesidad de repensar el Plan en su concepción de 1985. Sin embargo, cuando otros grupos parlamentarios o los Delegados del Plan Nacional propusieron el debate (Garzón Real sobre el suministro gratuito de sustancias estupefacientes siguiendo la experiencia suiza; López Riaño trayendo a la cámara el debate social sobre la legalización o no del consumo de cannabinoides¹¹⁵) el Grupo Popular se opuso argumentando que ya estaba

¹¹² Renovada con la inclusión de la puesta a prueba anglosajona (la *probation* demandada por muchas organizaciones no gubernamentales) y las reglas de conducta propias del sistema francés o belga (Capítulo III, del Título III, del Código penal de 1995).

¹¹³ Criterios que se flexibilizaron para el caso de quienes hubiesen cometido el delito a causa de su dependencia a las drogas (Artículo 81 del Código penal de 1995).

¹¹⁴ Capítulo III, Título XVII, del Código Penal de 1995.

¹¹⁵ La propuesta de López Riaño provocó la solicitud de su dimisión por parte de los populares, aunque luego fue retirada, la cual a su vez generó el apoyo expreso del resto de las fuerzas parlamentarias en la

debatido todo lo que había que debatir, y que ahora se trata de llevar a cabo programas concretos¹¹⁶. Realmente son debates que no acabaron de producirse en toda su intensidad en sede parlamentaria y sólo IU-IC volvió con fuerza sobre ello en el debate del Código penal.

Es interesante detenernos en este punto. López Garrido¹¹⁷, de IU-IC, argumentó el agotamiento de la política puramente represiva en la medida en que su extensión había ido ligada a la construcción del gran mercado negro internacional (por el negocio que suponía la droga como mercancía ilegal) y la marginación social y el incremento de consumos que se había experimentado. Frente a ello proponía una política basada en la prevención; en el respeto de los consumidores (desarrollando fórmulas como los sistemas de penas condicionales o de sustitución, como se desarrollaba el nuevo Código penal); un fuerte control del blanqueo de capitales y la clara abolición del silencio bancario; y el inicio de un proceso de legalización de las sustancias en el que se crease un monopolio público de distribución que quebrase el mercado negro e impidiese que los aspectos represivos de la política limitasen el resto de la misma, como consideraba que sucedía en España¹¹⁸.

Desde las filas socialistas, se le respondió que los tres primeros puntos de su propuesta ya eran parte de la política de drogas en España, pero que era necesaria una faceta represiva más aún cuando Naciones Unidas y la Unión Europea se mostraban totalmente en contra de la legalización. El resto de los grupos o no estaban a favor del debate (como ya hemos visto el Grupo Popular) o no estaban de acuerdo con la legalización, aludiendo a la consideración de los expertos o el fracaso de experiencias en otros países. En

Comisión Mixta al Delegado del Plan (*Diario de Sesiones de las Cortes Generales*, Comisión Mixta para el Estudio del Problema de la Droga, el 26 de octubre de 1994).

¹¹⁶ ROBLES OROZCO, Diputado del Grupo Popular (*Diarios de Sesiones de la Cortes Generales*, Comisión Mixta para el Estudio del Problema de la Droga, el 22 de marzo de 1994, 11 de octubre de 1994, el 26 de octubre de 1994, el 28 de febrero de 1995).

¹¹⁷ LÓPEZ GARRIDO, Diputado del Grupo de IU-IC (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Comisión de Justicia e Interior, 16 de mayo de 1995, p. 15616 y siguientes).

¹¹⁸ Por ejemplo, el nuevo tipo del Código penal se concibió tan amplio que la posesión ya no se castigaba sólo si iba referida al tráfico, sino a cualquier fin que pudiese facilitar el consumo, en una tendencia existente desde 1988 (recordamos aquí presión ejercida por la aprobación de la Convención de Viena) de extender el centro de gravedad de la punición no ya sólo a los actos relacionados con el tráfico, sino con todo lo que facilitase el consumo.

general, las organizaciones no gubernamentales no estaban por los grandes debates, pues no creían que la solución se dirimiese en el binomio legalización sí o no.

Lo cierto es que nadie parecía ser consciente o aceptaba reconocer en sede parlamentaria que los programas de reducción de daños ya empezaban a parecerse (y lo harían mucho más en el futuro¹¹⁹) a esa dispensación controlada de la que hablaba el representante del Grupo de IU-IC. De modo que se constataba cómo el pragmatismo de estas medidas acababa sorteando en el nivel más concreto de la acción pública, las duras imposiciones legales propias de la gran política prohibicionista.

Por otro lado, si IU-IC pretendió ampliar las posibilidades de alternativa a la prisión para los toxicómanos (que en parte consiguió a través de enmiendas) el Grupo popular pareció querer acotarlas más, aún estando de acuerdo con las mismas, al pretender que se tuviese en cuenta la gravedad del hecho penado en la aplicación de la suspensión, o que se pudiese abrir un expediente sancionador a los jueces o tribunales por negligencia o temeridad cuando el delincuente a quien se ha suspendido la pena privativa de libertad volviese a delinquir. Además, el Grupo Popular insistió en el cumplimiento íntegro de las penas por parte de los narcotraficantes (con lo que también simpatizó CiU).

Por último, no quiero dejar de mencionar algunos aspectos relevantes que quedaron plasmados en el Informe de la Comisión Mixta de esta legislatura, al que ya he hecho alusión. En el mismo quedaron reflejados aspectos polémicos como la duda de la bondad, por falta de resultados claros, de la actual política y la existencia de otros planteamientos posibles; el criterio diferenciador que mereció el haschís frente al resto de las sustancias ilegales¹²⁰; o la necesidad de los programas de reducción del daño para quienes no pudiesen o no quisiesen abandonar el consumo de drogas, desde el convencimiento de que había que desterrar la imagen marginal y

¹¹⁹ Con las salas de venopunción, primero, la dispensación controlada de heroína más tarde.

¹²⁰ Confirmando la necesidad de la tan discutida distinción entre drogas duras y blandas.

criminógena del drogodependiente. Por último, se sintetizó toda la concepción valorativa de esta política pública:

La respuesta social y política al grave problema del consumo de drogas y a todas las implicaciones y consecuencias que comporta este fenómeno, que constituye una de las preocupaciones básicas de nuestra sociedad, está determinada sin duda por un conjunto de valores. Existen muy pocos debates de tanto calado social en donde las distintas posiciones pueden esconder toda una concepción de cuáles han de ser los valores esenciales de la convivencia o cómo ha de ser entendida la relación entre el Estado y la sociedad. No es infrecuente además que las distintas posturas se exterioricen en la opinión pública con aparentes contradicciones.

La concepción sobre el valor de la libertad es posiblemente la clave para comprender cuál ha de ser el papel del Estado como representante de la sociedad organizada ante la adicción a las drogas ilegales. La libertad es, sin duda, la condición previa para el desarrollo de una sociedad democrática que está fundada en valores éticamente relevantes.

Ahora bien, la expresión individual, contenido básico y primario de la idea de libertad, vale poco en sí misma si no es entendida como un principio indispensable para el libre desarrollo de la personalidad de los seres humanos. Desde esa perspectiva, la libertad no es sólo un fin en sí mismo, un bien para cada hombre y mujer, sino que también es una vía fundamental para la consecución de aspiraciones vitales y culturales que deben ser esenciales en una concepción progresiva de la capacidad de desarrollo de la civilización.¹²¹

8.4.2. Nuevas competencias sobre la oferta y replanteamiento del Plan Nacional

En julio de 1993 la Delegación Nacional para el PND se trasladó con todas sus funciones al Ministerio de Asuntos Sociales¹²² (con la justificación del desplazamiento de las exigencias nucleares del Plan desde el área asistencial sanitaria a los aspectos más sociales), y el Delegado del Gobierno para el PND adquirió rango de Secretario de Estado.¹²³

En diciembre del mismo año la Delegación vuelve a sufrir un nuevo

¹²¹ CORTES GENERALES (1996), ob.cit., p. 21-22.

¹²² Real Decreto 1.173/1993 de reestructuración de departamentos ministeriales

¹²³ Real Decreto 1.341/1993, coincidiendo con el nombramiento de Garzón Real para el cargo.

encuadramiento, esta vez en el Ministerio del Interior¹²⁴, por razones político-institucionales apoyadas en la creencia de que era necesario integrar también las acciones directamente destinadas al control de la oferta. Efectivamente, ello supuso la asunción de nuevas e importantes competencias por parte del Delegado del Gobierno para el PND¹²⁵: coordinar, cuando proceda, y por delegación del Ministro, la actuación entre unidades o respecto a determinados miembros de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado¹²⁶; y participar en las reuniones de los organismos internacionales, especialmente en el marco de cooperación en el seno de la Unión Europea, relativas a la prevención de la toxicomanía y lucha contra el tráfico de drogas, sin perjuicio de la unidad de representación y actuación del Estado en el exterior, atribuida al Ministerio de Asuntos Exteriores.

En 1994¹²⁷ se crearon adscritos al Ministerio del Interior, el Consejo Superior de Lucha contra el Tráfico de Drogas y el Blanqueo de Capitales y el Grupo de Asesoramiento y Asistencia de Operaciones de Lucha contra el Tráfico de Drogas y el Blanqueo de Capitales. Además, el Delegado del Gobierno para el PND pasó a contar con un Gabinete de Evaluación y Seguimiento y otro de Análisis y Coordinación. Ese mismo año surgió el Ministerio de Justicia e Interior (hasta que en 1996 vuelva a desdoblarse), quedando el Delegado del Gobierno como Secretario de Estado del mismo.

Además, se ampliaba el Grupo Interministerial con el Ministro de Asuntos Exteriores, el Ministro de Economía y Hacienda y el Ministro de Presidencia, colocando la presidencia en el Ministro del Interior.

¹²⁴ Real Decreto 2.314/1993, en su Exposición de motivos: “La relevancia que ha venido adquiriendo el problema de la persecución del tráfico de drogas, junto con la prevención y la rehabilitación, entendiéndose como un todo las funciones que ha de desempeñar el Plan Nacional, aconsejan encuadrar la Delegación del Gobierno para este Plan en la estructura del Ministerio del Interior, con el fin de dar oportuna respuesta a esta demanda”.

¹²⁵ Real Decreto 2.322/1993 de modificación de la estructura orgánica del Ministerio del Interior.

¹²⁶ Fueron delegadas las funciones de coordinación de estos cuerpos en lo que procediese en los casos de delito de tráfico de drogas y blanqueo de capitales por organizaciones criminales; delitos de tráfico de drogas que por razón del territorio competiese enjuiciar a la audiencia Nacional; y delitos conexos a los anteriores o relacionados por la utilización de beneficios económicos procedentes de los mismos [Real Decreto 495/1993].

¹²⁷ Real Decreto 495/1994 de modificación de la estructura y funciones del Ministerio del Interior.

Desde el punto de vista del contenido material del Plan, se observaba consolidada la red pública asistencial, y se planteaban otras metas. Comenzaba así su replanteamiento (como hemos visto que propusieron los mismos Delegados del Gobierno o el Grupo Popular), ante la luz de nuevos desafíos (drogas de diseño, grandes organizaciones criminales...), los nuevos programas y los mismos cambios sufridos en la realidad administrativa del Estado y sus recursos; y también ante el aprendizaje que había surgido de la experiencia de lo desarrollado hasta entonces. Se ponía en marcha la creación de los nuevos sistemas de información (como el sistema de la doble encuesta, general y escolar; y el futuro observatorio de toxicomanías).

Se había constatado que era imprescindible personalizar la intervención, tanto si se estaba dispuesto o no a dejar las drogas, lo que requería la convivencia de una multiplicidad de tratamientos o dispositivos, que a su vez debían ser integrados, lo más posible, en la red general de asistencia. Para ello, era necesario sensibilizar a la sociedad y formar a los profesionales generalistas, además de reciclar a los profesionales especializados desde esta nueva óptica.

De este modo, aunque la nueva asunción de competencias y la ubicación de la Delegación en el Ministerio del Interior supuso un reequilibrio entre las acciones de oferta y de demanda, lo cierto es que desde el Ministerio de Sanidad y Consumo, se plasmó de forma nítida esta nueva concepción en el tratamiento al toxicómano, que, ahora sí, se correspondía con la filosofía de los programas de reducción de daños, como hemos visto reflejado en las palabras de la Ministra.

Desde la perspectiva de la demanda, la política de drogas tenía como prioridades: la relación de las drogas con el sida (ejemplo paradigmático de los problemas de salud en relación con las drogas) y la reducción del consumo de las drogas legales, alcohol y tabaco. Para la primera línea, el instrumento fundamental eran los programas de reducción de daños, que permitían acceder a esta población más dañada y evitar el contagio de las enfermedades infecciosas asociadas (el sida, pero también la tuberculosis, la hepatitis...).

Los programas de reducción de riesgo, con atención a los problemas de infecciones por virus del sida, VIH, han experimentado el desarrollo más notable del sector asistencia. La generalización de los “kits” sanitarios, la evitación del intercambio de jeringuillas, los programas de vacunaciones, los programas en poblaciones especialmente marginales y el amplísimo desarrollo de los programas de sustitución son un buen ejemplo de este crecimiento. En estos momentos, los tratamientos con sustitutivos se han extendido prácticamente a todas las Comunidades Autónomas y benefician aproximadamente a 12.000 personas.¹²⁸

Estos nuevos programas presentaban un meticuloso respeto a los derechos de los usuarios e implicaban un proceso de mayor responsabilización y autocrítica sobre su salud y sus comportamientos. Parten de la necesidad de contar con un modelo sociosanitario y de profesionales bien preparados para poder orientar y ayudar a cada sujeto en el momento y en la modalidad más apropiados, y de la necesidad de establecer sistemas de evaluación que vayan indicando la mayor o menor eficacia de las medidas adoptadas.

En 1994 comienza la ejecución del Plan de actuación en centros penitenciarios dentro del marco del Plan Nacional sobre Drogas, en estrecha corresponsabilidad con instituciones extrapenitenciarias que se ocupaban de esta cuestión (administraciones autonómicas y locales, y ONGs). Se trataba de diversas modalidades de programas encaminados a la desintoxicación, la deshabituación y de mantenimiento con sustitutivos opiáceos.

“No consta, en la documentación a la que hemos tenido acceso, la existencia de ningún programa de intercambio de jeringuillas en prisión, aunque sí nos consta su existencia, por Sentencia judicial”¹²⁹, se afirmaba en una publicación de las ONGs de 1996. Parece ser que pese a haberse tratado el tema con profusión no se decidía la implantación del intercambio de jeringuillas porque la normativa penitenciaria consideraba las jeringuillas un artículo prohibido y los profesionales por razones de conciencia o por considerar que incrementarían el consumo por vía parenteral se oponían.

¹²⁸ ASUNCIÓN HERNÁNDEZ, Ministro del Interior, *Diario de las Cortes Generales*, Comisión Mixta, el 14 de febrero de 1994, p. 250.

¹²⁹ Varios autores (1996), *Drogodependencias en el ámbito penitenciario*. Madrid: Coordinadora de ONGs que intervienen en drogodependencias, p. 53.

Por último, no queremos quedarnos sin recoger lo que la comisión Mixta consideró en su Informe como principales asuntos pendientes del Plan Nacional, además de la insuficiente implicación de las redes generales sanitaria y social en la atención de toxicómanos:

El Plan Nacional ha conseguido integrar en su funcionamiento definiciones de objetivos y prioridades con las Comunidades Autónomas, logrando integrar distintos proyectos políticos y alcanzar una serie de mínimos comunes. No obstante, no ha llegado todavía a integrar en su desarrollo a la mayor parte de las actuaciones de las corporaciones locales, ni al trabajo concreto de algunos sectores de la Administración, y, además, las vinculaciones de las Fuerzas de Seguridad con el Plan no son aún las idóneas.¹³⁰

8.4.3. *¿Queda atrás la sociedad civil?*

Hemos visto que desde la sociedad surgieron nuevos desafíos: la “ruta del bacalao” y las drogas de diseño, el gran consumo de alcohol los fines de semana por parte de los jóvenes, la exacerbación del fenómeno de las grandes organizaciones del narcotráfico... Al mismo tiempo, la respuesta social a esto siguió siendo múltiple. Desde la opuesta al sistema de algunas organizaciones de vecinos como las del Campo de Gibraltar que agredían a las fuerzas del orden, en contraste con las asociaciones gallegas que eran guerreras pero contra las mafias de la droga; a las ya profesionalmente muy elaboradas organizaciones de atención al toxicómano.

Efectivamente, a lo largo de los años noventa, se afianzó la estructura organizativa de las ONGs tras unas vacilaciones producidas en el momento en que desapareció la tutela que había ejercido la Delegación del Gobierno, a partir de la creación de la Coordinadora. Aumentó la presencia y el número de intervenciones de las organizaciones civiles y fueron adquiriendo una voz propia¹³¹.

¹³⁰ CORTES GENERALES (1996), ob.cit., p. 16.

¹³¹ En 1999, sin embargo, “quizá en relación con la complejidad de la estructura interna de la Asamblea, con la diferencia de intereses que suponía, y acaso también por el cambio de contexto socio-político, el órgano de gestión (la Coordinadora de ONGs) entra en crisis y se encamina hacia la autodestrucción. En este momento se enfrenta la paradoja de organizaciones no gubernamentales probablemente más poderosas y activas que no encuentran un espacio articulado de coordinación entre ellas” E. MEGÍAS (2001), ob.cit., p. 26.

Algunas de las asociaciones o grupos estables han ido desapareciendo, sin embargo, la mayoría ha evolucionado siendo hoy un movimiento social maduro, dinámico y eficaz, que ha tenido que asumir el riesgo de crear y mantener dispositivos terapéuticos, cuando ni la administración del Estado con su característica y lenta burocratización, ni la iniciativa económica con sus planteamientos de conseguir grandes beneficios y a corto plazo, estaban dispuestos a arriesgarse en este campo de atención social. Esto ha supuesto que el movimiento social en drogodependencias sea hoy el que gestiona la mayoría de los dispositivos de atención, incluso muchos de los profesionales, hoy en otros estamentos e incluso algunos de los responsables políticos de los Planes Regionales de Drogas, han surgido del mundo asociativo.¹³²

Sin embargo, siguió dándose una importante diversidad de perspectivas. Es importante señalar que mientras los programas de reducción del daño eran ya un hecho incontestado por parte de la Administración y de la clase política en general, a través de sus representantes parlamentarios, todavía había organizaciones miembros de la Coordinadora de ONGs¹³³ que cuestionaban su bondad o no lo tenían tan claro. En este sentido, la Unión Española de Asociaciones de Asistencia al Toxicómano los aprobaba, pero como primer paso para llegar a programas libres de drogas, y la Asociación Proyecto Hombre los cuestionaba muy seriamente¹³⁴:

Esos programas [los de metadona], que nos parece que se han extendido en exceso. [...] No negamos la validez del tratamiento pero podemos caer en la dinámica de convertir todo en programas de control sanitario, control social, y conformarnos con eso. Es cierto que desde los programas de objetivos intermedios pasan muchas personas a las comunidades terapéuticas. [...] Pero, ¿cuántos drogadictos pueden quedarse en el camino y conformarse con eso? Precisamente porque tienen asegurada la droga.¹³⁵

Sin embargo, en este ámbito de actuación pareció producirse la misma contradicción que vimos en las filas socialistas entre sanción del consumo

¹³² J. I. JIMÉNEZ FRISUELOS (1998), “El movimiento social solidario (organizaciones no gubernamentales y no lucrativas)”, en *V Encuentro Nacional sobre Drogodependencias y su enfoque comunitario*. Cádiz: Centro Provincial de Drogodependencias, p. 200.

¹³³ De modo general, los coordinadores de la Comisión permanente de la coordinadora los apoyan para frenar la propagación del sida [MENÉNDEZ GONZÁLEZ, Coordinadora de la Comisión permanente (*Diario de las Cortes Generales*, Comisión Mixta, del 1 de marzo de 1994, p. 544)

¹³⁴ Sin embargo, en pocos años, también acabaron aceptando los nuevos planteamientos, como es muestra paradigmática PROYECTO HOMBRE (1999), “Presencia de las ONGs en las políticas sobre drogas”, en *Proyecto*, 51, 47-51.

¹³⁵ NÚÑEZ GARCÍA, Presidente de la Asociación Proyecto Hombre (*Diario de las Cortes Generales*, Comisión Mixta, del 1 de marzo de 1994, p. 343).

público y programas de reducción del daño, pero en el sentido opuesto. Es decir, había organizaciones sociales que se oponían a la sanción del consumo de cualquier manera (porque es antipreventivo y dificulta la labor asistencial) y sin embargo, no simpatizaban con los nuevos programas.

