

**Género y políticas sobre drogas en España:
avances y limitaciones**

**Gender and drug policies in Spain:
advances and limitations**

María Aránzazu Fernández Rodríguez*, Sandra Dema Moreno** y Yolanda Fontanil Gómez**

*Fundación C.E.S.P.A.-Proyecto Hombre Asturias

**Universidad de Oviedo

Resumen

No es hasta principios del siglo XXI que se presta atención por primera vez a la necesidad de incorporar el enfoque de género en las políticas sobre drogas en España. Una década después, la actual Estrategia Nacional sobre Adicciones 2017-24 sigue señalando esta cuestión como uno de los grandes retos a alcanzar. El objetivo de este artículo es analizar cómo se ha llevado a cabo este proceso, para ello, se han analizado los principales documentos en los que se concretan este tipo de políticas públicas, en particular, las tres estrategias nacionales sobre drogas existentes, así como los cuatro planes de acción que las desarrollan y los informes de evaluación de las estrategias ya finalizadas. Los resultados del estudio muestran una clara mejoría en la incorporación de las cuestiones de género en dichas políticas. Sin embargo, a pesar de los avances constatados, también se identifican aspectos susceptibles de mejora relacionados, por una parte, con la conveniencia de considerar la perspectiva de género en las áreas de prevención de drogodependencias y de reducción de daños. Por otra parte, se detecta una escasa utilización de las estrategias de acción habituales en las políticas públicas de igualdad, como el empoderamiento y la interseccionalidad, unas medidas apenas desarrolladas en las políticas públicas sobre drogas y cuya aplicación podría favorecer sustancialmente la eficacia de las mismas.

Palabras Clave

Género, Políticas sobre drogas, España, Análisis documental, Adicciones.

— Correspondencia a: _____
Sandra Dema Moreno
e-mail: demasandra@uniovi.es



Abstract

Until the 21st century, not much attention has been paid to the need to incorporate the gender approach into drug policies in Spain. A decade later, the current National Strategy on Addictions 2017-24 continues to point out this issue as one of the major challenges to be achieved. The aim of this article is to analyze how this process has been developed. To this end, a content analysis of the main documents of this public policies has been carried out, in particular, we have examined the three existing national drugs strategies, as well as the four action plans that develop them and the evaluation reports of the strategies. The results of this study show a clear improvement in the incorporation of gender issues in these policies. However, despite the progress some aspects that can be improved are also identified. On the one hand, progress would be made if these public policies consider the gender perspective in the areas of drug abuse prevention and harm reduction. On the other hand, the use of strategies which are frequent in public equality policies, such as empowerment and intersectionality, is rare in drug policies, although their application could substantially increase its effectiveness.

Key Words

Gender, Drugs policies, Spain, Content analysis, Addictions.

INTRODUCCIÓN

La investigación realizada en el ámbito de las adicciones durante las dos últimas décadas ha puesto de manifiesto una clara influencia del género en los usos y abusos de drogas. En este sentido, distintos autores y autoras han señalado la influencia de los roles y la identidad de género tanto en el tipo de sustancia consumida y sus formas de uso (Romo, 2010), como en el acercamiento y actitudes hacia el consumo del alcohol y otras drogas (Artazcoz y Borrell, 2007; Fernández, Dema y Fontanil, 2019), en el impacto de los factores de riesgo y de protección (López y Rodríguez-Arias, 2010; Sales, Sambrano, Springer y Turner, 2003), y en las consecuencias del propio consumo (Díaz-Mesa et ál., 2016; Poole, Urquhart y Gonneau, 2010), entre otras cuestiones.

Sobre todo, a partir de la última década, diferentes instituciones han destacado la importancia de incorporar el género en este ámbito de actuación, promoviendo, por un lado, la creación de redes de profesionales especialistas en género, y por otro, la publicación de manuales que recogen experiencias y buenas prácticas llevadas a cabo bajo esta perspectiva, con el objetivo de orientar el diseño e implementación de políticas e intervenciones más efectivas, que conciban las necesidades específicas de las mujeres como un elemento esencial (Kumpfer y Magalhães, 2016; O'Neil y Lucas, 2015; Villar, 2014).

Los avances en el plano investigador han favorecido la integración de la perspectiva de género en las políticas sobre drogas tanto de ámbito internacional como nacio-



nal. En ellas se hace referencia al enfoque dual, esto es, la atención a las necesidades específicas de las mujeres en las acciones propuestas y la aplicación de la perspectiva de género de forma transversal en todas las etapas del ciclo de la política pública (Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, 2018; United Nations Office on Drugs and Crime, 2016).

A pesar de la relevancia que el género ha adquirido en los últimos años como variable indispensable para entender los usos y abusos de drogas y del creciente interés por incorporar tal perspectiva en este ámbito de intervención, hay poca literatura científica dirigida a analizar el proceso de incorporación del enfoque de género en este tipo de política pública. Algunas de las investigaciones llevadas a cabo en el contexto internacional han tratado de averiguar cómo se concibe el género desde dichas políticas públicas y qué impacto tienen en las mujeres (Malinowska-Sempruch y Rychkova, 2015; Thomas y Bull, 2018).

En el contexto español, sin embargo, los escasos estudios realizados se han centrado en analizar la aplicación de la estrategia del *mainstreaming* o transversalidad de género, así como la coherencia en la planificación de estas políticas entre los distintos niveles administrativos (nacional, autonómico y local) en relación con esta cuestión. La principal conclusión de tales estudios hace referencia a la existencia de una clara intención institucional de aplicar la perspectiva de género de manera transversal, que no consigue trascender a la práctica debido, por un lado, a la inconsistente presencia de esta estrategia en el proceso de elaboración de la propia política, y por otro, a la

falta de herramientas y técnicas específicas que permitan su efectiva aplicación. Esta cuestión es preocupante en el caso de la política estatal, puesto que al ser el marco de referencia para el resto de niveles administrativos, el sesgo se reproduce en las políticas autonómicas y municipales (Cantos, 2015; Fernández, 2009 y 2012).

