

## Reseña

Ruth Martinón Quintero, *El marco de las coaliciones promotoras en el análisis de políticas públicas. El caso de las políticas de drogas en España (1982-1996)*, España, Centro de Investigaciones Sociológicas, Ministerio de Presidencia, 2011, 352 pp.

**Ricardo Uvalle Berrones\***

**E**l estudio de las políticas públicas no ha perdido relevancia. Desde el año 1951, tiempo en que se funda la disciplina de las políticas públicas por Harold Laswell y Daniel Lerner, no ha decaído su interés por cuanto campo de análisis, debate y propuestas que se encaminan a mejorar el desempeño de los gobiernos. Las políticas públicas son herramientas para gobernar sobre la base de un esquema de corresponsabilidad, en el cual intervienen las autoridades y los grupos organizados de la sociedad civil que tienen influencia para participar en la definición de la agenda pública, entendida como la suma de compromisos que la autoridad asume para definir los problemas públicos que tienen solución institucional, es decir, de gobierno.

Las políticas públicas, aunque tienen como foco principal contribuir a mejorar la gestión pública considerando costos y beneficios, también han ingresado al mundo de la reflexión y la metodología que las sustentan como productos cognitivos que se traducen en argumentos, enfoques y planteamientos que dan cuenta de su valor teórico y aplicado. En este caso, son producidas en diversos centros académicos y profesionales, lo cual favorece su expresión conceptual en múltiples horizontes del quehacer público.

En esta línea, y utilizando en análisis de política pública, el libro *El marco de las coaliciones promotoras en el análisis de políticas públicas. El caso de las políticas de drogas en España (1982-1996)*, de Ruth Martinón Quintero, es una aportación seria y sistematizada para la comprensión de

\* Doctor en Administración Pública por la UNAM. Profesor de Tiempo Completo en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. Coordinador del Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.

las políticas públicas. Organizado en siete capítulos y un apartado de consideraciones finales, la autora expone con nitidez los derroteros que las políticas públicas han seguido, invocando a los autores clásicos y los contemporáneos, para explicar un panorama enriquecedor que contribuye a esclarecer el valor normativo y pragmático de las políticas.

En este caso, los primeros cuatro capítulos del libro se orientan a cuestiones de reflexión teórica y a partir del capítulo quinto al séptimo, diserta sobre el contenido axiológico de las políticas en relación al tema de las drogas, explicando de modo específico la experiencia de España en el asunto de las políticas de drogas. De este modo, combina el ángulo teórico de las políticas, así como una esfera de aplicación sobre una política pública que se explica sobre la base de factores de poder que inciden de manera importante en el modo en que el Gobierno español ha intervenido en uno de los capítulos más críticos y difíciles de la vida colectiva.

Una aportación importante que la autora realiza es la adopción de la categoría Coaliciones Promotoras, que ha sido acuñada y trabajada por Sabatier y Jenkis. Responde la misma a la insuficiencia del concepto actor que tiene un perfil más individual para referirse a las fuerzas e intereses que participan en el proceso de las políticas. Coaliciones promotoras no sólo tiene propiedades teóricas más enriquecedoras porque alude en su comprensión a que las políticas son apoyadas por centros de poder situados en el aparato del gobierno, sino que además alude a elementos empíricos que pueden acreditarse con valores invocados, así como objetivos y metas que se cumplen. Coaliciones promotoras abre un panorama más amplio, a fin de explicar de manera causal los motivos que conlleva a que las propias coaliciones se desempeñen en la lógica de diversos intereses que se conjugan para impulsar la estrategia de las políticas.

De esta manera la autora crítica las fases ortodoxas —gestación, diseño, implementación y evaluación—, convencional y heurística, de las políticas por considerar que no aportan elementos de causalidad y referencia empírica para su mejor comprensión. Las fases responden a momentos temporales de las políticas, pero sin aludir a quiénes y por qué tienen participación activa en su comportamiento, definición e implementación. Si las políticas públicas se localizan en la visión de la autora en los ámbitos del sistema político, es fundamental el análisis de éste para identificar los corredores del poder que tienen injerencia en su contenido y orientación. El proceso de las políticas no es una variable independiente, sino que es presionado por autoridades, grupos de interés, estructuras de decisión, opinión pública, reglas, procesos, lineamientos de operación y desde luego por las organizaciones de la sociedad civil interesados en la integración de

la agenda pública y en el cumplimiento de los objetivos y metas que dan sustento a la estrategia de los cursos de acción gubernamental.

El proceso de las políticas es la pauta para explicar el comportamiento de la autoridad en relación a los problemas colectivos, lo cual determina la estrategia que se debe seguir para convertirlos en soluciones de interés público. Por tanto, la autora Martínón Quintero analiza las decisiones, objetivos y acciones de la política que tiene como propósito combatir el consumo de drogas en España, ubicando ese problema en la relación espacio-tiempo que corresponde a la modernización que España asume después de la muerte de Francisco Franco, lo que implica la desestructuración del poder autoritario. La visión hacia la democracia estimula que la sociedad española adopte los valores que estimulan la pluralidad y diversidad, con los cual la vigencia de la libertades civiles y políticas configuran un panorama de mayor apertura e inclusión de carácter democrático.