Podemos explicar este “quedarse atrás” de algunas importantes organizaciones civiles de asistencia, tanto por la dificultad que para ellas suponía asumir un cambio de planteamientos que cuestionaba su labor hasta entonces, como por cuestiones más filosóficas. Hay que tener en cuenta que los programas de reducción de daños iban en gran parte dirigidos a personas que nunca acudían a ningún tipo de servicio o asistencia, es decir, eran un problema en cierto modo distinto de los que sí acudían y eran tratados por estas asociaciones. Por otro lado, los miembros de éstas no estaban dispuestos a aceptar la generalización de unos programas que consideraban que planteaban la renuncia de “salvar” a las personas, individualmente consideradas, de su problema con las drogas, anteponiendo la defensa de la salud pública en general.

Por último, hay que tener en cuenta que todos estos temores conviven con el debate que siempre estuvo ahí, acerca de la posibilidad de la legalización, que en España tuvo su expresión paradigmática en el artículo de Savater de 1990 (aunque Bandrés ya lo cita en la III legislatura), y que estos años se hizo un poco más sonoro:

En 1994, con independencia de la voluntad de las Administraciones Públicas, en la sociedad se debatía, públicamente y en privado, acerca de la conveniencia o no de cambiar radicalmente los fundamentos de la política vigente en materia de drogas.

Algunas personalidades relevantes, centros de opinión influyente, las asociaciones progresistas de jueces, un número importante de educadores, de abogados y de médicos se manifestaban partidarios de alguna forma de la legalización del comercio de sustancias psicotrópicas y estupefacientes. Consideraban, en su opinión honestamente, que no era posible otra vía para resolver el conflicto planteado.¹³⁶

¹³⁶ C. LÓPEZ RIAÑO (1997), “Las drogas: la razón de un debate”, en *Temas para el debate*, 31, 20-22, p. 20.

8.5. Una reflexión a través del marco de las coaliciones promotoras

Ahora vamos a recapitular qué tipo de subsistema de política fue el de las políticas de drogas en España de 1982 a 1996, qué coaliciones promotoras abarcó, cómo evolucionaron los sistemas de creencias de dichas coaliciones, y por qué y cómo se produjo esa evolución.

8.5.1. Caracterización del subsistema de la política

En 1982, el subsistema de la política de drogas era un subsistema naciente, que a lo largo del período estudiado se fue formando para convertirse en un subsistema maduro: se creó el Plan Nacional; nació la Coordinadora de organizaciones no gubernamentales; los grupos de interés no especializados, como los sindicatos, crearon en su organización interna subunidades sobre drogas; surgió la Comisión Mixta para el Estudio del Problema de la Droga; y los partícipes, cada vez más, fueron tomando conciencia de que constituían una comunidad que compartía un dominio de pericia, en la que cada cual intentaba influir en la política pública con la vista puesta en el medio o largo plazo.

Se trató de un subsistema claramente intergubernamental y con actores tanto públicos como privados, que interactuó especialmente con los subsistemas de la política autonómica, la política internacional, la política sanitaria, la política social, la política penal y penitenciaria... No fue extraño encontrar a *substters*, es decir a actores que participan en el subsistema de la política de drogas sólo en la medida en que éste se superponía a otro subsistema (como el penitenciario o el sanitario) del que eran miembros; mientras otros actores se involucraban en todos los aspectos de la política de drogas (como los miembros del Plan o los portavoces de la Comisión Mixta).

La distinción entre actores sectarios y pragmáticos, de cara a su disponibilidad para aprender, ceder y aceptar cambios, se reveló más cierta en función del escenario que de la personalidad en sí del actor, de modo que en los ámbitos más discretos predominaron los discursos y actitudes pragmáticos,

y en los espacios públicos y con mayor difusión, los discursos y actitudes más “sectarios”.

Los principales escenarios de actuación de las Coaliciones del subsistema fueron: el Parlamento, especialmente, la Comisión Mixta para el Estudio del Problema de la Droga; las comisiones de coordinación con las Comunidades Autónomas; y la Asamblea de ONGs impulsada por el Gobierno.

Una vez confirmada la homogeneidad¹³⁷ de los sistemas de creencias de los distintos parlamentarios respecto a los demás miembros de su grupo, el actor ha pasado a ser el grupo parlamentario, en lugar de sus miembros individualmente considerados. Por otro lado, la relevancia y la amplitud del impacto de los partidos políticos hace que, inevitablemente, los miembros de éstos que participan en el subsistema se encuentren en el núcleo de las coaliciones promotoras que podemos considerar, alrededor de los cuales pueden girar durante cierto tiempo otros actores, funcionarios o miembros de organizaciones civiles con los que se comparte el núcleo de la política y se mantienen ciertas relaciones de cooperación.

Sin embargo, antes de adentrarnos en los sistemas de creencias de las diferentes coaliciones, queremos resaltar la conciencia que los mismos actores mostraron explícitamente en sus intervenciones acerca de la particularidad de las políticas sobre drogas en cuanto a su carga emotiva, irracional, moral. Efectivamente, en las cuatro legislaturas encontramos muestras de la conciencia que la clase política tiene de la especial relevancia que los aspectos discursivos y de valor tienen en el tema de las drogas. La emotividad que despierta el tema hace necesaria la reflexión calmada y la matización; la complejidad de su realidad junto a los sentimientos y miedos que despierta, favorece la ambigüedad de los conceptos, los tópicos, las actitudes maniqueas y la manipulación. También es cierto, que al final del período considerado se

¹³⁷ Aunque a veces se produce lo que hemos denominado discenso íntimo respecto a la postura oficial del grupo parlamentario, éste no tiene repercusiones en las votaciones, ni en otras manifestaciones que vayan más allá de algún breve comentario dentro de la sede parlamentaria. Por tanto, consideramos que no puede considerarse razón suficiente para romper la consideración del grupo parlamentario como un único actor. Es más, el hecho de que esas divergencias se produzcan y no tengan consecuencias no son sino una muestra más, o incluso la mejor de ellas, de la fortaleza y entidad de dichos grupos.

tiene la sensación de que la proporción de la racionalidad es mayor en las reflexiones y en la propia política, permitiendo la distinción clarificadora entre aspectos técnicos y morales.

8.5.2. Evolución de los sistemas de creencias de las coaliciones promotoras

Precisamente, la carga moral de las discusiones permitió indagar el **núcleo profundo** de los sistemas de creencias de los grupos parlamentarios, que, como era de esperar, permaneció inalterado a lo largo de estos años, si bien, fue en la II legislatura cuando se produjo un mayor número de declaraciones que permitieron hacer frente a este campo (en concordancia con la evolución explicada en el párrafo anterior). Sin embargo, ni el PNV ni CiU se manifestaron lo suficiente sobre estos aspectos en ningún momento, de modo que no fue posible aclarar cuál era el núcleo profundo de sus sistemas de creencias.

En la coalición que giró alrededor del Grupo Popular, el núcleo profundo se caracterizó por la relevancia concedida a la seguridad (sin ella no se puede ser libre) que se consigue a través de una coerción eficaz; la necesidad de imponer la norma social sobre el comportamiento desviado o arriesgado (de modo que se puede obligar a abandonar éste); y la consideración del bienestar de la población mayoritaria que cumple las normas por encima de los que no. De este último aspecto encontramos muestras hasta el final del período¹³⁸.

Tanto la coalición que giró alrededor del Grupo Socialista como la que giró alrededor de Izquierda Unida¹³⁹ (en sintonía con Euskadiko Eskerra, primero, en coalición con Iniciativa per Catalunya, después) presentaron un núcleo profundo a favor de considerar la seguridad como resultado de la justicia en la libertad, pues la coerción que ignora la injusticia jurídica, económica y social no es la solución. Se defendió la autonomía individual antes

¹³⁸ Es el caso de la discusión alrededor de la reforma Ledesma, que ya hemos visto; la disyuntiva del control de la entrada de droga en las cárceles versus el respeto de los derechos de las personas que visitan o los propios reclusos. Aunque al mismo tiempo mostraron mucho interés porque los reclusos tuviesen el mismo nivel de asistencia en cuanto al sida y las drogas que el que había fuera de las cárceles.

¹³⁹ O el Partido Comunista, antes de constituirse Izquierda Unida.

de la imposición de la norma (el comportamiento arriesgado o desviado es una opción personal), por lo cual la coerción del Estado sólo se justificaba para evitar daños a terceros. Y se mostró el convencimiento de que el bienestar que había que primar era el de todo el mundo, no sólo el de la población mayoritaria que respetaba las normas.

Respecto al **núcleo de la política** sí se produjeron importantes cambios a lo largo del período, en algunos aspectos. En cuanto a la definición o explicación del problema, desde la segunda a la quinta legislatura todos se muestran de acuerdo en considerar al toxicómano como un enfermo en lugar de como un delincuente¹⁴⁰. Sin embargo, el Grupo Popular lo vinculó con los problemas de seguridad ciudadana (dentro del modelo jurídico-represivo más clásico) y el Grupo Socialista con la salud pública (en una concepción más propia del Estado paternalista). Los populares estuvieron en contra de la distinción entre drogas duras y blandas (aunque al final del período considerado bajó la guardia en ese sentido si nos atenemos al contenido visto del Informe de la Comisión Mixta); mientras era defendida por el resto de los grupos parlamentarios. Sin embargo, si en un principio el Grupo Popular se negó a considerar el tabaco y el alcohol como drogas, la expansión del consumo juvenil del alcohol parece haber sido el factor principal que les hizo cambiar de opinión.

Por otro lado, si desde el Grupo Popular se defendió la idea de que la represión policial disuadía el consumo, en IU estaban convencidos de que era la marginalidad la que presionaba al consumidor a perpetuarse en su situación. Esto está relacionado con una dicotomía cada vez más clara en la explicación del problema: para unos (Grupo Popular y muchas organizaciones sociales) la marginación es consecuencia del consumo (que a su vez puede ser considerada fruto de problemas existenciales, de la sociedad de consumo, etcétera), de modo que es, básicamente, un problema de demanda. Para la coalición cuyo núcleo situamos en IU, la raíz del problema está en el negocio

¹⁴⁰ Aunque se producen discusiones sobre si es un enfermo crónico (como defendió el Grupo Popular) o no. Ya hemos visto que en la IV legislatura, la Ministra de Sanidad negó la consideración del toxicómano como un enfermo *per se*, dentro de la plena asunción de la filosofía de los programas de reducción de daños.

que supone la droga y las razones estructurales de marginación en las que vive gran parte de la juventud, que facilitan que ésta caiga en las redes de los narcotraficantes (es, principalmente, un problema de oferta). Para los socialistas, desde el principio el problema se caracteriza por su complejidad y en su explicación no pueden olvidarse los factores ni de oferta ni de demanda.

En la II legislatura todavía no hay una discusión clara acerca de las prioridades en las medidas a adoptar respecto a los toxicómanos, se da por supuesto que hay que lograr que dejen las drogas. En la III legislatura, los socialistas se plantearon que habría que estudiar con cuidado la dispensación de sustitutivos opiáceos en terapias de mantenimiento, pero desde el Grupo Popular se insistía en la rehabilitación como primer objetivo, rechazando toda medida que facilitase el consumo o la situación del consumidor; en la legislatura siguiente pondrían el énfasis en la prevención.

Fue en la IV legislatura cuando se introdujeron los conceptos relacionados con la admisión de los objetivos intermedios, pero principalmente por parte de técnicos o de organizaciones sociales dedicadas al estudio. De hecho, en España, desde la nueva regulación de la dispensación de metadona en 1990 (que suponía el aprendizaje de la coalición gobernante a partir de la experiencia) se abría la puerta a los programas de reducción de riesgo; pero en este ámbito, fue primero la actividad de la administración que los grandes discursos parlamentarios. A medida que este tipo de programas y su filosofía fue ganando terreno, se fue aceptando el uso de drogas como algo irremediable o, al menos, que no tenía una solución muy próxima en el tiempo.

Por otro lado, PNV y CiU, con una postura muy marcada por el pragmatismo, coincidieron más en su núcleo de la política con la coalición socialista (y se puede decir que muchas veces actuaron como parte de la misma); aunque en algunos aspectos secundarios, CiU coincidió con el Grupo Popular. En cualquier caso no tuvo ninguna relevancia especial el apoyo que de estos grupos requirió el Gobierno socialista, ahora sin mayoría absoluta.

Respecto a los **aspectos secundarios o instrumentales**, el Grupo Popular fue constante en la necesidad de ser duros en la represión policial del tráfico y también mantuvo siempre la idea de sancionar el consumo penalmente¹⁴¹; pero acabó aceptando los programas de reducción del daño y siempre defendió algún tipo de alternativa a la cárcel para los toxicómanos¹⁴². En esto último hubo un gran consenso político, aunque luego se difiriera en los detalles.

Izquierda Unida dio prioridad a la legalización en la II legislatura, y a la máxima dureza en la represión policial del tráfico en la III legislatura. Finalmente, se centró en la necesidad de perseguir sin tregua al narcotráfico y de ser más misericordioso con el pequeño traficante consumidor, al tiempo que se pedía un debate en el que se cuestionase la política prohibicionista.

El Grupo Socialista, intentó plasmar directamente su sistema de creencias en la II legislatura (reforma Ledesma). La presión social, la presión internacional, la responsabilidad de gobierno y la necesidad de compromisos con el resto de las coaliciones¹⁴³, le supusieron la necesidad de una política mucho más represiva respecto a la oferta, e incluso la necesidad de admitir la sanción del consumo (para quiebro de mucho de sus miembros). Pero al mismo tiempo, la llegada del sida justificó un tipo de programas con los que, probablemente, se sentían más a gusto, si bien también necesitaron un proceso de aprendizaje previo a partir de la experiencia desarrollada en asistencia los años anteriores, tanto en España como en otros países europeos. Así, en cierto sentido, las contradicciones de la misma política (principalmente la conjugación de la sanción del consumo y el desarrollo de programas de reducción de riesgo) no son sino el reflejo de las contradicciones sufridas por los mismos socialistas.

¹⁴¹ Este punto junto a la defensa unas veces implícita y otras explícita de la obligatoriedad de los tratamientos de deshabitación, los revelan los máximos representantes del tipo de política prohibicionista en el período estudiado.

¹⁴² Aunque también insistió en aprovechar situación de encarcelamiento para el desarrollo de programas de deshabitación dentro de los centros penitenciarios.

¹⁴³ No hay que olvidar la insistencia de todos en la necesidad de consenso, por un lado, y el coste de ataque político que podían desencadenar discursos y políticas demasiado en solitario en un tema especialmente sensible, en la medida en que fue una de las principales preocupaciones de los españoles durante todo el período estudiado.

En definitiva, observamos que la opinión pública ejerció una presión relevante cuando la oposición política aludió a ella; así, por ejemplo, respecto a los problemas de seguridad ciudadana; pero no tanto respecto a la evolución en el campo asistencial, aunque puede que también el temor a su reacción explique el retraso en la asunción de los programas de reducción del daño. Las obligaciones internacionales ejercieron presión sobre todos (aunque IU-IC intentó cuestionarla en la última legislatura), pero lo que para unos pudo resultar una constrictión (como la Convención de Viena para los socialistas¹⁴⁴) para otros fue una oportunidad (la misma norma respecto a la sanción del consumo, para los populares).

La realidad del sida, por su parte, presentó una doble vía de cambio de planteamientos: una pragmática, en la medida en que nadie en la clase política¹⁴⁵ podía cuestionar la necesidad de frenar su amenaza a la salud pública; y otra humanitaria: paradójicamente, presentaba la oportunidad de ofrecer una mejora de las condiciones de vida a todos los toxicómanos sin cuestionar su autonomía para decidir sobre el consumo de drogas. De este modo, por una lado, incrementó el consenso entre las diferentes coaliciones respecto a los aspectos instrumentales; y, por otro lado, permitió que quienes estaban convencidos de las deficiencias de la política tradicional diesen el salto a otro tipo de programas. Convicción que no hubiese sido suficiente para lograr el apoyo necesario para los mismos, sin la llegada del sida.

Podemos decir que todos estos factores hicieron que se pasase de una política prohibicionista paternalista (que nunca incluyó extremos como la sanción penal del consumo) a una política que combinó una legislación penal cada vez más represiva, con verdaderos programas de reducción de daños; si bien, como vimos en el último Informe de la Comisión Mixta, en el convencimiento de que la plena libertad no se manifiesta tanto en el ejercicio de la autonomía que supone consumir drogas (expresión individual de la

¹⁴⁴ Si bien, dentro de estos, para unos fue más dolorosa su aceptación (López Riaño o Renau Mateu), que para otros, como el Ministro del Interior, Corcuera Cuesta, que veía su utilidad práctica en la más fácil persecución del pequeño traficante.

¹⁴⁵ No de forma tan clara en algunas organizaciones civiles, como ya hemos visto.

libertad), como en la posibilidad del libre desarrollo de la personalidad de las personas. Nos encontramos de nuevo los problemas que giran alrededor de qué entendemos por la libertad, que ya tratamos en el capítulo quinto.

Cuadro 4: Plantilla de codificación del sistema de creencias¹⁴⁶

ORADOR: CARGO Y AFILIACIÓN: AUDIENCIA (lugar y fecha),

NÚCLEO PROFUNDO

A.1 Prioridad de valores:

1. La seguridad es fundamental, sin ella las personas de bien no pueden ser libres; su consecución se logra a través de una coerción eficaz.
2. La seguridad es siempre el resultado de la justicia en la libertad. La coerción que ignora la injusticia jurídica, económica y social no es la solución.

A.1. Normas sociales y comportamiento desviado:

1. Lo primero es la imposición de las normas sociales. Hay que imponer la norma sobre el comportamiento desviado o arriesgado, si es necesario imponiendo las medidas necesarias
2. Lo primero es el respeto de la autonomía individual. Por eso la coerción del Estado sólo está justificada para evitar daños a terceros. El comportamiento desviado o arriesgado es una opción personal; no se puede imponer la vuelta al redil o la curación.

A.3. Bienestar que prima:

1. El de la población mayoritaria que respeta las normas
2. El de todo el mundo

NÚCLEO DE LA POLÍTICA

B.1. Explicación del problema

3. Los drogodependientes son dependientes de la sustancia que consumen y, por tanto, irresponsables. Su situación de marginalidad y la delincuencia que generan es consecuencia directa de ese consumo.
4. Pese a su situación de dependencia, los usuarios de drogas son capaces de adoptar conductas responsables respecto a su salud y situación social. Su marginalidad es fruto de la política prohibicionista (precios desorbitados en el mercado negro, consumo en situaciones precarias por la presión policial, etc.)

B.2. Teoría de la acción.

1. La represión policial y la estigmatización social disuaden al consumidor de su actitud y contribuyen a que decida seguir un tratamiento de desintoxicación. Quienes no vayan obligatoriamente deben ser obligados a ello.
2. La marginalidad presiona al consumidor a perpetuarse en su situación. La eficacia del tratamiento depende de la voluntad del afectado y, en cualquier caso, es necesario buscar la estabilización de la salud y la situación social del toxicómano.

B.3. Prioridad respecto a las medidas a adoptar

1. Lo importante es fomentar las instituciones que llevan a la abstinencia y hacer que vayan a las mismas el mayor número de toxicómanos. Toda medida que facilite el consumo o que facilite la situación del consumidor ha de ser rechazada.
2. Lo importante es la reducción del riesgo que experimentan los consumidores, estabilizando el estado de salud y la situación social de los mismos. La abstinencia, si se produce, es por añadidura, y la adopción de programas encaminados a la misma ha de ser voluntaria.

B.4. Capacidad de la sociedad para resolver el problema

1. La sociedad puede acabar logrando un mundo sin drogas si se es fiel y eficaz en la política de la represión.
2. El uso de drogas es inevitable porque no sólo generan riesgos, sino también beneficios a los usuarios.

B.5. Participación conveniente:

1. ONGs 2. Empresas 3. Estado 4. Comunidades Autónomas 5. Entes Locales

B. ASPECTOS SECUNDARIOS O INSTRUMENTALES

C.1. Represión policial respecto al tráfico y el consumo

C.2. Programas de asistencia

C.3. Política en prisiones y con toxicómanos condenados a penas de prisión

¹⁴⁶ Plantilla sintetizada; la original está en el Apéndice metodológico.

Capítulo 9. Conclusiones

1. El marco de las coaliciones promotoras se ha confirmado como marco teórico de especial interés y utilidad para el análisis de políticas públicas

1.1. El marco de las coaliciones promotoras se ha confirmado útil como herramienta teórica y metodológica para el análisis riguroso del proceso de cambio de la política pública, al proporcionar una visión completa y ordenada de las posibles variables.

1.2. Además, su concepto de “sistema de creencias” permite un análisis fino de las ideas de los actores, de su evolución, del impacto de la información y el aprendizaje en los mismos, y de su plasmación, a su vez, en la política pública.

