



**EL PAPEL DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL
(OSC) EN EL PLAN DE ACCIÓN ESPAÑOL SOBRE DROGAS:
FORTALEZAS PERCIBIDAS Y PROPUESTAS DE MEJORA**
*THE ROLE OF CIVIL SOCIETY ORGANIZATIONS (CSO) IN SPANISH
ACTION PLAN AGAINST DRUGS: PERCEIVED STRENGTHS AND
IMPROVEMENT PROPOSALS*

Antonio Jesús Molina-Fernández

*Universidad Complutense de Madrid/UCM; Departamento de Psicología Social, del Trabajo y
Diferencial.*

antmolin@ucm.es

<https://orcid.org/0000-0002-1448-3301>

María Lucía Feo-Serrato

*Universidad Complutense de Madrid/UCM; Departamento de Psicología Social, del Trabajo y Dife-
rencial.*

mafeo@ucm.es

<https://orcid.org/0000-0001-5961-0899>

Pablo Serradilla-Sánchez

*Universidad Complutense de Madrid/UCM; Departamento de Psicología Social, del Trabajo y
Diferencial.*

pabserra@ucm.es

<https://orcid.org/0000-0003-2205-5558>

Resumen

Objetivo: Analizar la implementación de la Estrategia Europea sobre drogas 2013-2020 en el Plan de Acción Español sobre drogas 2017-2020, especialmente el papel de las Organizaciones de Sociedad Civil, contemplando las fortalezas percibidas y las propuestas de mejora. **Metodología:** El estudio se ha realizado con metodología cualitativa. Se utilizó la técnica del grupo focal, formado por un panel de siete expertos trabajadores de Organizaciones de la Sociedad Civil. Para ello se llevó a cabo un análisis fundamentado cuyos principales resultados giran en torno a un esquema de seis temas, formados por subtemas y códigos. Los temas seleccionados fueron, en primer lugar, un enfoque general; disponibilidad, accesibilidad y calidad de las intervenciones; reducción de daños; sanciones alternativas; investigación y evaluación y, por último; participación de la sociedad civil. **Resultados:** Los participantes refirieron un adecuado diseño del Plan Nacional de Drogas, sin embargo, detectan una desconexión con la práctica en las distintas temáticas. Entre los puntos señalados, la falta de recursos económicos se percibe como el principal escollo en la implementación. **Conclusiones:** La participación de la sociedad civil resulta necesaria para la adecuación e implementación de las políticas públicas.

Abstract

Objective: To analyze the implementation of the European Strategy on Drugs 2013-2020 on the Spanish Action Plan on Drugs 2017-2020, especially the role of Civil Society Organizations, considering the perceived strengths and proposals for improvement. **Methodology:** The study was carried out using qualitative methodology. The focus group technique was used, formed by a panel of seven experts working in Civil Society Organizations. For this purpose, a grounded analysis was carried out, the main results of which revolve around a scheme of six themes, made up of sub-themes and codes. The selected themes were, firstly, a general approach; availability, accessibility and quality of interventions; harm reduction; alternative sanctions; research and evaluation; and finally, civil society participation. **Results:** The participants referred to an adequate design of the National Drug Plan, however, they detected a disconnection with practice in the different thematic areas. Among the points mentioned, the lack of economic resources is perceived as the main obstacle to implementation. **Conclusions:** The participation of civil society is necessary for the adaptation and implementation of public policies.

Palabras clave

sociedad civil; investigación cualitativa; Plan de Acción Nacional de Drogas; evaluación de impacto

Keywords

civil society; qualitative study; National Action Plan on Drugs; Impact Evaluation.

Introducción

La Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas, una organización gubernamental fundada en 1986 bajo el auspicio del Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad (PNSD, 2020), se encarga de coordinar los diferentes aspectos de la política de drogas que van desde el tráfico de drogas hasta las respuestas al problema de la droga. Desde la creación del Plan Nacional sobre Drogas, se han elaborado dos estrategias destinadas a establecer el marco de las acciones que deben emprenderse para aplicar las políticas sobre drogas y toxicomanías y a fijar las líneas generales para la aplicación de las políticas (O’Gorman et al., 2014). En ambos casos, la responsabilidad de elaborar los dos documentos de estrategia recayó en la Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas como institución responsable de liderar, impulsar y llevar a cabo la coordinación y supervisión general de los servicios que tienen como misión la actualización y aplicación del Plan Nacional sobre Drogas en España. En la elaboración de ambas estrategias participaron también de forma destacada los departamentos y unidades de la Administración General del Estado y sus homólogos de la administración autonómica, las corporaciones locales y otras instituciones que también participan en el Plan Nacional sobre Drogas (PNSD, 2020).

