

## La intervención en drogodependencias desde el ámbito municipal

M<sup>a</sup> NIEVES HERRERO YUSTE

Jefe Plan Municipal contra las drogas Ayto. Madrid.

Enviar correspondencia a:

M<sup>a</sup> Nieves Herrero. Plan Municipal contra las Drogas. Ayto. de Madrid. Carrera de San Francisco, 16. 28005 Madrid.

### Resumen:

Se hace una breve referencia histórica acerca del diferente papel que los entes locales han jugado en el tema de drogodependencias en nuestro país, para pasar a hacer una revisión de las aportaciones que los planes locales de drogodependencias pueden hacer en los diferentes ámbitos de intervención: los programas de prevención dirigidos al ámbito escolar, resaltando la necesidad de un marco de trabajo comunitario, la intervención preventiva en el ámbito familiar y el trabajo con adolescentes y jóvenes en situación de riesgo para el abuso de drogas.

En el área asistencial y de reinserción social se señala la necesidad de normalizar la intervención en drogodependencias y de implicar en lo posible a las redes social y sanitaria.

Se recogen, para finalizar, algunas consideraciones que facilitarían la puesta en marcha de planes locales de drogodependencias, entendidos como instrumentos aglutinadores de recursos capaces de dar una respuesta integral y adaptada a cada realidad local.

**Palabras clave:** ayuntamientos, políticas sobre drogas, prevención, tratamiento

### Summary:

A brief historical reference is made to the different roles played by local entities in drug dependency in our country before going on to review the contributions which the local drug dependency plans could make in the various spheres of intervention: the prevention programmes aimed at the scholastic sphere, emphasising the necessity of their operating within a community framework, preventive intervention in the family sphere, and work with adolescents and young people in risk situations of drug abuse. In the area of attention and social reinsertion, it points out the necessity for the standardisation of intervention in drug dependency and of involving the social and health networks as much as possible. Finally, it examines certain considerations which would facilitate putting local drug dependency plans into practice, these being understood to be instruments combining resources capable of providing an integral response and in line with each local situation.

**Key words:** local council, drug policies, prevention, treatment.

La irrupción en nuestro país de los problemas relacionados con el uso de drogas ha ido dando lugar a una multiplicidad de respuestas, tanto por parte de los distintos niveles de la Administración como de la iniciativa social. Estas respuestas, propiciadas por la inmediatez y la urgencia que las características del problema planteaba, no siempre se han generado de forma coordinada ni han respondido a una planificación acorde con la complejidad de las drogodependencias, como fenómeno multicausal y multidimensional.

Los Ayuntamientos, como nivel de la Administración más cercano a los ciudadanos y más sensibles, por lo tanto, a los problemas que les afectan, se han constituido en muchas ocasiones, en el primer eslabón de una respuesta institucional ante la problemática de las drogodependencias, respuesta que ha venido propiciada en parte por las presiones que, desde diferentes colectivos sociales, se han venido ejerciendo sobre los Ayuntamientos de una forma más directa. De esta forma podemos ver cómo esta necesidad de improvisación y de búsqueda de soluciones frente a un emergente social cargado de dramatismo, ha abocado a los municipios - o al menos a los grandes municipios- a ensayar actuaciones en los diversos ámbitos de intervención en drogodependencias, que han resultado muchas veces pioneras.

Nos encontramos hoy, por lo tanto, frente a una gran heterogeneidad de planes locales o de aproximaciones al fenómeno por parte de los municipios, que se han ido articulando como una parte importante de la respuesta que la Administración ha sido capaz de generar frente a los problemas relacionados con el abuso de drogas.

Por otra parte y de modo paralelo a estos hechos, se ha venido produciendo en nuestro país un fenómeno relacionado con el tema de las drogodependencias que es preciso analizar. Me refiero a la tendencia creciente a una excesiva especialización de los servicios y de los programas dirigidos a la intervención en este campo, especialización que se manifiesta tanto en el ámbito preventivo como en el asistencial. Este hecho, en el que parecen haber influido una multiplicidad de factores (discurso social sobre las drogas y las drogodependencias, excesiva politización, alarma social, carencia de experiencia previa o de formación entre los profesionales de la salud o de los servicios sociales, educativos, etc.) ha generado paralelamente un creciente alejamiento, desinterés o “desresponsabilización” de las redes generales, como la Red Sanitaria, la de Servicios Sociales, la Red de Salud Mental, etc. Esta excesiva delegación en los supuestos “expertos” o en los servicios especializados en drogodependencias, además de suponer una carga demasiado pesada para llevar en solitario, ha impedido en muchos casos rentabilizar la experiencia de los profesionales de las grandes redes y beneficiarse del sistema organizacional de las mismas que, al estar mucho más consolidadas en nuestro país, podrían haber hecho grandes aportaciones en el capítulo de soluciones. Sin obviar la necesaria especialización de profesionales y de servicios en el campo de las drogodependencias, parece evidente que una mayor integración con las redes normalizadas y una adecuada distribución de funciones redundaría, sin duda, en una mayor rentabilidad de las políticas sobre drogas.

