

*La investigación social desde los servicios sociales comunitarios de Huelva. Tarea, contexto y pertinencia**

Francisco CRISTINO AGUDO
*Equipo de Servicios Sociales
del Cinturón Agroindustrial. Huelva.*

El presente trabajo parte de describir y valorar una experiencia concreta de «investigación social de la realidad» desarrollada por parte de los servicios sociales comunitarios de Huelva para, posteriormente, situarse desde una perspectiva más amplia y actual, en el marco jurídico-político de los servicios sociales de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Se trata, pues, de analizar no sólo el texto de la experiencia sino también el contexto. En un segundo momento, se intenta delinear las investigaciones pertinentes a desarrollar por parte de los profesionales que componen estos equipos, en función de su posición —de base— en la red pública de los servicios sociales, así como determinar cuáles serían aquellas otras investigaciones complementarias a desarrollar desde otras posibles posiciones.

1. Descripción de la experiencia

En la provincia de Huelva, a finales de 1984, se ponen en marcha cinco Equipos de Servicios Sociales de Atención Primaria (en adelante ESSAP), compuestos por un psicólogo y un asistente social. En principio la implantación de estos servicios no estuvo precedida por una investigación preliminar que demostrara su necesidad, ni por una concreción de los objetivos que tendrían que desarrollar éstos, sino más bien por la necesidad de un cambio político-técnico. Sin embargo, sí que estaba definido su ámbito geográfico de actuación, que es comarcal, y el modelo conceptual del que partían basado en la conceptualización desarrollada por Hanna Vuori de la atención primaria (cit. en León Jariego, 1986, pp. 28-30). Según este autor, la atención primaria se basa en: 1) una filosofía inspiradora; 2) una estructura metodológica en la prestación de servicios; 3) diferenciación en los niveles de atención (primaria y secundaria); 4) un conjunto de actividades específicas a desarrollar para cada nivel de atención; 5) encuadre y demarcación de los servicios sociales de atención primaria respecto a los de atención secundaria. Dentro de este modelo, su intervención se ciñe al desarrollo de la atención primaria de 2ª fase. Posteriormente a este inicio sale a la luz pública el Decreto 49/1986, de 5 de marzo, para la creación de Servicios Sociales Comunitarios de Andalucía (BOJA nº 32 de 25 de abril de 1986), que viene a concretar objetivos y funciones de tales servicios para el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma; por tanto, también para

los ESSAP de Huelva, que no son más que una modalidad de estos servicios.

A mediados del año 1986, se completa el mapa provincial con dos equipos más, con lo cual podemos decir que todas y cada una de las comarcas de Huelva disponen de una unidad técnica de estas características. Omitimos detalles de la realidad social de Huelva, que pueden consultarse en el artículo de León Jariego (1986) *Una experiencia en la implantación de los Servicios Sociales de Atención Primaria*.

Los ESSAP, laboralmente, dependen de un ayuntamiento gestor. Por cada comarca hay un ayuntamiento-gestor que es donde se sitúa la sede del correspondiente equipo. Técnicamente van a depender del Área de Servicios Sociales de la Diputación Provincial, que llevará a cabo la coordinación, el seguimiento, la programación general, el apoyo técnico, etc.

El momento en que se implantan estos equipos, a finales de 1984, marca un punto crucial en el desarrollo de los servicios sociales en la provincia de Huelva, ya que se consolida un proceso de cambio político-técnico, caracterizado fundamentalmente a nivel político por la asunción progresiva de competencias en materia de servicios sociales (en adelante SS.SS.) por los ayuntamientos, y a nivel técnico por respuestas flexibles, versátiles y cercanas al contexto donde vive el ciudadano.

