

## **La UPS (Unidad de Prevención Social) y el Plan Provincial de Prevención de Huelva**

### ***The SPU (Social Prevention Unit) and the Provincial Prevention Plan in Huelva***

M<sup>a</sup> Carmen Rivera López

*Unidad de Prevención Social. Diputación Provincial de Huelva.*

Recibido: 02/10/2015 · Aceptado: 03/06/2016

#### ***Resumen***

La reciente situación de crisis a nivel nacional, ha exigido de los servicios relacionados con el bienestar social en todo el territorio, un esfuerzo para llegar al conjunto de los ciudadanos, no sólo de forma eficaz, sino también de la forma más eficiente posible. El Área de Bienestar Social de la Exma. Diputación Provincial de Huelva, en una apuesta innovadora, pone en marcha la Unidad de Prevención Social (UPS). Un Servicio que pretende canalizar y potenciar todas las energías destinadas a la Prevención desde los Servicios de Drogodependencias, Servicios Sociales Comunitarios y los de Igualdad, todos ellos Recursos que abordan problemas estrechamente vinculados con el bienestar social de los ciudadanos. Lo hace partiendo del consenso político, social, científico y técnico sobre la importancia de la Prevención en el ámbito social y de la necesidad de invertir esfuerzos y recursos antes de que aparezcan los problemas o en sus inicios, con el objeto de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos de sus municipios.

Este nuevo servicio, permitirá ahondar en el conocimiento de la realidad social de nuestra provincia, además de prestarse como instrumento eficaz para unificar y coordinar las estrategias preventivas de todos los sectores, apostado por respuestas integradas e integrales que combinen la visión global con la actuación local. El Plan Provincial de Prevención se presenta como la respuesta a la necesaria intervención sobre la realidad social en la provincia dando sentido, unificando y visibilizando la Prevención Onubense.

#### ***Palabras Clave***

Planes Integrales; Prevención Indicada; adolescentes, jóvenes y sus familias; asesoramiento.

— Correspondencia a:  
M<sup>a</sup> Carmen Rivera  
e-mail: mcrivera@diphuelva.org



## **Abstract**

The nationwide crisis situation required Social Welfare Services to make an effort to reach citizens not only effectively but also efficiently all over the province. In an innovative endeavour the Social Welfare Area of the Huelva's Diputación Provincial authority has launched the Social Prevention Unit (SPU), a service which aims to channel and enhance all the preventive effort made by the social, community, equality and drug addiction services, all resources that tackle problems closely related with citizens' quality of life. It starts out from the political, social, scientific and technical consensus about prevention value in the social sphere, and the need to invest effort and resources before problems appear or at their very beginning, with the aim of improving citizens' quality of life in its municipalities. This new Service enables extending knowledge of the social reality of the province, also acting as an efficient instrument for unifying and coordinating the preventive strategies in each sector, offering a comprehensive and inclusive response that combines global vision and local action. The Provincial Prevention Plan comes forward as the answer for the intervention required in the social reality of the Province, giving a meaning, unifying and divulging the Prevention work done in Huelva.

## **Key Words**

Comprehensive Plans; Indicated Preventive Interventions; Teenagers, young people and families; Counseling.

Esta Comunicación Breve no aspira a ser un "tratado científico" sobre las bondades que una buena política preventiva puede aportar al trabajo en Drogodependencias, ni mucho menos. Sólo pretende desde un lenguaje sencillo, y espero que ameno, poner en valor una apuesta novedosa de la administración local (a la cuál pertenezco) en materia prevención. Bien podría llamarse "Venturas y desventuras de un equipo imberbe (en prevención)" pero parecía poco adecuado. Alfonso Ramírez de Arellano, preventólogo e ideólogo del proyecto, es quien coordina este monográfico y tuvo la inconsciencia de ofrecerme la posibilidad de participar; a este ofrecimiento, respondí que lo que podía aportar era mi visión como participante en la creación de la Unidad de Prevención Social y en la puesta en funcionamiento de sus diferentes programas, de ahí el formato de este texto.