Ante esta situación cabría plantearse cuál podría ser el papel de los municipios y qué aportaciones podrían hacer los entes locales en el tema de las drogodependencias. Una serie de hechos parecen avalar la idoneidad del ámbito local como espacio para la intervención. La complejidad y el carácter multidimensional de las drogodependencias hacen necesario un abordaje que englobe los aspectos sanitarios, psico-sociales, educativos, laborales, etc.; será necesario, por lo tanto, diseñar planes integrales que contemplen una coordinación adecuada de los servicios. Por otra parte, la importante dimensión social del problema y la necesidad de lograr la inserción del drogodependiente, como parte necesaria de su proceso de cambio y de consolidación de los logros conseguidos, solo es posible desde un marco que permita el trabajo comunitario y la participación de la sociedad civil. Esta capacidad de integración y de normalización puede ser claramente facilitada desde los municipios.

En este sentido, la elaboración de planes locales de drogodependencias a partir de una evaluación real de las necesidades posibilita, en el ámbito territorial de los Ayuntamientos, el encuentro entre los diferentes niveles de la Administración, la conjugación o armonización entre los niveles más o menos especializados de intervención, así como la participación de los diferentes grupos sociales, de los mediadores, etc., que tan importante papel pueden jugar en este campo. Los planes locales de drogodependencias pueden ser, por lo tanto, un importante instrumento aglutinador capaz de dar coherencia a las respuestas ofrecidas desde los diferentes niveles de la Administración y a las aportaciones realizadas desde los diversos servicios, rentabilizando los recursos y armonizando las iniciativas. Así mismo, podrían señalarse otras ventajas de la puesta en marcha de planes locales de drogodependencias como la capacidad de los mismos para lograr una mayor adecuación de los programas a la realidad concreta de cada municipio, una progresiva responsabilización social ante el problema, además de una mayor garantía de continuidad de las intervenciones.

Veamos algunas de las aportaciones que un plan local de drogodependencias podría hacer en los diferentes ámbitos de intervención:

Por lo que respecta a la Prevención aparece cada vez con mayor claridad la idea de la necesidad de implementar programas y actuaciones preventivas acordes con la realidad y las circunstancias de cada grupo y cada comunidad. Junto a la bondad de los programas y su contrastación como elementos útiles para lograr una disminución de la prevalencia del consumo de drogas, retrasar la edad de inicio o reducir los consumos problemáticos de las diferentes drogas, deben darse, paralelamente, una serie de condiciones que faciliten y permitan el cumplimiento de unos mínimos exigibles, sin los cuales cualquier programa, por buen que sea, no logrará los objetivos previstos.

En el caso de los programas de prevención dirigidos al ámbito escolar será necesario arropar la tarea a desarrollar con profesores, alumnos y padres en un marco de trabajo comunitario que de coherencia a los mensajes, que facilite la participación de los grupos sociales, que desarrolle paralelamente acciones complementarias en una unidad de objetivos. A este respecto conviene señalar como la ausencia de esta intervención comunitaria, que los municipios pueden y deben facilitar, puede conducir a situaciones un tanto grotescas cuando no a una auténtica contradicción en los mensajes institucionales; (Puesta en marcha de campañas contra el consumo de alcohol y otras drogas junto con invitaciones gratuitas de las “peñas” a los grupos de jóvenes a beber alcohol en el marco de las fiestas locales).