1.3. También confirmamos que la plantilla de los sistemas de creencias es un instrumento eficaz para analizar el contenido moral de los discursos siempre que los actores utilicen ese tipo de argumentos.

2. En la intermediación de intereses Estado-sociedad el primero asumió un papel preeminente, de modo que fue mucho más que un convidado de piedra o un *primus inter pares*

2.1. La política de drogas en España de 1982 a 1996 muestra un juego de intermediación de intereses Estado–sociedad, en el que aún creándose mecanismos de participación social (impulsados por el Estado) y estar en manos del tercer sector buena parte de los servicios de asistencia, fue el poder político el que estuvo, con un discurso propio, en una clara posición de primacía en la definición de las grandes líneas de la política pública.

2.2. Hay que subrayar, sin embargo, que el poder político no reside sólo en el Ejecutivo. Aunque éste dirigió, sin lugar a dudas, la política de drogas, también experimentó diversas influencias. Es reseñable, en este sentido, el papel que jugó el Parlamento, especialmente a través del Informe de 1985 emitido por la Comisión Especial de Investigación sobre el Tráfico y Consumo de Drogas en España en el Senado; y, sobre todo, el papel jugado por la Comisión la Comisión Mixta Congreso-Senado par el estudio del problema de la Droga, al presionar para incrementar o acelerar la producción legislativa y a través de las recomendaciones de sus Informes, respecto a los cuales el Ejecutivo se comprometió a utilizar como guía de actuación y a rendir cuentas en consecuencia. Dos Delegados del Gobierno del Plan Nacional, López Riaño y Robles Orozco (éste fuera del período considerado), fueron primero portavoces de sus respectivos grupos en la Comisión Mixta.

2.3. También se observa la capacidad de limar las metas u objetivos del Gobierno que tuvieron otros focos de poder políticos: tanto los partidos de la oposición con representación parlamentaria, como las organizaciones internacionales. Si bien, también es cierto, que el poder de la oposición, en unas legislaturas marcadas casi en su totalidad por la mayoría absoluta del grupo que apoyaba al Gobierno, se ejerció más por su capacidad de influir (o que pareciese que podía influir) en la opinión pública por la difusión de su discurso a través de los medios de comunicación de masas, en un tema respecto al que la opinión pública se mostraba especialmente sensible, que por

su capacidad de sacar adelante sus (numerosas) iniciativas parlamentarias. En cualquier caso, es innegable que la política pública, ante la necesidad de llegar a compromisos, incorporó elementos de diferentes coaliciones promotoras.

2.4. Al igual que en otras políticas, el Grupo Popular mantuvo una actitud de oposición más elevada que el resto de los partidos y, muchas veces, en solitario. De modo que desde el punto de vista del funcionamiento parlamentario, la división no se estableció entre mayoría (el grupo socialista que apoyaba al gobierno) y oposición (el resto de los grupos parlamentarios), sino que el grupo mayoritario con frecuencia contó con apoyos de diferentes grupos minoritarios según el caso concreto.

2.5. Hay que destacar el papel de los expertos, sobre todo el papel de los técnicos de algunas Administraciones autonómicas, que fueron capaces de proponer a los políticos y de poner en marcha los programas de reducción de daños con discreción, alejados de los grandes discursos políticos. De hecho, muchos de esos programas primero se ensayaron y después fueron legitimados y acabados de impulsar por el discurso político. Esto no cuestiona la idea del traslado de los cambios de los sistemas de creencias de las coaliciones promotoras al sistema de creencias que consideramos que es la política, en la medida en que esos expertos, mientras dura esa cooperación, son parte de la coalición promotora que en su ámbito territorial está en el poder. Sí pone de relieve la importancia que a veces pueden tener dichos técnicos en la definición de la política pese a no pertenecer a los núcleos duros de las coaliciones que hemos considerado constituidos por los miembros de los partidos políticos participantes en el subsistema.

2.6. Por su parte, las organizaciones sociales de atención a los toxicómanos repercutieron más en la sociedad por su acción directa, que a través de su influencia en el rumbo de la política pública, de la decisión política. Otra cosa es que la necesidad de ordenar y garantizar su actuación sí fuese un objetivo político. El Estado intervino sobre ellas a través de un sistema de subvenciones que primaba a las que coincidían con sus planteamientos.

3. Alrededor del problema de la droga se configuró un subsistema maduro (con actores y recursos especializados en el tema) a lo largo del período considerado

3.1. En 1982, el subsistema de la política de drogas era un subsistema naciente, que a lo largo del período estudiado se fue formando para convertirse en un subsistema maduro: se creó el Plan Nacional; nació la Coordinadora de organizaciones no gubernamentales; los grupos de interés no especializados, como los sindicatos, crearon en su organización interna subunidades sobre drogas; surgió la Comisión Mixta para el Estudio del Problema de la Droga; y los partícipes, cada vez más, fueron tomando conciencia de que constituían una comunidad que compartía un dominio de pericia, en la que cada cual intentaba influir en la política pública con la vista puesta en el medio o largo plazo.

3.2. Se trató de un subsistema claramente intergubernamental y con actores tanto públicos como privados, que interactuó especialmente con los subsistemas de la política autonómica, la política internacional, la política sanitaria, la política social, la política penal y penitenciaria... No fue extraño encontrar a *substitters*, es decir, a actores que participan en el subsistema de la política de drogas sólo en la medida en que éste se superponía a otro subsistema (como el penitenciario o el sanitario) del que formaban parte; mientras otros actores se involucraban en todos los aspectos de la política de drogas (como los miembros del Plan, o los portavoces de la Comisión Mixta).

3.3. La distinción entre actores “sectarios” y “pragmáticos”, de cara a su disponibilidad para aprender, ceder y aceptar cambios, se reveló más cierta en función del escenario que de la personalidad en sí del actor, de modo que en los ámbitos más discretos predominaron los discursos y actitudes pragmáticos, y en los espacios públicos y con mayor difusión, los discursos y actitudes más sectarios.

3.4. Los principales escenarios de actuación de las Coaliciones del subsistema fueron: el Parlamento, especialmente, la Comisión Mixta para el

Estudio del Problema de la Droga; las comisiones de coordinación con las Comunidades Autónomas; y la Asamblea de ONGs impulsada por el Gobierno.

4. En el contexto de la política española sobre drogas, el concepto de coalición promotora se moldeó en función de la imponente realidad del Estado de partidos

4.1. El concepto de coalición promotora del marco de las coaliciones promotoras se moldea en nuestro país por la existencia imperante del Estado de partidos, y su reflejo en la disciplina de grupo en el Parlamento. Aún asumiendo la idoneidad de la concepción de que actores que provienen de diferentes instituciones (públicas y privadas) y distintos niveles de gobierno pueden compartir unas mismas ideas acerca de la política, el logro de un grado de coordinación importante a lo largo del tiempo se plasma fundamentalmente en los miembros de los partidos políticos que participan en el subsistema y alrededor de los mismos.

4.2. Así, hemos encontrado tres grandes coaliciones promotoras (de los populares, de los socialistas y alrededor de Izquierda Unida) cuya imagen puede sintetizarse del modo siguiente: cuentan con un núcleo duro (o primer círculo concéntrico) que les da estabilidad, ya que presenta una cooperación fuerte, pues está formado por miembros de un mismo partido o coalición política. Alrededor de esos núcleos duros, se encontraron otros actores (miembros de grupos de interés, ONGs, funcionarios...) interesados en las políticas de drogas (formando el segundo círculo concéntrico). Podemos considerar que formaban coaliciones promotoras en la medida en que los partidos y esos otros actores coincidían en el núcleo de la política del sistema de creencias y mantuvieron relaciones más o menos esporádicas y coordinadas (en un sistema de cooperación débil), especialmente en el caso del partido del Gobierno (y, particularmente, mientras éste estuvo en el poder).

4.3. La caracterización como débil de esa cooperación está relacionada con dos aspectos que influyen no tanto en los costes de transacción, como en el *modo de ver al otro* de cara a actuar conjuntamente. Por un lado, el hecho de

pertenecer bien al ámbito del poder político (donde incluimos los partidos con representación parlamentaria) bien al de la sociedad civil, marcaba de entrada un distanciamiento, lo que en cierto modo cuestiona la afirmación del marco de las coaliciones promotoras de que la afiliación organizacional (pública o privada) de un actor no es primordial. Por otro lado, en esas coaliciones formadas por dos círculos concéntricos, hay una diferencia fundamental entre los miembros de ambos espacios. En la política de drogas, los actores sociales que intervienen son, frecuentemente, organizaciones de fines. Sin embargo, en el núcleo de la coalición, formada por los miembros de un mismo partido político, sí se comparten intereses materiales destacados (que están en función, básicamente, del comportamiento del electorado).

5. El análisis de los sistemas de creencias sirvió para revelar las coaliciones existentes y sus posturas fundamentales

5.1. Los actores de una misma coalición que además eran miembros de un mismo partido mostraron coincidencia prácticamente plena respecto a todos los ámbitos de sus sistemas de creencias. Sólo hubo algunas diferencias enfáticas en puntos del núcleo de la política y aspectos secundarios. Además, los socialistas y los miembros de Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya compartieron el núcleo profundo.

5.2. Los partidos nacionalistas no de izquierdas, es decir, Partido Nacionalista Vasco y Convergencia i Unió, sobre todo este último, no manifestaron los núcleos profundos de su sistema de creencias. Jugaron en muchas ocasiones el papel de *policy brokers*, si bien más cercanos a la coalición promotora gobernante, intentando promover el mayor nivel de consenso posible incluso en los primeros años, que fueron los más conflictivos en este subsistema.

5.3. Se confirmó cierto que quienes mantenían responsabilidades de gobierno promovieron posiciones más moderadas que las de sus compañeros de coalición en el Parlamento o en la sociedad civil, aunque a veces se necesitó un tiempo para que la asunción de las nuevas responsabilidades se

reflejase en ese sentido (como fue el caso de López Riaño, quien poco después de tomar posesión como Delegado del Gobierno planteó el debate sobre la legalización, para asombro de propios y extraños).

5.4. La contradicción que desde el punto de vista de un sistema de creencias internamente coherente puede encontrarse en la sanción del consumo y el desarrollo de los programas de reducción de daños refleja, por un lado, el pragmatismo de este tipo de programas y, por otro, las contradicciones propias de quien tiene que conjugar intereses y deseos contrapuestos, como es el partido en el Gobierno. También puede observarse contradictorio el incremento de la persecución del tráfico y el impulso de programas que acabaron dispensando las sustancias que estaba prohibido traficar; lo que puede explicarse porque las realidades del sida, por un lado, y del gran crecimiento de las organizaciones criminales a nivel global, por otro, exigían respuestas diversas.

6. Hubo aprendizaje tanto por el mero incremento de la información como por la irrupción de fenómenos sociales que cuestionaban las concepciones existentes sobre el problema

6.1. El aprendizaje orientado a la política se produjo, de modo general, en todas las coaliciones, en el sentido básico de incrementar el conocimiento por la tenencia de más información sobre el problema, y eso coadyuvó a un trato más sosegado y racional del mismo. Para que se produjera este aprendizaje fueron fundamentales los sistemas de recogida de datos que se establecieron y los múltiples estudios que se realizaron, más el conocimiento de los resultados de las experiencias en asistencia en nuestro país y en otros. Este cúmulo de datos también facilitó el aprendizaje entre coaliciones al objetivar el problema.

6.2. Sin embargo, hubo aprendizajes que necesitaron el revulsivo de la realidad de nuevos hechos sociales. En este sentido es significativo el cambio de postura del Grupo Popular respecto al alcohol a partir del consumo masivo por parte de los jóvenes los fines de semana. También el sida implicó la

necesidad de aceptar que a quien no quería dejar de consumir drogas, no era factible obligarle a ello (como planteamiento fáctico, no moral). Sin embargo, el hecho de que para los socialistas sí era un principio moral la no posibilidad de obligar a la rehabilitación les facilitó el aprendizaje sobre la insuficiencia de los programas libres de drogas.

6.3. Los políticos socialistas, además, aprendieron tempranamente la necesidad de combinar los planteamientos propios con las exigencias de la presión social y de otros subsistemas de políticas, como el internacional. Todo ello muestra que a veces aprendemos lo que buscamos aprender, pero otras veces aprendemos obligados por hechos que nos hacen cuestionarnos nuestros planteamientos. En este sentido, afirmamos que no todo el aprendizaje es aprendizaje orientado a las políticas con el contenido instrumental (se aprende para coadyuvar la consecución de los propios objetivos) descrito por el marco de las coaliciones promotoras.

6.4. Aunque ni la Cámara baja, en general, ni la Comisión Mixta, en particular, constituyen un foro técnico-profesional en el tema de drogas, sí goza del suficiente prestigio para forzar la participación de los distintos expertos o profesionales de la política de drogas (aparte de la obligación de los miembros de la Administración), lo que facilitó la objetivación del problema y, por tanto, el aprendizaje.

6.5. Se aprendió (i) respecto a la relación del hombre con las drogas (básicamente la dificultad de repercutir sobre el deseo o la necesidad de consumo una vez que se ha generado); (ii) respecto a cómo los poderes públicos podían acceder mejor a la población consumidora de drogas y reducir los daños que las drogas causaban a la población en general; y, (iii) respecto a la necesidad de librarse de los prejuicios que dificultaban ver la realidad (por ejemplo, la falta de relación entre peligrosidad de la sustancia y su condición de legalidad / ilegalidad, principalmente, respecto al alcohol).

7. La política de drogas en España de 1982 a 1996 experimentó tanto cambios menores como mayores, y fueron múltiples las variables que repercutieron en los mismos

7.1. La política de drogas en España de 1982 a 1996 sufrió muchos cambios menores: respecto a la mayor o menor represión del tráfico y del consumo, la evolución de los programas de asistencia, la política penitenciaria en lo referido a las drogas...

7.2. La política de drogas en España de 1982 a 1996 también experimentó un cambio mayor: el que supuso la incorporación de los programas de reducción de daños, en la medida en que afectó a los aspectos nucleares de la política, especialmente a la teoría de la acción, a la prioridad respecto a las medidas a adoptar, y a la creencia en la capacidad de la sociedad para resolver el problema. Ese cambio mayor se produjo sin que cambiase la coalición promotora que dominaba el sistema, es decir, con gobiernos siempre socialistas. Pero fue fundamental una perturbación significativa externa al subsistema, como fue la llegada del sida y sus efectos sobre la población consumidora de droga por vía parenteral, en la medida en que generó una ventana de oportunidad para la coalición gobernante. Es decir, ésta pudo llevar a cabo de manera plena sus sistemas de creencias, en la medida en que la principal coalición opositora, la que giró alrededor de los populares, tuvo que aceptar el cambio de política por razones pragmáticas (era incuestionable la necesidad de frenar la amenaza del sida a la salud pública a través de la población toxicómana), aún sabiendo que su crítica hubiese encontrado apoyos muy importantes en la opinión pública y en la esfera internacional. De este modo, la llegada del sida incrementó el consenso entre las diferentes coaliciones respecto a los aspectos instrumentales, y permitió que quienes estaban convencidos de las deficiencias de la política tradicional diesen el salto a otro tipo de programas.

7.3. Entre los otros factores a tener en cuenta, la posición geográfica de España afectó a la necesidad de desarrollar una política represiva amplia cuantitativa y cualitativamente, de modo que la lucha contra la droga marcó

aspectos importantes de la configuración de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado; el caso de la creación de la Guardia Civil del Mar es paradigmático. La eficacia policial pareció responder, al menos en parte, a la necesidad de compensar, frente a la comunidad internacional, la inevitable posición geográfica de puerta de entrada de drogas.

7.4. La caracterización de España como país moderno, joven y consumista estuvo presente tanto en la configuración que los actores del subsistema hicieron del problema, como de las posibles soluciones que plantearon al mismo. La sociedad de consumo contemporánea traía consigo algunos problemas en la jerarquía de los valores, especialmente en los jóvenes, que había que tratar de contrarrestar con prevención y educación.

7.5. Ciertas connotaciones religiosas en puntos aislados de algunas intervenciones en la primera legislatura acabaron desapareciendo a lo largo del período considerado. La secularización social también se confirmó en el discurso político.

7.6. La asunción de la Constitución, y la alusión a la necesidad de respeto a la misma, estuvo presente desde diversos puntos de vista. Tal vez el más destacado fue la necesidad de que el Estado velara por la salud tanto pública como individual de sus ciudadanos. Pero también, por parte de la coalición socialista, es plena la defensa de un sistema jurídico de reconocimiento de derechos individuales en el que impera el principio de la mínima injerencia penal y que sólo puede ejercerse la coerción sobre las conductas que dañan a terceros. También fue recurrente la alusión a la exigencia constitucional de que la finalidad de las cárceles radique en la reinserción; la necesidad de trasladar al sistema jurídico interno o acatar las obligaciones internacionales y comunitarias; y el respeto al reparto competencial entre el Estado y las Autonomías. Por último, ya hemos hecho alusión a los efectos que sobre el concepto de coalición promotora tiene el papel primordial que el sistema constitucional otorga a los partidos políticos.

7.7. De los elementos externos al subsistema de la política de drogas residentes en la realidad social, varios tuvieron repercusiones importantes: el protagonismo de la heroína (que implicó que el Plan Nacional fuese principalmente concebido para la misma); el incremento del consumo de alcohol por parte de los jóvenes los fines de semana (que implicó la debilitación de la distinción entre drogas legales e ilegales); la llegada de las drogas de diseño (que fue un factor que impulsó el replanteamiento del Plan Nacional al final del período); y, la irrupción del sida y su asociación a la población toxicómana por vía parenteral, que hizo que España fuera el único país del mundo (junto con Italia) en el que el principal grupo de riesgo del sida fuera el de toxicómanos, frente a hemofílicos y homosexuales (lo que coadyuvó a la asunción de los programas de reducción de daños).

7.8. Respecto al papel jugado por la opinión pública, su parecer mayoritario resultó poco o nada determinante en los aspectos que no generaron una gran discusión política, como fue el caso de los programas de reducción de daños en el momento en el que se implantaban. Sin embargo, sí es probable que el temor a la reacción de la opinión pública esté en la explicación del retraso sufrido en la plena asunción de dichos programas, muestra de una política típicamente reactiva. También se sintió la presión de la opinión pública en los temas que saltaron al debate político y, por tanto, a los medios de comunicación de masas (como todo lo relacionado con la vinculación drogas-inseguridad ciudadana).

7.9. La política internacional general reflejó la necesidad de España, fruto de su posición geopolítica, de incorporarse a la esfera política internacional que le correspondía como país desarrollado occidental, a través de organizaciones como las Comunidades Europeas o la Organización del Tratado del Atlántico Norte. Esto, en la política de drogas, supuso la participación activa en los foros internacionales en la materia y la firma de los tratados correspondientes. El hecho de que la política internacional sobre drogas fuese radicalmente prohibicionista significó una constricción para la coalición socialista, cuya máxima plasmación fue la sanción administrativa del consumo; una oportunidad para la coalición popular en la medida en que le

permitió retomar temas como la penalización del consumo; y una constricción para Izquierda Unida–Iniciativa per Catalunya en cuanto al debate de la legalización, pero una oportunidad de cara al objetivo de esta coalición de la persecución sin tregua de los grandes narcotraficantes.

7.10. La política autonómica llevó a configurar una política de drogas fuertemente descentralizada, al tiempo que ésta fue muestra ejemplar de buen entendimiento y coordinación a través de la Delegación del Gobierno de Plan Nacional; todo ello pese a la diversidad de instrumentos asistenciales y de sistemas de relaciones con el tejido asociativo que presentaron las distintas Comunidades Autónomas.

7.11. Respecto a las vicisitudes de la coalición gobernante del sistema no parece que la pérdida de la mayoría absoluta en 1993 tuviese una significación importante en el subsistema de la política de drogas. Aunque es cierto que el incremento del grado de enfrentamiento político general sí se percibió, sobre todo, en la quinta legislatura, en el tono de las intervenciones parlamentarias del principal partido de la oposición, al mismo tiempo se alcanzó el mayor grado de consenso, como se reflejó en el Informe de la Comisión Mixta de 1995 (publicado en 1996).

8. La política de drogas evolucionó hasta convertirse, esencialmente, en una política de reducción de daños

8.1. La política de drogas en España en el inicio del período considerado era de tipo prohibicionista. Estaba especialmente marcada por la distinción (que luego se fue suavizando) entre drogas legales (que proporcionan importantes ingresos al Estado, suponen una industria nacional relevante y tienen gran aceptación social) e ilegales. Es respecto a estas últimas (divididas, a partir de 1983 a efectos penales, entre las que causan grave daño a la salud y las que no) que reinaba una política prohibicionista, que aspiraba a una sociedad sin drogas, en la que predominaba la vertiente terapéutica. Aunque ni se penalizó el consumo, ni se desarrolló un sistema obligatorio de

rehabilitación, se defendió la intervención del Estado desde la perspectiva de la salvaguardia de la salud pública.