La actual Estrategia Nacional sobre Adicciones 2017-2024 se basa en las dos estrategias anteriores (Estrategia Nacional sobre Drogas 2000-2008 y Estrategia Nacional sobre Drogas 2009-2016), así como en los tres Planes de Acción elaborados en el marco de esas dos estrategias (el Plan de Acción Nacional sobre Drogas 2005-2008, en el marco de la Estrategia 2000-2008, y los Planes de Acción sobre Drogas que abarcan el período 2009-2012 y 2013-2016, respectivamente, que se elaboraron en el marco de la segunda Estrategia Nacional sobre Drogas 2009-2016), y se inspira en ellos (PNSD, 2020). La Estrategia Nacional sobre Adicciones de España para 2017-2024 aborda las drogas ilícitas, las nuevas sustancias psicoactivas, el comercio lícito de alcohol, tabaco y medicamentos con potencial adictivo, y la adicción al comportamiento (PNSD, 2020). Esto incluye la reducción de la oferta, la revisión de la legislación y la cooperación judicial y policial tanto a nivel nacional como internacional (Belackova et al., 2016). La estrategia se aplicará mediante dos planes de acción cuatrienales consecutivos, para 2017-2020 y 2021-24. Entre los objetivos de la estrategia figuran el retraso de la edad del primer contacto con sustancias y comportamientos que producen dependencia, la reducción de su disponibilidad y prevalencia y la reducción de los daños asociados (Fonseca & Van Wingerden, 2020). En los Objetivos Estratégicos de la estrategia nacional también se incluye el fomento y la promoción de la participación y el compromiso activos y significativos de la sociedad civil (asociaciones científicas y profesionales, ONG, interlocutores sociales, asociaciones de vecinos y otros) (Korf et al., 2017).

Al igual que otros países europeos, España evalúa su política y estrategia en materia de drogas mediante el seguimiento continuo de indicadores y proyectos de investigación específicos (EMCDDA, 2020). Los indicadores se relacionaron con los resultados finales de la estrategia, sus procesos y productos, la calidad de los sistemas y los objetivos transversales, así como con principios como la igualdad, la equidad, la perspectiva de género, la participación social y la capacitación (Korf et al., 2017). Las conclusiones de la evaluación de la Estrategia Nacional sobre Drogas 2009-16 muestran un avance para las medidas adoptadas en la esfera de la reducción de la demanda y la oferta, aunque todavía se puede mejorar. Según la Evaluación de la Estrategia Nacional sobre Drogas 2009-2016, en España se ofrece una gama muy variada y estructurada de programas de prevención. Sin embargo, las coberturas de estos programas han ido disminuyendo desde 2009 y la oferta está muy centrada en la educación. Es necesario actuar más sobre las condiciones sociales que impulsan el consumo de drogas (promoción, accesibilidad, normalización social) a través de programas de prevención ambiental y para garantizar la cobertura universal de programas basados en la evidencia que cumplan con los criterios de calidad aprobados por las comunidades y ciudades autónomas (Korf et al., 2017).

En lo que respecta a la atención y el tratamiento sanitarios, España ofrece una asistencia integral a las personas con problemas de drogadicción. Existe una red amplia, consolidada, diversificada y accesible para proporcionar ayuda y tratamiento a las personas con un problema de drogas (PNSD, 2020). En los últimos años se ha observado un aumento muy significativo del número de personas que han recibido ayuda en la red (un aumento del 33% de los casos en los programas generales y del 22% en los programas específicos) (PNSD, 2021). Otro punto destacado es el envejecimiento de la población con consumo de drogas a largo plazo y problemas crónicos de salud física y mental (la edad media de las personas en tratamiento ha aumentado en 2 años). Además, hay un alto porcentaje de consumidores problemáticos de cannabis que no reciben ayuda y el tiempo que transcurre entre el inicio del consumo y el comienzo del tratamiento se ha prolongado (PNSD, 2021).

El objetivo del presente estudio es analizar cuál ha sido el papel de las organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) en el plan de acción español sobre drogas, contemplando las fortalezas percibidas y las propuestas de mejora de las OSC. El estudio forma parte del del proyecto “El Plan de Acción sobre Drogas EU 2017-2020 y las políticas nacionales sobre drogas en 8 países europeos: Divergencias, convergencias, desfases y áreas de desarrollo”, diseñado para promover y facilitar una implementación más amplia de los objetivos y las acciones relacionadas con las políticas europeas en los Estados Miembros y los países candidatos.

Los objetivos específicos del presente estudio son:

- La identificación y profundización sobre las carencias existentes entre algunos de los objetivos propuestos en el Plan Europeo 2017-2020 y las políticas nacionales en los países investigados, mediante la observación en el terreno y la experiencia de las OSC.

- La identificación de áreas donde sea necesario y posible mejorar y desarrollar las políticas nacionales, de acuerdo con el Plan Europeo y la perspectiva de las OSC.

Metodología

Diseño

El estudio forma parte del proyecto “El Plan de Acción sobre Drogas EU 2017-2020 y las políticas nacionales sobre drogas en 8 países europeos: Divergencias, convergencias, desfases y áreas de desarrollo”. El proyecto se llevó a cabo en Alemania, Eslovenia, España, Grecia, Irlanda, Italia, Países Bajos y Serbia. El proyecto internacional incluye tres áreas:

Parte I – Resumen de los Planes de Acción Nacionales. El objetivo de esta parte es describir brevemente los principales contenidos de los Planes de Acción sobre drogas y las estrategias de los países participantes para facilitar la comparación entre ellos, destacando la participación de las OSC en la toma de decisiones además de mostrar cómo se implican dichas OSC. Un investigador revisó el informe nacional sobre drogas de cada país implicado, publicado por el EMCDDA, extrayendo los principales aspectos de cada plan de acción; dicho borrador ha sido analizado e integrado por cada experto, específicamente sobre cómo la implicación de la sociedad civil en la estrategia sobre drogas está desarrollada en cada país.