## **I. SITUACIÓN DE PARTIDA**

Las Diputaciones Provinciales son administraciones con un marcado carácter local, son por así decirlo, el Ayuntamiento de los municipios. Esta vocación hace que la Diputación Provincial de Huelva, tras una larga trayectoria asistencial y queriendo dar respuesta a la realidad provincial (reflejo de la nacional), hiciese en 2013 una apuesta innovadora en el ámbito del Bienestar Social, creando la **Unidad de Prevención Social**.

La Unidad de Prevención Social (UPS), es un servicio por tanto de circunscripción provincial, que inicia su andadura con la misión de potenciar la prevención de conductas de riesgo psicosocial mediante estrategias de promoción de salud y actuaciones en distintos niveles de prevención (ambiental, universal, selectiva



e indicada), reduciendo factores de riesgo y potenciando factores de protección en la población; en estrecha colaboración con el resto de Servicios que componen el Área. De forma que, la prevención de las drogodependencias, es una de sus líneas prioritarias de actuación.

El bagaje de los 14 profesionales que la componen, aún sin condicionarla, sí era una declaración de intenciones: psicólogos, educadores y trabajadores sociales cuya trayectoria laboral les había llevado, desde el campo asistencial, a ser conocedores de las características, realidad y necesidades de colectivos de intervención prioritarios en el ámbito de la prevención: adolescentes, jóvenes y sus familias, y personas con problemas de adicción. ¿Cuál era el mayor reto? Aprender a trabajar desde la óptica de la prevención, que exige un enfoque diferente al asistencial. Supone establecer las bases que permitan cambios de mentalidad, de hábitos o de conductas, en definitiva, promover cambios culturales. Se presentaba ante el equipo una oportunidad novedosa, interesante y a la vez comprometida: impulsar un Servicio que pusiese en funcionamiento las condiciones necesarias para que la provincia de Huelva, llegase a estar dotada de los requisitos que hacen posible un sistema que realmente proteja, que haga más fáciles las opciones más saludables.

## 2. ESTUDIO DE LA REALIDAD Y ANÁLISIS DE LA EVIDENCIA

¿Por dónde empezar?, pues por el principio, como cualquier proyecto. *¿Sería la realidad preventiva de la provincia y de los municipios, ¿y el europeo? ¿Qué era lo que había?, ¿qué lo que funcionaba?, ¿qué podría mejorarse? ¿De quién dependían los programas existentes?, ...* Tantas preguntas había que

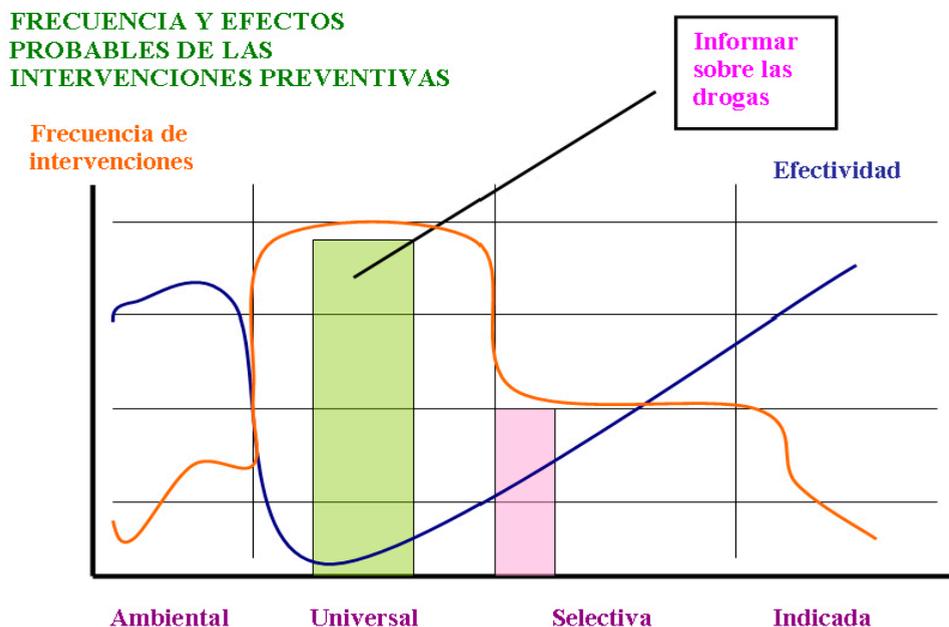
empezar a responder, que exigía un reparto de tareas para aproximarnos a la realidad local. El más racional, pareció dividir el trabajo por sectores (o ámbitos de trabajo) relevantes en el nivel local: *educación, salud, servicios sociales, drogas, fuerzas y cuerpos de seguridad, asociaciones, juventud, formación y empleo, cultura y deporte,...* el objetivo era llegar a especializarnos, conociendo los esfuerzos preventivos que desde cada uno de ellos se realizan, y partiendo de estos, hacer aportaciones que enriqueciesen el mapa preventivo provincial.