8.2. A lo largo de los años, aunque se incrementó la represión del tráfico e incluso se sancionó administrativamente el consumo (reforzando, por tanto, la normativa prohibicionista), se llegó a desarrollar una verdadera política de reducción de daños, con casi todos sus programas típicos (programas de información y acercamiento, de intercambio de jeringuillas, de mantenimiento con metadona, salas de venopunción...), y reflejando tanto su vertiente pragmática como humanitaria.

8.3. Se trató de una política caracterizada por un estilo reactivo (es paradigmática la lentitud en la reacción frente a la relación drogas-sida), aunque al final del período se observa un cambio de esa tendencia en la potenciación de la prevención. También predominó un estilo crecientemente consensuado, especialmente, entre las fuerzas políticas.

9. El incremento del conocimiento técnico y, sobre todo, del consenso, repercutió en el descenso de la carga moral de los discursos en la política de drogas

9.1. La carga moral del subsistema de la política de drogas se reflejó a lo largo de todo el período considerado. Sin embargo, su presencia en los discursos fue más patente al comienzo del mismo y luego fue decayendo, a medida que se incrementaba el conocimiento y el grado de consenso sobre los aspectos secundarios de la política, es decir, aquellos en los que ésta se concreta.

9.2. La presencia de esa carga moral la encontramos en cuatro niveles distintos: primero, la posibilidad de adentrarnos en los núcleos profundos de los sistemas de creencias de los actores y el peso que los mismos tuvieron con frecuencia en sus discursos; segundo, las mismas alusiones que hacían los actores acerca de la especial emotividad e irracionalidad que generaba el tema de la droga; tercero, el diagnóstico del problema de la droga en relación a una

crisis de valores, ligado a la propuesta de solución de la educación en valores (se necesitaba no tanto informar como formar a la juventud en formas distintas de enfrentarse a la vida); cuarto, medidas como la sanción del consumo público, aunque tuviese justificaciones prácticas como evitar el fraude del ley del pequeño traficante, implicaba la imposición de una moral (la de la mayoría, que no consideraba decoroso ver a los toxicómanos consumiendo en la calle) a quienes sólo estaba demostrado que se hiciesen daño a sí mismos (aunque se alegase el mal ejemplo y la invitación al consumo que suponían).

9.3. Los efectos de la fuerte carga valorativa del tema 'drogas' se reflejaron, principalmente, en la dificultad de trasladar a la opinión pública una imagen menos estereotipada del drogadicto y su problemática (efecto NIMBY, patrullas urbanas), aunque también en esto se avanzó. La preponderancia de los aspectos normativos en esta política también marcó el tono de la discusión y la dificultad de acercamiento entre distintas posturas respecto a la comprensión del problema. Sin embargo, curiosamente esto no impidió la consecución del consenso, ya que éste no se logró porque las diferentes coaliciones se pusiesen de acuerdo sobre los fundamentos últimos de la política, sino porque el sida obligó a llegar al mismo punto (los programas de reducción de daños) por caminos distintos: para la coalición popular (primero fue comprendido por los miembros del partido y después por las organizaciones civiles con las que compartían el núcleo de la política) el pragmatismo obligó a aceptar objetivos intermedios que redujesen el peligro de propagación de las enfermedades infecciosas por el colectivo toxicómano; para los socialistas, supuso poder compatibilizar la fuerte política represiva contra el narcotráfico, exigencia internacional, con las convicciones profundas acerca de la autonomía de la persona y la igualdad de todos en derechos (en este caso, de acceso a la salud, independientemente de lo aceptado socialmente de sus hábitos); para la coalición promotora alrededor de Izquierda Unida, además de esto último, permitían plantear el cuestionamiento de la política prohibicionista. En definitiva, se muestra como aún manteniendo las diferencias a niveles profundos de los sistemas de creencias se puede llegar a grandes consensos en los aspectos instrumentales porque se dan justificaciones distintas para los mismos.

9.4. Las posibilidades de la coalición gobernante de trasladar sus ideas (evolucionadas a través del aprendizaje) a la política pública se vieron constreñidas por la opinión pública, el juego de la coalición opositora mayoritaria (con la explotación de la relación drogas-inseguridad ciudadana y su falta de convencimiento sobre los programas de reducción de daños) y la política internacional. En el sentido contrario, acabaron viendo una ventana de oportunidad en las deficiencias de la política prohibicionista y los programas libres de drogas ante el problema del sida en la población toxicómana. Supieron sacar partido de dicha ventana de oportunidad, con la exigencia de cambio expresado por la coalición de Izquierda Unida, y el apoyo pasivo y pragmático de la coalición popular, de modo que la política cambió a través del desarrollo de los programas de reducción del daño.

9.5. En definitiva, aunque se trate de una política especialmente marcada por los aspectos de valoración moral, y en la que las ideas juegan un papel fundamental, también las presiones sociales y políticas cuentan, y mucho. En consecuencia, la actuación del Gobierno se muestra como una combinación compleja pero inevitable de lo que se desea hacer, lo que se debe hacer y lo que se puede hacer.

9.6. Por último, desde el punto de vista metodológico, el trabajo de esta tesis ha mostrado que el análisis de políticas públicas es una herramienta idónea para que la Ciencia Política ahonde en el conocimiento empírico del papel que la moral juega en la esfera pública. Hasta ahora, la Filosofía y el Derecho han acaparado el estudio de los aspectos de valor en el ámbito de la intimidad de las personas y de la ordenación social de la convivencia desde una perspectiva esencialmente normativa. Sin embargo, queda por profundizar en el conocimiento del papel que la moral desempeña de facto en las relaciones de poder y en la conformación de los productos del sistema político. De este modo, en esta memoria de investigación hemos visto que podemos encontrar respuestas empíricas a preguntas de apariencia típicamente filosófica: ¿qué papel juegan los valores de los actores involucrados en el juego político? ¿Cómo cambian dichos valores? ¿Qué oportunidades y límites

fácticos, además de los filosóficos y jurídicos, encuentra la moral para adentrarse en el mundo de la cosa pública? ¿Los aspectos morales tienen el mismo peso en todo tipo de políticas? ¿Por qué?

Apéndice metodológico

En este apéndice exponemos la relación de entrevistados en una primera investigación exploratoria; la plantilla completa utilizada para el análisis de los sistemas de creencias; y, la relación de actores cuyas intervenciones fueron seleccionadas en cada legislatura para el estudio de su sistema de creencias.

1. Entrevistas

Álvarez Vara, Carlos

Director Técnico De La Fundación de Ayuda contra la Drogadicción (en a IV Legislatura); **Coordinador del Área de Asistencia**, primero, y **Coordinador de Relaciones Exteriores de la Agencia Antidroga de la Comunidad de Madrid**, después.

Entrevistado en Madrid el 19 de marzo de 2001.

Bengoa Beriain, Juana

Directora General del Plan Nacional sobre Drogas (los dos últimos años de la V legislatura).

Entrevistada en Madrid el 10 abril 2001.

Espigares Miza, Jesús

Presidente de INTERPOL.

Entrevistado en Madrid el 13 de noviembre de 2002.

López Riaño, Carlos

Representante del Grupo Parlamentario Socialista en la Comisión Mixta para el Estudio del Problema de la Droga (IV legislatura y V hasta 1994)

Delegado del Plan Nacional sobre Drogas (últimos años de la V legislatura).

Entrevistado en Madrid el 13 de julio de 2001.

Matías, Juana

Coordinadora del Área de Investigación, Formación y Evaluación del Plan Regional sobre Drogas de la Comunidad de Madrid (hasta octubre de 2000).

Entrevistada en Madrid el 13 de julio de 2001.

Megías Valenzuela, Eusebio

Director del Dispensario de Alcoholismo y Toxicomanías de Vallecas (de 1971 a 1982); **Coordinador de la Red Asistencial en drogas de la Comunidad de Madrid** (futura Agencia); **Director General del Plan Nacional sobre Drogas** (principio de la V legislatura) y **Director Técnico de la Fundación de Ayuda Contra la Drogadicción.**

Entrevistado en Madrid el 23 de abril de 2001.

Rodríguez Valdés, José Luis¹

Adjunto del Departamento de Drogodependencias, de la Secretaría de Medio Ambiente y Salud Laboral, de la Confederación Sindical de Comisiones Obreras.

Entrevistado en Madrid el 1 de julio de 2005.

Vázquez Bello, Camilo

Vocal Asesor del Delegado del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas desde 1996. Subdirector General de Relaciones Internacionales desde septiembre de 2000. Punto Focal REITOX.

Entrevistado en Madrid el 3 de abril de 2001.

¹ Aunque la entrevista se realizó cuando el trabajo de investigación en general estaba ya avanzado, el objetivo de la misma también fue de carácter exploratorio, referido especialmente a la Coordinadora de ONGs, la sociedad civil en general y los sindicatos en particular, ante el problema de las drogas.

2. Plantilla del sistema de creencias

ORADOR:

CARGO Y AFILIACIÓN:

AUDIENCIA (lugar y hora),

RAZÓN DE LA INTERVENCIÓN:

A. NÚCLEO PROFUNDO

A.1 Prioridad de valores últimos:

La seguridad es fundamental, sin ella las personas de bien no pueden ser libres; su consecución se logra a través de una coerción eficaz.

La seguridad es siempre el resultado de la justicia en la libertad. La coerción que ignora la injusticia jurídica, económica y social no es la solución.

A.1. Normas sociales y comportamiento desviado:

3. Lo primero es la imposición de las normas sociales. Hay que imponer la norma sobre el comportamiento desviado o arriesgado, si es necesario imponiendo las medidas necesarias

4. Lo primero es el respeto de la autonomía individual. Por eso la coerción del Estado sólo está justificada para evitar daños a terceros. El comportamiento desviado o arriesgado es una opción personal; no se puede imponer la vuelta al redil o la curación.

A.3. Bienestar que prima:

3. El de la población mayoritaria que respeta las normas

4. El de todo el mundo

B. NÚCLEO DE LA POLÍTICA

B.1. Explicación del problema

Los drogodependientes son dependientes de la sustancia que consumen y, por tanto, irresponsables. Su situación de marginalidad y la delincuencia que generan es consecuencia directa de ese consumo.

Pese a su situación de dependencia, los usuarios de drogas son capaces de adoptar conductas responsables respecto a su salud y situación social. La marginalidad es anterior al consumo o es fruto de la política prohibicionista (precios desorbitados en el mercado negro, consumo en situaciones precarias por la presión policial, etc.)

B.2. Teoría de la acción.

3. La represión policial y la estigmatización social disuaden al consumidor de su actitud y contribuyen a que decida seguir un tratamiento de desintoxicación. Quienes no vayan obligatoriamente deben ser obligados a ello.

4. La marginalidad presiona al consumidor a perpetuarse en su situación. La eficacia del tratamiento depende de la voluntad del afectado y, en cualquier caso, es necesario buscar la estabilización de la salud y la situación social del toxicómano.

B.3. Prioridad respecto a las medidas a adoptar

3. Lo importante es fomentar las instituciones que llevan a la abstinencia y hacer que vayan a las mismas el mayor número de toxicómanos. Toda medida que facilite el consumo o que facilite la situación del consumidor ha de ser rechazada.
 4. Lo importante es la reducción del riesgo que experimentan los consumidores, estabilizando el estado de salud y la situación social de los mismos. La abstinencia, si se produce, es por añadidura, y la adopción de programas encaminados a la misma ha de ser voluntaria.
-

B.4. Capacidad de la sociedad para resolver el problema

3. La sociedad puede acabar logrando un mundo sin drogas si se es fiel y eficaz en la política de la represión.
 4. El uso de drogas es inevitable porque no sólo generan riesgos, sino también beneficios a los usuarios.
-

B.5. Participación conveniente (ONGs, empresas, Estado, Comunidades Autónomas, Entes Locales...)

C. ASPECTOS SECUNDARIOS O INSTRUMENTALES

C.1. Represión policial

1. Hay que perseguir igual al pequeño que al gran traficante
 2. Hay que centrarse en las grandes organizaciones de narcotraficantes
-

1. Sancionar penalmente el consumo
 2. Sancionar el consumo sólo administrativamente
 3. Despenalizar totalmente el consumo
-

C.2. Programas de asistencia

1. No a los programas de dispensación de metadona u otros sustitutivos con opiáceos
 2. Sí a los programas de dispensación de metadona u otros sustitutivos con opiáceos
-

1. No al reparto de jeringuillas 2. Sí al reparto de jeringuillas
-

1. No a los programas de información sobre drogas. 2. Sí a los programas de información
-

C.3. Acciones de investigación y evaluación de programas

C.4. Política en prisiones y con toxicómanos condenados a penas de prisión

3. Intervinientes

A continuación exponemos los listados de los actores cuyos discursos fueron estudiados por sus intervenciones en sede parlamentaria. La búsqueda de las intervenciones se hizo buscando por los vocablos: droga/s, estupefacientes, toxicómano/s, código penal, seguridad ciudadana, penitenciario/as, prisión/es, sida. Además, se analizaron todas las intervenciones de los actores que intervinieron en la Comisión Mixta para el Estudio de las Drogas.

No todas las intervenciones resultaron interesantes para poder deducir de las mismas la respuesta a alguno de los apartados recogidos en la plantilla de los sistemas de creencias. En esos casos, denominamos las intervenciones de ese actor como “no productivas” y añadimos las letras “N. P.” a continuación de la alusión al grupo parlamentario al que perteneció durante esa legislatura. Hay actores que no presentaron discursos “productivos” en el tema de drogas en algunas legislaturas, y, sin embargo, en otras, sí.

Leyenda de los grupos y partidos:

AIC: Agrupación Independiente de Canarias
C. C.: Coalición Canaria
CDS: Centro Democrático y Social
E. E.: Euskadiko Esquerra
G. M.: Grupo Mixto
G. S.: Grupo Socialista
G. P.: Grupo Popular
I.U.-I.C.: Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya
P. C.: Partido Comunista
P. D. P.: Partido Demócrata Popular
P. N. V.: Partido Nacionalista Vasco

II legislatura

ÁLVAREZ ÁLVAREZ, G. P.
BANDRÉS MOLET, G. M., E. E.
BARRERO LÓPEZ, G. S.
BARIONUEVO PEÑA, Ministro del Interior
CALERO RODRÍGUEZ, G. P., N. P.
CARRILLO SOLARES, G. M., P. C.
CASTRO FELICIANO, G. S., N. P.
CISNEROS LABORDA, G. Centrista, N. P.
CUESTA MARTÍNEZ, G. S.

GARCÍA AGUDÍN, Grupo Centrista, N. P.
GARCÍA RONDA, G. S., N. P.
GILA GONZÁLEZ, G. P., N. P.
GIL LÁZARO, G. P., N. P.
GORROÑO ARRIZABALAGA, Grupo Vasco (PNV), N. P.
GRANADOS CALERO, G. S., N. P.
GUERRERO GUERRERO, G. P., N. P.
HERRERO RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, G. P.
HUIDOBRO DÍEZ, G. P., N. P.
JIMÉNEZ VILLAREJO, Fiscal Especial para la Lucha contra la Droga
LEDESMA BARTRET, Ministro de Justicia
LLUCH MARTÍN, Ministro de Sanidad
LÓPEZ RIAÑO, G. S., N. P.
MARDONES SEVILLA, G. Centrista, N. P.
MONTESDEOCA SÁNCHEZ, G. P., N. P.
NAVARRETE MERINO, G. S.
NÚÑEZ PÉREZ, G. Centrista
ORTIZ GONZÁLEZ, G. Centrista, N. P.
PALACIOS ALONSO, G. S., N. P.
PEÑA SUÁREZ, G. P., N. P.
PÉREZ ROYO, G. M., P. C.
PILLADO MONTERO, G. P.
POL GONZÁLEZ, G. P., N. P.
RATO FIGAREDO, G. P., N. P.
RENAU I MANEN, G. S.
RODRÍGUEZ SAHAGÚN, G. M., CDS
RUIZ GALLARDÓN, G. P.
RUIZ JIMÉNEZ, Defensor del Pueblo
RUIZ SOTO, G. P., N. P.
SANABRIA ESCUDERO, G. P., N. P.
SOTILLO MARTÍ, G. S.
TORRES BOURSAULT, G. S., N. P.
TRÍAS DE BÉS, Minoría Catalana
VIZCAYA RETANA, Grupo Vasco (PNV)

III legislatura

ABAD FERNÁNDEZ, Fiscal Especial para la Lucha contra la Droga
APARICIO PÉREZ, Agrupación Partido Liberal, N. P.
BANDRÉS MOLET, G. Mixto, E. E.
BARRIONUEVO PEÑA, Ministro del Interior
BERNARDEZ ÁLVAREZ, G. Mixto, Coalición Galega, N. P.
BOTELLA CRESPO, Agrupación Partido Liberal
BUIL GIRAL, CDS
CAMUÑA SOLÍS, Grupo Mixto, N. P.
CAÑELLAS FONTS, Grupo Mixto, N. P.
CÁRCELES NIETO, G. P., N. P.
CARRERA I COMES, Minoría Catalana, N. P.
CASO GARCÍA, CDS

CAVERO LATAILLADE, PDP
CHAVES GONZÁLEZ, Ministro de Trabajo y Seguridad Social
CORCUERA CUESTA, Ministro del Interior
CORREAS PARRALEJO, G. S.
CUATRECASAS I MEMBRADO, Minoría Catalana, N. P.
CUESTA MARTÍNEZ, G. S., N. P.
DE SALAS MORENO, Minoría Catalana, N. P.
ESPASA OLIVER, IU-IC
FRAILE POUJADE, C.D.S., N. P.
GARCÍA VARGAS, Ministro de Sanidad y Consumo
GÓMEZ DE LAS ROCES, Grupo Mixto, N. P.
GRANADOS CALERO, G. S., N. P.
HIERRO SÁNCHEZ-PESCADOR, Subsecretario de Justicia
HINOJOSA I LUCENA, Minoría Catalana, N. P.
HUIDOBRO DÍEZ, G. P.
LEDESMA BARTRET, Ministro de Justicia
LÓPEZ RIAÑO, G. S.
LUNA GONZÁLEZ, G. S.
MIGUEL MARAÑÓN, Delegado del Gobierno para el PND
MARDONES SEVILLA, Grupo Mixto, N. P.
MÁRQUEZ ARANDA, Director General de Instituciones Penitenciarias
MENA-BERNAL ROMERO, G. P.
MOLDES FONTÁN, CDS, N. P.
MORENO GÓMEZ, IU-IC, N. P.
OLABARRÍA MUÑOZ, PNV
PELAYO DUQUE, G. S., N. P.
REBOLLEDO MACÍAS, G. P., N. P.
REVILLA RODRÍGUEZ, CDS
ROBLES OROZCO, G. P., N. P.
RUIZ GALLARDÓN, G. P., N. P.
RUIZ SOTO, Grupo Mixto, N. P.
SALARRULLANA DE VERDA, PDP
SALAS MORENO, Minoría Catalana, N. P.
SARTORIUS ÁLVAREZ DE LAS ASTURIAS BOHÓRQUEZ, IU-IC
SOLANA MADARIAGA, Director General del Ente Público de RTVE
SOLANS SOTERAS, Delegado del Gobierno para el PND
TAMAMES GÓMEZ, IU-IC, N. P.
TOCINO BISCAROLASAGA, G. P., N. P.
TRÍAS DE BES I SERRA, Minoría Catalana
VALLEJO RODRÍGUEZ, G. S., N. P.
ZUBIA ATXAERANDIO, PNV

IV legislatura

ALMEIDA CUESTA, IU-IC
ÁLVAREZ CEREBRO, Coordinador de la Comisión Regional sobre Drogas, de la Consejería de Integración social de la Comunidad de Madrid
ÁLVAREZ VARA, Director Técnico de la FAD
ANDREU ANDREU, IU-IC, N. P.