Se intenta desde el inicio adoptar una metodología adecuada. Pero como sabemos el cuadro de Hanna Vuori es un marco conceptual, que sirve únicamente para enmarcar la intervención que podrían desarrollar

* Este trabajo se basa en una comunicación presentada en el II Congreso Nacional de Psicología Social, celebrado en Alicante los días 6, 7 y 8 de abril de 1988, dentro del área temática «Metodologías en investigación social». Lo que en él se desarrolla es fruto de una elaboración personal enriquecida por las constantes aportaciones de Pepa Luisa Romero, el aliento de M^a Teresa Asuero, y los comentarios sugerentes de Miguel Angel Caro y José Carlos León Jariego.

los ESSAP, pero que no nos orienta sobre los pasos evolutivos necesarios en cada acción: investigación-diagnóstico, intervención, evaluación. No se pueden extraer desde este marco conceptual referencias que guíen este momento inicial. Sin embargo, el decreto antes mencionado sí que apunta, entre otras, la siguiente función: estudio pormenorizado de los recursos y necesidades sociales a fin de conocer con detalle la realidad social de las zonas de actuación.

El decreto, sin embargo, es posterior al momento de la implantación de los equipos y, por ello, éstos comenzaron planteándose la necesidad de llevar a cabo una investigación *a priori*, de adquirir un conocimiento de la zona donde debían trabajar; la carencia de estudios y documentos referentes a los pueblos agudizó dicha necesidad. Sin embargo, se ha de decir que este propósito de investigar y conocer no estuvo respaldado por una línea concreta y definida sobre bienestar social a nivel comarcal o provincial, ni que tuviera como punto de llegada una planificación, también concreta, de determinadas acciones y programas.

Aún así, sin entidad exterior que lo requiriese, cada ESSAP llevó a cabo una investigación dirigida a obtener información acerca de los recursos y las necesidades de su respectiva comarca, basándose en una concepción sectorial, esto es, por sectores de población específicos. Al menos éstos eran sus objetivos explícitos. Además dicha investigación debía servir como vehículo de integración del equipo en la comarca.

Para llevar a cabo dicha tarea, se elaboró un instrumento que se denominó PAR (Proyecto de Análisis de la Realidad). Este proyecto no era más que una guía de *items* —estadísticos en su mayor parte— a desarrollar en cada uno de los pueblos que componían la comarca. Es decir, que se estudiaron los elementos —pueblos por separado, cada uno como unidad diferente— y no el conjunto, esto es, la comarca.

El estudio que elaboraron por igual y conjuntamente los dos miembros del equipo (psicólogo y asistente social), tenía por objetivo implícito *focalizar* un sector específico en cada uno de los pueblos, con el fin de implementar un proyecto o acción concreta en cada pueblo. Y esto porque era imposible, por parte del equipo, dedicarle atención a todos los sectores en todos los pueblos. Algunas veces, posteriormente a esta focalización, a este encontrar el sector diana de la intervención, había que proseguir investigando, pero ya como parte inicial de un proyecto de intervención.

Mientras se llevó a cabo este estudio-investigación *a priori* del medio, no se protegió un determinado tiempo que estuviera dedicado sólo y exclusivamente para esta tarea, sino que ésta se realizaba alternándola con la atención a ciertas demandas individuales, familiares, o de grupo. Del flujo de demandas también se podía realizar una investigación *a posteriori* que aportara información válida para la posterior intervención.

2. Evaluación de la experiencia

Después de los casi cuatro años en que se gestó la idea de los PAR, y de los casi tres en que concluyeron los primeros estudios, podemos realizar una serie de valoraciones, que pongan de manifiesto las ventajas e inconvenientes. En cuanto a las ventajas:

a) El PAR supone un reconocimiento a la necesidad de un diagnóstico previo, necesidad de reconocer previamente las situaciones, los problemas y las causas, y que este conocimiento guíe la posterior acción. Creemos que por primera vez se reconoce y asume esto en Huelva en el ámbito de los servicios sociales.

b) A través del PAR se reunía una información de muchos aspectos de cada pueblo, que no sólo servía para la utilización del equipo, sino que constituía una información a la que podrían acceder, y de hecho así ocurrió, ciudadanos e instituciones.