Parte II – Análisis general de los 8 estudios de casos nacionales. El Plan de Acción EU 2017-2020 es un texto complejo, que cubre 15 macro-objetivos y 55 acciones. La selección de las 6 áreas temáticas que son el núcleo del estudio se elaboró sobre la base de las prioridades sobre las que las acciones del CSFD fueron enfocadas. El texto de referencia en particular fue el documento de evaluación del Plan, elaborado por el CSFD en 2018. Los Seis temas fueron seleccionados de acuerdo con estos criterios:

1. Enfoque general
2. Disponibilidad, accesibilidad y calidad de las intervenciones y la atención a grupos socialmente vulnerables
3. La inclusión de la Reducción del Daño en el Plan de Acción Nacional
4. Sanciones alternativas
5. Investigación y Evaluación
6. Participación de la sociedad civil en la política nacional sobre drogas

Se encuentra disponible el resumen ejecutivo del proyecto, en www.civilsocietyforumondrugs.eu. Dentro del proyecto general se planteó que para realizar cada estudio nacional se utilizara la misma metodología. Había unas líneas guía compartidas basadas en criterios comunes: pluralidad de los sectores de intervención, de las áreas e intereses

representados, de las diferentes regiones/ciudades en el país; equilibrio en términos de género. Los grupos focales fueron conducidos por los investigadores sobre la base de un esquema que contemplaba las 6 áreas temáticas. Dichos grupos focales fueron desarrollados online debido a las limitaciones impuestas durante la pandemia, y todos fueron grabados. Dichas grabaciones fueron transcritas y los textos fueron analizados por los investigadores utilizando la metodología del Análisis de Contenido, mediante una aproximación desde la Teoría Estratificada (Creswell, 2017).

Participantes

Se seleccionó un grupo de siete personas relevantes sobre el tema, panel de expertos, considerados todos ellos como informantes clave a nivel nacional e internacional. Las condiciones de selección de los informantes fueron: miembros de una organización no gubernamental; con relevancia en la red nacional e internacional; en activo a nivel local, nacional e internacional; con conocimientos contrastados sobre el aspecto a analizar (políticas de intervención en adicciones); y con al menos 10 años de recorrido en la evolución del problema. Los participantes fueron seleccionados por su experiencia profesional en el campo de la formulación de políticas, prevención o intervención en conductas adictivas (Flick, 2014). Se contactó a diez organizaciones para que participaran en la discusión, de las cuales tres organizaciones no respondieron el correo de solicitud. Por último, cuatro de las siete participantes eran mujeres.

Tabla 1. *Participantes, organización y especialidad de tratamiento*

Participantes	Organización (OSC)	Especialidad de tratamiento
LC	Unión Nacional de Asociaciones de Drogodependientes	Tratamiento (Recovery y RD) y participación en foros internacionales
IG	Red Iberoamericana de ONGs de Drogodependencias	Participación en foros internacionales
CM	Fundación Atenea	Tratamiento (RD) y participación en foros internacionales
GH	Federación Catalana de Drogodependencias	Tratamiento (Recovery y RD) y participación en foros internacionales
JR	Asociación Bienestar y Desarrollo	Tratamiento (RD) y participación en foros internacionales
TT	Red Dianova Internacional	Tratamiento (Recovery y RD) y participación en foros internacionales
MV	Energy Control	Tratamiento (RD) y participación en foros internacionales

Instrumentos

La estrategia de obtención de información se realizó mediante un grupo focal (en este caso concreto, un panel de expertos sobre intervención en adicciones) como fuente primaria y una revisión de artículos, informes y estudios diversos como fuentes secundarias (Flick, 2018). Como estrategia de trabajo, se propuso una investigación de método participativo (Tiburcio & Kressel, 2011). Durante el procedimiento de recogida de los hallazgos se hizo uso del reporte Consolidated criteria for Reporting Qualitative research -COREQ- (Tong et al., 2007). Esta herramienta consiste en 32 ítems agrupados en tres dominios: (i) equipo de investigación y reflexividad, (ii) diseño del estudio y (iii) hallazgos, análisis de datos e informe de investigación. El uso de esta herramienta es complementario a otros procesos de objetivación como la saturación o la triangulación metodológica. Así se aportan claves para separar opiniones de informaciones y asegurar el proceso de objetivación, con intención de informar aspectos importantes del equipo de investigación, métodos y contexto de estudio, resultados, análisis e interpretación. Por ejemplo, para evitar posibles sesgos de los investigadores en las entrevistas, se realizaron reuniones semanales de supervisión con la participación de todo el personal.

Procedimiento

Se diseñó previamente un guion grupal, utilizando varias preguntas para vincular la literatura revisada con los objetivos del estudio. De esta forma, los participantes pueden expresar opiniones, aclarar respuestas e incluso ahondar más allá de las preguntas cuando se considere útil para la recolección de datos (Creswell, 2017). El etiquetado de los informantes para la codificación se realizó con la combinación Iniciales-Organización.

Los datos se recopilaron durante el grupo focal, incluidas cintas de video, notas tomadas por el moderador y los moderadores asistentes, elementos recordados por el moderador y observación de campo. El grupo focal fue realizado el 30 de octubre de 2020 y se llevó a cabo utilizando la aplicación de Skype. La duración del grupo focal fue de 180 minutos.

Análisis de datos

El análisis de datos se realizó con un enfoque de análisis fundamentado. Es decir, los datos de la transcripción se agruparon y volvieron a analizar por tema de acuerdo con el esquema Theme-Subtheme-Codes (Creswell, 2017; Tiburcio & Kressel, 2011). Se ha utilizado un “enfoque de análisis de contenido inductivo” para identificar temas, subtemas y códigos emergentes de las narrativas estudiadas. Esta perspectiva permite crear un modelo a partir del análisis sin un modelo previo sobre categorías y variables. En este estudio, el proceso de codificación fue extraído del análisis cualitativo, incluido luego en el grupo focal como preguntas de investigación.