ARENAS BOCANEGRA, G. P., N. P.
ARQUERO OROZCO, G. P., N. P.
ASUNCIÓN HERNÁNDEZ, Secretario General Asuntos Penitenciarios
BALTÁ I LLOPART, CiU, N. P.
BALTASAR ALBESA, IU-IC, N. P.
BAÓN RAMÍREZ, G. P., N. P.
BARCELÓ PÉREZ, G. P.
CARDONA I VILA, CiU
CARRERA I COMES, CiU
CASTELLANO CARDALLIAGUET, IU-IC, N. P.
COLOM I FARRÁN, Director del Órgano Técnico de Drogodependencias de la Generalitat de Catalunya
COMAS ARNAU, Director Técnico de CREFAT
CORCUERA CUESTA, Ministro del Interior
CUATRECASAS I MEMBRADO, CiU, N. P.
CUESTA MARTÍNEZ, G. S.
DE LA CUADRA SALCEDO Y FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Ministro de Justicia
DE LORENZO FERRARA, Alcalde de Oviedo
DE PALACIO VALLE-LERSUNDI, G. P., N. P.
DE ZARATE Y PERAZA DE AYALA, CDS, N. P.
ESPASA OLIVER, IU-IC
FERNÁNDEZ DÍAZ, G. P.
FERNÁNDEZ SANZ, Ministra de Asuntos Sociales
GARCÍA CANDAU, Director General de Radio Televisión Española
GARCÍA ESPINOSA, G. S., N. P.
GARCÍA VALVERDE, Ministro de Sanidad y Consumo
GARCÍA VARGAS, Ministro de Sanidad y Consumo
GARCÍA-VILLOSLADA QUINTANILLA, Delegado del Gobierno PND
GATZAGAETXEBARRÍA BASTIDA, PNV, N. P.
GONZÁLEZ LIZONDO, G.M., U. Valenciana, N. P.
GRACIA PLAZA, G. S., N. P.
GRANADO MARTÍNEZ, G. S.
GRIÑÁN MARTÍNEZ, Ministro de Sanidad y Consumo
HINOJOSA I LUCENA, CiU, N. P.
LÓPEZ LÓPEZ, Presidente de la UNAT
LÓPEZ RIAÑO, G. S.
MARDONES SEVILLA, G.M., AIC, N. P.
MARTÍ CARRASCO, Presidente del Grupo IGIA
MARTÍNEZ BJORKMAN, G. S., N. P.
MARTÍNEZ NOVAL, Ministro de Trabajo y Seguridad Social
MARTÍNEZ SAIZ, G. P., N. P.
MASIP SEGARRA, Director General de Atención y Prevención de Drogodependencias, Consejería de Trabajo y Asuntos sociales del País Valenciano
MESA NODA, IU-IC, N. P.
MODOL I PIFARRE, G. S., N. P.
MOHEDANO FUERTES, G. S.
MONTESINOS GARCÍA, G. P., N. P.

MORÁN IGLESIAS, Responsable Autonómico de Drogodependencias,
Consejería de Sanidad y Consumo de Galicia
MÚGICA HERZOG, Ministro de Justicia
NÚÑEZ CASAL, IU-IC, N. P.
OLABARIA MONTEBERRÍA, PNV, N. P.
OLABARRIA MUÑOZ, PNV
OLIVER CHIRIVELLA, G. M., U. Valenciana, N. P.
ORSI LORENZI, Responsable Asociación Proyecto Hombre
OTAMENDI RODRÍGUEZ-BETHENCOURT, CDS, N. P.
PALACIOS ALONSO, G. S., N. P.
PASTOR LÓPEZ, Subsecretario de Justicia
PELAYO DUQUE, G. S., N. P.
PÉREZ GARCÍA-ARRÓSPIDE, Secretario General de Drogodependencias del
Gobierno Vasco
PILLADO MONTERO, G. P., N. P.
RAJOY BREY. G. P., N. P.
RAMALLO GARCÍA. G. P., N. P.
RATO FIGAREDO, G. P., N. P.
REBOLLO ÁLVAREZ-AMANDI, CDS, N. P.
RENAU I MANEN, G. S., N. P.
REVILLA RODRÍGUEZ, CDS
ROBLES OROZCO, G. P.
ROMERO LÓPEZ, G. S.
RODRÍGUEZ ZAPATERO, G. S., N. P.
SARTORIUS ÁLVAREZ DE LAS ASTURIAS BOHÓRQUEZ, IU-IC, N. P.
SOLANA MADARIAGA, Ministro de Educación y Ciencia
SOLANS SOTERAS, Delegado del Gobierno para el PND
SOLCHAGA CATALÁN, Ministro de Economía y Hacienda
SOUTO PAZ, CDS, N. P.
SUNYER CASADEVALL, Alcalde de Palafrugell
TEJEDOR BALLESTEROS, Alcalde del Prat de Llobregat
TRÍAS DE BES I SERRA, CiU, N. P.
VÁZQUEZ ROMERO, IU-IC
VENDRELL I DURÁN, IU-IC, N. P.
VERA FERNÁNDEZ-HUIDOBRO, Secretario de Estado para la Seguridad

V legislatura

ABAD PINILLOS, G. S., N. P.
ALBERDI ALONSO, Ministra de Asuntos Sociales
ÁLVAREZ GUTIÉRREZ, G. P., N. P.
AMADOR MILLÁN, Ministra de Sanidad y Consumo
ASTRAIN GALLA, Coordinador De la Comisión Permanente de la
Coordinadora de ONGs
ASUNCIÓN HERNÁNDEZ, Ministro del Interior
BAÓN RAMÍREZ, G. P., N. P.
BARRERO LÓPEZ, G. S., N. P.
BARRIOS CURBELO, G. P., N. P.
BASSETS RUTLLANT, CiU, N. P.

BECERRIL BUSTAMANTE, G. P., N. P.
BELLOCH JULBE, Ministro de Justicia
BERTRÁN I SOLER, CiU
CAMP I BATALLA, CiU, N. P.
CARDENAL DE ALEMANY, Director General de la Guardia Civil
CARDONA I VILA, CiU
CASAS I BEDOS, CiU, N. P.
CONDE DUQUE, Director General de la Policía
COTONER GOYENECHÉ, G. P., N. P.
CUENCA RICO, G. S., N. P.
DE LA ROCHA RUBI, G. S., N. P.
DEL CAMPO CASASUS, G. S., N. P.
FERNÁNDEZ FELGUEROSO, Secretaria de Estado de Asuntos Penitenciarios
GARCÍA CANDAU, Director General del Ente Público de RTVE
GARCÍA VARGAS, Ministro de Defensa
GARZÓN REAL, Delegado del Gobierno para el PND
GIL LÁZARO, G. P., N. P.
GIMENO ORTIZ, G. S., N. P.
GONZÁLEZ LIZONDO, G. M., N. P.
GRANADO MARTÍNEZ, G. S.
JIMÉNEZ REISUELOS, Presidente de la Unión Española de Asociaciones de Asistencia a Toxicómanos
LAGUNILLA ALONSO, G. S., N. P.
LANDETA ÁLVAREZ-VALDÉS, G. P., N. P.
LÓPEZ GARRIDO, IU-IC, N. P.
LÓPEZ RIAÑO, Delegado del Gobierno para el PND
MARDONES SEVILLA, C. C., N. P.
MARTÍNEZ MARTÍNEZ, G. S., N. P.
MARTÍNEZ SAIZ, G. P., N. P.
MAURICIO RODRÍGUEZ, C. C., N. P.
MÉNDEZ MARTÍNEZ, G. S., N. P.
MENÉNDEZ GONZÁLEZ, Coordinadora de la Comisión Permanente de la Coordinadora de ONGs
MONZÓN SUÁREZ, C. C., N. P.
MORENO DEL CUBILLO, G. P., N. P.
NÚÑEZ GARCÍA, Presidente de la Asociación Proyecto Hombre
OLABARRIA MUÑOZ, PNV
OLARTE CULLÉN, C. C., N. P.
PARRAS VÁZQUEZ, Secretario del Plan Nacional sobre el Sida
PILLADO MONTERO, G. P., N. P.
ROBLES OROZCO, G. P.
RODRÍGUEZ CALVO, G. S., N. P.
RODRÍGUEZ ZAPATERO, G. S.
ROMERO LÓPEZ, G. S., N. P.
SANTISO DEL VALLE, IU-IC
SERRA SERRACH, Vicepresidente Ejecutivo de la FAD
SUÁREZ PERTIERRA, Ministro de Educación y Ciencia
VÁZQUEZ ROMERO, IU-IC
VICENTE GARCÍA, G. S., N. P.
ZABALETA ARETA, G. S., N. P.

Bibliografía

ADELANTADO, J.; BRUGUÉ, Q.; GALLEGO, R.; GOMA, R.; LOSADA, A. y ROETTI, N. (2002), "Las políticas públicas autonómicas: capacidad de autogobierno y Estado de bienestar", en J. SUBIRATS y R. GALLEGO, eds., *Veinte años de autonomías en España. Leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

AGUILAR VILLANUEVA, L. F., estudio introductorio y edición (1992/2000a), *El estudio de las políticas públicas*. México, D. F.: Miguel Ángel Porrúa.

AGUILAR VILLANUEVA, L. F., estudio introductorio y edición (1992/2000b), *La hechura de las políticas*. México, D. F.: Miguel Ángel Porrúa.

ALBA, C. R. y VANACLOCHA, F. J., coords. (1997), *El sistema político local. Un nuevo escenario de gobierno*. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid y Boletín Oficial del Estado.

ALMOND, G. A. (1996/2001), "Ciencia política: la historia de la disciplina", en R. GOODIN y H.-D. KLINGEMANN, eds., *Nuevo Manual de Ciencia Política*. Madrid: Istmo.

ALMOND, G. A. y VERBA, S. (1963), *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton: Princeton University Press.

ALMOND, G. A. y VERBA, S. (1963/2001), "La cultura política", en A. BATLLE, ed. (1992/2001), *Diez textos básicos de ciencia política*. Barcelona: Ariel.

ÁLVAREZ JUNCO, J. (1994), "Movimientos sociales en España: del modelo tradicional a la modernidad postfranquista", en E. LARAÑA y J. GUSFIELD,

eds., *Los nuevos movimientos sociales. De la ideología a la identidad*. Madrid: CIS.

ALTHUSSER, L. (1969/1975), "El Estado y los aparatos ideológicos", en R. MORODO y M. PASTOR, eds., *Lecturas de Ciencia Política*. Madrid: Tucar.

ANDERSON, J. (1979), *Public Policy Making*. Nueva York: Holt, Rinhart and Winston.

APTER, D. E., ed. (1964), *Ideology and Discontent*. Nueva York y Londres: Free Press.

APTER, D. E. (1964), "Introduction: Ideology and Discontent", en D. E. APTER, ed., *Ideology and Discontent*. Nueva York y Londres: Free Press.

ARANA, X. (1998), "Delitos contra la salud pública y nuevo Código penal: fondeados en la misma darsena", en X. ARANA e I. MÁRKEZ, *Los agentes sociales ante las drogas*. Madrid: Dykinson.

ARANA, X. y MARKEZ I., coords. (1998), *Los agentes sociales ante las drogas*. Madrid: Dykinson.

ARANA X. y OLMO, R. DEL, comps. (1996), *Normas y cultura en la construcción de la "cuestión droga"*. Barcelona: Hacer.

ARBEX, C. (1991), *Censo sistemático de investigaciones sociológicas sobre drogas*. Madrid: Colegio Nacional de Doctores y Licenciados en Ciencias Políticas y Sociología.

ASPINWALL, M. D. y SCHNEIDER, G. (2000), "Same menu, separate tables: The institutionalist turn in policital science and the study of European integration", en *European Journal of Polticial Research* 38, 1-36.

AUREANO, G. R. (2001), *Drogas y democracia en los foros multilaterales*. Documento presentado en el seminario "Démocratie et gouvernance mondiale: quelles régulations pour le 21èm siècle?", organizado por el programa MOST de la UNESCO en ocasión del Foro Social Mundial (Porto Alegre, 29 y 30 de enero de 2001) [<http://www.UNESCO.org/most/wsfaureano.doc>, el 10 de noviembre de 2004].

AXELROD, R., ed. (1976), *Structure of Decision*. Princeton: Princeton University Press.

BALLART, X. y RAMIÓ, C. (2000), *Ciencia de la Administración*. Valencia: Tirant lo Blanch.

BAÑÓN I MARTÍNEZ, R., comp. (2003), *La evaluación de la acción y de las políticas públicas*. Madrid: Díaz de Santos.

BAÑÓN I MARTÍNEZ, R. (2003), “La evaluación de la acción pública como responsabilidad democrática”, en R. BAÑÓN I MARTÍNEZ, comp., *La evaluación de la acción y de las políticas públicas*. Madrid: Díaz de Santos.

BAÑÓN, R.; CABALLERO V. y SÁNCHEZ MEDERO, G. (2003), “Evaluación de la acción y de las políticas públicas. Una visión desde la bibliografía”, en R. BAÑÓN I MARTÍNEZ, comp., *La evaluación de la acción y de las políticas públicas*. Madrid: Díaz de Santos.

BAÑÓN, R.; RAMOS, J. A. y TAMAYO, M. (1997), “Sistema de relaciones intergubernamentales y legitimidad de la acción pública en el Estado de las autonomías”, en C. ALBA y F. J. VANACLOCHA, coords., *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid y Boletín Oficial del Estado.

BARNETT, R. E. (1990), “Una cura para la adicción a la legislación antinarcóticos. Efectos secundarios nocivos de la prohibición legal”, en R. HAMOWY, ed., *Tráfico y consumo de drogas. Consecuencias de su control por el gobierno*. Madrid: Unión Editorial.

BARRIGA LÓPEZ, F. (1995), *¿Legalización de las drogas?*. Quito: Grupo de Observadores Latinoamericanos e Instituto Ecuatoriano de Estudios para las Relaciones Internacionales.

BARTOLINI, S. (1988), “Metodología de la investigación política”, en G. PASQUINO, comp., *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Alianza.

BATLLE, A., ed. (1992/2001), *Diez textos básicos de ciencia política*. Barcelona: Ariel.

BAUMGARTNER, F. R. y JONES, B. D. (1993), *Agendas and instability in American politics*. Chicago y Londres: The University of Chicago Press.

BELTRÁN BALLESTE, E. (1990), *Breve historia social y jurídica del consumo y tráfico de drogas*. Valencia: Fundación Universitaria San Pablo CEU.

BENNETT, C. J. y HOWLETT, M. (1992), “The lessons of learning: Reconciling Theories of policy learning and policy change”, en *Policy Sciences* 25, 275-294.

BENTLEY, A. F. (1908), *The Process of Government*. Chicago: University of Chicago Press.

BENZO SAINZ, I. (1992), *Régimen de distribución de competencias entre le Estado y las Comunidades Autónomas*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.

BERGERON H.; SUREL, Y. y VALLUY, J. (1998), “L’Advocacy Coalition Framework. Une contribution au renouvellement des études de politiques publiques?” en *Politix* 41, 195-223.

BERJANO, E; GARCÍA, E.;GARCÍA, F. y MUSITU, G. (1990), "Imagen de las drogas en los medios de comunicación social", en G. MUSITU, comp., *Procesos psicosociales básicos*. Barcelona: PPU.

BLAS, A. de y PASTOR, J., dir. (1992), *Fundamentos de ciencia política*. Madrid: UNED.

BLYTH, M. M. (1997), "Any More Bright Ideas?", en *Comparative Politics* 29, 2, 229-250.

BOBBIO, N. (1977/1993), *Igualdad y libertad*. Barcelona: Paidós e Instituto de Ciencias de la Educación de la Universidad Autónoma de Barcelona.

BOBBIO, N. (1995/1998), *Derecha e izquierda*. Madrid: Taurus.

BOIX, C. (1996), *Partidos políticos, crecimiento e igualdad. Estrategias económicas conservadoras y socialdemócratas en la economía mundial*. Madrid: Alianza.

BOTELLA, J. (1997), "En torno al concepto de cultura política: dificultades y recursos", en P. CASTILLO e I. CRESPO, eds., *Cultura política. Enfoques teóricos y análisis empíricos*. Valencia: Tirant lo Blanch.

BRAU, J. L. (1968/1972) *Historia de las drogas*. Barcelona: Bruguera.

BRAUN, D. y BUSCH, A., eds. (1999), *Public Policy and Political Ideas*. Cheltenham y Northampton: Edward Elgar.

BURSTEIN, P. (1991), "Policy Domains: Organization, Culture, and Policy Outcomes", en *Annual Review of Sociology* 17, 327-350

CABRERA BONET, R. y TORRECILLA JIMÉNEZ, J. M., coords. (1998), *Manual de drogodependencias*. Madrid: Cauce editorial, Agencia antidroga de la Comunidad de Madrid y Delegación del Gobierno para el PND.

CALVIN, C. y VELASCO, J. (1997), "Las ideas y el proceso de conformación de las políticas públicas: una revisión de la literatura", en *Política y Gobierno* 4, 1, 169-188.

CANALES ALIENDE, J. M. (1997), "La reorientación y revitalización de los gobiernos locales en España", en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* 10, 67-74.

CAPLAN, N. S.; MORRISON, A. y STAMBAUGH, R. J. (1975), *The Use of Social Science Knowledge on Policy Decisions at the National Level: a Report to Respondents*. Ann Arbor: Institute for Social Research (University of Michigan).

CAPO GIOL, J. (1994), "Oposición y minoría en las legislaturas socialistas", en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 66, 91-113.

CAPO GIOL, J. (2003), "¿Gobiernos de mayoría y minoría en España? Una clasificación engañosa y algunas consecuencias para un enfoque teórico", ponencia presentada en el VI Congreso de la AECPA, del 18 al 20 de octubre en Barcelona.

CARDONA, J. (1998), "La salud pública en período de crisis", en *Revista Facultad Nacional Salud Pública* 16, 1, 77-90.

CARRILLO, E. y TAMAYO, M. (2004), "Los determinantes de la agenda pública", ponencia presentada en el *IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, en Madrid del 2 al 4 de noviembre.

CASTILLO CASTILLO, J. (1986), "La función social del castigo: el caso de la prohibición legal del consumo de 'droga'", en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 34, 7-22.

CASTILLO, P. e CRESPO, I. (1997), *Cultura política. Enfoques teóricos y análisis empíricos*. Valencia: Tirant lo Blanch.

CHAQUÉS BONAFONT, L. (2004), *Redes de políticas públicas*: Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

CIS (1986), *Actitudes y comportamiento de los españoles ante el tabaco, el alcohol y las drogas*. Madrid: CIS. Estudios y Encuestas 2.

CIS (1995), *Seguridad ciudadana*. CIS (1995-1996), *demanda de seguridad ciudadana*. CIS (1996), *Tolerancia y aceptación social* [<http://localhost/webcis/boletín/1/est4.html>; <http://localhost/webcis/boletín/4/est2.html>; <http://localhost/webcis/boletín/5/est1.html>, el 31/07/2003].

Coalición Internacional de ONG para una Política de Drogas Justa y Eficaz (2000), *Carta abierta a la segunda conferencia de la Unión Europea sobre política de drogas*. Bruselas: 28-29 febrero [<http://www.encod.org/careu.htm>, el 23 de julio de 2004].

COHEN, M.; MARCH, J. G. y OLSEN, J.P. (1972), "A Garbage Can Theory of Organizational Choice", en *Administrative Science Quarterly* 17, 1-25

COMAS ARNAU, D. (1986), "La medida de la incidencia, prevalencia y problemas causados por drogas ilegales", en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 34, 57-81.

COMAS ARNAU, D. (1990), "Las drogas en la sociedad española", en S. GINER, ed., *España y sociedad política*. Madrid: Espasa Calpe.

COMAS ARNAU, D. (1992a), "La política social en drogodependencias", en L. MORENO y M. PÉREZ YRUELA, *Política social y Estado del bienestar*. Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales.

COMAS ARNAU, D. (1992b), "Las actitudes y opiniones de los ciudadanos", en *Boletín sobre drogodependencias de CREFAT* 12, 4-5.

COMAS ARNAU, D. (1993), "La necesidad de modelos teóricos ante los resultados de las investigaciones realizadas desde 1980", en Varios Autores, *Drogodependencias: perspectivas sociológicas actuales*. Madrid: Colegio Nacional de Doctores y Licenciados en Ciencia Política y Sociología.

COMAS ARNAU, D. (1994), "La investigación empírica sobre drogas en España", en D. COMAS ARNAU, *Los jóvenes y el Uso de Drogas en la España de los Años 90*. Madrid: Instituto de la Juventud.

COMAS ARNAU, D. (1994), *Los jóvenes y el uso de drogas en la España de los años 90*. Madrid: Instituto de la Juventud.

COMAS ARNAU, D. (1996), "Representación social y estrategias sobre drogas: el caso español" en *Libro de ponencias: aprender y cambiar: Balance y perspectivas de futuro de la intervención sobre drogas en Europa: II jornadas europeas de Itaca celebradas en Barcelona los días 23 al 25 de noviembre de 1995*. Barcelona: S.N.

COMAS ARNAU, D. (1998), "Representación social sobre las drogas como variable dependiente en los diseños de intervención", en *V Encuentro nacional sobre drogodependencias y su enfoque comunitario*. Cádiz: Centro provincial de drogodependencias.

Comisiones Obreras (1988), *La actitud de las empresas españolas ante el alcohol y otras drogas*. Madrid: Confederación Sindical de Comisiones Obreras.

