

EVALUACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE UNA CASA DE EMERGENCIA PARA MUJERES MALTRATADAS.

PABLO DE LA ROSA GIMENO
JUAN M^a PRIETO LOBATO
CARMEN RODRÍGUEZ SUMAZA
TOMASA LUENGO RODRÍGUEZ

Facultad de Educación y Trabajo Social. Universidad de Valladolid.

La presente comunicación recoge, de forma sucinta, el proceso de investigación evaluativa de una casa de acogida para mujeres maltratadas, realizado por un equipo de profesores/as del Departamento de Sociología y Trabajo Social y del Departamento de Psicología de la Universidad de Valladolid en el marco de la evaluación del Plan de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres de una comunidad autónoma española.¹ Tras una pequeña reflexión acerca de la importancia y relevancia de la metodología de investigación evaluativa en el marco actual del Estado de Bienestar y del reconocimiento de los derechos sociales, abordamos las exigencias y condiciones de la evaluación de servicios relacionados con la protección social. A continuación, desde estas dos referencias, explicamos el procedimiento llevado a cabo en la evaluación de la organización y funcionamiento de una Casa de Emergencia para mujeres maltratadas, los instrumentos utilizados, los agentes participantes y una breve alusión a los resultados más relevantes.

I. LA INVESTIGACIÓN EVALUATIVA.

Ayudar a las personas que lo necesitan, es decir, que están sufriendo situaciones tan adversas que ponen en peligro su autonomía, su libertad y hasta su supervivencia, podemos afirmar que, en mayor o

¹ Hemos creído oportuno omitir la identificación del contexto donde se ubica la evaluación pues, además de no ser relevante, permite mantener la necesaria reserva con la que debe tratarse estas cuestiones.

menor grado, de una forma u otra, siempre ha constituido una exigencia moral a lo largo de la historia. Sin embargo, la preocupación por el resultado de esa ayuda en orden a su tecnificación, surge, en Occidente, a finales del siglo pasado.

Desde entonces es creciente el interés en encontrar fórmulas que permitan incrementar los efectos positivos de las atenciones dirigidas a proporcionar a los que se ven afectados por graves problemas y a los más débiles y vulnerables, las ayudas precisas que permitan superar sus consecuencias y restaurar las capacidades que permiten afrontar los retos de la vida de forma autónoma.

Esto se explicaría por el reconocimiento, junto con la garantía de los principios de libertad e igualdad, de una serie de derechos agrupados con la denominación genérica de derechos sociales, fundamentados en la idea de solidaridad, según la cual se reconoce que el individuo necesita de los demás, que no es posible hacer responsable al individuo de todo lo que le sucede y que la sociedad, la comunidad, ha de asumir la responsabilidad de velar por garantizar ciertas condiciones de vida digna, entre las que se encuentra ofrecer el apoyo psicosocial preciso en un clima de seguridad que permita afrontar el futuro en libertad (Prieto, de la Red y de la Rosa, 1996).

A diferencia de otros derechos, la garantía de los derechos sociales parece suponer un protagonismo activo, prestacional, por parte de los poderes públicos, lo que nos lleva a destacar el rasgo más identificativo de este tipo de derechos: que son *derechos-prestación* (Contreras Peláez, 1994). Progresivamente se ha ido ampliando el ámbito de la responsabilidad pública relativa a la garantía de determinadas facetas del bienestar de sus ciudadanos, hasta que las llamadas “alegrías presupuestarias” se dispararon con las alarmas sobre la crisis financiera del sistema de protección social o, más popularmente conocido, Estado de Bienestar. Ante esta circunstancia han vuelto las originarias preocupaciones sobre la eficacia en la acción social dando lugar a una reflexión sobre los medios y las técnicas utilizadas para proteger eficientemente a las personas contra la adversidad.

En este sentido, la *investigación evaluativa* se ha convertido en un colaborador indispensable en el diseño de acciones eficaces garantes de los derechos sociales reconocidos:

“El aumento de la racionalidad puede ayudar a que lleguen más recursos, y además multiplica el rendimiento de los que están disponibles. Ello sólo será posible midiendo la eficiencia en su utilización y comprobando la eficacia con que se alcanzan los objetivos y, consecuentemente, la equidad” (Cohen y Franco, 1992).

La creciente demanda por parte de los responsables de los sistemas de protección social de investigaciones que pusieran de relieve los resultados de sus acciones ha motivado que, desde la década de los setenta, se venga desarrollando una *metodología específica de evaluación de programas sociales* mediante las aportaciones de disciplinas tan dispares como la economía, la estadística, la sociología, la psicología, el trabajo social o la pedagogía. Se ha comprobado que a la hora de evaluar programas sociales no es suficiente recurrir a tradicionales esquemas de análisis coste-beneficio, sino que es preciso desarrollar una metodología específica que permita comprender la complejidad de este tipo de acciones.