Consideraciones éticas

Se siguieron los principios deontológicos de voluntariedad en la participación, anonimato y confidencialidad de los datos. A todos los participantes se les informó de los objetivos del estudio y dieron su aprobación. Por otra parte, los autores no presentaron ningún potencial conflicto de interés durante la realización del artículo.

Resultados

A continuación, se presentan los principales resultados, siguiendo el esquema Tema-Subtema-Categoría (ver Tabla 1). Los resultados obtenidos corresponden a cada uno de los códigos seleccionados. Se incluyen los “verbatim” de las personas participantes.

Tabla 2. Temas, subtemas y códigos

Tema	Subtema	Códigos	
Enfoque general	Desarrollo del Plan Nacional	Transferencia de propuestas del OSC al Plan Nacional	
	Balance de las políticas represivas y sociosanitarias	Papel de las organizaciones de usuarios	
		Perspectiva de disminución de la oferta frente a la disminución de la demanda	
	Desfase entre las afirmaciones formales y la práctica real	Situación actual (Pandemia)	
Disponibilidad, accesibilidad y calidad de las intervenciones	Oferta de tratamientos	Financiación	
		Coordinación	
	Criterios de acceso, costes y ubicación	Desfase entre el Plan Nacional y la realidad de la Organización de la Sociedad Civil	
		Perspectiva de la salud pública y los Derechos Humanos	
		Reducción de daños	
Interseccionalidad en el Plan Nacional	Subvenciones básicas y financiación para personas en tratamiento		
Variable de género y sensibilidad LGTBIQ	Prevalencia en el Plan Nacional de la perspectiva de género		
Reducción de daños	Enfoque de RRHH como un papel importante e integrado en el área de la Plan Nacional	Necesidad de servicios integrales y de red	
		Rivalidad drug free frente a reducción de daños	
	La brecha entre implementación y diseño	Lagunas en la adaptación a nuevos problemas de sustancias y conductas adictivas	
Sanciones alternativas	El Plan de Nacional y la aplicación real	Grupos objetivo de los RRHH: opiáceos, NPS, otras sustancias	
	Aplicación de sanciones alternativas	Problemas de aplicación	
	Seguimiento y evaluación	Descriminalización y despenalización	
		Papel de Instituciones Penitenciarias	
Investigación y evaluación	Impacto	Impacto social	
		Impacto económico	
	Fuentes y competencias	Barreras	
		Enfoques y metodologías de investigación	Investigación aplicada
			Ensayos clínicos e investigación aplicada
	Transferencia de conocimientos		
	Investigación prescindible y accesible	Diferencia entre las propuestas y necesidades de investigación de la Academia y de las Organizaciones de la Sociedad Civil	
Responsables políticos	Financiación: IRPF estatal		
Recursos y competencias	Desfases entre la evaluación y la aplicación de las conclusiones y mejoras		
Participación de la Sociedad Civil	Mecanismos de participación	Estructura formal	
		Participación real: reivindicación del Consejo Español de Drogodependencias	
	El Plan Nacional y la aplicación real	Necesidad de canales institucionales de comunicación entre las Organizaciones de la Sociedad Civil y la Administración	

Tema 1. Enfoque general

En términos generales, los participantes exponen que el diseño del Plan Nacional de Drogas es adecuado y congruente con las líneas estratégicas europeas. En lo que notificaron una conexión poco satisfactoria fue entre los enunciados teóricos del plan y la implementación de estos.

IG: “En el papel todo se soporta y efectivamente luego hay que ver cómo se implementa a nivel práctico o cómo se lleva a la práctica”.

JR: “Yo personalmente sí que haría mucho énfasis en que ese equilibrio sobre el papel no se traslada en la práctica”.

En referencia al balance entre políticas represivas y sociosanitarias, los participantes perciben desequilibrio a favor de las políticas represivas. Esto es, observan que los recursos proporcionados desde las instituciones públicas al control de la oferta son mayores que los disponibles para la disminución de la oferta.

JR: “Si tú ves bien sus memorias (del Ministerio de Interior), el dinero del control de oferta, y el conocimiento de cómo está funcionando acá...no lo tenemos”.

TT: “Cuando hay una intervención, de las fuerzas y cuerpos de seguridad de Estado para incautar un alijo de...hacia la población en general, hay unos...se ponen todos los medios habidos y por haber”.

En cuanto al desfase entre las afirmaciones formales y la práctica real, los participantes observan que la pandemia de la COVID-19 ha agravado aspectos como la lentitud burocrática y los problemas de financiación.

TT: “Cuando empiezas a ver brotes verdes, unos poquitos, entramos en una pandemia que nos ha hundido en la miseria, ¿sí?, entonces bueno, es complicado. Ese entorno, ese contexto, es complicado”.

LC: “Hay un problema de burocracia que con el COVID ha quedado todavía más reflejado, que es que la burocracia va lentísima, en relación a cómo vamos las ONG”.

Tema 2. Disponibilidad, accesibilidad y calidad de las intervenciones

Se pregunta a los participantes acerca de la disponibilidad, el acceso y la calidad de las intervenciones, los servicios y los tratamientos (en los ámbitos de la prevención, la atención y la rehabilitación, la reducción de los daños). De manera generalizada recalcan la falta de presupuesto para la oferta de tratamientos:

CM: “Es imposible hacer un proyecto...sobre todo es imposible con 4 duros que es lo que nos dan. Es imposible hacer un proyecto que tenga todas esas patas”.