CONSIDINE, M. (2005), *Making Public Policy*. Cambridge: Polity Press

CONVERSE, P. E. (1964), "The Nature of Belief Systems in Mass Publics", en D. Apter, ed.: *Ideology and Discontent*. Nueva York y Londres: The Free Press.

CORTES GENERALES (1996), *El problema de la droga. Informe aprobado por la Comisión Mixta*. Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados.

COSTA, P. O.; TORNERO, J. M. y MONTERO, M. D. (1988), "La información sobre 'Droga' en la televisión en España", en *Comunidad y Drogas* 10, 31-45.

COURTWRIGHT, D. (2002), *Las drogas y la formación del mundo moderno. Breve historia de las sustancias adictivas*. Barcelona: Paidós

DAHL, R. A. (1982/1991), *Los dilemas del pluralismo democrático. Autonomía versus control*. México, D. F.: Consejo Nacional para la Cultura y el Arte y Alianza.

DAWSON, R. y ROBINSON, J. (1963), "Interparty Competition, Economic Variables, and Welfare Policies in the American States", en *Journal of Politics* 25, 2, 265-289.

De TORRES, S. (2004), "Política europea en materia de drogas", en *Zambon* (<http://www.zambon.es/areasterapeuticas/04drogodependencias/01coloquios/02selección/num01/01articulo.htm>, el 23 de julio de 2004).

De VICENTE MONJO, P. (1984), "Tráfico de drogas en y por España", en *La droga y la juventud*. Madrid: Karpos

Del ÁGUILA, R. Y MONTORO, R. (1984), *El discurso político de la transición española*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

DELEON, P. (1999), "The Stages Approach to the Policy Process. What Has It Done? What Is It Going?" en P. A. SABATIER, ed.: *Theories of Policy Process*. Boulder: Westview Press.

DIAMOND, L. (1997), "Repensar la sociedad civil", en *Metapolítica* 1, 2, 185-198.

DÍAZ-SALAZAR, R. (1993), "La transición religiosa de los españoles", en R. DÍAZ-SALAZAR y S. GINER, comps., *Religión y sociedad en España*. Madrid: CIS.

DÍAZ-SALAZAR, R. y GINER, S., comps. (1993), *Religión y sociedad en España*. Madrid: CIS.

DÍEZ NICOLÁS, J. (1990), "Prólogo", en R. INGLEHART: *El cambio cultural en las sociedades industriales avanzadas*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas y Siglo XXI.

DÍEZ NICOLÁS, J. (1988/1991), "La población española", en S. GINER, dir., *España*. Madrid: Espasa Calpe.

DOHRN, N. (1996), "La Unión Europea y la política de drogas. Hacia un marco de investigación sobre cuestiones externas y transfronterizas", en X. ARANA y R. DEL OLMO, comps., *Normas y cultura en la construcción de la "cuestión droga"*. Barcelona: Hacer.

DOWDING, K. (1995), "Model or Metaphor? A Critical Review of the Policy Network Approach", en *Political Studies* 43, 1, 136-158.

DOWDING, K. (2000), "How not to use evolutionary theory in politics: a critique of Peter John", en *British Journal of Politics and International Relations* 2, 1, 72-80.

DUNN, W. (1980), "The Two-Communities Metaphor and Models of Knowledge Use", en *Knowledge* 1, 515-536.

DURKHEIM, E. (1893/1993), *La división del trabajo social*, Vol. I. Barcelona: Planeta-De Agostini.

EASTON, D. (1953), *The political system: An inquiry into the state of political science*. Nueva York: Knopf.

EASTON, D. (1965a), *Systems Analysis of Political Life*. Nueva York: John Wiley and Sons

EASTON, D. (1965b/1982), *Esquema para el análisis político*. Buenos Aires: Amorrortu.

EASTON, D. (1974), "Ciencia Política", en D. L. SILLS, dir., *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*. Madrid: Aguilar.

EASTON, D. (1965/2001), "Categorías para el análisis sistémico de la política" (capítulo traducido de *A Framework for Political Analysis*), en A. BATLLE, ed., *Diez textos básicos de ciencia política*. Barcelona: Ariel.

ECCLESHALL, R.; GEOGHEGAN, V.; JAY, R. y WILFORD, R. (1984/1993), *Ideologías políticas*. Madrid: Tecnos.

EDWARDS, G. y ARIF, A., eds. (1981), *Los problemas de la droga en el contexto sociocultural. Una base para la formulación de políticas y la planificación de programas*. Ginebra: Organización Mundial de la Salud.

ELZO, J., coord. (1992), *Delincuencia y drogas. Análisis jurídico y sociológico de sentencias emitidas en las audiencias provinciales y en los juzgados de la Comunidad Autónoma Vasca*. Vitoria-Gasteiz: Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.

ELZO, J. (1993), "Dificultades para una explicación unifactorial", en VV. AA., *Las drogodependencias: perspectivas sociológicas actuales*. Madrid: Colegio Nacional de Doctores y Licenciados en Ciencia Política y Sociología.

ESCOHOTADO, A. (1989/1990a), *Historia general de las drogas 1*. Madrid: Alianza.

ESCOHOTADO, A. (1989/1990b), *Historia general de las drogas 3*. Madrid: Alianza.

ESCOHOTADO, A. (1989/1992), *Historia general de las drogas 2*. Madrid: Alianza.

ESCOHOTADO, A. (1990/1992), *El libro de los venenos*. Madrid: Mondadori.

ESCOHOTADO, A. (1991), "Aspectos históricos e internacionales", en A. ESCOHOTADO, A. BARATTA, S. GONZÁLEZ, M. ESCRIBANO, J.

- ZARAGOZA, C. GONZÁLEZ Y J. FUNES, *¿Legalizar las drogas? Criterios para el debate*. Madrid: Editorial Popular.
- ESCOHOTADO, A. (1992a), *Para una fenomenología de las drogas*. Madrid: Mondadori.
- ESCOHOTADO, A. (1994), *Las drogas. De los orígenes a la prohibición*. Madrid: Alianza.
- ESCOHOTADO, A. (1992/1995), *Aprendiendo de las drogas. Usos, abusos, prejuicios y desafíos*. Barcelona: Anagrama.
- ESCOHOTADO, A. (1996), *Historia elemental de las drogas*. Barcelona: Anagrama.
- ESCOHOTADO, A.; BARATTA, A; GONZÁLEZ NAVARRO, S.; ESCRIBANO, M.; ZARAGOZA, J. A.; GONZÁLEZ ZORRILLA, C. y FUNES, J. (1991), *¿Legalizar las drogas?: Criterios para el debate*. Madrid: Editorial Popular.
- ESCRIBANO RIEGO, M. (1991), "Los mercados de droga ilegales", en *Revista Económica* 8, 100-109.
- EVANS, P.; RUERCHEMEYER, D. y SKOCPOL, TH., comps. (1985), *Bringing The State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.
- ECCLESHALL, R.; GEOGHEGAN, V.; JAY, R. y WILFORD, R. (1984/1993), *Ideologías políticas*. Madrid: Tecnos.
- FENGER, M. Y KLOK, P. (2001), "Interdependency, beliefs, and coalition behavior: A contribution to the advocacy coalition framework", en *Policy Sciences* 34, 157-170.
- FERRATER MORA, J., nueva edición a cargo de J. M. TERRICABRAS, (1994), *Diccionario de filosofía*. Barcelona: Ariel.
- FISCHER, F. y FORESTER, J., eds. (1993), *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Durham y Londres: Duke University Press.
- FREIXAS SANTFELIU, F. (1994), "Perspectiva médica y consecuencias sociales de la restricción de estupefacientes", en *Adicciones* 6, 4, 373-388.
- FREUND, J. (1986), *Sociología de Max Weber*. Barcelona: Península.
- FRIEDMAN, M. (1972), "Prohibition and Drugs", en *Newsweek*, 1 de mayo.
- FRIEDMAN, M. (1998), "There's No Justice in the War on Drugs", en el *New York Times*, 11 de enero.

FROJAN PARGA, M. X.; RUBIO, R. y B. PERIS (1994), "La imagen de la droga en la prensa española (1988-1992)", en *Revista Española de Drogodependencias* 19, 3, 191-204.

FUNDACIÓN DE AYUDA CONTRA LA DROGADICCIÓN (1993), *Los siete primeros años, 1986-1993*. Madrid: F.A.D

FUNDACIÓN DE CIENCIAS DE LA SALUD (1999), *Las drogas a debate: ética y programas de sustitución*. Madrid: Edición Doce Calles.

FUNES, J. (1996), *Drogas y adolescentes*. Madrid: Aguilar.

FUSI AIZPÚRUA, J. P. (2000), "La era socialista (1982-1996)", en J. M. JOVER ZAMORA. G. GÓMEZ-FERRE y J. P. FUSI AIZPÚRUA: *España: sociedad, política y civilización (siglos XIX y XX)*. Barcelona: Areté.

GAMELLA, J. F. Y Meneses, C. (1993), "Estrategias etnográficas en el estudio de poblaciones ocultas: censo intensivo de los heroinómanos de cuatro barrios de Madrid", en *Las drogodependencias: perspectivas sociológicas actuales*, Madrid: Colegio Nacional de Doctores y Licenciados en Ciencias Políticas y Sociología.

GAMELLA, J. F., dir. (1997), *Drogas de síntesis en España. Patrones y tendencias de su adquisición y consumo*. Madrid: PND.

GARCÍA DELGADO, J. L., dir. (1989/1991), *España, economía*. Madrid: Espasa Calpe.

GARCÍA GUERRERO, J. L. (1996), *Democracia representativa de partidos y grupos parlamentarios*. Madrid: Congreso de los Diputados.

GARCÍA MÁZ, M. P. (2000), "Marco de las políticas de prevención desde las ONGS", en *Congreso europeo sobre prevención de las drogodependencias*. Madrid: Delegación del Gobierno para el PND.

GARCÍA SÁNCHEZ, E. (2005), *La evaluación de programas de reforma educativa en España. Tres estudios de caso desde un enfoque de metaevaluación*. Madrid: Servicio de Publicaciones de la Universidad Complutense (edición en CD-ROM).

GARCÍA-PELAYO, M. (1977/1994), *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Madrid: Alianza.

GARZÓN, B. y MEGÍAS, E. (1997), *Narco*. Valencia: Germania.

GARZÓN VALDÉS, E. (1987), "¿Es éticamente justificable el paternalismo jurídico?", en E. GARZÓN VALDÉS (1993), *Derecho, ética y política*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

GARZÓN VALDÉS, E. (1993), *Derecho, ética y política*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

GIDDENS, A. (1979), *Central Problems in Social Theory. Action, Estructure and Contradiction in Social Analysis*. Berkeley-Los Ángeles: University of California Press.

GIL CREMADES, R. (1993), *Régimen de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Legislación Penal, Penitenciaria y Procesal*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.

GINER, S., dir. (1988/1991), *España*. Madrid: Espasa Calpe.

GINER, S., ed. (1990), *España y sociedad política*. Madrid: Espasa Calpe.

GOMÀ, R. (1995), "Integración supranacional y políticas públicas: la europeización desigual de las políticas sociales", en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* 4, 67-80.

GOMÀ, R. y SUBIRATS, J., coords. (1998), *Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*. Barcelona: Ariel.

GONZÁLEZ, C. J.; J. FUNES; S. GONZÁLEZ, I. MAYOL y O. ROMANÍ (1989), *Repensar las drogas*. Barcelona: Grupo Igia.

GONZÁLEZ DURO, E. (1979), *Consumo de drogas en España*. Madrid: Editorial Villalar.

GOODIN, R. y KLINGEMANN, H.-D., eds. (2001), *Nuevo Manual de Ciencia Política*. Madrid: Istmo.

GORMLEY, W. (1983), *The Politics of Public Utility Regulation*. Pittsburgh: Universtiy of Pittsburg Press.

GRUPO DE ESTUDIOS DE POLÍTICA CRIMINAL (1992), *Una alternativa a la actual política criminal sobre drogas*.

GUNTHER, R. (1997), "El impacto del cambio de régimen sobre las políticas públicas: el caso de España", en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* 9, 3-28.

GURIDI, L. (1998), "Economía de la droga y políticas públicas: un enfoque global", en X. ARANA e I. MÁRKEZ, coords., *Los agentes sociales ante las drogas*. Madrid: Dykinson

GUSFIELD, J. R. (1967), "Moral passage: the symbolic process in public designations of deviance", en *Social Problems* 15, 2, 175-188.

GUTIÉRREZ ROSA, A. (1991), "La responsabilidad civil (asociacionismos) en drogodependencias", en *Revista de Servicios Sociales y Política Social* 24, 25-59.

HAAS, P. M. (1992), "Introducción: epistemic communities and international policy co-ordination", en *International Organisation* 49, 1, 1-35.

HALL, P. A. (1986), *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*. Nueva York: Oxford University Press.

HALL, P. A. (1988), "Policy paradigms, social learning and the state", *paper* presentado a la Asociación Internacional de Ciencia Política, en Washington D. C.

HALL, P. A., ed. (1989), *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations*. Princeton: Princeton University Press.

HALL, P. A. (1993), "Policy Paradigms, Social Learning, and the State. The Case of Economic Policymaking in Britain", en *Comparative Politics* 25, 3, 275-296.

HALL, P. A. y TAYLOR, R. C. R. (1996), "Political Science and the Three New Institutionalisms", en *Political Studies* 44, 936-957

HAMOWY, R., ed (1990/1991), *Tráfico y consumo de drogas. Consecuencias de su control por el gobierno*. Madrid: Unión Editorial.

HART, H. L. A. (1962/1981), *Law, Liberty and Morality*. Londres y Oxford: Oxford University Press.

HAY, C. y WINCOTT, D. (1998), "Structure, Agency and Historical Institutionalism", en *Political Studies* 46, 951-957.

HECLO, H. (1972), "Policy Analysis", en *British Journal of Political Science* 2, 83-108.

HECLO, H. (1974), *Modern Social Politics in Britain and Sweden. From Relief to Income Maintenance*. New Haven/Londres. Yale University Press.

HECLO, H. (1978), "Issue Networks and the Executive Establishment", en A. KING, ed., *The new American political system*. Washington D. C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research.

HENMAN, A. (1996), "¿Reducción o agravación del daño? El impacto, en los países en desarrollo, de la política de drogas de los países desarrollados", en X. ARANA y R. DEL OLMO, comps., *Normas y cultura en la construcción de la "cuestión droga"*. Barcelona: Hacer.

HERNÁNDEZ, J., coord. (2000), *Medios de comunicación y drogodependencias. Actuar es posible*. Madrid: PND, Ministerio del Interior.

HERNÁNDEZ BRAVO DE LAGUNA, J. (1984), "Algunas consideraciones en torno a la necesidad de los partidos políticos y su reconocimiento constitucional", en *Anales de la Universidad de La Laguna* 10, 1, 141-198.

HILL, K. Q. (1997), "In Research of Policy Theory", en *Policy Currents* 7, 1-9.

HILL, M. y HUPE, P. (2002), *Implementing public policy*. Londres-Thousand Oaks- Nueva Delhi: Sage.

HOFFERBERT, R. (1974), *The Study of Public Policy*. Indianapolis: Bobbs-Merrill.

HUALDE, G. (1991), "Introducción", en A. ESCOHOTADO, A. BARATTA, S. GONZÁLEZ, M. ESCRIBANO, HJ. ZARAGOZA, C. GONZÁLEZ Y J. FUNES, *¿Legalizar las drogas? Criterios para el debate*. Madrid: Editorial Popular.

HUERTAS Y GARCÍA ALEJO, Rafael (1987), "Búsqueda de paraísos y evasión de realidades: la droga en el siglo XIX", en *Historia* 16, extra.

IBÁÑEZ LÓPEZ, P. y SENRA VARELA, M. P. (1998), "Aspectos psicosanitarios y perspectivas de futuro del drogodependiente", en *Revista de Ciencias de la Educación* 176, 453-465.

IBÁÑEZ SOLAZ, M. F., dir, (2003), *Drogodependencias y derecho*. Madrid: Consejo General del Poder Judicial.

IBARRA, P.; GOMA, R.; GONZÁLEZ, R. y MARTÍ, S. (2002), "Movimientos sociales, políticas públicas y democracia radical: algunas cuestiones introductorias", en P. IBARRA, S. MARTÍ y R. GOMA, coords., *Creadores de democracia radical. Movimientos sociales y redes de políticas públicas*. Barcelona: Icaria.

IBARRA, P.; MARTÍ, S. y GOMA, R., coords. (2002), *Creadores de democracia radical. Movimientos sociales y redes de políticas públicas*. Barcelona, Icaria.

IGLESIAS DE TUSSEL, J., dir. del capítulo (1994), "Familia", en M. JUÁREZ, dir., *V Informe Sociológico sobre la situación social en España*. Madrid: Fundación FOESSA.

INCHAURRAGA, S., comp. (1999/2001a), *Drogas y políticas públicas. El modelo de reducción de daños*. Buenos Aires: Espacio.

INCHAURRAGA, S. (1999/2001b), "La reducción de daños en Argentina: necesidades, mitos y obstáculos", en S. INCHAURRAGA, comp., *Drogas y políticas públicas. El modelo de reducción de daños*. Buenos Aires: Espacio.

INE: *Tendencias Demográficas durante el siglo XX en España*. Madrid: Universidad de Sevilla e INE.

INGLEHART, R. (1990), *El cambio cultural en las sociedades industriales avanzadas*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas y Siglo XXI.

INGLEHART, R. (2000), *Modernización y postmodernización. El cambio cultural, económico y político en 43 sociedades*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

JELSMA, M. (2000), "Breve Historia de la Guerra Química y Biológica contra las Drogas", ponencia presentada en las Universidades Andina Simón Bolívar (Quito) y Nacional de Colombia (Bogotá). [<http://www.tni.org/archives/jelma/breve.htm>, el 1 de septiembre de 2004].

JELSMA, M. (2003), "Las drogas en el sistema de la ONU: la historia no escrita de la Sesión Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas (UNGASS) sobre el problema mundial de las drogas", en *The Transnational Institute* [www.tni.org/archives/jelsma/un-s.pdf, el 7 de mayo de 2004].

JENKINS-SMITH, H. C. (1988), "Analytical debates and policy learning; analysis and change in the federal bureaucracy", en *Policy Sciences* 21, 169-212

JENKINS-SMITH, H. C. (1990), *Democratic Politics and Policy Analysis*. Pacific Grove: Brooks/Cole.

JENKINS-SMITH, H. C. y ST. CLAIR, G. K. (1993), "The Politics of Offshore Energy: Empirically Testing the Advocacy Coalition Framework", en P. A. SABATIER y H. C. JENKINS-SMITH, eds., *Policy Change and Learning: An advocacy coalition approach*. Boulder: Westview Press.

JENKINS-SMITH, H. C. y SABATIER, P. A. (1993a), "The Study of Public Policy Process", en P. A. SABATIER y H. C. JENKINS-SMITH, eds., *Policy Change and Learning: An advocacy coalition approach*. Boulder: Westview Press.

JENKINS-SMITH, H. C. y SABATIER, P. A. (1993b), "The Dynamics of Policy-Oriented Learning", en P. A. SABATIER y H. C. JENKINS-SMITH, eds., *Policy Change and Learning: An advocacy coalition approach*. Boulder: Westview Press.

JENKINS-SMITH, H. C. y SABATIER, P. A. (1993c), "Methodological Appendix: Measuring Longitudinal Change in Elite Beliefs Using Content Analysis of Public Documents", en P. A. SABATIER y H. C. JENKINS-SMITH, eds., *Policy Change and Learning: An advocacy coalition approach*. Boulder: Westview Press.

JENKINS-SMITH, H. C. y SABATIER, P. A. (1994), "Evaluating the advocacy coalition framework", en *Journal of Public Policy* 14, 175-203

JEREZ MIR, M. (1999), *Ciencia política, un balance de fin de siglo*. Madrid: Centro de Estudios políticos y Constitucionales.

JIMÉNEZ FRISUELOS, J. I. (1998). "El movimiento social solidario (organizaciones no gubernamentales y no lucrativas)", en *V Encuentro nacional sobre drogodependencias y su enfoque comunitario*. Cádiz: Centro Provincial de Drogodependencias.

JOHN, P. (1998/2000), *Analysing Public Policy*. Londres y Nueva York: Continuum.

JOHN, P. (1999), "Ideas and interests; agendas and implementation: an evolutionary explanation of policy change in British local government finance", en *British Journal of Politics and International Relations* 1, 1, 39-62.

JOHN, P. (2000), "The uses and abuses of evolutionary theory in political science: a reply to Allan McConnell and Keith Dowding", en *British Journal of Politics and International Relations* 2, 1, 89-94

JONES, C. (1977), *An Introduction to the Study of Public Policy*. Belmont, CA: Wadsworth.

JORDAN, G. (1981), "Iron Triangles, woolly corporatism and elastic nets: images of policy process", en *Journal of Public Policy*, 1, 95-123.