La autora destaca cómo la sociedad española ingresa a la fase de la transición política con el fin de disolver el poder franquista, iniciando un proceso encaminado a introducir las reformas democráticas que permitirían tener presencia en el ámbito internacional, en particular en el europeo y, por otra parte, que esa presión externa también fuese un camino para acelerar los procesos a favor del cambio político y pacífico que reclamaba una sociedad que se activa con el papel de los ciudadanos, el gobierno y los actores que se manifestaban a favor de construir las instituciones políticas, económicas y sociales que necesitaba España para ingresar a la Comunidad Europea, luego transformada en Unión Europea. Este hecho inicia con la adopción de la secularización de las instituciones, el cauce hacia una sociedad más urbana, el papel de la opinión pública, el papel más activo en el concierto internacional, la importancia de constitucionalizar las libertades civiles y políticas, así como el papel más dinámico que adopta el sector juvenil en los diversos ámbitos del quehacer colectivo.

Se establece así un nexo causal entre el auge del sector juvenil que aprovecha las libertades para tener espacios de realización y un efecto desfavorable de esa situación, que es el consumo de la heroína, el cual adquiere el rango de problema público, cuando ante el consumo a la alza de ese tóxico, obliga a las autoridades a reconocerlo como un asunto de salud pública. Inicia así la fundamentación del discurso que crea conciencia y opinión para que sea considerado en la visión de la política pública, entendiendo que se trata de una situación destructiva para un sector de la población que, como el juvenil, tendía hacia un consumo mayor.

En el análisis de la autora, el enfoque adoptado tiene dos ejes fundamentales: la seguridad ciudadana y la drogas, entendidos ambos en la

conceptuación de asuntos de salud pública. Ello explica la adopción del Plan Nacional de Drogas, las reformas al Código Penal, la creación de la Fiscalía de Represión contra el Tráfico de Drogas y la participación de la sociedad en este proceso desde 1985. Se reconoce, de este modo, que es un asunto no sólo de salud pública, sino caracterizado por una complejidad creciente, tomando en cuenta la posición de España en el mediterráneo, que es punto geográfico que se aprovecha para introducir la droga que da forma a los mercados que se encargan de comercializarla, organizando su consumo sobre todo hacia el sector de los jóvenes.

Un aspecto a destacar es que el consumo empezó a ser objeto de sanciones penales. Se promulga para ello en 1992, la Ley Orgánica Sobre Protección de Seguridad Ciudadana, que se orienta a registrar los domicilios sin previa orden judicial, teniendo como elemento básico la noticia de que había algún posible delito en materia de drogas. Otro punto clave en este proceso consiste en la sanción del consumo de drogas como un primer paso para iniciar la desintoxicación de los consumidores, para evitar también el consumo de la droga en el sector juvenil. De igual modo, se toman medidas para reducir el consumo de alcohol, el cual se conecta con el aumento del sida. Lo importante en el diseño e implementación de la política de drogas es que su eficacia se inscribe en la visión de lo que son las coaliciones promotoras, lo cual indica que si no existen relaciones de acuerdo y negociación entre los principales actores sociales, políticos y económicos, no es factible su mejor cumplimiento.

Siguiendo en la línea de la autora, las políticas públicas necesitan ambientes políticos negociados para su éxito. La categoría coaliciones promotoras que la autora trabaja a lo largo del libro, refleja que a pesar del trabajo de los órganos del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como la participación de las Comunidades Autónomas y de la sociedad civil en el proceso de las políticas, no será factible esperar resultados favorables en la acción del gobierno. Las coaliciones reflejan cómo los actores y procesos de las políticas públicas son fundamentales para diseñarlas e impulsarlas, con lo cual y siguiendo el discurso de la autora, hay relaciones de poder ineluctables que obligan a que las políticas públicas sean ubicadas en esa complejidad institucional.

Frente a la postura racionalista y normativa de las políticas públicas, la autora adopta un enfoque más heurístico que convalida la faceta conceptual y empírica de las políticas públicas y de ese modo realiza una aportación importante para interpretar desde una base del análisis positivo los resultados de la acción de gobierno en una sociedad que, como la española, ingresó desde 1977 a la etapa de la construcción política de las

instituciones democráticas; y con ello, los problemas públicos, como el consumo de las drogas, forman parte de un ambiente que reconoce la libertad de la personas ante el poder y luego cómo esta nueva situación genera costos negativos principalmente en el sector de los jóvenes, debido a que son éstos quienes más las consumen.

Los resultados de la política para el combate a las drogas, aunque en principio es más reactiva, posteriormente se ha caracterizado por ser también preventiva. Esta situación debe comprenderse en la lógica de actuación gubernamental-pública y constituye un sistema de respuesta que corrobora que los gobiernos están orientados a intervenir en la vida pública para crear y garantizar las condiciones que favorecen tanto la seguridad como el desarrollo de la sociedad civil.

El libro de Martín Quintero es un trabajo interesante, serio y esclarecedor. Su fortaleza teórica y empírica es testimonio de un análisis cuidadoso que realiza y en particular refiere al desempeño de gobierno que en el caso español asume un compromiso abierto y visible en el combate a las drogas. El libro permite pensar en términos del debate plural, lo cual enriquece su alcance para que sea difundido, consultado y referenciado en los análisis de política pública.