En cuanto a los criterios de acceso, costes y ubicación, se recalca el papel que juega los derechos humanos en la práctica interventiva:

IG: “Y hablando de derechos humanos, no hay mayor derecho a la dignidad. A la persona hay que tratarla como persona, como parte de la sociedad”.

JR: “Nos hemos quedado en los derechos humanos del consumidor, pero un consumidor general, no aquí el que realmente están en situación de mayor vulnerabilidad”.

Asimismo, los participantes exponen la exclusión de servicios de subvención básica de consumidores vulnerables:

CM: *“La gente muchas veces por consumir se queda fuera, sobre todo las mujeres de la red de atención de víctimas de violencia de género”.*

LC: *“Al final necesitas tener un certificado electrónico para pedirlo, conexión a internet, un equipo...o tienes un trabajador social que te ayuda o mucha gente se va a quedar fuera ya sólo por eso”.*

Los participantes hacen una lectura en positivo del abordaje de género en el España en comparación con el marco europeo:

LC: *“El plan de acción de España habla de violencia de género en los centros de la incorporación del abordaje de la violencia de género de la perspectiva de género cosa que en Europa no se hace”.*

Sin embargo, constatan deficiencias en la implementación de servicios como la reducción de daños:

MV: *“no son servicios integrales los servicios de reducción de daño que se están trasladando en nuestro país. Esto se ve muchísimo con la perspectiva de género o con el tipo de población al que nos dirigimos”.*

Tema 3. Reducción de daños

Los participantes manifiestan la falta de atención por parte de las instituciones a las políticas de reducción de daños, tanto en el planteamiento como en la financiación:

JR: *“la red de reducción de daños es subsidiaria (...) a nivel europeo actualmente con el tema COVID los que están padeciendo son todos los abordajes de reducción de daño, y creo que también en el estado español puede ser así”.*

De manera general, los participantes observan en el ámbito aplicado cierta rivalidad entre los servicios de reducción de daños y los servicios “drug-free”:

GH: *“se percibe como equipos contrarios incluso; o “drug-free” o reducción del daño(...). Cuando en realidad es un continuo(...), hay un proceso de decisión (...) de la persona que toma decisiones”.*

MV: *“Estamos justo en este momento, (...) Los que estamos más por la reducción del daño y los “drug-free”. Y ahí estamos (gesto de chocar) todo el rato, es una cosa”.*

Asimismo, se enfatiza en el déficit de adaptación a nuevos problemas de sustancias o conductas adictivas:

MV: *“el modelo que estamos siguiendo el modelo de finales de los 80 donde había un problema de opiáceos, ahora tenemos otro, otros problemas. (...) le ha costado o le está costando adaptarse a las realidades de ahora”.*

MV: *“la percepción es que quizá esta reducción de daños no ha evolucionado con los patrones de consumo o con la realidad que tenemos en este momento a nivel de consumo de drogas”.*

Tema 4. Sanciones alternativas

En cuanto a las sanciones alternativas, preguntamos a los participantes acerca de los problemas de aplicación:

JR: *“Está muy bien la línea de entender la despenalización, pero la otra cosa es la descriminalización(...)yo diría que nosotros en España no tenemos un modelo penalizador del consumo, pero sí muy criminalizador”.*

LC: *“Y luego a nivel estatal sí que se recoge el tema de la sustitución; la suspensión y los trabajos en beneficio de la comunidad, pero aunque se recoja no quiere decir que se está haciendo”.*

Por otra parte, los participantes destacan la labor de Instituciones Penitenciarias en relación con las OSC:

LC: *“Instituciones Penitenciarias trabajó mucho con las organizaciones sociales para diseñar unos programas marco para este tema, pero luego no ha habido un presupuesto que lo financie”.*

CM: *“hemos estado llevando un programa de medidas alternativas (...) de Instituciones Penitenciarias, (...) ha tenido bastante... no sé si decir éxito, pero bastante buena acogida tanto por parte de la Fundación como por parte de Instituciones Penitenciarias”.*

Por último, preguntamos a los participantes acerca del impacto tanto económico como social de las medidas alternativas:

LC: *“La Ley de Seguridad Ciudadana de 2016— creo que fue—, (...) es mucho más punitiva de lo que era antes, parece que las penas para las personas por delitos de drogas; aunque sean delitos menores, se han agravado”.*

JR: *“cuando tú entras en una rueda de impago de sanciones administrativas os juro que de ahí no te escapas (...) y eso te puede situar en una situación de futuro muy dura”.*

Tema 5. Investigación y evaluación

Los participantes refieren que el déficit de financiación influye de manera notable en la producción investigadora y evaluativa:

JR: *“generalmente que de una actividad y un desarrollo de actividades de intervención te quede tiempo o dinero para la evaluación es muy difícil. (...) ha habido un apoyo escaso a lo que son los desarrollos evaluativos de programas”.*

MV: *“Es la necesidad de estar con la evidencia científica, pero a la vez no hay posibilidades económicas, evidentemente se pueden hacer cosas—y las hacemos—, pero sin una estructura económica detrás es prácticamente imposible”.*

En cuanto a la diferencia entre investigación aplicada, los participantes observan una falta de elaboración con utilidad práctica en la intervención y apuntan a una falta de comunicación entre investigadores e interventores:

IG: *“(...) a mí qué me importa la búsqueda de biomarcadores de juego patológico y consumo abusivo de cannabis en población joven— o sea, me importa si soy capaz de entender ese lenguaje”.*

MV: *“al final sólo se permite hablar de drogas a los médicos científicos (...) Y sólo los investigadores y las investigadoras que son sensibles a eso son las que reaccionan, pero esto por desgracia es una gran minoría.”*