En efecto, una característica esencial que ha de reunir este tipo de metodología es la de posibilitar un análisis y valoración del objeto investigado junto con la determinación de cambios capaces de contribuir al incremento de la eficacia y eficiencia de los programas en ejecución o los que se ejecutarán en un futuro. Es decir, se trata de una investigación que, a diferencia de la investigación científica tradicional de exclusivo interés cognoscitivo, pretende: conocer, valorar y proponer.

Además, no es posible abordar la evaluación de programas de acción social, como es el caso que presentamos, desde el esquema clásico de causa-efecto por, al menos dos razones. La primera, los objetivos "oficiales" de los programas son frecuentemente poco concisos, ambiguos e indeterminados, lo que dificulta la valoración de si se han logrado o no tras el desarrollo de un programa. Además, limitarse a los objetivos "oficiales" llevaría a ignorar probablemente otros objetivos igual o más importantes en el sentido de que van a guiar el curso de las acciones. La segunda razón tiene que ver con el hecho de que es improbable que los cambios o inercias en una situación puedan explicarse únicamente por el efecto que ha tenido determinado programa. No nos olvidemos que los programas sociales atienden a situaciones tan complejas como dinámicas, imposibilitando todo acercamiento explicativo-valorativo desde perspectivas causales.

Por último, resaltar que, si bien la investigación evaluativa asume el compromiso de ofrecer una visión de las circunstancias que determinan el desarrollo de un servicio, una valoración de sus efectos y unas recomendaciones para la mejora de su eficiencia nunca podrá suplir la responsabilidad de elegir entre la pluralidad de objetivos, estrategias, principios..., que pueden contener cualquier tipo de servicio destinado a la protección social. Esto será siempre responsabilidad de los que legítimamente tienen encargada la obligación de decidir sobre esos aspectos y el poder de su ejecución. El papel de la investigación será el de orientar las decisiones, no el de dictarlas.

II. LA EVALUACIÓN DE SERVICIOS DE CARÁCTER SOCIAL.

La diversidad, complejidad y, en muchos casos, indefinición de las prestaciones y atenciones comprendidas en lo que conocemos como servicios de carácter social justifica el desarrollo de una metodología particular que, si bien participa de gran parte de los principios que inspiren la evaluación de cualquier servicio público, presenta una serie de peculiaridades que permiten hablar del desarrollo de una metodología específica para la evaluación de programas de naturaleza social.

La metodología tradicional aplicada a la evaluación de programas sociales se centraba en la medición de los efectos, logros y costos en comparación de los objetivos propuestos. Ello justificaba la utilización en exclusiva de sofisticadas técnicas sociométricas inspiradas en la filosofía positiva cuyos resultados arrojaban informes muy descriptivos, muy fiables pero muy poco útiles.

La experiencia ha venido demostrando que la evaluación de este tipo de programas no puede limitarse a la descripción valorativa de la materia evaluada (evaluación sumativa), sino que debe necesariamente contener unas recomendaciones que orienten a los responsables de su planificación y gestión sobre los cambios que pudieran permitir el incremento de la calidad, eficacia y eficiencia de las acciones y procesos (evaluación formativa). Es decir, los resultados deben ser útiles, para todos aquéllos comprometidos en los procesos de programación-intervención y, fundamentalmente, para los responsables de su planificación y gestión. Esto implica la necesidad de tener bien definidos los intereses y apreciaciones de estos responsables con respecto del proceso de evaluación.

Por otra parte, la evaluación debe tener presente las diversas perspectivas que, sobre el asunto a evaluar, puedan aportar los diferentes partícipes implicados en el servicio: responsables, los distintos profesionales, y lógicamente, los destinatarios finales del mismo, los usuarios-beneficiarios.

Consecuentemente, las actuales metodologías para la evaluación de programas o servicios de carácter social prescriben la utilización de técnicas que permitan recoger información relativa al conjunto del proceso de prestación del servicio, desde la valoración de la demanda hasta el cese y seguimiento de la atención prestada. Esto obliga a considerar circunstancias que escapan a la mera observación empírica (actitudes, prejuicios, intereses, motivaciones, opiniones, conflictos...) y que juegan un papel destacado en la configuración de los procesos a través de los cuales se concretan las atenciones del servicio, en este caso de una Casa de Emergencia para mujeres maltratadas. Por ello, contar con las diversas perspectivas de análisis que aportan el conjunto

de actores implicados en un programa, así como con la participación de sus diferentes responsables, se constituye en elemento clave que asegura la utilidad y validez de todo proceso de evaluación.