c) El estudio de un pueblo, a través del PAR, se constituyó en el único documento donde se reflejaba la situación global del municipio en cuanto a recursos y posibles necesidades de sectores de población. En cuanto a sus inconvenientes, debemos señalar éstos:

a) Falta de especificidad en la aportación que cada profesional del equipo realizaba al estudio. No hubo, o mejor dicho, todavía no se ha llegado a establecer, una diferenciación de roles en esta tarea.

b) Escasez de formación adecuada por parte del psicólogo en técnicas de investigación social. En los planes de formación del psicólogo, en el ámbito más próximo (Universidad de Sevilla) sólo existe una asignatura en quinto curso y en la especialidad de Psicología Social y del Trabajo, dedicada a tal temática. Y en ésta no se aborda toda la gama de técnicas, tanto cuantitativas como cualitativas, necesarias para llevar a cabo algunas investigaciones sociales. Por parte de los asistentes sociales, aunque poseen un conocimiento de técnicas de investigación social, éste no es profundo, en el sentido de que carecen de formación en ciertas técnicas cualitativas, imprescindibles, por otra parte, en este estudio-investigación del medio.

c) Inexistencia de profesionales especializados en técnicas de investigación social —como sociólogos, por ejemplo— que bien desde dentro de la organización, o bien desde fuera, pudieran asesorar a los componentes de los equipos para llevar a cabo dicha investigación.

d) Abordaje fragmentado del ámbito de trabajo (se estudian los pueblos) que no se ajusta al verdadero y real ámbito de trabajo (la comarca). Esto conlleva que se hagan siete, ocho o nueve estudios en una misma comarca, con lo que ello conlleva multiplicación de operaciones a realizar, y no un único estudio para cada comarca, que hubiera sido lo deseable.

e) No se concretó previamente a la acción investigadora cuál iba a ser el proceso a seguir, esto es, qué fases se iban a desarrollar. En la práctica, improvisada, los miembros de los equipos tuvieron una presencia decisiva en todas las etapas (elección de tema a investigar, estructuración de la investigación, elaboración de instrumentos, aplicación de instrumentos, totalización y análisis, etc.). En cambio, los ciudadanos de los distintos municipios o comunidades tuvieron una participación poco decisiva a lo largo del proceso.

f) Ralentización en la propia investigación al tener que alternarla con momentos de intervención. Esto provocaba la desactualización de la información que se iba recogiendo.

g) Así pues, si multiplicamos el número de estudios por las etapas que conlleva cada uno de ellos y

esto lo sumamos a la intervención, nos da como resultado un volumen excesivo en la labor que tienen que desempeñar los equipos. Estos tienen la sensación de estar desbordados y de dedicarle en un periodo de año y medio, al menos, más tiempo a la investigación que a la intervención. ¿Acaso nuestro rol es fundamentalmente el de investigador social?

h) Multiplicidad de objetivos –no siempre reconciliables– que se pretenden conseguir con la realización de dicho estudio. Y esto es así porque el PAR se concibió como elemento que permitiera conocer la realidad y, también, como vehículo de integración de los profesionales en cada zona. A veces se daba la paradoja de que la obtención y el trabajo de la información (trabajo de mesa) impedían una verdadera integración, y en cambio potenciaban un alejamiento de los profesionales con respecto a los problemas reales de esa comunidad (aunque sólo fuera un alejamiento temporal), postergando las respuestas a ciertas problemáticas que les llegaban en forma de demandas. Se «congelaban» las respuestas.

i) Desajustes entre las expectativas que se pudieran crear en los pueblos con la realización de los estudios (toma de conciencia) y las posibilidades reales de los equipos de llevar a cabo acciones y proyectos.

j) Disociación teórico-práctica entre la investigación y la intervención. A nivel teórico se daba una falta de reconocimiento explícito de uno de los objetivos que conlleva la realización del PAR *la priorización* de un sector específico de población en cada uno de los municipios. A nivel práctico, la priorización realizada era solamente técnica, pues no repercutía en establecer un marco de prioridades a nivel político.