Por otro lado, se exponen diferencias entre la investigación realizada desde la Academia y la elaborada por las OSC:

CM: *“resulta caro y es un hecho que además no se valora en este país (investigación). Esa parte no se valora; sólo se valora cuando viene de la Academia”.*

JR: *“(...) encuentro a faltar que estos ámbitos académicos de la investigación (...) estén cercanos a los contextos de aplicación y de intervención como para que sean un apoyo a la mejora de los programas y a los desarrollos alternativos (...)”.*

En referencia a las medidas políticas de financiación, los participantes apuntan al adecuado planteamiento del IRPF estatal:

CM: “se ha abierto la vía IRPF para ello— al IRPF estatal—, que es algo que no existía (...), sí que ha habido avances en ese tipo, pero siempre resulta en cierto modo insuficiente”.

JR: “yo creo que ha habido algún tipo de avance, justamente ahora el IRPF estatal (...) lo que pasa es que son recursos muy pequeños a los que puedes tener acceso en el IRPF estatal”.

Al respecto del desfase entre evaluación y aplicación de las mejoras y conclusiones, los participantes aluden a la falta de vinculación entre la producción de conocimiento y la evaluación y la práctica:

CM: “tratamos de que salgan cosas aplicables de ello, pero se quedan muchas veces en un cajón y no conseguimos llegar a más gente— y eso creo que es un problema”.

Tema 6. Participación de la Sociedad Civil

En términos generales, la participación de la Sociedad Civil en el contexto español se percibe como eficaz y deseable desde las instituciones. En este sentido, los participantes reivindican la activación de un órgano asesor del Plan Nacional, el Consejo Español de Drogodependencia y:

LC: “cuando se diseñó la última Estrategia Nacional de Adicciones del Plan de Acción que está en vigor a nivel nacional (...) abrió un proceso de consulta gigante (...) todas las ONGs que quisieron, pudieron participar (...)”.

Por último, se objeta una deficitaria institucionalización de los canales de comunicación:

IG: “Pero creo que los mecanismos (...) vuelven a estar en el papel y no están en la realidad. Vuelven a depender mucho de tacts personales y de casualidades, ¿no? De que yo me lleve muy bien con equis persona...”.

LC: “la capacidad de participar con el grupo horizontal de drogas en el caso de España es muy alta, pero me parece que es más por la persona que está ahora en el cargo que por algo institucional”.

Discusión

El objetivo del presente estudio es analizar cuál ha sido el papel de las organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) en el plan de acción español sobre drogas, especialmente contemplando las fortalezas percibidas y las propuestas de mejora de las OSC. Una de las evidencias del grupo focal fue la diferencia entre las leyes y políticas con la práctica diaria. Todos indicaron su interés por la salud pública, los derechos humanos, la dignidad de cada persona, la integración social y el estigma de los usuarios de drogas en la sociedad española. La discusión de las cuestiones que surgieron del grupo focal se describe a continuación, distribuidas en fortalezas y propuestas de mejora.

Como fortalezas, en primer lugar, los participantes destacan el adecuado diseño del Plan Nacional de Drogas, así como la incorporación y conexión de este con las líneas estratégicas del Plan de Acción 2017-2020 de la Unión Europea (PNSD, 2020). Se observa como un avance meritorio (aunque insuficiente) la reciente política de subvenciones del IRPF estatal con cargo al Fondo de Bienes Decomisados por tráfico de drogas y otros delitos relacionados. A este respecto, se recalca la cooperación entre las distintas administraciones y las OSC, aunque se evidencia una desigual puesta en práctica en el terreno español debido a la descentralización de los servicios y el modelo autonómico. En cuanto a la criminalización de los consumidores de droga, los miembros consultados reconocen la despenalización del marco legal español, pero denuncian la criminalización de este. En este sentido, opinan que la Ley de Seguridad Ciudadana de 2016 es mucho más punitiva para los consumidores de drogas que el marco legal anterior. Según los participantes, tanto las sanciones y medidas alternativas a la prisión como la justicia restaurativa son temas pendientes en la práctica nacional. En cuanto a la criminalización, no parece acertado apostar por los castigos económicos, ya que, no afecta al mercado ni al consumo de drogas (Ernesto, 2017) y se aleja del marco de la intervención social para el colectivo de drogodependientes (Molina et al., 2020). En el caso de España, las Instituciones Penitenciarias han trabajado con las organizaciones sociales para diseñar un marco de programas para este

tema, pero las personas participantes consideran que en los últimos años no ha habido suficiente presupuesto para financiarlo. Sobre la participación de las OSC en las políticas españolas y la voz de los usuarios de drogas, en opinión de las OSC existe una conexión satisfactoria con el Plan Nacional de Drogas y las redes, tanto a nivel nacional como internacional (PNSD, 2021). A nivel nacional, destacan la necesidad de poner en funcionamiento el Consejo Español de Drogodependencias, un órgano asesor del PNSD compuesto por ONGs, sindicatos, otros trabajadores del Ministerio de Sanidad como herramienta útil para conectar las políticas españolas con el compromiso de las OSC (PNSD, 2020). Asimismo, los participantes reivindican una institucionalización de los canales de comunicación entre OSC y las instituciones públicas, ya que, actualmente estos dependen de la persona que ocupe determinado puesto. Por otra parte, las OSC recalca la importancia de incluir a usuarios de drogas en los foros formales debido a que a la hora de hablar sobre la intervención en el ámbito de la drogodependencia se atiende a la oferta de la droga y, en menor medida, a la demanda de esta (Korf et al., 2017).