JORDAN, G. (1990a), "The Pluralism of Pluralism: An Anti-theory", en *Political Studies* 38, 2, 286-301.

JORDAN, G. (1990b), "Policy Community Realism versus 'New' Institutionalism ambiguity", en *Political Studies* 38, 3, 470-484

JORDANA, J. (1995), "El análisis de los *policy networks*: ¿Una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado?", en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* 3, 77-89.

JOSHI JUBERT, U. (1999), *Los delitos del tráfico de drogas I. Un estudio analítico del artículo 368 del Código Penal*. Barcelona: J. M. Bosch Editor.

JOVER ZAMORA, J. M.; GÓMEZ-FERRE, G. y FUSI AIZPÚRUA, J. P. (2000), *España: sociedad, política y civilización (siglos XIX y XX)*. Barcelona: Areté.

JUÁREZ M., dir. (1994), *V Informe Sociológico sobre la situación social en España*. Madrid: Fundación FOESSA.

JUÁREZ, J. y RENES AYALA, V., dirs. del capítulo (1994), "Población, estructura y desigualdad social", en M. JUÁREZ, dir., *V Informe Sociológico sobre la situación social en España*. Madrid: Fundación FOESSA.

JULIÁ, S. (1999), *Un siglo de España. Política y sociedad*. Madrid: Marcial Pons.

KAHNEMAN, D.; SLOVIC, P. y TVERSKY, A. (1982), *Judgment Under Uncertainty*. Cambridge: Cambridge University Press.

KELSEN, H. (1963/1980), "Formación de la voluntad en la democracia moderna", en K. LENK y F. NEUMANN, eds. (1968/1990), *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*. Barcelona: Anagrama.

KINGDON, J. W. (1984/1995), *Agendas, alterantives, and public policies*. Nueva York: Longman.

KOPP, P. (1998), "Organización del tráfico de droga y eficacia de la represión", en Z. ARANA e I. MÁRKEZ, coords., *Los agentes sociales ante las drogas*. Madrid: Dykinson.

KRAMER, J. F. y D. C. CAMERON (1975), *Manual sobre la dependencia de las drogas*. Ginebra: OMS.

KÜEBLER, D. (1999), "Ideas as Catalytic elements for Policy Change: Advocacy Coalitions and Drug Policy in Switzerland", en D. BRAUN y A. BUSCH, eds., *Public Policy and Political Ideas*. Cheltenham y Northampton: Edward Elgar.

KÜEBLER, D. (2000), *Politique de la drogue dans les villes suisses entre ordre e santé. Analyse de conflits de mise en oeuvre*. París y Montreal: L'Harmattan.

KÜEBLER, D. (2001), "Understanding policy change with the advocacy coalition framework: an application to swiss drug policy", en *Journal of European Public Policy* 8, 4, 623-641.

KUHN, T. S. (1962/1995), *La estructura de las revoluciones científicas*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.

La Casa Blanca (2003), *Estrategia Nacional para el Control de las Drogas*. Washington.

LAIZ, C. (2002), "Los movimientos reivindicativos clásicos. El movimiento obrero", en P. ROMÁN y J. FERRI, eds., *Los movimientos sociales. Conciencia y acción de una sociedad politizada*. Madrid: Consejo de la Juventud de España.

LAKATOS, I. (1971), "History of science and its rational reconstructions", en *Boston Studies in the Philosophy of Science* 8, 42-134.

LAMO DE ESPINOSA, E. (1983), "Contra la nueva prohibición: los límites del Derecho Penal en materia de tráfico y consumo de estupefacientes", en *Boletín de Información del Ministerio de Justicia* 1033, 3-21.

LAPORTA, F. J. (1992), "Ética y política social", en L. MORENO y M. PÉREZ YRUELA, comps., *Política social y Estado del Bienestar*. Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales.

LARAÑA RODRÍGUEZ-CABELLO, E. (1986), "Las drogas como problema social: tipologías y políticas de tratamiento", en *Revista española de Investigaciones Sociológicas* 34, 83-109.

LARAÑA, E. y GUSFIELD, J., eds. (1994), *Los nuevos movimientos sociales. De la ideología a la identidad*. Madrid: CIS.

LASSWELL, H. D. (1951/2000a), "La orientación hacia las políticas", en L. F. AGUILAR VILLANUEVA, estudio introductorio y edición, *El estudio de las políticas públicas*. México, D. F.: Miguel Ángel Porrúa

LASSWELL, H. D. y KAPLAN, A. (1950), *Power and society: A framework for political inquiry*. Nueva York: Yale University Press.

LAUMANN, E. O. y KNOKE, D. (1987), *The Organizational State. Social Choice in National Policy Domains*. Madison-Londres: University of Wisconsin Press.

LAURIE, P. (1969/1996), *Las drogas*. Madrid: Alianza.

LEIBHOLZ, G. (1958/1980), "Representación e identidad", en K. LENK y F. NEUMANN, eds. (1968/1990), *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*. Barcelona: Anagrama.

LEIBHOLZ, G. (1971), *Problemas Fundamentales de la democracia moderna*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos.

LENK, K. y NEUMANN, F., eds. (1968/1990), *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*. Barcelona: Anagrama.

LEÓN FUENTES, J. L. (1990), "Evolución de las toxicomanías en las últimas décadas", en *Revista Española de Drogodependencias* 15, 4, 221-237.

LERNER, D. y LASSWELL, H. D., eds. (1951), *The Policy Sciences*. Stanford: Stanford University Press.

LINDBLOM, C. E. (1977), *Politics and Markets. The World's Political-Economic Systems*. Nueva York: Basic Books.

LINZ, J. J. (1988/1999), "Reflexiones sobre la sociedad española", en S. GINER, dir., *España*. Madrid: Espasa Calpe.

LINZ, J. J. y MONTERO, J. R. (1999), "The party systems of Spain: old cleavages and new challenges", en *Estudio/Working Paper* 138, del Center for Advanced Study in Social Science. Fundación Juan March.

LLERA, F. J. (1997), "Enfoques en el estudio e la cultura política", en P. DEL CASTILLO e I. CRESPO, eds., *Cultura Política. Enfoques teóricos y análisis empíricos*. Valencia: Tirant lo Blanch.

LOCKE, J. (1690/1990), *Segundo tratado sobre el gobierno civil*. Madrid: Alianza.

LÓPEZ PINTOR, R., dir. del capítulo (1994), "El sistema político", en M. JUÁREZ, dir., *V Informe Sociológico sobre la situación social en España*. Madrid: Fundación FOESSA.

LÓPEZ RIAÑO, C. (1997), "Las drogas: la razón de un debate", en *Temas para el debate* 31, 20-22.

LORENZO GARCÍA, R. DE; CABRA DE LUNA, M. A. y JIMÉNEZ-REYNA RODRÍGUEZ, E., coords. (1991), *Las entidades no lucrativas de carácter social y humanitario*. Madrid: La Ley- Fundación ONCE.

LOWI, T. (1964), "American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory", en *World Politics* 16, 677-715. Hay una traducción al español, "Políticas públicas, estudios de caso y teoría política", en L. F. VILLANUEVA (2000b), *La hechura de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa.

LOWI, T. (1972), "Four systems of policy, politics, and choice". En *Public Administration Review* 32, 298-310.

LOZA AGUIRRE, J. (1991), "Definición del sector social y actividades que realiza", en R. DE LORENZO GARCÍA, M. A. CABRA DE LUNA y E. JIMÉNEZ-REYNA RODRÍGUEZ, coords., *Las entidades no lucrativas de carácter social y humanitario*. Madrid: La Ley- Fundación ONCE.

MAJONE, G. (1980), "Policies as theories", en *Omega* 8, 151-162.

MAJONE, G. (1989/1997), *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y Fondo de Cultura Económica.

MANOVEL, M. J. (1989), "Drogas y movimientos sociales", en *Simposio Científico sobre Drogas y Sociedad (1988. Santander)*. Santander: Universidad Internacional Menéndez y Pelayo.

MARCH, J. y SIMON, H. (1958), *Organizations*. Nueva York: Wiley.

MARINA, J. A. (2004), *La inteligencia fracasada. Teoría y práctica de la estupidez*. Barcelona: Anagrama.

MARKEZ, I. (1996), "El negocio del siglo vs. discurso oficial. Socioeconomía del narcotráfico", en X. ARANA y R. DEL OLMO, comps., *Normas y cultura en la construcción de la "cuestión droga"*. Barcelona: Hacer.

MÁRKEZ, I. y PÓO, M., dirs. y coords. (2000), *Drogodependencias: reducción de daños y riesgos*. Vitoria-Gasteiz: Departamento de Justicia, Trabajo y Seguridad Social del Gobierno Vasco.

MÁRQUEZ CRUZ, G. (2003), "Marco metodológico para el estudio de las coaliciones políticas en los gobiernos locales en España", en *Política y Sociedad* 40, 2, 157-178.

MARSH, D. y STOKER, G., eds. (1995), *Teoría y métodos de la ciencia política*. Madrid: Alianza.

MARSHALL, J. (1990/1991), "Las drogas y la política exterior norteamericana", en R. HAMOWY, ed., *Tráfico y consumo de drogas. Consecuencias de su control por el gobierno*. Madrid: Unión Editorial.

MARTÍ, O. (1996), "Pensar la dependencia y no la droga", en X. ARANA y R. DEL OLMO, comps., *Normas y cultura en la construcción de la "cuestión droga"*. Barcelona: Hacer.

MARTÍ, O. (1998), "Los obstáculos derivados de la vida cotidiana y del pensamiento cotidiano que dificultan la prevención de las drogodependencias", en X. ARANA e I. MÁRKEZ, coords., *Los agentes sociales ante las drogas*. Madrid: Dykinson.

MARTÍN NIETO, J. (1998), "Drogas de síntesis y medios de comunicación", en *Claves de razón práctica* 87, 69-70.

MARTÍNEZ PÉREZ, J. y GONZÁLEZ DE PABLO, A. (1987), "Las drogas de la Antigüedad", en *Historia* 16 133, 32-40.

MARSH, D. y SMITH, M. (2000), "Understanding Policy Networks: towards a Dialectical Approach", en *Political Studies* 48, 4-21.

MAY, P. (1992), "Policy Learnig and Failure", en *Journal of Public Policy* 12, 4, 331-354.

MAZMANIAN, D. y SABATIER, P. A. (1981), *Effective Policy Implementation*. Lexington: D.C. Heath.

MAZMANIAN, D. y SABATIER, P. A. (1989), *Implementation and Public Policy*. Lanham: University Press of America.

McConell, A. (2000) "Local taxation, policy formation and policy change: a reply to Peter John", en *British Journal of Politics and International Relations* 2, 1, 81-88.

McKENNA, T. (1993), *El manjar de los dioses. La búsqueda del árbol de la ciencia del bien y del mal. Una historia de las plantas, las drogas y la evolución humana*. Barcelona: Paidós

MEGÍAS, E. (1996), "Drogas y medios de comunicación social", en *Revista de toxicodependencias* 2, 3, 69-74.

MEGÍAS, E. (1997), "La presencia de las drogas: razones, riesgos y límites", en B. GARZÓN y E. MEGÍAS: *Narco*. Valencia: Germania.

MEGÍAS, E. (2000), dir., *Los valores de la sociedad española y su relación con las drogas*. Barcelona: Fundación "la Caixa".

MEGÍAS, E. (2001), *Planes de actuación territorial en drogodependencias: la experiencia española*. Mimeografiado.

MELTSNER, A. (1976), *Policy Analysts in the Bureaucracy*. Berkeley: University of California Press

MERCADÉ, F. (1988/1991), "Vida cotidiana, valores culturales e identidad en España", en S. GINER, dir., *España*. Madrid: Espasa Calpe.

MERTON, R. K. (1949/1992), *Teoría y estructura sociales*. México: Fondo de Cultura Económica.

MIGUEL, J. M. DE (1994), "La España del cambio", en M. JUÁREZ, dir., *V Informe Sociológico sobre la situación social en España*. Madrid: Fundación FOESSA.

MINTROM, M. y VERGARI, S. (1996), "Advocacy coalitions, policy entrepreneurs, and policy change", en *Policy Studies Journal* 24, 420-434.

MOE, T. (1990a), "The Politics of Structural Choice: Toward a Theory of Public Bureaucracy", en O. WILLIAMSON, ed., *Organization Theory: From Chester Barnard to the Present and Beyond*. Nueva York: Oxford University Press.

MOE, T. (1990b), "Political Institutions: The Neglected Side of the Story", en *Journal of Law, Economics, and Organization* 6, 213-253

MONTAÑÉS, V. (1999), "Economía ilegal y narcotráfico en América Latina", en *Papeles de Cuestiones Internacionales* 69 [http://www.fuehm.es/CIP/EDUCA/mrs/articulos/ecoilega.htm, el 28 de septiembre de 2004].

MONTERO, J. R. (1993), "Las dimensiones de la secularización: religiosidad y preferencias políticas en España", en R. DÍAZ-SALAZAR y S. GINER, comps., *Religión y sociedad en España*. Madrid: CIS.

MORENO, L. y PÉREZ YRUELA, M., comps. (1992), *Política social y Estado del Bienestar*. Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales.

MORLINO, L. (1985), *Cómo cambian los regímenes políticos. Instrumentos de Análisis*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

MORODO, R. y PASTOR, M., eds. (1975), *Lecturas de Ciencia Política*. Madrid: Tucar.

MOTA, F. (1999), "La realidad asociativa en España", en J. SUBIRATS, ed., *¿Existe sociedad civil en España? Responsabilidades colectivas y valores públicos*. Madrid: Fundación Encuentro.

MUÑOZ SÁNCHEZ, J.; GARRIDO DE LOS SANTOS, M. J. y GARCÍA RUIZ, S. (2002), "Las drogas en la delincuencia, y su tratamiento por la administración de justicia I", en *Boletín Criminológico* 61, 1-4.

MUNRO, J. F. (1993) "California Water Politics: Explaining Policy Change in a Cognitively Polarized Subsystem", en P. A. SABATIER y H. C. JENKINS-SMITH (1993), *Policy Change and Learning: An advocacy coalition approach*. Boulder: Westview Press.

MUSITU, G., comp. (1990), *Procesos psicosociales básicos*. Barcelona: PPU.

MUSTO, D. F. (1994), "The Global Drug Phenomenon: Lessons from History and Future Challenges", en F. R. PERL, ed., *Drugs and Foreign Policy: A Critical Review*. Boulder: Westview Press.

NAKAMURA, R. (1987), "The Textbook Policy Process and Implementation Research", en *Policy Studies Review* 1, 142-154.

NATERA, A. (2001), *El liderazgo político en la sociedad democrática*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

NATERA, A. (2004), "La noción de gobernanza como gestión pública participativa y reticular", en *Documentos de Trabajo Política y Gestión* 2, del Departamento de Ciencia Política y Sociología de la Universidad Carlos III de Madrid.

NAVARRO, V. (2000), *Globalización económica, poder político y Estado del bienestar*. Barcelona: Ariel.

NAVARRO BOTELLA J. (1993), "Resultados relevantes de algunos indicadores en investigaciones sobre alcohol y drogas", en VV. AA.: *Las drogodependencias: perspectivas sociológicas actuales*. Madrid: Colegio Nacional de Doctores y Licenciados en Ciencia Política y Sociología.

NAVARRO BOTELLA, J. y GÓMEZ GONZÁLEZ, E. (1998), *La incidencia de las drogas en el mundo laboral en la Comunidad de Madrid*. Madrid. Cauce editorial. Agencia Antidroga de la Comunidad de Madrid.

NELSON, B. J. (1996/2001), "Políticas públicas y administración: una visión general", en R. GOODIN y H-D. KLINGEMANN, eds., *Nuevo manual de Ciencia Política. Tomo II*. Madrid: Istmo.

NELSON, R. (1987), "The Economics Profession and the Making of Public Policy", en *Journal of Economic Literature* 25, 42-84.

NISBET, R. y ROSS, L. (1980), *Human Inference: Strategies and Shortcomings of Social Judgment*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.

NORTH, D. C. (1990/1993), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.

NÚÑEZ, I. (1994), *Ante el debate actual sobre la drogodependencia*. Madrid: Estudios. Proyecto Hombre.

O'HARE, P. A.; R. NEWCOMBE; A. MATTHEWS; E. C. BUNING y E. DRUCKER (1995), *La reducción de los daños relacionados con las drogas*. Barcelona. Grupo Igia.

OLLERO, A. (1999), "Liberalismo político, moral pública y Derecho", en A. OLLERO, coord., *Valores en una sociedad plural*. Madrid: Papeles de la Fundación (para el Análisis y los Estudios Sociales), nº 51.

OLMO R. DEL (1996), "Drogas: discursos, percepciones y políticas", en X. ARANA Y R. DEL OLMO, comps., *Normas y cultura en la construcción de la "cuestión droga"*. Barcelona: Hacer.

OLSON, M. (1965/1971), *The Logic of Collective Action. Public Goods and the theory of Groups*. Cambridge (Massachusetts) y Londres: Harvard University Press.

OLSON, M. (1992/2001), "La lógica de la acción colectiva", en A. BATLLE, ed., *Diez textos básicos de ciencia política*. Barcelona: Ariel.

Observatorio Español sobre Drogas (1999), *Informe nº 2. Observatorio Español sobre Drogas*. Madrid: Ministerio del Interior.

OPPENHEIM, F. E. (1981/1987), *Conceptos políticos. Una reconstrucción*. Madrid: Tecnos.

ORIZO, F. A. (1991), *Los nuevos valores de los españoles*. Madrid: SM.

ORIZO, F. A. (1996), *Sistemas de valores en la España de los noventa*. Madrid: CIS y Siglo XXI.

ORTEGA Y GASSET, J. (1939/1977): *Ideas y creencias*. Madrid: Revista de Occidente.

ORTIZ, L. (1995), "Coordinadora de ONGs que intervienen en Drogodependencias", en *Entre todos* 8, 49-60.

OSTROM, E. (1990/1995), *Governing the Commons: The Evolution of Insititutions for Collective Action*. Nueva York: Cambridge University Press

OSTROM, E. (1999), "Institutional Rational Choice", en P. A. SABATIER, ed. (1999), *Theories of Policy Process*. Boulder: Westview Press.

- PASQUINO, G., comp. (1988), *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Alianza.
- PECES-BARBA, G. (1995), *Ética, poder y derecho. Reflexiones ante el fin de siglo*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- PEFFLEY, M. y HURWITZ, J. (1985), "A hierarchical model of attitude constraint", en *American Journal of Political Science* 29, 871-890.
- PERL, F. R., ed. (1994), *Drugs and Foreign Policy: A Critical Review*. Boulder: Westview Press
- PETERS, G. B. (1986), *American Public Policy: Promise and Performance*, Chatham, NJ: Chatham House.
- PETERS, G. B. (1998), "EL surgimiento, declive y resurgimiento de la evaluación de políticas públicas en el Gobierno americano", en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* 11-12, 23-28.
- PIERRE, J. y PETERS, B. G. (2000), *Governance, Politics and the State*. Londres: MacMillan Press LTD.
- PIERSON, P. (2000), "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics", en *The American Political Science Review* 94, 2, 251-267.
- PNUFID (1992), *Las Naciones Unidas y la fiscalización del uso indebido de drogas*. Nueva York: Departamento de Publicaciones de Naciones Unidas.
- PNUFID (1993), *Desarrollo alternativo como instrumento para la fiscalización de la droga*. Viena: Departamento de Publicaciones de Naciones Unidas.
- POROT, A. y M. (1971), *Las toxicomanías*. Barcelona. Oikos-tau.
- POULANTZAS, N. (1968/1975), "Sobre el concepto de política", en R. MORODO y M. PASTOR, eds., *Lecturas de Ciencia Política*. Madrid: Tucur.
- POWELL, W. W. y DIMAGGIO, P. J., comps. (1991/1999), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- PRATS I CÁATALA, J. (2005), *De la burocracia al management, del management a la gobernanza. Las transformaciones de las Administraciones públicas de nuestro tiempo*. Madrid: INAP.
- PRESSMAN, J. y WILDAWSKY, A. (1973/1998), *Implementation*. Berkeley, California: University of California Press [traducido como *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. México, D. F.: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. y Fondo de Cultura Económico].

PROYECTO HOMBRE (1999), "Presencia de las ONGs en las políticas sobre drogas", en *Proyecto* 51, 47-51.

PSOE (1985), *Estrategia socialista ante las drogodependencias*. Temas de participación ciudadana.

PUTNAM, R. (1973), *The Beliefs of Politicians*. New Haven: Yale University Press.

PUTNAM, R. (1976), *The Comparative Study of Political Elites*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.

QUINTANILLA, M. A. (1976/1985), *Diccionario de filosofía contemporánea*. Salamanca: Sígueme.