3. Contexto de la experiencia

3.1. Contexto político cercano: Ayuntamientos y Diputación

El que la única labor de investigación de la realidad social que se desarrolla en los servicios sociales de Huelva (exceptuando la capital de provincia) esté centralizada en los ESSAP, lleva a que éstos se conviertan en verdaderos y casi exclusivos centros de decisión acerca de qué, cómo y hacia dónde crece el conjunto de recursos sociales a nivel municipal-comarcal y, por suma, a nivel provincial, en lo que respecta al ámbito público. Y esto es más así en la medida en que los técnicos del Área de Servicios Sociales de la Diputación Provincial de Huelva carecen de una serie de medios (sobre todo financieros) para poder llevar a cabo una planificación, entendiendo por ésta *la elaboración de un proyecto racional que involucra una serie de medios en una acción futura previsible y conducida por una dirección organizativa, dotada de un sistema de información y control*, (Comisión de Sociología del Bienestar Social, 1987, p. 163).

Este poder de decisión de los equipos es sólo teórico pues, en la práctica, aquel no va acompañado de una dotación de medios técnicos, materiales y humanos.

El que no hubiera una petición y reconocimiento de la labor de estudio e investigación por parte de los políticos de los distintos municipios de la comarca, conlleva que éstos infravaloren su importancia y ejer-

zan toda su influencia para que los miembros de los equipos lleven a cabo intervenciones específicas. En este caso, la rápida e improvisada acción política sobrepasa la capacidad de asesorar a los técnicos y provoca que los estudios queden como material bibliográfico digno de archivar y consultarse, pero carente de valor para prever futuras acciones, para priorizar aquel sector donde se concentrarán los esfuerzos.

Ante esto parece necesario que las conclusiones de los estudios deben cristalizar en unas líneas básicas de política municipal. No decimos comarcal, pues por el momento no hay ninguna ordenación político-administrativa al respecto.

3.2. Contexto político lejano: Junta de Andalucía

Hay múltiples aspectos a tener en cuenta en una investigación social: problema a investigar, diseño de la investigación, recogida de datos, análisis e interpretación de los datos, etc., que deben adecuarse en función de los objetivos que se van a llevar a cabo.

En nuestro contexto provincial –al igual que en otras provincias de la comunidad autónoma, suponemos– existen cuestiones sin concretar: qué profesionales, cómo, cuándo y a través de qué proceso van a desarrollar los objetivos, jurídicamente establecidos, de los servicios sociales comunitarios. La Ley de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma establece el marco jurídico general (en ella se recogen los objetivos y funciones de los servicios sociales comunitarios), pero su falta de desarrollo impide que los profesionales de los servicios sociales de Andalucía puedan resolver las cuestiones antes expresadas.

Si partimos de lo ya establecido, esto es, de los objetivos y funciones de los servicios sociales comunitarios que fueron desarrollados por el decreto anteriormente mencionado y, posteriormente, ratificados por la Ley de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma, y realizamos un análisis de dichas funciones, podemos ver que hay funciones de investigación, de intervención, de planificación, y funciones de coordinación, faltando por especificar el/los profesional/es idóneo/s que las debe/n llevar a cabo, así como algo de tan vital importancia a la hora de la práctica como el nivel y prioridad en estas funciones. En cuanto a la función de investigación no se sabe si ésta hay que desarrollarla antes, durante o después de la intervención.

Con esta indeterminación pueden surgir diferentes modelos en cuanto a equipo humano, que van desde el extremo de un único profesional –«todo terreno»– que trate de llevar a cabo todas estas funciones, hasta el extremo de un equipo multiprofesional en el que se establezca un profesional distinto para cada una de las funciones, sin que en ningún caso se sepa el grado a cumplir en cada una de las mismas.

Se hace necesario pues, asignar una función prioritaria a los servicios sociales comunitarios (también determinar su composición) y que todo ello se corresponda con la posición que ocupan dentro de la organización –en la base– de los servicios sociales de carácter público. Sin una función prioritaria, no se puede decir si los profesionales de tales servicios son fundamentalmente investigadores, interventores, planificadores, coordinadores, o todo a la vez.