Como principales debilidades y propuestas de mejora se identifican los aspectos económicos como elementos centrales. Las personas participantes señalan la necesidad de una mayor coherencia entre la propuesta teórica y los recursos económicos ofrecidos para su implementación, tanto en el área sociosanitaria como en el ámbito de evaluación e investigación práctica. Se denuncia la falta de recursos económicos para realizar una práctica sociosanitaria satisfactoria. También se indican como áreas faltas de recursos la evaluación de los programas y la investigación aplicada. Además, desde las OSC se opina que, desde la crisis financiera de 2008, la situación de los centros y los programas de intervención es desfavorable y que la actual crisis provocada por la COVID-19 ha agravado la situación. La lentitud de la burocracia y las limitaciones administrativas se perciben como un obstáculo en la solicitud de recursos económicos, circunstancia que se ha visto agravada durante la crisis de la COVID19. Por otro lado, los participantes consideran que las prácticas basadas en la evidencia son absolutamente necesarias, pero que no hay suficientes ayudas y presupuesto para su aplicación y evaluación. En cuanto a la investigación, subrayan la necesidad de un trabajo empírico contextualizado en la intervención cotidiana y que permita detectar y mejorar dicha práctica. Esta reclamación resulta acorde con las ya realizadas desde distintas OSC de la UE (Korf et al., 2017). Un tema que centró gran parte de la conversación fueron las políticas de reducción del daño, especialmente la falta de integralidad y la rivalidad con las estrategias libres de drogas o *drug free* a pesar de los avances realizados en la integración de ambas estrategias en las actuales redes de intervención (Molina et al., 2020). En este sentido, las inquietudes de los miembros de la Sociedad Civil española consultados van en línea con la controversia general observada en otros países (Thoumi, 2009). Los participantes reclaman mayor atención y recursos en el abordaje de la reducción del daño, asunciones que coinciden con las observadas en distintas sociedades civiles de ámbito europeo (O’Gorman et al., 2014). Detrás de este afán por la implementación de las políticas de reducción del daño se encuentra el interés por mejorar las condiciones socio-sanitarias de los drogodependientes y posibilitar el acceso a otros recursos. Los participantes también denuncian la falta de adaptación del modelo de reducción de daños a las emergencias actuales, así como los recortes sufridos durante la actual crisis de la COVID-19. Por otra parte, aunque el Plan Nacional de Drogas contempla en todas sus líneas la perspectiva de género, desde la OSC se remarca que el colectivo de mujeres no ve cubiertas sus necesidades socio-sanitarias y/o no puede acceder a los servicios contemplados (EMCDDA, 2017). Por ejemplo, los participantes señalan que la falta de integralidad de los programas de reducción de daños obstaculiza el acceso de las mujeres a estos. Acorde con esto, Shirley-Beavan et al., (2020) encuentran cuatro factores que actúan como barrera en el acceso de las mujeres a los servicios de reducción de daños: el estigma (RIOD, 2019) y la violencia estructural, la violencia de género, la criminalización y la falta de servicios específicos para mujeres. Para las OSC, detrás del déficit de atención a las mujeres puede estar el diseño e implementación de programas de drogodependencias desde la óptica del usuario varón (Benoit & Jauffret-Roustide, 2016). En este sentido, la acumulación de factores de riesgo como la violencia de género, la maternidad, la prostitución o la transexualidad (Rosenthal, 2016) deben ser atendidos de manera integral desde las políticas gubernamentales (Thomas & Bull, 2018). Además, no se debe olvidar que dentro del mundo de las drogas existe una marcada violencia estructural hacia las mujeres (EMCDDA, 2017), y que esta va desde el tráfico de drogas (Giacomello, 2017) hasta su consumo.

Limitaciones del estudio

En el presente estudio se muestra la perspectiva de las OSC sobre la implementación del plan de acción sobre drogas español y su conexión con el Plan Estratégico Europeo. Se debe reconocer que los resultados aquí aportados cuentan con ciertas limitaciones. En primer lugar, pese a que los participantes destacan por una trayectoria profesional que avala sus observaciones, éstas no fueron sometidas a una técnica de análisis estadístico interjueces, como el Coeficiente de Kappa. En segundo lugar, se utilizaron temas prefijados por el proyecto “El Plan de Acción sobre Drogas

EU 2017-2020 y las políticas nacionales sobre drogas en 8 países europeos: Divergencias, convergencias, desfases y áreas de desarrollo” del Civil Society Forum of Drugs, pudiendo haber sido más adaptado al contexto español una selección de temas específicos desde el mismo estudio español. En tercer lugar, se contactó con las organizaciones de la sociedad civil más relevantes, pero algunas no respondieron por lo que el estudio perdió su visión sobre la situación.

Conclusiones

Los resultados de este estudio remarcan la necesidad de atender y fomentar la participación de la Sociedad Civil, ya que su labor en terreno resulta necesaria para la adaptación y mejora de las políticas públicas. No debe olvidarse la historia que la sociedad civil europea ha tenido en la práctica transformadora y la lucha contra el estigma de los drogodependientes (Korf et al., 2017) y su capacidad de influencia tanto en el ámbito público como político (O’Gorman et al., 2014).

Agradecimientos

Al Civil Society Forum on Drugs por su impulso, financiación y apoyo durante la investigación. A todas/os las/os participantes en el estudio. A la Facultad de Psicología de la Universidad Complutense de Madrid, especialmente al Departamento de Psicología Social, del Trabajo y Diferencial.