QUATTRONE, G. y TVERKY, A. (1988), "Contrasting Rational and Psychological Analysis of Political Choice", en *American Political Science Review* 83, 719-736.

RAMIÒ, C. (1997), "Las auditorías de gestión: La evaluación de las dimensiones organizativas en la Administración pública", en C. ALBA y F. J. BANACLOCHA, coords., *El sistema político local. Un nuevo escenario de gobierno*. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid y Boletín Oficial del Estado.

RAMIÒ, C. (2002), "El impacto de la actividad de consultoría sobre la capacidad institucional de los organismos públicos de los países de América Latina", en *VII Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Lisboa, del 8 al 11 de octubre.

RAMÍREZ GOICOCHEA, E. (1993), "Drogodependencias. De la periferia a la estética, pasando por al técnica", en VV. AA., *Las drogodependencias: perspectivas sociológicas actuales*. Madrid: Colegio Nacional de Doctores y Licenciados en Ciencia Política y Sociología.

Real Academia Española (1992), *Diccionario de la Real Academia Española*. Madrid: Espasa Calpe.

REDONDO, J. (2005), "Gabinetes de prensa y comunicación institucional: entre el marketing político y la transparencia democrática", ponencia presentada en el VII Congreso de la AECPA, del 21 al 23 de septiembre en Madrid.

REGONINI, G. (1990-1991), "El estudio de las políticas públicas", en *Documentación Administrativa* 224-225, 59-88.

REIN, M. y WHITE, S. (1977), "Policy Research: Belief and Doubt", en *Policy Analysis* 3, 239-271.

RENIU VILAMALA, J. M. (2002), *La formación de gobiernos minoritarios en España, 1977-1996*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas y Siglo XXI.

RESA, C. (1997), "Economía de las drogas: negocio mundial", en *Temas para el debate* 31, 48-52.

RICHARDSON, J. (1982), *Policy Styles in Western Europe*. Londres: George Allen & Unwin.

RICHARDSON, J. J. (2001), "Policy-making in the EU. Interests, ideas and garbage cans of primeval soup", en *European Union. Power and Policy Making*. Londres y Nueva York: Routledge.

RICHARDSON, J. J. y JORDAN, A. G. (1979), *Governing Under Pressure*. Oxford: Martin Robertson.

RIKER, W. H. (1992/2001), "Teoría de Juegos y de las Coaliciones Políticas", en A. BATLLE, ed., *Diez textos básicos de ciencia política*. Barcelona: Ariel.

RILEY, D. y O'HARE, P. (1989/2001), "Reducción de daños. Historia, definición y práctica", en S. INCHAURRAGA, comp., *Drogas y políticas públicas. El modelo de reducción de daños*. Buenos Aires: Espacio.

RODEES, R. A. W. (1997/1995), "El institucionalismo", en D. MARSH y G. STOKER, eds., *Teoría y métodos de la ciencia política*. Madrid: Alianza.

ROMÁN, P. y FERRI, J., eds. (2002), *Los movimientos sociales. Conciencia y acción de una sociedad politizada*. Madrid: Consejo de la Juventud de España.

ROMÁN, P. y FERRI, J. (2003), "Gobierno y estrategias de coalición", en *Política y sociedad* 40, 2, 13-24.

ROMANI, O. (1998), "Drogas: entre la intervención y la normalización", en X. ARANA e I. MÁRKEZ, coords., *Los agentes sociales ante las drogas*. Madrid: Dykinson.

RUIZ DE AZÚA, M. A. (1992), "Partidos políticos, grupos de presión y comportamiento político", en A. de BLAS y J. PASTOR, dir., *Fundamentos de ciencia política*. Madrid: UNED.

SABATIER, P. A. (1984), "Faculty Interest in Policy-Oriented Advising and Research", en *Knowledge* 5, 469-502.

SABATIER, P. A. (1986), "Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: a Critical Analysis and Suggested Synthesis", en *Journal of Public Policy* 6, 1, 21-48.

SABATIER, P. A. (1987), "Knowledge, Policy-Oriented Learning, and Policy Change", en *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization* 8, 4, 649-692.

SABATIER, P. A. (1988), "An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning", en *Policy Sciences* 21, 129-168.

SABATIER, P. A. (1991a), "Political Science and Public Policy", en *PS: Political Science and Politics* 24, 2 , 144-147.

SABATIER, P. A. (1991b), "Toward Better Theories of the policy Process", en *PS: Political Science and Politics* 24, 2, 147-156.

SABATIER, P. A. (1993), "Policy Change over a Decade or More", en P. A. SABATIER y H. C. JENKINS-SMITH (eds), *Policy Change and Learning: An advocacy coalition approach*. Boulder: Westview Press.

SABATIER, P. A. (1997), "The Status and Development of Policy Theory: A Reply to Hill", en *Policy Currents* 7, 1-10.

SABATIER, P. A. (1998), "The advocacy coalition framework: Revisions and relevance for Europe", en *Journal of European Public Policy* 5, 1, 93-130.

SABATIER, P. A., ed. (1999), *Theories of Policy Process*. Boulder: Westview Press.

SABATIER, P. A. (1999a), "The Need for Better Theories", en P. A. Sabatier, ed., *Theories of Policy Process*. Boulder: Westview Press.

SABATIER, P. A. (1999b), "Fostering the Development of Policy Theory", en P. A. Sabatier , ed., *Theories of Policy Process*. Boulder: Westview Press.

SABATIER, P. A. y HUNTER, S. (1989), "The Incorporation of Casual Perceptions into Models of Elite Belief Systems", en *Western Political Quarterly* 42, 3, 229-261.

SABATIER, P. A.; HUNTER, S. y MCLAUGHLIN, S. (1987), "The Devil Shift: Perceptions and Misperceptions of Opponents", *Western Political Quarterly* 41, 449-476.

SABATIER, P. A. y JENKINS-SMITH, H. C., eds. (1988), "Symposium on policy change and learning", en *Policy Sciences* 21, 123-278

SABATIER, P. A. y JENKINS-SMITH, H. C., eds. (1993), *Policy Change and Learning: An advocacy coalition approach*. Boulder: Westview Press.

SABATIER, P. A. y JENKINS-SMITH, H. C. (1993), "The Advocacy Coalition Framework: Assessment, Revisions, and Implications for Scholars and Practitiones", en P. A. Sabatier y H. C. Jenkins-Smith , eds., *Policy Change and Learning: An advocacy coalition approach*. Boulder: Westview Press.

SABATIER, P. A. y JENKINS-SMITH, H. C. (1999), "The Advocacy Coalition Framework: An Assessment", en P. A. Sabatier, ed., *Theories of Policy Process*. Boulder: Westview Press.

SABATIER, P. A. y PELKEY, N. (1987), "Incorporating Multiple Actors and Guidance Instruments into Models of Regulatory Policy-Making: an Advocacy Coalition Framework", en *Administration and Society* 19, 236-263.

SÁNCHEZ CARRIÓN, J. J. y ONGIL GONZÁLEZ, M. D. (1989), "La construcción social de una realidad: el caso de las drogas", en *Política y Sociedad* 4, 129-136.

SÁNCHEZ-CUENCA, I. y BARREIRO, B. (2000), *Los efectos de la acción de gobierno en el voto durante la etapa socialista (1982-1996)*. Madrid: CIS, Colección Opiniones y Actitudes 29.

SANAHUJA, P. (1990), "Las O.N.G. de profesionales especializados en drogodependencias: APAT", en *Socidrogalcohol. Jornadas Nacionales*. Madrid: Sociedad Española para el Estudio del Alcohol, el Alcoholismo y otras Drogodependencias.

SANAHUJA, P. y BARNET, E. (1992), "Asamblea de O.N.G. con intervención en drogodependencias: una experiencia en desarrollo", en *Socidrogalcohol. Jornadas Nacionales*. Santa Cruz de Tenerife: Consejería de Presidencia.

SANZ, A. I. (1999), *Las drogas*. Madrid: Acento.

SANZ MENÉNDEZ, L., comp. (1994), "El corporatismo en las sociedades industriales avanzadas. Veinte años de debates sobre intermediación de intereses y políticas públicas", en *Zona Abierta* 67/68, 15-60.

SARTORI, G. (1987/1988), *Teoría de la democracia. 1. El debate contemporáneo*. Madrid: Alianza.

SAVATER, Fernando (1990), "El Estado Clínico", en *Claves de Razón Práctica* 1, 18-24.

J. SEGURA (1989/1991), "Intervención pública y política del bienestar", en J. L. GARCÍA DELGADO, dir., *España, economía*. Madrid: Espasa Calpe.

SEQUEROS SAZATORNIL, F. (2000), *El tráfico de drogas ante el ordenamiento jurídico. (Evolución normativa, doctrinal y Jurisprudencial)*. Madrid: La Ley.

SERRA ROJAS, A. (1998), *Diccionario de Ciencia Política*. México D. F.: Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México/Fondo de Cultura Económica.

SCHLAGER, E. (1995), "Policy making and collective action: defining coalitions within the advocacy coalition framework", en *Policy Sciences* 28, 242-270.

SCHLAGER, E. (1999), "A Comparison of Frameworks, Theories, and Models of Policy Processes", en P. A. SABATIER, ed., *Theories of Policy Process*. Boulder: Westview Press.

SCHLAGER, E. y BLOMQUIST, W. (1996), "A comparison of three emerging theories of the policy process", en *Political Research Quarterly* 49, 3, 651-672.

SCHMITTER, P. C. y LEHMBRUCH, G., eds. (1979), *Trends Toward Corporatism Intermediation*. Londres: Sage.

SIBEON, R. (1999), "Agency, Structure, and Social Change as Cross-Disciplinary Concepts", en *Politics* 19, 3, 139-144.

SILLS, D. L., dir. (1974), *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*. Madrid: Aguilar.

SMITH, M. J. (1990), "Pluralism. Reformed Pluralism and Neopluralism: the Role of Pressure Groups in Policy-Making", en *Policy Studies* 38, 2, 302-322. Está traducido al español en M. J. SMITH (1994), "Pluralismo, pluralismo reformado y neopluralismo. El papel de los grupos de presión en la elaboración de políticas", en *Zona Abierta* 67/68, 137-170.

STEINMO, S.; THELEN, K. y LONGSTRETH, F., eds. (1992), *Structuring Politics. Historical institutionalism in comparative analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.

STERN, E. (1997), "Crisis and Learning: a Conceptual Balance Sheet", en *Crisis and Learning* 5, 2, 69-86.

STONE, D. A. (1988), *Policy Paradoxes and Political Reason*. Glenview: Scott, Foresman and Company.

STUART MILL, J. (1859/1991), *Sobre la libertad y comentarios a Toqueville*. Madrid: Espasa Calpe.

SUBIRATS, J. (1989/1994), *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.

SUBIRATS, J. (1992), *Un problema de estilo. La formación de las políticas públicas en España*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

SUBIRATS, J. (1997), "Gobierno local y políticas públicas. Apuntes en la España de los noventa", en C. ALBA y F. J. VANACLOCHA, coords., *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid y Boletín Oficial del Estado.

SUBIRATS, J., ed. (1999), *¿Existe sociedad civil en España? Responsabilidades colectivas y valores públicos*. Madrid: Fundación Encuentro.

SUBIRATS, J., dir. (2004), *Pobreza y exclusión social. Un análisis de la realidad española y europea*. Barcelona: Fundación "la Caixa".

SUBIRATS, J. y GALLEGO, R., eds. (2002), *Veinte años de autonomías en España. Leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

SUBIRATS, J. y GOMA, R. (1998a), "Democratización, dimensiones de conflicto y políticas públicas en España", en R. GOMA y J. SUBIRATS, coords., *Políticas públicas en España*. Barcelona: Ariel.

SUBIRATS, J. y GOMA, R. (1998b), "Políticas públicas: hacia la renovación del instrumental de análisis", en R. GOMÀ y J. SUBIRATS, coords., *Políticas públicas en España*. Barcelona: Ariel.

SUBIRATS, J. Y GOMA, R. (1998c), "La dimensión de estilo de las políticas públicas en España: entramados institucionales y redes de actores", en R. GOMÀ y J. SUBIRATS, coords., *Políticas públicas en España*. Barcelona: Ariel.

SZASZ, T. (1990), *Droga y ritual. La persecución ritual de las drogas, adictos e inductores*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.

SZASZ, T. (1990/1991), "La moralidad del control de drogas", en R. HAMOWY, ed., *Tráfico y consumo de drogas. Consecuencias de su control por el gobierno*. Madrid: Unión Editorial.

SZASZ, T. (1992/1994), *Nuestro derecho a las drogas*. Barcelona: Anagrama.

TAMARIT SUMALLA, J. M^a (2003), "Drogas y derecho penal", en M. F. IBÁÑEZ SOLAZ (directora), *Drogodependencias y derecho*. Madrid: Consejo General del Poder Judicial.

TARROW, S. (1994/1997), *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza.

TEROL TOMÁS, A. (2003), "Efectos de las drogas sobre el cerebro: patologías derivadas. Bases neurológicas de la adicción", en M. F. IBÁÑEZ SOLAZ, dir., *Drogodependencias y derecho*. Madrid: Consejo General del Poder Judicial.

THELEN, K. y STEINMO, S. (1992), "Historical institutionalism in comparative politics", en S. STEINMO, K.THELEN y F. LONGSTRETH, eds., *Structuring politics. Historical institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.

TORCAL, M. y MONTERO, J. R. (2000), "La formación y consecuencias del capital social en España", en *Revista Española de Ciencia Política* 1, 2, 79-121.

TORRES BONET, M. (1998), *Las comisiones de investigación, instrumentos de control parlamentario del gobierno*. Madrid: Congreso de los Diputados.

TRUE, J. L.; JONES, B. D. y BAUMGARTNER, F. R. (1999), "Punctuated-Equilibrium Theory. Explaining Stability and Change in American Policymaking", en P. A. SABATIER, ed., *Theories of Policy Process*. Boulder: Westview Press.

TRUMAN, D. (1951/1962), *The Governmental Process*. New York: Alfred Knopf.

UGT-EDIS (1987), *Drogodependencias*. Madrid: Departamento Confederal de Servicios sociales de la UGT.

USÓ, J. C. (1996), *Drogas y cultura de masas. (España 1855-1995)*. Madrid: Taurus.

USÓ, J. C. (1991), "Sobre los orígenes del *problema de la droga* en España", en *Ateneo de Castellón*, octubre de 1991.

USÓ, J. C. (1996), *Drogas y cultura de masas (España 1855-1955)*. Madrid: Taurus.

USÓ, J. C. (1997), "Drogas y seguridad ciudadana", en *Claves de razón práctica* 76, 59-64.

USÓ, J. C. (1999), "Leyes, 'enfermedad' y drogas", en *Claves de razón práctica* 95, 65-69.

VALLÈS. J. M. (1989), "Political Science in Contemporary Spain", en *Working Papers* 1. Barcelona: Instituto de Estudios Políticos y sociales.

VALLÈS, J. M. (2000/2002), *Ciencia Política. Una introducción*. Barcelona: Ariel.

VALLES, M. S. (1999), *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional*. Madrid: Síntesis.

VEGA, A. (1996), "Los medios de comunicación social y las drogas", en X. ARANA y R. DEL OLMO, comps., *Normas y cultura en la construcción de la "Cuestión droga"*. Barcelona: Hacer.

VEGA FUENTE, A. (1992), "Modelos interpretativos de la problemática de las drogas", en *Revista Española de Drogodependencias* 17, 4, 221-232.

VEGA SERRANO, J. M. (2003), "Drogas y economías: aspectos financieros del tráfico de drogas", en M. F. IBÁÑEZ SOLAZ (directora), *Drogodependencias y derecho*. Madrid: Consejo General del Poder Judicial.

VICIANA FERNÁNDEZ, F. (2004), "Mortalidad", en INE: *Tendencias Demográficas durante el siglo XX en España*. Madrid: Universidad de Sevilla e INE.

VIÑAS CHIAPINI, V. (1995), *Cambio político y políticas públicas: Argentina 1976/1989*. Madrid: Servicio de Publicaciones de la Universidad Complutense (edición en CD-ROM).

- VANACLOCHA, F. J. (1997), "Identidad de los gobiernos locales y reforma electoral", en C. R. ALBA y F. J. VANACLOCHA, coords., *El sistema político local. Un nuevo escenario de gobierno*. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid y Boletín Oficial del Estado.
- VANACLOCHA, F. J. (2000), *Políticas y estrategias públicas*. Madrid: Fundación Internacional e Iberoamericana de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP). Mimeografiado.
- VV. AA. (1993), *Las drogodependencias: perspectivas sociológicas actuales*. Madrid: Colegio Nacional de Doctores y Licenciados en Ciencia Política y Sociología.
- VV. AA. (1996), *Drogodependencias en el ámbito penitenciario*. Madrid: Coordinadora de ONGs que Intervienen en Drogodependencias.
- VV. AA. (1998), *V Encuentro nacional sobre drogodependencias y su enfoque comunitario*. Cádiz: Centro Provincial de Drogodependencias.
- WEBER, M. (1922/1992), *Economía y Sociedad*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- WEBER, M. (1867/1988), *El político y el científico*. Madrid: Alianza.
- WEBBER, D. (1983), "Obstacles to the Utilization of Systematic Policy Analysis", en *Knowledge* 4, 534-560.
- WEISS, C. (1977a), *Using Social Research in Public Policy Making*. Lexington: D.C. Heath.
- WEISS, C. (1977b), "Research for Policy's Sake: The Enlightenment Function of Social Research", en *Policy Analysis* 3, 531-545.
- WENCES, I. (1998), *En torno al concepto de sociedad civil*. Madrid: Dykinson e Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas, Universidad Carlos III de Madrid.
- WILLIAMSON, O., ed. (1990), *Organization Theory: From Chester Barnard to the Present and Beyond*. Nueva York: Oxford University Press.
- WILSON, J. M. (1980), *The Politics of Regulation*. Nueva York: Basis Books.
- ZAFONTE, M. y. SABATIER, P. A (1998), "Shared Beliefs and Functional Interdependence as Determinants of Ally Networks in Overlapping subsystems", en *Journal of Theoretical Politics* 10, 4, 473-505.
- ZAHARIADIS, N. (1999), "Ambiguity, Time, and Multiple Streams", en P. A. SABATIER, ed., *Theories of Policy Process*. Boulder: Westview Press.

ZINBERG, N. E. (1990/1991), "Uso y abuso de las sustancias intoxicantes. Factores del desarrollo de su empleo controlado", en R. HAMOWY, ed., *Tráfico y consumo de drogas. Consecuencias de su control por el gobierno*. Madrid: Unión Editorial.

ZUBRIGGEN, C. (2003), "Las redes de políticas públicas. Una revisión teórica", en *Colección de Documentos*. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya [http://www.iigov.org/documentos/?p=1_0105, el 4 de junio de 2003].

Notas:

Además, fueron utilizadas como fuente bibliográfica los siguientes documentos: las memorias anuales publicadas por la Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas; la normativa nacional específica o relacionada con las drogas vigente en España en el período considerado; los programas electorales de las elecciones generales de 1982, 1986, 1993 y 1996 de CiU, IU, PNV Y PSOE.

Cuando aparecen dos fechas de publicación, la primera es la de la primera edición de la obra y la segunda, la fecha de publicación del ejemplar utilizado.

Índice de cuadros y tablas

Cuadros

Cuadro 1: El marco de las coaliciones promotoras.....	92
Cuadro 2: Estructura revisada de los sistemas de creencias de las élites de las políticas públicas.....	141
Cuadro 3: Interacciones analíticas entre coaliciones promotoras: fases iniciales.....	168
Cuadro 4: Plantilla de codificación del sistema de creencias.....	396

Tablas

Tabla 1: Graduación de las posibilidades de regulación de las drogas.....	178
Tabla 2: Discursos y propuestas sobre drogas.....	210
Tabla 3: Cantidades incautadas.....	279
Tabla 4: Prevalencia del consumo de drogas en los últimos 30 días y en los últimos 6 meses (%) en 1984.....	281
Tabla 5: Prevalencia del consumo de drogas en los últimos 30 días y en los últimos 12 meses (%) en 1995.....	281
Tabla 6: Evolución de las muertes por reacción aguda al consumo de opiáceos o cocaína en seis grandes ciudades españolas, 1983-1997.....	288
Tabla 7: Número de casos de sida en usuarios de drogas por vía parenteral por año de diagnóstico.....	329
Tabla 8: Reparto de escaños en el Congreso de los Diputados desde 1982 a 1996.....	369
Tabla 9: Evolución del número de pacientes atendidos en programas de metadona.....	369

Gráficos con tabla

Gráfico y tabla 1: Número medio de hijos por mujer en España y en la Unión Europea.....	244
Gráfico y tabla 2: Población activa (%) en España según sector económico.....	246