Sin embargo una cosa parece clara, y es que los recursos financieros (convocatoria de ayudas públicas en materia de servicios sociales —BOJA de 30 de diciembre de 1987—) se destinan entre otras cosas a que los servicios sociales comunitarios lleven a cabo proyectos concretos de intervención. Podemos decir que aunque se carece de una función prioritaria, la asignación de recursos económicos termina imponiendo su ley, lo cual se suma a la urgente necesidad de los ayuntamientos (que constituyen el contexto político cercano donde se mueven tales servicios) que reclaman intervenciones concretas. Así pues, la función prioritaria de dichos servicios, aunque no definida expresamente en el marco jurídico, sí que termina definiéndose a la hora de la práctica por la convergencia de múltiples factores económicos y políticos.

Así pues, si la función prioritaria de los servicios sociales comunitarios es la intervención: ¿Dónde quedan depositadas fundamentalmente la investigación y la planificación? ¿Qué parte de la investigación tienen que desarrollar los servicios sociales comunitarios? *La investigación social científica puede y debe entrar en contacto con los servicios sociales en tres momentos:* 1. *En la adquisición de los conocimientos adecuados previos al planeamiento y desarrollo de los servicios sociales.* 2. *Durante la aplicación de los servicios sociales en el diseño, análisis y mejora de los instrumentos necesarios para un feed-back continuado.* 3. *En la investigación evaluativa de programas y subprogramas específicos.* (Alvira, 1985, pp. 109-110). En cada uno de estos momentos la investigación social cumple un papel distinto. En el primero, conocer el aspecto de la realidad que interesa para la implantación adecuada del servicio; en el segundo, desarrollar las estructuras de información que deben recoger los centros de servicios sociales durante la actuación, y en el tercero, valorar sobre el modo y alcance, en qué actividades específicas originaron (produjeron) efectos o resultados específicos.

Es indudable que lo hasta ahora analizado de la experiencia de Huelva se refiere al primer momento. Quedan por desarrollarse otros momentos, otros objetivos de la investigación social y no parece que el mejor lugar para desarrollarlos sea la base, o lo que es lo mismo, los ESSAP.

4. La investigación social y sus fines prácticos

Teniendo en cuenta el fin práctico que persigue toda investigación social que intenta aplicar los conocimientos que de ésta se deducen, y puesto que existen diversos fines, en función de las acciones que deben desarrollar los agentes que teóricamente se pueden distinguir en la organización de los servicios sociales, podemos establecer las siguientes modalidades de investigación:

a) Investigación como medio para conocer

Esta investigación tiene como finalidad elaborar/aumentar el conocimiento del contexto, de los profesionales que intervienen con los usuarios.

Los agentes que realizan esta investigación social, fundamentalmente sociólogos u otros profesionales, pretenden que otros agentes-interventores posean un conocimiento que puedan aplicar en momentos muy determinados, como puede ser la atención a una demanda. Ejemplo de esto puede ser un Inventario de Recursos. A un nivel más concreto, la Guía de Servicios Sociales de Madrid. Se trata de una guía informativa para que los profesionales de los servicios sociales posean un conocimiento por distritos de los distintos equipamientos y de éstos en relación con los diversos sectores (Esnaola y Pienes, 1987, pp. 34-40).

El conocimiento del conjunto de los recursos en los servicios sociales de Huelva se podría haber desarrollado con la elaboración de una guía única de servicios sociales de ámbito provincial, que hubiera ahorrado la parte del estudio de recursos correspondiente a los distintos PAR. Si bien es verdad que en los PAR los recursos se estudian a un nivel municipal, no provincial, también es cierto que en muchas intervenciones en demandas individuales o familiares por parte de los equipos, la guía provincial hubiera sido de gran ayuda, bastante más que la prestada por los PAR.

b) Investigación como medio para planificar

La investigación social, en este caso, es parte de un proceso que apunta a implantar recursos permanentes (centros, equipos, etc.).