Referencias

- Belackova, V., Ritter, A., Shanahan, M., & Hughes, C. E. (2016). Assessing the concordance between illicit drug laws on the books and drug law enforcement: Comparison of three states on the continuum from “decriminalised” to “punitive”. *The International Journal of Drug Policy*, 41, 148-157. <https://doi.org/10.1016/j.drugpo.2016.12.013>
- Benoit, T. & Jauffret-Roustide, M. (2016). Improving the management of violence experienced by women who use psychoactive substances. Consultation of professionals in September and October 2015 in four European cities: Paris, Rome, Madrid and Lisbon. Consejo de Europa/Instituto Pompidou.
- Creswell, J.W., & Creswell, J.D. (2017). *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*. SAGE Publications.
- Ernesto, S. P. (2017). UNGASS 2016 y el nuevo paradigma sobre el problema mundial de las drogas. *Desafíos*, 29(2), 353-367. <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/desafios/article/view/5302>
- European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA). (2017). Respuestas sanitarias y sociales a los problemas relacionados con las drogas: una guía europea. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. https://www.emcdda.europa.eu/publications/edr/trends-developments/2020_en
- European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA). (2020). European Drug Report 2020: Trends and Developments. Publications Office of the European Union. https://www.emcdda.europa.eu/publications/edr/trends-developments/2020_en
- Flick, U. (2018). *An Introduction to Qualitative Research*. SAGE Publications.
- Fonseca, M. & Van Wingerden, S. G.C. (2020). From prohibition to harm reduction? An analysis of the adoption of the Dutch harm reduction approach in Brazilian drug laws and practice. *The International Journal of Drug Policy*, 83, 102842. <https://doi.org/10.1016/j.drugpo.2020.102842>

Giacomello, C. (2017). Women and Drug Policies in Latin America: A Critical Review of the United Nations Resolution 'Mainstreaming a Gender Perspective in Drug-Related Policies and Programmes'. *Howard Journal of Crime and Justice*, 56(3), 288-308. <https://doi.org/10.1111/hojo.12216>

Korf, D. J., O'Gorman, A. & Werse, B. (2017). The European Society for Social Drug Research: A reflection on research trends over time. *Drugs: Education, Prevention & Policy*, 24(4), 321-323. <https://doi.org/10.1080/09687637.2017.1346061>

Molina, A., Saiz, J., Gil, F., Cuenca, M. L. & Goldsby, T. (2020). Psychosocial Intervention in European Addictive Behaviour Recovery Programmes: A Qualitative Study. *Healthcare*, 8(3), 268. <https://doi.org/10.3390/healthcare8030268>

O'Gorman, A., Quigley, E., Zobel, F. & Moore, K. (2014). Peer, professional, and public: An analysis of the drugs policy advocacy community in Europe. *The International Journal of Drug Policy*, 25(5), 1001-1008. <https://doi.org/10.1016/j.drugpo.2014.04.020>

Plan Nacional Sobre Drogas (2020). National Strategy on Addictions 2017-2024. Government Delegation for the National Plan on Drugs. NIPO: 731-19-004-2. https://pnsd.sanidad.gob.es/pnsd/estrategiaNacional/docs/ESTRATEGIA_ADICCIONES_2017-2024_en_ingles.pdf

Plan Nacional Sobre Drogas (2021). Alcohol, tabaco y drogas ilegales en España. Estadísticas 2021. Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas. NIPO: 133-21-058-2. https://pnsd.sanidad.gob.es/profesionales/sistemasInformacion/sistemaInformacion/pdf/2019-20_Informe_EDADES.pdf

Red Iberoamericana de ONG en Drogodependencias. (2019). Estigma social, consumo de drogas y adicciones. PNSD.

Rosenthal, L. (2016). Incorporating intersectionality into psychology: an opportunity to promote social justice and equity. *American Psychology*, 71, 474-485.

Shirley-Beavan, S., Roig, A., Burke-Shyne, N., Daniels, C., & Csak, R. (2020). Women and barriers to harm reduction services: A literature review and initial findings from a qualitative study in Barcelona, Spain. *Harm Reduction Journal*, 17(1), 78. <https://doi.org/10.1186/s12954-020-00429-5>

Thomas, N., & Bull, M. (2018). Representations of women and drug use in policy: A critical policy analysis. *The International Journal of Drug Policy*, 56, 30-39. <https://doi.org/10.1016/j.drugpo.2018.02.015>

Thoumi, F. E. (2009). La normatividad internacional sobre drogas como camisa de fuerza. *Nueva Sociedad*, 222, 42-59. <https://nuso.org/articulo/la-normatividad-internacional-sobre-drogas-como-camisa-de-fuerza/>

Thoumi, F. E. (2017). Medicina, ciencia e interpretación de las convenciones internacionales de drogas: ¿será que el emperador está desnudo? *Colombia Internacional*, 89(89), 133-158. <https://doi.org/10.7440/colombiaint89.2017.05>

Tiburcio, N. & Kressel, D. (2011). An Enhanced Understanding of Therapeutic Communities Worldwide. *Revista Adicción y Ciencia*, 1 (4). http://adiccionyciencia.info/wp-content/uploads/2015/10/tiburcio_1_4.pdf

Tong, A., Sainsbury, P., & Craig, J. (2007). Consolidated criteria for reporting qualitative research (COREQ): a 32-item checklist for interviews and focus groups. *International journal for quality in health care*, 19(6), 349-357. <https://doi.org/10.1093/intqhc/mzm042>