Teniendo en cuenta los resultados obtenidos por estas investigaciones, no es de extrañar que la actual Estrategia Nacional sobre Adicciones 2017-24 señale el género y la equidad como dos de los grandes retos a alcanzar en este periodo. A este respecto, y considerando los errores evidenciados en el pasado, cabría esperar una evolución hacia enfoques teóricos y planteamientos metodológicos más eficaces, que permitan avanzar en la integración efectiva de las necesidades de las mujeres en las políticas sobre drogas vigentes en la actualidad. En este artículo se ha querido profundizar en la evolución de dicho proceso, así como en las diferentes concepciones teóricas de partida y las estrategias de intervención en materia de igualdad utilizadas en dichas políticas públicas. Para ello se plantea la revisión, desde una perspectiva longitudinal, de los principales textos que constituyen las políticas sobre drogas españolas, desde la primera estrategia nacional sobre drogas, aprobada en Consejo de Ministros el 17 de diciembre de 1999, hasta el último plan de acción aprobado para el periodo 2018-20 y, por tanto, vigente en la actualidad. Mediante el análisis se tratarán de identificar los avances, contradicciones y limitaciones, así como aquellos posibles aspectos susceptibles de mejora.



MÉTODO

La metodología planteada para el desarrollo de este artículo es de carácter cualitativo y ha consistido en la realización de un análisis de contenido de los textos oficiales correspondientes a las políticas públicas sobre drogas promovidas por la Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas. Los documentos analizados son de tres tipos, en primer lugar, las estrategias nacionales, que abarcan un periodo de duración de ocho años, en las que se describe el estado de la situación respecto al fenómeno, y se proponen las metas y objetivos a alcanzar a medio plazo. Desde la creación del Plan Nacional sobre Drogas hasta la actualidad se han elaborado tres estrategias:

- Estrategia nacional sobre drogas 2000-08 (en adelante END 2000-08).
- Estrategia nacional sobre drogas 2009-16 (en adelante END 2009-16).
- Estrategia nacional sobre adicciones 2017-24 (en adelante ENA 2017-24).

En segundo lugar, los planes de acción, que desarrollan las estrategias y plantean objetivos y medidas para un período de tiempo más corto. Hasta el momento actual se han establecido cuatro planes de acción:

- Plan de acción 2005-08 (en adelante PA 2005-08).
- Plan de acción sobre drogas 2009-12 (en adelante PA 2009-12).
- Plan de acción sobre drogas 2013-16 (en adelante PA 2013-16).
- Plan de acción sobre adicciones 2018-20 (en adelante PA 2018-20).

Así mismo, teniendo en cuenta la relevancia de la fase de evaluación en el marco del diseño e implantación de las políticas públicas, se han analizado las evaluaciones finales de las estrategias que ya han cumplido su periodo de vigencia, concretamente:

- Evaluación final de la END 2000-2008.
- Informe de la evaluación final de la END 2009-2016.

Para el análisis de los textos seleccionados se ha utilizado el programa informático NVivo versión 12 que permite organizar y gestionar un gran volumen de datos textuales de manera ágil y eficaz. En un primer momento, se elaboró un listado de términos relacionados con el enfoque de género que ha posibilitado la codificación, y posterior estudio, de los documentos objeto de análisis (tabla 1). A continuación, se realizó una búsqueda de los códigos establecidos, con el fin de obtener su localización en los diferentes documentos y conocer la frecuencia con la que aparecen. Una vez estuvieron codificados los textos se procedió al estudio sistemático de cada una de las menciones encontradas y, finalmente, al análisis comparativo de los fragmentos codificados en los diferentes documentos con el fin de establecer una visión general de la evolución de las políticas sobre drogas.

El análisis realizado ha ido dirigido a evaluar el grado de incorporación del enfoque de género en las etapas que componen el ciclo de la política, la evolución conceptual que subyace a este proceso y el tipo de estrategias de intervención planteadas desde las políticas de igualdad que han sido utilizadas. En la figura 1 se sistematiza la forma en la que se ha realizado el estudio, tomado como referencia dos documentos, uno acer-



Tabla I. Listado de códigos y términos utilizados en el análisis de los textos

Código	Términos
Acción positiva	Discriminación positiva, acción positiva
Empoderamiento	Empoderamiento, <i>empowerment</i>
Feminidad	Femenino, femenina, femeninos, femeninas, feminidad, femineidad
Género	Género, géneros, enfoque de género
Hombre	Hombre, hombres
Igualdad oportunidades	Igualdad efectiva, igualdad oportunidades, equidad
Interseccionalidad	Interseccionalidad
Masculinidad	Masculino, masculinos, masculinidad
Mujer	Mujer, mujeres
Sexo	Sexo, sexos
Transversalidad	Transversalidad de género, <i>mainstreaming</i> de género
Violencia	Violencia doméstica, violencia intrafamiliar, violencia de género, violencia machista, violencia contra las mujeres, violencia de/contra la pareja

ca de la incorporación de la estrategia del *mainstreaming* de género o transversalidad en cualquier política pública (Consejo de Europa, 1999) y el otro específico del ámbito de la salud, en el que se proponen una serie de recomendaciones prácticas para su aplicación en los programas y proyectos de intervención en este ámbito (Velasco, 2008).

RESULTADOS

Incorporación del enfoque de género en la agenda política sobre drogas en España

Una aproximación general a los resultados obtenidos tras el examen de los documentos seleccionados indica, por un lado, una intención de incorporar el enfoque de género en las políticas sobre drogas a partir del PA 2005-08, que no coge impulso hasta el PA 2013-16, y que parece consolidarse a partir de la ENA 2017-24. Y, por otro, una

mayor visibilidad de las mujeres y sus necesidades a medida que la integración de esta perspectiva va fraguándose en este tipo de políticas públicas. En la figura 2 se muestra la frecuencia con la que se alude a las cuestiones de igualdad en cada uno de los textos analizados. En los documentos correspondientes al periodo inicial de las políticas sobre drogas en España, entre los años 2000 y 2008, las menciones relativas a la inclusión de la perspectiva de género en dicho tipo de políticas públicas son escasas, y lo habitual es que los textos se refieran a las “mujeres”, un código que alcanza un peso significativo en comparación con las alusiones a los “hombres”.