Los agentes que realizan este tipo de investigación, fundamentalmente sociólogos, epidemiólogos, etc., pretenden en este caso aportar información para que los agentes planificadores tomen decisiones sobre aquellos recursos permanentes (recursos en alguna medida financiados establemente) que resultan adecuados a la zona geográfica, al sector o al problema. Ejemplo de esto es el Mapa de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de Madrid. Este es un instrumento integral de planificación-programación a nivel autonómico y municipal para conocer y compensar los desequilibrios sectoriales en materia de servicios sociales.

¿Hubiera sido aconsejable esta modalidad de investigación como paso previo a la puesta en marcha de los ESSAP de Huelva?

Estos dos tipos de investigaciones mencionadas, que persiguen finalidades a corto plazo muy concretas, parece consecuente que se desarrollen desde otras posiciones, desde otros lugares que no sean los de base en la red pública de servicios sociales.

c) Investigación como medio para intervenir

Aquí la investigación es parte de un proceso que apunta a implementar *recursos episódicos* (Ulloa, 1977, p. 64), esto es, recursos con apoyo económico precario y que resultan inseguros en el tiempo.

Los agentes que realizan esta investigación social, asistentes sociales, psicólogos, etc., tratan de implementar proyectos concretos de intervención. Este es el tipo de investigación que pueden desarrollar los ESSAP de Huelva. No parece sin embargo lógico montar investigaciones de un año y medio de duración como son las del PAR, que van a dar pie a proyectos episódicos, pendientes de subvenciones anuales.

Como requisitos necesarios en este último tipo de investigación tendríamos:

a) Delimitación del ámbito geográfico de investigación- intervención y que éste sea abordable unificada- mente. En la actualidad este objetivo es imposible en la medida en que no hay una ordenación legal, política y administrativa de la comarca. Ante esta dificultad parece aconsejable ajustar el número de municipios (unidades para las que hay que trabajar) a la capacidad real de investigar-intervenir de los profesionales.

b) Acotación del campo. Búsqueda activa y consensuada, mediante un grupo de representantes de la comunidad (informantes claves) a investigar, con el fin de evaluar qué sector, problema o zona (barrio por ejemplo) es el prioritario para la investigación- intervención. Es necesario conseguir con un mínimo de información y no con un máximo, recortar del campo global de la comunidad, qué sector, problema o zona se va a investigar más profundamente, contando siempre con la participación de representantes de la comunidad.

c) Evaluar, antes de iniciar la investigación social, hasta qué punto los representantes políticos municipales perciben y asumen que el problema, sector o zona elegido es tema prioritario; sea al menos, en un primer momento, prioritario para investigarlo y conocerlo más a fondo.

d) Valoración de las posibilidades de intervención desde los servicios sociales de base en ese sector, problema o zona antes de iniciar una investigación más profunda.

Referencias

- ALVIRA MARTIN, F. (1985). La investigación social en la planificación. *Sociología y planificación de los Servicios Sociales*. Madrid: Ilustre Colegio Nacional de Doctores y Licenciados en Ciencias Políticas y Sociología.
- COMISION DE SOCIOLOGIA DEL BIENESTAR SOCIAL (1987). *Conceptos básicos del Bienestar Social. Seminario taxonómico*. Madrid. Ilustre Colegio Nacional de Doctores y Licenciados en Ciencias Políticas y Sociología.
- ESNAOLA, M.T. y PIENES, N. (1987). Recursos y Necesidades en el área de Servicios Sociales de Madrid. *Papeles del Colegio*, 31, 34-40.
- LEON JARIEGO, J.G. (1986). Coordinación de los Servicios Sociales de Atención Primaria con las instituciones de menores. *Revista de trabajo social*, 101, 28-35.
- LEON JARIEGO, J.G. (1986). Una experiencia en la implantación de Servicios Sociales de Atención Primaria. *Revista de Trabajo Social*, 101, 19-24.
- ULLOA, F.O. (1977). Grupo de reflexión y ámbito institucional en los programas de prevención de la salud. *Clínica y análisis grupal*, 4, 62-79.