Tras varios meses de intensa lectura y consultas (*EDADES, ESTUDES, Estrategias Nacionales y Europeas, Informes, OEDT...*) y de contactos con profesionales de los sectores nombrados especialmente relevantes y colaboradores, empezábamos a tener una foto panorámica del momento preventivo de la provincia, y que como era de esperar, no difería de la realidad europea y nacional. Las intervenciones y programas más frecuentes estaban ubicados dentro de los niveles de prevención universal y selectiva, siendo los niveles ambiental e indicado los que escaseaban, y que ratificaba lo expuesto por G. Burkhart en su Informe sobre Prevención Ambiental para Europa (OEDT, 2012) [www.slideshare.net/droguesXP/gregor-burkhart-prevencion-ambiental](http://www.slideshare.net/droguesXP/gregor-burkhart-prevencion-ambiental), a pesar de su mayor efectividad según la evidencia científica, los niveles ambiental e indicado, son los menos frecuentes (ver figura 1).

La realidad mostraba que en la provincia de Huelva, existían multitud de actuaciones preventivas, impulsadas desde los diferentes niveles de la administración y desde entidades privadas, pero en la mayoría de los casos se desarrollaban sin conocer la existencia de los otros, a pesar de implementarse en el mismo ámbito (el local) y estar dirigida a los mismos colectivos: adolescentes, jóvenes y sus familias (ver figura 2).



**Figura 1:** Frecuencia y efectos probables de las intervenciones preventivas



Adaptado de: <http://image.slidesharecdn.com/gregorburkhartenvironmentalpreventiontarragonasociodrogalcoholii-120607031808-phapp02/95/gregor-burkhart-prevencion-ambiental-2-728.jpg?cb=1339057212>

La figura 2 se adjunta como mera evidencia de la multitud y variedad de los programas que existen en la provincia.

### 3. PROCESO DE MEJORA

La ruta a seguir estaba clara:

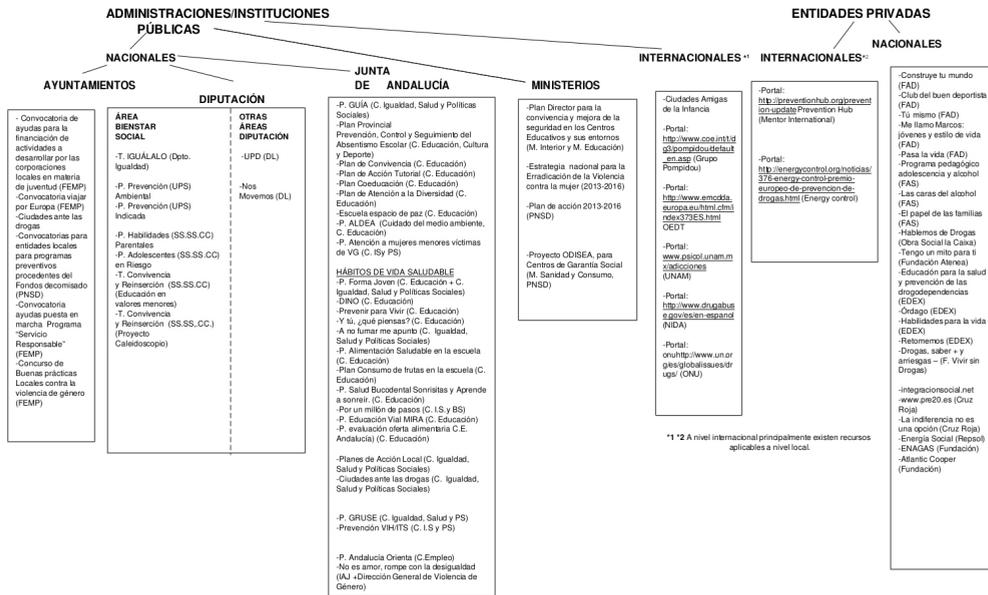
- potenciar lo ya existente, dándole difusión y apoyo en la medida en que se fuese acordando con los responsables territoriales de los diferentes programas, haciendo posible una Red preventiva provincial.
- diseñar estrategias preventivas dentro de los niveles menos frecuentes: la prevención ambiental y la prevención indicada.

### Una Red Preventiva Provincial

Con respecto al primer objetivo, desde la UPS se inicia un trabajo laborioso y concienzudo, que suponía dar a conocer el Servicio en la Provincia, dentro de la propia Diputación y ante otras administraciones y entidades, “engrasando” las relaciones. La idea: ser el “catalizador” que en el territorio sirviese de apoyo e impulso a esas actuaciones que ya se estaban realizando, pero que en muchas ocasiones, se valoraban como incompletas por las dificultades que su implementación conllevaba, relacionadas con: escasez de personal y/o falta de conexión entre las propias administraciones, a pesar de que en el ADN de todas ellas están implícitos los principios de intersectorialidad, coordinación, trabajo en red e incluso la transversalidad.



**Figura 2:** Planes/Programas preventivos presentes en la provincia de Huelva



-Acercamiento a los profesionales, las claves:

Todos somos conscientes de los obstáculos que en el día a día existen, y que en la mayor parte de las ocasiones, sólo se resuelven con la voluntad e implicación personal de los profesionales, era por tanto a ellos (los profesionales) a quienes la UPS quería dirigirse. Pero llegar a ellos exigió previamente la toma de contacto con los técnicos y coordinadores que, desde la administración autonómica o nacional, tenían el encargo de coordinarlos. Tras resolver los naturales recelos frutos del desconocimiento y de una larga trayectoria de creación y desaparición de novedosos servicios (sin encargo claro ni vocación definida a la que nos tienen acostumbrados), las defensas se vencieron y en el momento actual existen una comunicación y coordinación fluidas con estos responsables técnicos.

Era el momento de llegar a los profesionales de atención directa<sup>1</sup>, que desde el territorio, forman la Red que da cobertura a los diferentes programas preventivos: *maestros, profesores, técnicos municipales (de juventud, educación, prevención de drogodependencias, servicios sociales...), atención primaria, trabajadores de los SSSSCC, monitores deportivos, policía local...* todas ellas figuras relevantes en la esfera local y en conexión directa con la población diana de cualquier actuación preventiva: adolescentes y jóvenes.

Y en la cartera, varias intenciones:

- Dar a conocer nuestro Servicio.

<sup>1</sup> Redes profesionales y mediadores de los servicios públicos de la sociedad del bienestar, profesionales y/o redes normalizadas/universales, que trabajan en primera línea de atención a la población, especialmente aquellos que trabajan con adolescentes o jóvenes y sus familias.