En el siguiente periodo de ocho años, el género adquiere mayor presencia, tanto en la END 2009-16, como sobre todo a partir del PA 2013-16, incremento que por el contrario no se percibe en el código “mujeres” que se mantiene en niveles similares a la etapa anterior.



Figura 1. Matriz de indicadores utilizados para realizar el análisis de los textos seleccionados

		Etapas ciclo política				
		Elaboración y planificación			Evaluación	
		Diagnóstico	Principios retores de la política pública	Metas/objetivos	Acciones	Tipo de evaluación
Líneas conceptuales	Necesidades específicas de las mujeres	- Datos desagregados por sexos - Análisis de la situación y problemática específica de las mujeres en relación a las adicciones	- Existencia y definición de principios retores relacionados con el género	- Objetivos generales para ambos sexos - Objetivos dirigidos a abordar necesidades específicas de las mujeres	- Acciones generales para ambos sexos - Acciones dirigidas a abordar necesidades específicas de las mujeres	- Evaluación de resultados con datos desagregados por sexo - Evaluación del impacto de la política pública en hombres y mujeres
	Desigualdades de género	- Análisis de las desigualdades de género en la atención - Análisis de factores determinantes de los usos y abusos de drogas relacionados con el género		- Objetivos que buscan reducir desigualdades de género en la atención - Objetivos que buscan transformar los condicionantes sociales y personales de género	- Acciones que buscan reducir desigualdades de género en la atención - Acciones que buscan transformar los condicionantes de género	
	Género como factor determinante en los usos y abusos de drogas					
Estrategias en materia de igualdad		Acciones encaminadas a promover la igualdad de oportunidades Acciones encaminadas a transversalizar el género Acciones de discriminación positiva Acciones dirigidas a lograr el empoderamiento de las mujeres Acciones que plantean la intersección entre el género y otras categorías (edad, etnia, etc.)				

Nota: Adaptado de "Mainstreaming de género. Marco conceptual, metodología y presentación de "buenas prácticas". Informe final de las actividades del Grupo de especialistas en *mainstreaming* (EG-S-MS)", por Consejo de Europa, 1999, y de "Recomendaciones para la práctica del enfoque de género en programas de salud" por S. Velasco, 2008.



Finalmente, en la actual estrategia y plan de acción, se comprueba que las referencias encontradas para ambos códigos se duplican respecto al PA 2013-16. Además, el código “hombres” adquiere relevancia por primera vez en un texto, concretamente en la ENA 2017-24, con un peso similar al código “género”.

Es importante señalar que se aprecian notables diferencias en relación con el proceso de incorporación del enfoque de género en función del tipo de documento analizado (estrategia, plan de acción o informe de evaluación) que merecen ser analizadas en profundidad, ya que corresponden a distintas etapas del proceso de elaboración de la política pública.

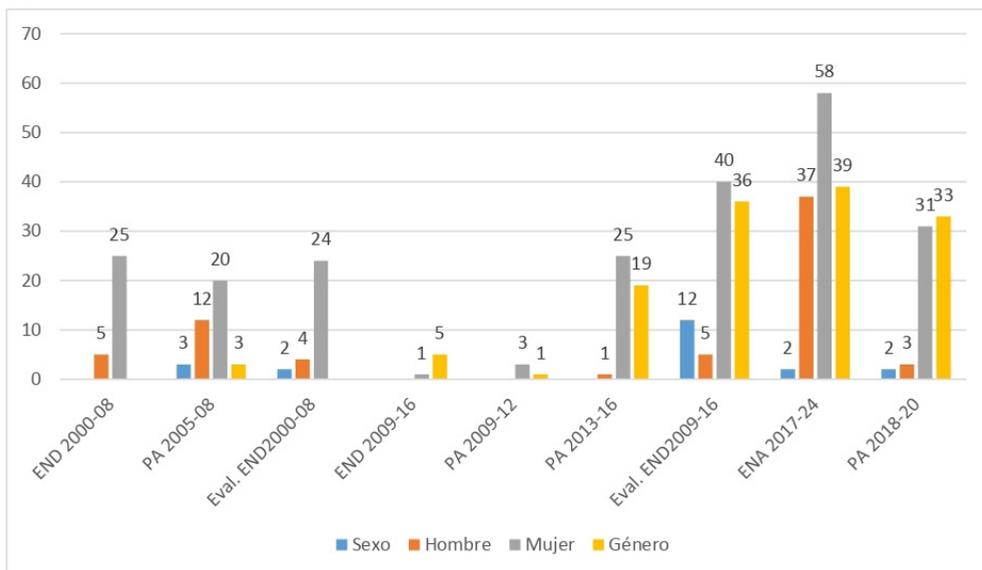
1. Etapa de decisión política y elaboración de las estrategias y planes de acción sobre drogas

Para conocer en qué medida se incorpora el enfoque de género en la fase de decisión,

elaboración y planificación de las políticas sobre drogas y cómo ha evolucionado este proceso a lo largo de los años, se ha analizado y comparado, por un lado, el diagnóstico de partida, esto es, la definición de la situación de los consumos de drogas en España (evolución, problemas asociados e impacto), así como los objetivos generales y principios rectores planteados en los textos correspondientes a las estrategias. Y, por otro, las acciones concretas que se proponen en el marco de estas políticas públicas, desarrolladas a través de los planes de acción.

Desde el diagnóstico presentado en la END 2000-08, en el que apenas aparecen datos sobre el consumo de drogas desagregados por sexo, hasta la ENA 2017-24, se observa una clara evolución. Esta última estrategia describe el estado de los consumos desde la perspectiva de género en un subapartado específico.