III. EL OBJETO DE EVALUACIÓN.

Con el proceso de investigación evaluativa que exponemos se trataba de estudiar y evaluar el servicio denominado “Casa de Emergencia”, sostenida económicamente por un gobierno autónomo y gestionada por una asociación de mujeres. Su objetivo primordial se definía como “*la atención a mujeres víctimas de violencia doméstica que requieren temporalmente alojamiento y tratamiento psicosocial.*” Evidentemente, la amplitud del objeto exigía delimitar qué aspectos del servicio iban a centrar la observación, análisis y valoración del equipo evaluador.

Atendiendo al encargo recibido por la Dirección General de la Mujer del gobierno autónomo, se estimaron como aspectos más relevantes y significativos, pensando en la utilidad de sus resultados, los relativos a la *organización y funcionamiento* de la citada Casa de Emergencia. Ello suponía una apuesta por las cuestiones procedimentales en detrimento de otras cuestiones que en ocasiones atienden las evaluaciones de servicios de esta naturaleza. Nos referimos fundamentalmente a cuestiones que tienen que ver con la efectividad (resultados) y con la productividad (costes).

En concreto, el equipo de investigación delimitó los siguientes aspectos de la organización y funcionamiento de la Casa de Emergencia como núcleo de la evaluación:

- *Definición del encargo institucional*: la definición que se realiza del fin, objetivos y metas del Centro (la misión: ¿qué trata de conseguir?), así como de los valores o principios en los que se basaba su organización y actividad. Indudablemente, estos aspectos están íntimamente relacionados con la definición y comprensión que los miembros –todos/as los/as que forman parte de la organización: responsables institucionales, equipo técnico, colaboradores/as, usuarios/as– tienen de aquello con lo que trabajan o han vivido directamente: la violencia de género –génesis, desarrollo, configuración, factores influyentes, lucha y prevención, etc.–.
- *Características de las/los usuarias/os*: de las mujeres maltratadas, de los/as hijos/as dependientes, de la familia.
- *Instalaciones y equipamiento*: dotación de la Casa de Emergencia en relación a infraestructura, mobiliario y equipamiento técnico.
- *Relaciones institucionales*: relaciones con otras instituciones y el

conocimiento que esas mismas instituciones tenían del Centro.

- *Servicios y atenciones prestadas*: definición formal e informal de los objetivos, prestaciones, metas y criterios de éxito, coordinación interservicios y de las prestaciones.
- *Organización*: las normas institucionales –recogidas en el reglamento y la documentación interna de la institución–, la distribución de funciones y competencias entre los órganos que la integran, el proceso de toma de decisiones, los derechos y deberes de los/as usuarios/as, etc.
- *Recursos humanos y equipo*: composición del equipo, distribución de tareas, coordinación interna, imagen del equipo desde las usuarias, etc.

IV. METODOLOGÍA.

La metodología seguida se centró en el uso de técnicas cualitativas que nos permitieran obtener una visión general explicativa y comprensiva del servicio. Esto exigió establecer los medios necesarios que garantizaran la fluida participación de los distintos agentes implicados en el desarrollo del servicio objeto de la evaluación, cuidando de que se viese afectada la autonomía o independencia del equipo de investigación en la medida que ésta se conforma como garante de los beneficios que conlleva la evaluación externa.

En el proceso de evaluación se utilizaron los siguientes instrumentos de investigación:

1. *Estudio documental.*

Se estudiaron las memorias facilitadas por la gerencia de la Casa de Emergencia correspondientes a cada uno de los semestres que la casa lleva funcionando. En esta documentación se estudiaron con especial atención las siguientes cuestiones: objetivos generales y operativos, prestaciones, recursos humanos, metodología propuesta, funciones de las profesionales y documentación.

2. *Entrevistas.*

Se realizaron siete entrevistas a los distintos implicados en las atenciones que comprendía el servicio Casa de Emergencia: gerente, profesionales de la casa (trabajadora social y educadoras), profesionales externos a la casa implicados en la derivación de casos (Centros de Acción Social, Policía Nacional), mujeres residentes y mujeres que habían pasado por la casa recientemente.

Las entrevistas fueron en todos los casos semipautadas, grabadas y posteriormente transcritas para poder proceder al análisis pormenorizado de su contenido. La elección de esta modalidad de entre-

vistas respondía al interés de establecer algunos elementos comunes a todas ellas sin que ello supusiera límite alguno a la libre expresión de los entrevistados sobre cuestiones referidas al objeto de la investigación.