- Conocer sus dificultades y necesidades, para poder ofrecerles apoyo y asesoramiento preventivo en función de éstas.
- Pedirles que como figuras claves para la población joven, nos informase sobre las necesidades de este colectivo en su localidad.

Poco a poco se han ido realizando contactos y se siguen realizando, en unos sectores resulta más sencillo que en otros por la propia idiosincrasia de éstos, y por lo costoso que resulta vencer años de “organización vertical” en la administración. Como ejemplo, dentro del Plan Andaluz sobre Drogas, somos los referentes de prevención en la Provincia de Huelva, realizándose multitud de actuaciones y asesoramientos en este campo. Queda un camino largo por recorrer, pero ya tenemos el mapa que marca su rumbo.

### Nuevas Estrategias Preventivas, la Innovación del Servicio

Respecto al segundo objetivo, diseñar estrategias preventivas dentro de los niveles menos frecuentes: la prevención ambiental y la prevención indicada, el Servicio valoró la idoneidad de perfilar dos líneas de trabajo:

#### **Programa de asesoramiento a municipios para la elaboración de planes municipales de prevención (Prevención Ambiental)**

Este programa inicia su andadura bajo la denominación de Planes Municipales de Drogodependencias, pero pronto nos damos cuenta de que en realidad se trata de **planes integrales** que abordan éste y otros muchos problemas sociales, de ahí el cambio en su nomenclatura. Su propia metodología, conduce a que los municipios desarrollen planes integrales capaces de hacer frente a las drogodependencias y a otras dificultades de su realidad social.

Estos Planes comienzan por un diagnóstico local (DAFO) que incluye todos los sectores que de una forma u otra influyen en un fenómeno social tan complejo como es el Bienestar Social (por ejemplo las drogodependencias). Se analiza junto con los responsables políticos y técnicos del municipio:

- sectores como el de Seguridad o Consumo que tienen mucho que decir respecto a la oferta de sustancias legales e ilegales a menores y jóvenes en la localidad;
- sectores como educación, formación para el empleo, salud, juventud, asociacionismo, voluntariado..., que tienen que ver con la prevención y en algunos casos con la reincorporación (o integración) de los más jóvenes;
- y por supuesto los Servicios Sociales, Drogodependencias e Igualdad, desde los que colaboran en la búsqueda de soluciones integradas.

A través de este programa la UPS pretende orientar y apoyar a los municipios en el desarrollo de sus propias políticas activas, prioritariamente en materia de drogodependencias y adicciones (pero no únicamente), potenciando actuaciones relacionadas con la percepción local del fenómeno, la prevención, el apoyo al tratamiento y a la incorporación desde la esfera local, siguiendo las directivas de los Planes Nacional y Andaluz sobre drogas, particularmente la Estrategia Nacional de 2000-2008 que desarrolló específicamente las políticas locales en drogodependencias. Este programa ha recibido el reconocimiento de la FEMP, a través del premio de Buenas Prácticas en Drogodependencias, la FAMP con el premio Progreso, y un accésit en el Reina Sofía contra las drogas, todos en 2013.



## Programa de Prevención Indicada

Este programa tiene que ver directamente con la prevención del consumo de riesgo en menores (adolescentes) y jóvenes principalmente hasta 21 años. Se trata de un programa de detección y atención precoz para todos los chicos y chicas de la provincia, en riesgo de desarrollar problemas relacionados con el consumo de drogas, legales e ilegales, o con adicciones sin sustancias, que no presentan criterios de dependencia. Su objetivo: reducir el consumo de riesgo, reducir la frecuencia de uso y evitar la progresión hacia la dependencia.

Dadas las características de la población a la que se dirige, adolescentes y jóvenes con escasa consciencia del problema, el programa se estructura sobre los profesionales que tienen contacto directo con los jóvenes y que pueden detectar los problemas. Por tanto, como ya decía, es un programa de asesoramiento a profesionales, de educación, servicios sociales, atención primaria, técnicos de juventud, policía, etc., que les ofrece apoyo, formación y acompañamiento en el abordaje del caso en el escenario donde surge la demanda.