Figura 2. Número de referencias encontradas de los códigos “sexo”, “hombre”, “mujer” y “género” en cada texto analizado





Por otro lado, si se analizan los principios rectores de las políticas públicas sobre drogas, se observa que las dos estrategias más recientes, la END 2009-16 y la ENA 2017-24, recogen el enfoque de género como uno de ellos, sin embargo, se aprecian diferencias en su definición. Mientras que el primero de los textos plantea la voluntariedad a la hora de intervenir en este ámbito, el segundo incorpora la obligatoriedad de hacerlo, tal y como exige el artículo 20 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

También se observa un cambio significativo en la definición de los objetivos establecidos en las estrategias. En la ENA 2017-24 aparece por primera vez como objetivo estratégico la inclusión de la perspectiva de género en una de las áreas de actuación, concretamente la de atención integral y multidisciplinar. Así mismo, varios de los objetivos estratégicos de las áreas transversales de gestión del conocimiento y de evaluación y calidad hacen referencia explícita a esta cuestión. En tales áreas se propone impulsar la actividad investigadora en aspectos relacionados con las diferencias de género, así como mejorar y desarrollar de manera efectiva la formación en perspectiva de género como un elemento básico de la capacitación profesional en adicciones, y se sugiere también, promover una evaluación de los programas que incorpore un análisis de la información desde el punto de vista del impacto de género.

Por último, y en relación con las acciones que se formulan para alcanzar los objetivos señalados, se aprecia un cambio significativo si se comparan los cuatro planes de acción existentes. En los tres primeros se declara la intención de integrar el enfoque de género de forma transversal en todos los objetivos y acciones especificadas, pero con escaso impac-

to en las actuaciones planteadas. Sin embargo, en el último plan de acción, el PA 2018-20, se puede apreciar una clara incorporación de esta perspectiva a través de las acciones proyectadas. Concretamente, se proponen acciones dirigidas a: la identificación de barreras en el acceso al tratamiento de las mujeres, la elaboración de un programa para el buen uso de psicofármacos con enfoque de género, el abordaje de la violencia de género en los recursos asistenciales y la mejora de los programas de incorporación social con especial atención a las necesidades de las mujeres.

2. Etapa de evaluación de la política

Los informes de evaluación de las dos estrategias ya finalizadas permiten conocer en qué medida se ha incorporado el enfoque de género en la fase de evaluación de las políticas públicas sobre drogas. La principal diferencia encontrada entre ambas evaluaciones radica en que la primera se centra en analizar los logros alcanzados en relación con los objetivos planteados y las acciones desarrolladas para cada una de las áreas de intervención, mientras que la segunda incorpora además la evaluación de otro tipo de objetivos, como los relacionados con los principios rectores, entre los que se encuentra el enfoque de género. Esta cuestión ha permitido identificar, por un lado, su impacto en hombres y mujeres. Y, por otro, el grado de incorporación del enfoque de género en la propia estrategia y el tipo de medidas llevadas a cabo con mayor frecuencia para alcanzar este objetivo.

Evolución conceptual acerca del enfoque de género

Además de los avances detectados en el proceso de incorporación del enfoque de género en el diseño de las políticas sobre drogas, se ha podido observar una evolución en la



conceptualización teórica que subyace a este proceso. En un primer momento, se plantea únicamente la atención a las necesidades específicas de las mujeres en relación con los usos y abusos de drogas, bajo el supuesto de que se trata de un tipo de población especial. En este sentido, la END 2000-08 propone el desarrollo de programas de atención dirigidos a colectivos específicos, entre los que se encuentran las mujeres, fundamentalmente en el ámbito penitenciario, y la END 2009-16 programas dirigidos a mujeres embarazadas.

Además de este planteamiento conceptual inicial, en los planes de acción en los que se concretan estas estrategias, aparece una nueva línea que entiende que la situación diferencial entre sexos genera desigualdades en la atención. Así, el PA 2005-08 sugiere la realización de una evaluación de la accesibilidad de las mujeres a los recursos de tratamiento y el impulso de medidas correctoras, y el PA 2009-12, en la misma línea, propone potenciar el desarrollo de programas asistenciales con enfoque de género que mejoren la accesibilidad y la atención de las mujeres.

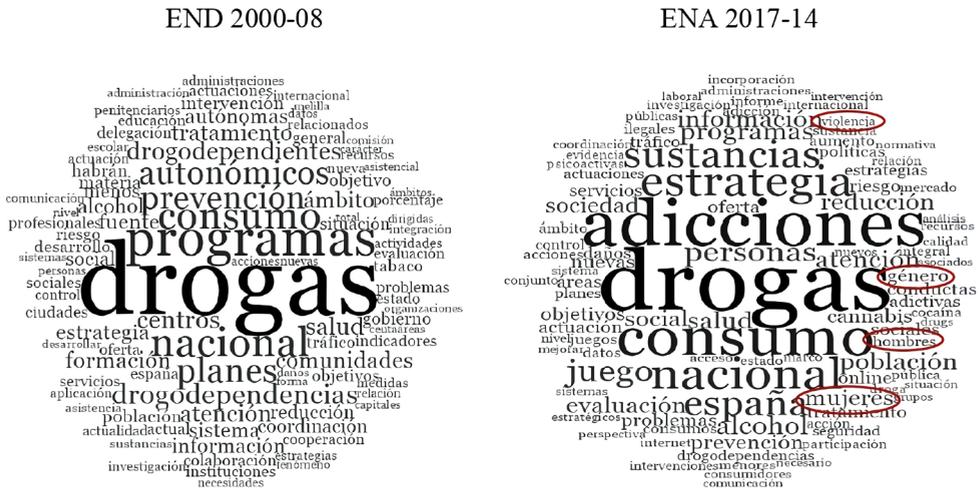
En los textos más recientes, correspondientes a la estrategia y plan de acción vigentes en la actualidad (ENA 2017-24 y PA 2018-20), se identifica un nuevo enfoque conceptual que sugiere la incorporación de los condicionantes de género en el análisis de los usos y abusos de drogas, así como las consecuencias que provocan sobre hombres y mujeres en situación de drogodependencia. Un claro ejemplo de la adopción de esta nueva línea conceptual se puede ver en la importancia que adquiere el abordaje de la violencia de género en estos textos. Si en las dos primeras estrategias se proponía desarrollar programas que tuvieran en cuenta la relación entre el consumo de drogas, sobre