La intervención en el ámbito familiar con objetivos preventivos o de promoción de la salud se revela como un campo idóneo para ser abordado desde el ámbito local, lo que facilita la integración de estrategias en la conse-

cución de objetivos que van mas allá de la prevención del consumo de drogas en los hijos, permitiendo lograr metas paralelamente en otros campos como la prevención del fracaso escolar, de la delincuencia juvenil, de la marginalidad, etc. Determinadas actuaciones con las familias, cuando están bien coordinadas, facilitan la consecución de objetivos múltiples, a la vez que orientan a las familias sobre su papel como agentes educativos sin necesidad de ponerles ante la disyuntiva de tener que inscribirse sucesivamente en repetidos "cursos", "escuelas de padres", etc., diseñados desde la parcialidad ó la excesiva especificidad de cada problemática. Sin negar la necesaria especialización de ciertos contenidos y técnicas orientados a conseguir una mejor preparación de las familias para abordar preventivamente el riesgo de abuso de drogas entre sus miembros, no es menos cierto que muchas otras técnicas, recursos, contenidos de trabajo, etc., son perfectamente generalizables a otros campos y objetivos. El ámbito local permite, desde una evaluación de necesidades, planificar programas dirigidos a las familias con el objetivo de incidir en los aspectos más deficitarios o potenciar aquellos recursos de que disponen para ayudar a sus hijos, desde su rol educativo y socializador, a atravesar los momentos críticos de su desarrollo y crecer de una manera sana pese a los diferentes riesgos que acechan ese crecimiento, entre ellos el del abuso o la dependencia de drogas.

Otra de las líneas fundamentales de intervención en el marco preventivo la constituye actualmente la intervención con los propios adolescentes y jóvenes en situación de riesgo para el abuso de drogas. Los nuevos estilos y pautas de consumo que han ido generándose en los últimos años, fundamentalmente ligados a los momentos de ocio y diversión de los fines de semana y que son ya sobradamente conocidos, hacen de esta línea de intervención una prioridad, subrayada por el Plan Nacional sobre Drogas y que debe ser tenida en cuenta a la hora de elaborar planes de actuación en drogodependencias.

La heterogeneidad de los grupos de jóvenes, la necesidad de contar con su participación para lograr una mayor efectividad de las actuaciones y la obligatoriedad de diseñar programas con estrategias múltiples, que tengan en cuenta las circunstancias de cada comunidad, hacen de nuevo del municipio un lugar privilegiado de actuación en este campo. Si bien los objetivos de modificar las conductas de consumo de drogas o los estilos de vida entre los jóvenes no pueden ni deben ser tareas exclusivas de los entes locales, sí pueden los Ayuntamientos hacer aportaciones irrenunciables en este campo, como la potenciación de alternativas de ocio, la puesta en marcha de estrategias de detección e intervención precoz con los adolescentes consumidores o la coordinación interservicios con el objetivo de dar una respuesta integrada a las diferentes necesidades que presentan los jóvenes en las áreas sanitaria, sexual, laboral, socio-relacional, etc.

En cuanto al área asistencial y de inserción social, creo necesario insistir en la necesidad de normalizar en lo posible la intervención en drogodependencias, rentabilizando los servicios de tipo social o sanitario, que pueden contribuir de modo importante en momentos fundamentales del proceso de intervención en drogodependencias. La captación y primera valoración de los casos por parte de los servicios generalistas y la derivación cuando se considere necesario, a los servicios especializados, puede ser una tarea fundamental, que podría ser facilitada desde un plan local de drogodependencias. La dependencia institucional de los dispositivos especializados en drogodependencias, dispositivos de segundo nivel, podrá ser municipal o no. Lógicamente los grandes y pequeños municipios van a presentar en este punto soluciones divergentes, aunque no contradictorias. En cualquier caso, la implicación de los Servicios Sanitarios y de la red de Servicios Sociales Generales será imprescindible si queremos ofrecer una respuesta integral que tenga en cuenta las diferentes necesidades que se plantean al individuo drogodependiente y a su familia, una respuesta que deberá incluir, en todo caso, la progresiva inserción social del joven o la joven en la comunidad. En este aspecto, de nuevo los entes locales pueden contribuir de modo importante, garantizando la accesibilidad de los afectados y sus familias a los servicios de tratamiento y favoreciendo la integración social, mediante la coordinación de la oferta de recursos de capacitación laboral o profesional, de empleo, de participación activa en grupos sociales, etc., recursos que al no estar dirigidos exclusivamente a población drogodependiente, evitarán ser discriminatorios y facilitarán la inserción.