En aquellos casos en los que el consumo de drogas haya producido problemas más serios o hayan desarrollado una adicción, por incipiente que sea, está previsto dispensarles una atención singular dentro de los centros de tratamiento de la red de drogodependencias de la provincia. La intención es adaptar el circuito asistencial a las necesidades y características de esta población. En todos los casos el servicio estará orientado para ofrecer atención tanto a los jóvenes como a sus familias.

## Principios rectores

Como se expone, ambos programas, aunque tienen entidad propia, son la aplicación de un mismo planteamiento o principio en dife-

rentes niveles de prevención. La UPS basa su trabajo en el **asesoramiento a profesionales de atención directa a la población diana**. Ya pertenezcan a la administración local, autonómica o nacional, tienen algo en común, la población atendida: adolescentes y jóvenes. Sin ahondar en profundidad en la metodología que el equipo emplea, sí es necesario, por lo novedoso de su aplicación en este ámbito, y por las exigencias de un adecuado trabajo preventivo, que al menos comente algunos Principios que sustentan los criterios metodológicos del Servicio:

- **Prevención Sistémica:** tal y como la entendemos, pretende potenciar la capacidad preventiva de los diversos agentes y sistemas, en el sentido de que cumplan con sus objetivos preventivos del modo más eficiente posible.
- **Sostenibilidad:** Ningún programa de prevención puede garantizar por sí solo la prevención de toda la población, por ello es tan importante la formación y el empoderamiento de los agentes de las redes naturales.
- **Apoyo y asesoramiento:** como ya se ha dicho, la actividad del servicio se lleva a cabo principalmente a través del apoyo y del asesoramiento a las redes de profesionales y a los mediadores/as de los servicios públicos de la sociedad del bienestar. No se trata de sustituir a nadie, son ellos los únicos que pueden realizar la Prevención Universal y la detección precoz.
- **Proactividad:** la lógica de la prevención y la promoción de la salud exigen ser un servicio proactivo, no basado en el modelo de espera, sino en la asunción de la responsabilidad e iniciativa para hacer posible la detección precoz de las necesidades de la población.



- **El principio de subsidiariedad:** entendido en su sentido más amplio (un asunto debe ser resuelto por la autoridad más próxima al objeto del problema), en nuestro caso se traduce en tener una inequívoca vocación municipalista y reconocer que el mejor lugar para la toma de decisiones es el que está más cerca de las personas y de las instituciones afectadas e interesadas por el asunto a decidir. Esta perspectiva localista debe estar complementada por otra universalista en lo que se refiere a la información, formación y la investigación. Sólo así es posible: “pensar globalmente y actuar localmente”.
- **“El municipio eje de todas las actuaciones”** Por tanto, convencidos de lo anterior, todas las actividades que se llevan a cabo desde la UPS tienen como centro el municipio. Ya sean actividades dirigidas en personas concretas a través del programa de prevención indicada, actuaciones sectoriales o de asesoramiento a municipios todas confluyen en el ayuntamiento como centro coordinador de la acción preventiva en su territorio. A tal efecto siempre se informa al Ayuntamiento tanto de las demandas, como de las respuestas que se producen en su municipio.
- **Investigación/acción/formación:** los cambios sociales, los problemas y el modo en como son percibidos varían a lo largo del tiempo y por tanto, también los programas de prevención han de ser capaces de adaptarse con agilidad a los cambios. La única manera de mantenerlos actualizados, es combinarlos con una actitud investigadora, dispuesta a sacar conclusiones de la práctica, y una práctica basada en la investigación.
- **Enfoque centrado en el cliente<sup>2</sup>:** trata de situar al cliente en el centro de la intervención, entendiendo que es él quién sabe lo que quiere o necesita y que permanece con la responsabilidad y libertad durante todo el proceso como un agente activo. El papel del asesor es apoyar y aconsejar técnicamente al cliente para obtener los objetivos previamente consensuados.