todo alcohol, y la violencia que se produce en entornos domésticos y familiares, en la actual estrategia se señala de manera contundente la importancia de incorporar la violencia de género en el abordaje de las adicciones como un elemento más, incluyéndose este aspecto tanto en los objetivos estratégicos como en las acciones a desarrollar. Por otro lado, en ambos textos también se hace referencia a la influencia de las nociones tradicionales de feminidad y masculinidad para proponer posibles explicaciones a las diferencias existentes entre hombres y mujeres en relación con este fenómeno. En este sentido, se plantea que un excesivo peso de las responsabilidades familiares en las mujeres podría influir en el acceso a la red asistencial y en su proceso de tratamiento e inserción social. Mientras que en el caso de los varones se sugiere que los consumos abusivos y las actitudes de riesgo estarían siendo reforzados a través de la asunción de los roles masculinos tradicionales.

Además de esta concepción, en la ENA 2017-24 también se propone el desarrollo de programas de tratamiento centrados en los consumos y las necesidades de las mujeres, así como el análisis de las desigualdades de género en la atención. Este planteamiento, que integra tres líneas conceptuales diferentes, se traduce en una mayor visibilidad de las mujeres y de los hombres en los textos de las políticas sobre drogas, así como en una mayor presencia del género como categoría de análisis y factor determinante en relación con los consumos de drogas y las adicciones. En este sentido, se puede observar que en la representación visual de las palabras que contiene la ENA 2017-24, los términos “género”, “mujeres” y “hombres” se encuentran entre los mil más frecuentes (figura 3). Concretamente, la palabra “mujeres” tiene una presencia en el texto similar a la



Figura 3. Nube de palabras elaborada a partir de la ponderación de las mil palabras más frecuentes de la END 2000-08 y la ENA 2017-24



de otras como “prevención” y “tratamiento”. Y, aunque en menor medida, también aparece la palabra “violencia”, referida a la violencia de género, con una frecuencia similar a otras como “coordinación” y “participación”. El peso de estas expresiones, en el conjunto del texto, pone de manifiesto la relevancia que ha adquirido el enfoque de género en las políticas vigentes, sobre todo si se compara con la primera estrategia llevada a cabo, la END 2000-08.

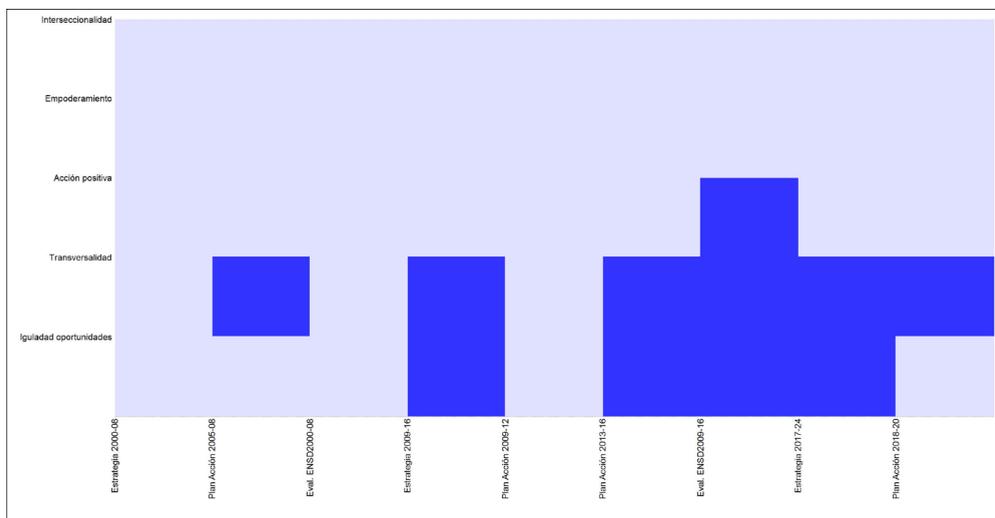
Estrategias de intervención en materia de igualdad utilizadas en el proceso de incorporación del enfoque de género

Otro de los aspectos analizados para conocer cómo se ha desarrollado el proceso de incorporación del enfoque de género en las políticas sobre drogas en España ha sido la identificación del tipo de estrategias de intervención en materia de igualdad utilizadas.

Desde las políticas públicas de igualdad se han promovido a lo largo de los años diferentes medidas, complementarias entre sí, para tratar de alcanzar su objetivo, como son la igualdad de oportunidades, la acción positiva, la transversalidad de género o *mainstreaming*, el empoderamiento y la interseccionalidad (Dema, 2016).

En el análisis de los diferentes documentos se ha identificado que la transversalidad y la igualdad de oportunidades han sido las principales medidas aplicadas. Únicamente se ha encontrado en uno de los textos, el informe de evaluación de la END 2009-16, una referencia a las medidas de acción positiva, al aludir a la necesidad de utilizar la discriminación positiva hacia las mujeres en el acceso a los programas de inserción laboral y apoyo residencial, debido a la menor accesibilidad de las mujeres en situación de adicción tanto a la vivienda como al empleo.

Figura 4. Estrategias en materia de igualdad utilizadas en cada texto analizado



Por otro lado, tal y como se muestra en la figura 4, se observa que cuando se emplean este tipo de medidas, generalmente, suele realizarse de manera combinada. Así mismo, puede apreciarse que, a pesar de que la utilización de estas estrategias no ha sido una práctica consistente a lo largo de estas dos décadas de políticas sobre drogas, parece que su aplicación se consolida a partir del PA 2013-16.

DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

En este artículo se ha realizado un análisis del proceso de incorporación del enfoque de género en las políticas sobre drogas a través del estudio de los diferentes documentos oficiales que desarrollan dichas políticas públicas en España correspondientes a las dos últimas décadas, desde la primera estrategia nacional sobre drogas aprobada a finales de 1999, has-

ta la actual que abarca el periodo 2017-24. El análisis ha permitido conocer la evolución que ha tenido este proceso a lo largo de los años y, además, identificar los avances y limitaciones experimentadas en relación a este ámbito de intervención.

Los resultados del estudio reflejan una clara mejoría en el proceso de incorporación del enfoque de género en las políticas sobre drogas en España desde la primera vez que se menciona el género en un documento oficial hasta la actualidad. En este sentido, conviene señalar que a pesar de que el primer texto que hace alusión a esta cuestión es el PA 2005-08, no es hasta el PA 2013-16, casi una década después, cuando se empieza a observar un planteamiento metodológico más eficaz que posibilite la incorporación efectiva de tal perspectiva. Aun así, la ENA 2017-24 continúa refiriéndose a este aspecto como uno de los grandes logros a alcanzar en este periodo.



Las limitaciones encontradas en los primeros documentos son coherentes con los resultados obtenidos en otras investigaciones cuyas principales conclusiones señalan que, en términos generales, no se ha llevado a cabo por parte del Estado un proceso efectivo para incorporar la perspectiva de género, quedando relegada dicha cuestión a aspectos concretos, limitados y desconexos unos de otros. A pesar de ello, se ha podido comprobar el efecto que este tipo de estrategias tiene en la sensibilización y concienciación de los poderes públicos sobre el problema de la discriminación contra las mujeres, lo que se traduce en un compromiso político respecto a la igualdad (Astelarra, 2005; Bustelo, 2004; Fernández, 2009 y 2012).

Los avances observados, especialmente a partir del PA 2013-16, están relacionados, por un lado, con la incorporación sistemática del enfoque de género en las diferentes etapas que componen el ciclo del diseño de la política sobre drogas, incluida la fase de evaluación. Y, por otro, con la inclusión de la dimensión género en alguna de las áreas transversales contempladas por este tipo de políticas, como la investigación, la formación y la evaluación. Así mismo, se ha constatado a partir de este momento una mayor participación de instituciones, entidades y profesionales relacionados con el género y las políticas de igualdad en la elaboración de los documentos. Estas cuestiones fueron propuestas a modo de recomendaciones por investigaciones previas (Cantos, 2015; Fernández, 2009 y 2012).

A pesar de esta evolución, se ha podido comprobar también una desigual incorporación del enfoque de género en las diferentes áreas de actuación planteadas en las políti-

cas sobre drogas, tanto en el ámbito de la reducción de la demanda como en el control de la oferta. En lo que tiene que ver con la reducción de la demanda, la integración de la perspectiva de género en el área de prevención es manifiestamente mejorable. Esta limitación también ha sido detectada por otras investigaciones que señalan que el conocimiento que se tiene sobre aspectos clave para la elaboración de políticas eficaces en materia de prevención de adicciones es insuficiente debido, en parte, a la escasa presencia del enfoque de género en la evaluación de los programas preventivos (Fernández, Dema y Fontanil, 2018; Kumpfer, Smith y Summerhays, 2008; Sánchez, 2014).

En el ámbito de la reducción y control de la oferta de drogas, la mención al género o las mujeres es prácticamente inexistente. A este respecto, estudios recientes han señalado el impacto desigual que tienen las políticas prohibicionistas en ambos sexos evidenciado el mayor coste que tiene para las mujeres, especialmente las que ya se encuentran en una situación de riesgo y/o exclusión social, y sus familias (Du Rose, 2015; Malinowska-Sempruch y Rychkova, 2015; Schleifer y Pol, 2017).

Otra de las mejoras detectadas en relación con la incorporación del enfoque de género en las políticas sobre drogas en España ha sido la evolución de las líneas conceptuales que subyacen a este proceso. En la actualidad, este tipo de políticas públicas proponen tanto la atención a las necesidades específicas de las mujeres, como el análisis de la influencia de los condicionantes de género en los usos y abusos de drogas y las desigualdades de género en la atención. Esta evolución conceptual en el ámbito de las drogodependencias ha sido



favorecida por los avances que se han ido produciendo en el ámbito de la salud pública en relación con esta cuestión (RIOD, 2019; Velasco, 2008).

Finalmente, se ha podido comprobar la utilización en las políticas sobre drogas de alguna de las estrategias de intervención promovidas desde las políticas públicas de igualdad, fundamentalmente el *mainstreaming* o la transversalidad de género y la igualdad de oportunidades. Sin embargo, no se han utilizado otras, como el empoderamiento o la interseccionalidad, que podrían contribuir a la formulación de políticas más efectivas desde el punto de vista del género. En esta línea, instituciones de ámbito internacional, como la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y la Comisión Europea a través del Programa birregional de cooperación COPOLAD, han comenzado a introducir acciones encaminadas al empoderamiento de las mujeres en las diferentes áreas que conforman este tipo de políticas públicas (UNDOC, 2018). Por otro lado, investigaciones recientes señalan que la influencia del género en los usos y abusos de drogas es compleja, y se cruza con otros aspectos de la vida de las mujeres, como su posición socioeconómica, las diferencias etarias o étnico-culturales, entre otras (Jiménez y Guzmán, 2012; Martin y Aston, 2014; Thomas y Bull, 2018). La incorporación de un enfoque interseccional en las políticas sobre drogas permitiría abordar esta complejidad y diversidad.