Sin ánimo de exhaustividad no quiero dejar de mencionar otras importantes aportaciones que desde los municipios pueden hacerse al tema de las drogodependencias como ocurre en el campo de la seguridad ciudadana. En el caso de los grandes municipios, la participación de la policía local es fundamental, tanto en su papel como agentes de salud como en su papel disuasor del consumo, de control del cumplimiento de la normativa vigente en relación con el alcohol y otras drogas, (control de locales expendedores de bebidas alcohólicas, controles de alcoholemia, etc.), todo ello en coordinación con las fuerzas de seguridad autonómicas y del Estado.

No debemos olvidar la capacidad insustituible de los Ayuntamientos para promover en su territorio la existencia de organismos como las "Juntas locales de seguridad", los "Consejos vecinales de salud, de servicios sociales", las "mesas del menor y de la familia" ó la de cualquier otro instrumento organizativo que facilite, desde la

evaluación de necesidades locales, la implementación de programas adecuados, el seguimiento de los mismos y la implicación en ellos de los grupos organizados de la comunidad.

Ahora bien, la puesta en marcha de los planes locales de drogodependencias, entendidos como instrumentos ordenadores de recursos capaces de dar una respuesta integral y adaptada a cada municipio o conjunto de municipios, hace necesario tener en cuenta algunas consideraciones.

- \* Será necesario, por ejemplo, avanzar en la clarificación de los espacios competenciales de los municipios en materia de drogodependencias y establecer mecanismos claros de coordinación interinstitucional que permitan la integración de los planes locales o de las mancomunidades de municipios en los planes autonómicos sobre drogas.
- \* Otro aspecto fundamental, ligado al anterior, se refiere a los sistemas de financiación de los planes locales, sistemas que tengan en cuenta las diferentes realidades de los municipios de nuestro país y las diferentes responsabilidades que puedan asumir en materia de drogas.
- \* Será necesario, asimismo, dotar a los planes municipales de drogodependencias de una garantía de continuidad que permita una planificación a medio y largo plazo y una evaluación continuada de las intervenciones.
- \* La definición o redefinición del papel y la responsabilidad a asumir por parte de las redes Sanitaria, de Salud Mental y de Servicios Sociales así como de otros organismos (INEM, Administración de Justicia, Sistema Penitenciario, etc.) supondrá también un avance importante que facilitará el diseño de planes locales y la definición de funciones de los diferentes servicios.
- \* La determinación de la estructura política que, a nivel local, se responsabilizará de la puesta en marcha y el seguimiento del plan municipal de drogodependencias es un asunto de primordial interés. Lógicamente las diferentes realidades de los municipios de nuestro país van a dar lugar a estructuras diferentes en cuanto a su complejidad pero en cualquier caso creo importante señalar la necesidad de garantizar la implicación de la propia alcaldía, y, en los grandes municipios, de todas las áreas o concejalías que puedan aportar soluciones al tema de las drogodependencias (salud, educación, seguridad ciudadana, juventud, deportes, etc.).
- \* Es especialmente importante garantizar también una fórmula de consenso político que de consistencia al plan municipal sobre drogas, que vele por su continuidad y su calidad. Esta estructura municipal, debidamente coordinada con el plan autonómico sobre drogas, deberá permitir la participación de la comunidad, de sus grupos organizados y/o de las organizaciones no gubernamentales que trabajen en el tema de drogodependencias. Un ejemplo que ha resultado y continúa resultando útil en este sentido es la Comisión Antidroga del Ayuntamiento de Madrid, creada en 1987 y que se planteó como su primer objetivo el diseño y la puesta en marcha del Plan Municipal Contra las Drogas en 1988. Desde su creación esta Comisión, presidida por el Alcalde y en la que participan concejales de los diferentes grupos políticos con representación municipal, además de las más importantes ONG's que intervienen en drogodependencias, ha venido realizando un seguimiento cercano y efectivo del funcionamiento del Plan Municipal Contra las Drogas del Ayuntamiento de Madrid, haciendo aportaciones importantes al mismo. Este órgano ha supuesto, sin duda, una garantía de la calidad y la adecuación de las actuaciones que desde el Plan Municipal Contra las Drogas se han ido generando durante estos años para dar respuesta a un tema en constante evolución.

El debate sobre el papel de los municipios en drogodependencias es complejo pero interesante y fructífero y, en este sentido, creo importante avanzar en el esfuerzo por dotar a los entes locales de un mayor protagonismo del que hasta ahora han tenido en su mayoría. Se trata de un reto difícil pero necesario que aportará, sin duda, un mayor enriquecimiento y racionalidad en el trabajo desarrollado en el tema de las drogodependencias en nuestro país.