3. *Reuniones.*

Se celebraron tres reuniones. La primera, al comienzo del proceso, con buena parte de los responsables y profesionales de la Casa, con el objetivo de presentar el estudio (características, objetivos, metodología, proceso...) y solicitar su colaboración. La segunda, recogiendo opiniones, ideas, preocupaciones..., del grupo de profesionales que colaboraban con la Casa de Emergencia con vinculación a tiempo parcial. La tercera, al final del proceso de evaluación, con algunos miembros significativos del equipo humano con el que contaba la Casa de Emergencia, con el propósito de contrastar con ellos algunos aspectos centrales de los resultados de la evaluación.

4. *Encuestas.*

Al comienzo del trabajo de campo, se diseñó y aplicó una encuesta al conjunto de técnicos profesionales implicados en la casa. Se enviaron por correo 10 cuestionarios anónimos a otros tantos profesionales. En el plazo establecido se recibieron 8 debidamente cumplimentados.

Los cuestionarios se confeccionaron con el propósito de recoger las primeras opiniones de este colectivo respecto de los asuntos que nos interesaban para, así, poder orientar las sucesivas entrevistas y reuniones de manera más precisa. El tamaño del universo y los objetivos del cuestionario determinaron que las preguntas se formularan de una manera abierta, puesto que nuestro interés se centraba más en sondear la opinión de los profesionales sobre algunos asuntos claves que posibilitar el tratamiento cuantitativo-estadístico de las respuestas.

V. ELABORACIÓN Y PRESENTACIÓN DE LOS RESULTADOS.

Como conclusión del trabajo de investigación, se elaboró una batería de puntos fuertes y débiles por cada uno de los aspectos analizados (encargo institucional, instalaciones y equipamiento, relaciones institucionales, servicios y atenciones prestadas, organización y recursos humanos y equipo). Asimismo, desde la definición de estos puntos fuertes y débiles se propuso la puesta en marcha de diferentes líneas de mejora organizativa, entre las que destacan:

- Mejora y ampliación de las técnicas documentales empleadas (aportando instrumentos y técnicas de documentación).

- Establecimiento como fórmula de organización de la actividad el aprendizaje compartido y en equipo.
- Definición de un proceso de toma de decisiones y de un flujograma.
- Regulación de la coordinación interinstitucional y del papel que deben desempeñar las diferentes instituciones en los servicios prestados.

Como conclusión podemos afirmar que hemos intentado plantear una evaluación que permitiera contemplar aspectos tan importantes como el factor humano, el diseño organizativo y la orientación metodológica de la intervención. Elementos éstos que habitualmente no son suficientemente tenidos en cuenta por los modelos de evaluación habituales.

BIBLIOGRAFÍA

- ALVIRA, F. (1991): *Metodologías de la evaluación de programas*, CIS, Madrid.
- AMEZCUA, C. y JIMÉNEZ, A. (1996): *Evaluación de programas sociales*, Díaz de Santos, Madrid.
- BALLART, X. (1992): *¿Cómo evaluar programas y servicios públicos?*, MAP, Madrid.
- COHEN, E. y FRANCO, R. (1992): *Evaluación de proyectos sociales*, Siglo XXI, Madrid.
- CONTRERAS PELÁEZ, J. (1996): *Defensa del Estado Social*, Universidad de Sevilla, Sevilla.
- COOK, T. y REICHARDT, CH. (1986): *Métodos cualitativos y cuantitativos en la investigación evaluativa*, Morata, Madrid.
- FERNÁNDEZ BALLESTEROS, R. (1995): *Evaluación de programas*, Síntesis, Madrid.
- PÉREZ-LLANTADA, M^a C. y LÓPEZ DE LA LLAVE, A. (1999): *Evaluación de programas de salud y servicios sociales: metodología y ejemplos*, Dykinson, Madrid.
- PRIETO, J.M., DE LA RED, N. y DE LA ROSA, P. (1996): "Derechos Sociales y Trabajo Social", *Revista de Trabajo Social*, Col.legi Oficial de Diplomats en Treball Social i Assistents Socials de Catalunya, Barcelona, n^o 142, pp. 150-162.
- STUFFLEBEAM, D. y SHINKFIELD, A. (1989): *Evaluación sistemática*, Paidós, Madrid.
- SUBIRATS, J. (1994): *Análisis de las políticas públicas y la eficacia de la Administración*, MAP, Madrid.
- VEDUNG, H. (1997): *Evaluación de las políticas públicas y programas*, INSERSO, Madrid.