A partir de los avances y limitaciones descritos anteriormente se sugieren a continuación posibles aspectos de mejora. En primer lugar, avanzar en el proceso de incorporación del enfoque de género en

el área de prevención de drogodependencias. Para ello, es necesario incrementar el conocimiento existente sobre cómo transversalizar el género en los programas preventivos y mejorar la formación de los y las profesionales a este respecto. Además, es preciso que las intervenciones preventivas incorporen el abordaje de situaciones de vulnerabilidad condicionadas por el género, principalmente, las relacionadas con el consumo intensivo de alcohol en jóvenes y la violencia contra las mujeres (Romo-Avilés, García-Carpintero y Pavón-Benítez, 2019).

Así mismo, se propone mejorar la fase de evaluación de las políticas sobre drogas a través de la realización de evaluaciones de impacto de género que permitan identificar las diferencias y desigualdades entre ambos sexos respecto a las áreas fundamentales de actuación de este tipo de políticas públicas, antes y después de su ejecución. Esta cuestión permitiría mejorar sustancialmente la información que se tiene sobre la eficacia e impacto de las intervenciones en hombres y en mujeres.

Por último, se recomienda la utilización de medidas como la interseccionalidad y el empoderamiento en las políticas sobre drogas españolas, ambas estrategias han demostrado su eficacia en el diseño de otro tipo de políticas públicas.

Finalmente, y en relación con las limitaciones de este trabajo, señalar que el artículo se centra en el análisis de las políticas sobre drogas estatales, y por tanto, no se ha realizado un estudio de las políticas autonómicas y locales. En este sentido, hubiera sido interesante comprobar si tal evolución se ha producido también en estos ámbitos territoriales.



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Astelarra, J. (2005). *Veinte años de políticas de igualdad*. Madrid: Ediciones Cátedra.
- Artazcoz, L. y Borrell, C. (2007). Género y Salud. En I. Nerín y M. Jané, (Ed.). *Libro blanco sobre mujeres y tabaco: Abordaje con una perspectiva de género* (pp. 9-22). Zaragoza: Comité para la Prevención del Tabaquismo y Ministerio de Sanidad y Consumo.
- Bustelo, M. (2004). *La evaluación de las políticas de género en España*. Madrid: Catarata.
- Cantos, R. (2015). *Incorporación de la perspectiva de género en la planificación sobre drogodependencias. Diagnóstico y recomendaciones*. Recuperado de: http://fundacionatenea.org/http://fundacionatenea.org/wp-content/uploads/2016/02/perspectiva_genero_drogas_2015.pdf
- Consejo de Europa. (1999). *Mainstreaming de género. Marco conceptual, metodología y presentación de "buenas prácticas". Informe final de las actividades del Grupo de especialistas en mainstreaming (EG-S-MS)*. Madrid: Instituto de la Mujer.
- Dema, S. (2016). Igualdad, discriminación y género. En M. L. Valvidares (Coord.). *De-rechos y garantías frente a las situaciones de vulnerabilidad* (pp. 89-109). Oviedo: Universidad de Oviedo.
- Díaz-Mesa, E. M., García-Portilla, P., Fernández-Artamendi, S., Sáiz, P. A., Bobes, T., Casares, M. J.,... y Bobes, J. (2016). Diferencias de género en la gravedad de la adicción. *Adicciones*, 28, 221-230. <https://doi.org/10.20882/adicciones.829>
- Du Rose, N. (2015). *The governance of female drug users: Women's experiences of drug policy*. Bristol: Policy Press.
- Fernández, M. A., Dema, S. y Fontanil, Y. (2019). La influencia de los roles de género en el consumo de alcohol: estudio cualitativo en adolescentes y jóvenes en Asturias. *Adicciones* 31 (4), 206-273. <https://doi.org/10.20882/adicciones.1003>
- Fernández, M. A., Dema, S. y Fontanil, Y. (2018). La influencia del género en la efectividad de los programas de prevención escolar. *Proyecto Hombre: revista de la Asociación Proyecto Hombre*, 96, 32-34.
- Fernández, M. A. (2012). El mainstreaming de género en las políticas sobre drogas. *Oñati Socio-Legal Series*, 2(6), 63-76.
- Fernández, M. A. (2009). La perspectiva de género en las políticas públicas de intervención en materia de drogas. En M. A. Fernández y A. G. Fernández (Coords.), *Género, políticas públicas e intervención social: análisis de las políticas sobre drogas y sobre la educación para el desarrollo* (pp. 19-92). Oviedo: KRK Ediciones.
- Jiménez, M. L. y Guzmán, R. (2012). Género y usos de drogas: dimensiones de análisis e intersección con otros ejes de desigualdad. *Oñati Socio-Legal Series*, 2, 77-96.
- Kumpfer, K. y Magalhães, C. (2016). *Guidelines on drug prevention and treatment for girls and women*. Recuperado de: http://www.unodc.org/documents/drug-prevention-and-treatment/unodc_2016_drug_prevention_and_treatment_for_girls_and_women_E.pdf
- Kumpfer, K., Smith, P. y Summerhays, J. F. (2008). A wakeup call to the prevention field: Are prevention programs for sub-