### Mirando al futuro

Por si el trabajo fuera poco, la UPS se ha planteado otra inquietud que también se propone como tarea, ambiciosa y exigente, pero necesaria. Alcanzar ese objetivo inicial, **crear una Red preventiva provincial**, pone sobre la mesa algo mucho más grande, y es que, lograr la promoción de estilos de vida más saludables, **lograr los cambios necesarios para aumentar la percepción que los ciudadanos (y los propios técnicos) tienen sobre conductas de riesgo, y potenciar factores protectores**. Sólo será posible si:

- el abordaje que se realiza es realmente global,
- y si no se reproducen los errores detectados (valorados como impedimentos), y que pasan sin lugar a dudas, por alcanzar el **concurso de todas las administraciones** (y sus departamentos, en cualquiera de sus niveles) **y** de los **ciudadanos** en la elaboración de un **Plan Provincial de Prevención**.

La coordinación y colaboración intersectorial será la llave que permita lograr un propósito tan ambicioso, sin duda encabezado por

2 Este enfoque es conocido en la literatura científica como “El Cliente es el experto”.



la propia Diputación Provincial de Huelva, con el respaldo del Área de Bienestar Social, como parte de su propia misión como adalid de una buena calidad de vida de los ciudadanos de nuestra provincia. Las claves para este proceso, que supondrán gran parte de la tarea futura de la UPS pasarán por: potenciar determinados programas de prevención en el ámbito de la violencia de género, integrar la oferta de programas preventivos de los SSSSCC dentro del propio Plan Provincial, establecer puentes entre la prevención y la asistencia en drogodependencias, y/o salud mental o acercar los programas y enfoques preventivos a Servicios como Juventud, Empleo, Fuerzas y Cuerpos de Seguridad... tareas que sólo podremos abordar en colaboración y cooperación con esos otros departamentos.

Podremos sentirnos satisfechos si en un futuro, una nueva foto que sustituya a la que realizamos al inicio de nuestra andadura, muestra un panorama ordenado, conectado y sistematizado, como la perfecta sinapsis entre neuronas, que permitan:

- que un/una adolescente con conductas de riesgo, por ejemplo consumo problemático, sea detectado y atendido, sin esperar a ser una adulto adicto para que el sistema lo vea, y tenga para él una respuesta.
- o si, **la instantánea refleja que realmente el Sistema, ese que toma decisiones y puede establecer medidas estructurales ha logrado “hacer más fáciles las opciones más sanas”.**

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Atenea (2013). *Estudio y evaluación de planes municipales* (inédito).

Burkhart, G. (2012). *Prevención ambiental en la Unión Europea*. <http://es.slideshare.net/droguesXP/gregor-burkhart-prevencion-ambiental>

OEDT (2011). *Guía estándares europeos de calidad en prevención de drogas: un manual para profesionales de la prevención* (European drug prevention on quality standards: a manual for prevent on professionals).

Ramírez de Arellano, A. (2002). *Actuar localmente en (drogo)dependencias. Pistas para la elaboración de estrategias, planes y programas municipales*. Madrid. GID.

UPS (2014). La Unidad de Prevención Social, del Área de Bienestar Social de la Diputación de Huelva (inédito).

VV.AA. *Manual para la elaboración de planes municipales sobre drogas*. Ministerio del Interior. Delegación del Gobierno para el Plan Nacional Sobre Drogas. FEMP.

VV.AA. *Manual para la prevención comunitaria de las drogodependencias y adicciones en Andalucía*. Dirección General para las Drogodependencias y Adicciones. Junta de Andalucía.

VV.AA. (2014). *Consumo de alcohol en jóvenes y adolescentes. Una mirada ecológica*. Deusto Digital. ISBN: 978-84-15759-52-2 (Digital).