- stance use effective for girls? *Substance Use & Misuse*, 43(8-9), 978-1001. <https://doi.org/10.1080/10826080801914261>
- López, S., y Rodríguez-Arias, J. L. (2010). Factores de riesgo y de protección en el consumo de drogas en adolescentes y diferencias según edad y sexo. *Psicothema*, 22(4), 568-573.
- Malinowska-Sempruch, K. y Rychkova, O. (2015). *The impact of drug policy on women*. Recuperado de: <https://www.opensocietyfoundations.org/uploads/05b0d17a-4337-460a-8950-7804d0ad26fe/impact-drug-policy-women-20160928.pdf>
- Martin, F. S. y Aston, S. (2014). A “special population” with “unique treatment needs”: Dominant representations of “women’s substance abuse” and their effects. *Contemporary Drug Problems*, 41(3), 335-360.
- Ministerio del Interior. (2000). *Estrategia nacional sobre drogas 2000-08*. Recuperado de: <http://www.pnsd.mscbs.gob.es/profesionales/publicaciones/catalogo/catalogoPNSD/publicaciones/pdf/estrategia.pdf>
- Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. (2018). *Plan de acción sobre adicciones 2018-20*. Recuperado de: http://www.pnsd.mscbs.gob.es/pnsd/planAccion/docs/PLAD_2018-2020_FINAL.pdf
- Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social. (2018). *Estrategia nacional sobre adicciones 2017-24*. Recuperado de: http://www.pnsd.mscbs.gob.es/pnsd/estrategiaNacional/docs/180209_ESTRATEGIA_NADICCIONES_2017-2024__aprobada_CM.pdf
- Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. (2017). *Evaluación final de la estrategia nacional sobre drogas 2009-16*. Recuperado de: http://www.pnsd.mscbs.gob.es/pnsd/estrategiaNacional/docs/2017_Informe_Evaluacion_Final_Estrategia_Nacional_sobre_Drogas_2009_2016.pdf
- Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. (2013). *Plan de acción sobre drogas 2003-16*. Recuperado de: http://www.pnsd.mscbs.gob.es/profesionales/publicaciones/catalogo/catalogoPNSD/publicaciones/pdf/PLAN_ACCION SOBRE_DROGAS2013_2016.pdf
- Ministerio de Sanidad y Política Social. (2009). *Plan de acción sobre drogas 2009-12*. Recuperado de: http://www.pnsd.mscbs.gob.es/profesionales/publicaciones/catalogo/catalogoPNSD/publicaciones/pdf/PlanAccion2009_2012.pdf
- Ministerio de Sanidad y Política Social. (2009). *Estrategia nacional sobre drogas 2009-16*. Recuperado de: <http://www.pnsd.mscbs.gob.es/profesionales/publicaciones/catalogo/catalogoPNSD/publicaciones/pdf/EstrategiaPNSD2009-2016.pdf>
- Ministerio de Sanidad y Política Social. (2009). *Evaluación final de la estrategia nacional sobre drogas 2000-08*. Recuperado de: <http://www.pnsd.mscbs.gob.es/profesionales/publicaciones/catalogo/catalogoPNSD/publicaciones/pdf/EvaluacionEstrategia2000-2008.pdf>
- Ministerio de Sanidad y Consumo. (2005). *Plan de acción sobre drogas 2005-08*. Recuperado de: <http://www.pnsd.mscbs.gob.es/profesionales/publicaciones/>



- catalogo/catalogoPNSD/publicaciones/pdf/PlandeAccion2005-2008.pdf
- Poole, N., Urquhart, C., y Gonneau, G. (2010). *Girl-centred approaches to prevention, harm reduction and treatment. Gendering the National Framework Series (Vol.2)*. Recuperado de: http://bccewh.bc.ca/wp-content/uploads/2012/05/2010_GenderingNatFrameworkGirlCentred.pdf
- O'Neil, A. L., y Lucas, J. (2015). *Promoting a gender responsive approach to addiction*. Recuperado de: http://www.unicri.it/topics/social_justice_development/dawn/UNICRI_DAWN_new.pdf
- Red Iberoamericana de Organizaciones No Gubernamentales que trabajan en Drogas y adicciones (RIOD). (2019). *Un enfoque de salud pública en materia drogas*. Recuperado de: <https://riod.org/wp-content/uploads/2019/06/UN-ENFOQUE-DE-SALUD-P%C3%A9BLICA-EN-MATERIA-DROGAS.pdf>
- Romo-Avilés, N., García-Carpintero, M. Á., y Pavón-Benítez, L. (2019). Not without my mobile phone: alcohol binge drinking, gender violence and technology in the Spanish culture of intoxication. *Drugs: Education, Prevention and Policy*, 1-11. <https://doi.org/10.1080/09687637.2019.1585759>
- Romo, N. (2010). La mirada de género en el abordaje de los usos y abusos de drogas. *Revista Española de Drogodependencias*, 35(3), 269-272.
- Schleifer, R., y Pol, L. (2017). International Guidelines on Human Rights and Drug Control: A Tool for Securing Women's Rights in Drug Control Policy. *Health and human rights*, 19(1), 253-261.
- Sales, E., Sambrano, S., Springer, F.J. y Turner, C. (2003). Risk, protection, and substance use in adolescents: A multi-site model. *Journal Drug Education*, 33(1), 91-105. <https://doi.org/10.2190/LFJ0-ER64-1FVY-PA7L>
- Sánchez, L. (2014). *Prevención del consumo de drogas con perspectiva de género recomendaciones con base en la evidencia. Guía para el desarrollo de programas de prevención*. Alicante: Diputación de Alicante.
- Thomas, N. y Bull, M. (2018). Representations of women and drug use in policy: a critical policy analysis. *International Journal of Drug Policy*, 56, 30-39. <https://doi.org/10.1016/j.drugpo.2018.02.015>
- United Nations Office on Drugs and Crime. (2018). *Strategy for gender equality and the empowerment of women (2018-2021)*. Recuperado de: https://www.unodc.org/documents/Gender/UNOV-UNODC_Strategy_for_Gender_Equality_and_the_Empowerment_of_Women_2018-2021_FINAL.pdf
- United Nations Office on Drugs and Crime. (2016). *The 2016 United Nations General Assembly Special Session on the world drug problem*. Recuperado de: <https://www.unodc.org/documents/postungass2016/outcome/VI1603301-E.pdf>
- Velasco, S. (2008). *Recomendaciones para la práctica del enfoque de género en programas de salud*. Madrid: Observatorio de Salud de la Mujer.
- Villar, E. (2014). *Perspectiva de género y programas sobre drogas: El abordaje de las desigualdades*. Recuperado de: http://sisco.copolad.eu/web/uploads/documentos/Genero_y_drogas_24102014.pdf