



## La Auditoría Operativa de los servicios públicos en Andalucía y el desarrollo de nuevas metodologías

**Atenea Melgarejo Vargas**

Auditora. Cámara de Cuentas de Andalucía

Doctora en Derecho

**Resumen:** La Auditoría operativa constituye un tipo de fiscalización de gran relevancia para la mejora continua de la calidad de los servicios públicos. El presente trabajo pretende difundir la novedosa metodología desarrollada en un reciente informe de Auditoría operativa de la Cámara de Cuentas de Andalucía. Además del tradicional enfoque de los principios inspiradores de la gestión pública de eficacia, eficiencia y economía, es esencial el desarrollado de Indicadores de impacto y utilidad social de los servicios y políticas públicas. En la auditoría operativa se ha analizado la recuperación integral de los usuarios del servicio mediante el desarrollado *ad hoc* de un Sistema de indicadores para medir la eficacia y eficiencia de diversos Servicios públicos y un Estudio de Estancias Medias de la totalidad de mujeres y menores acogidos en el Servicio integral de atención y acogida a víctimas de violencia de género y menores a su cargo de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

**Palabras Clave:** Eficacia, eficiencia, indicadores de impacto y utilidad social, evaluación de políticas públicas, metodología, servicio público, violencia de género, auditoría pública.

**Abstract:** Operational Audit constitutes a type of control of great relevance for the continuous improvement of the quality of public services. The present work intends to spread the novel methodology developed in a recent Operational Audit report of the Chamber of Accounts of Andalusia. In addition to the traditional approach of the inspiring principles of public management of effectiveness, efficiency and economy, it is essential to develop Impact and Social utility indicators of public services and policies. In the Operative audit, the integral recovery of the service's users have been analyzed through the *ad hoc* development of a System of indicators for measure the effectiveness and efficiency of various public services and the Study of Average Stays of all women and minors received by the Comprehensive care and reception service for victims of gender-based violence and minors in their care in the Autonomous Community of Andalusia.

**Keywords:** Effectiveness, efficiency, impact and social utility indicators, evaluation of public policies, methodology, public service, gender-based violence, public audit.



## 2. Nuevo enfoque metodológico de la auditoría operativa de los servicios públicos en Andalucía

En palabras de William Thomson Kelvin (Lord Kelvin), físico y matemático británico (1824 – 1907): «Lo que no se define no se puede medir. Lo que no se mide, no se puede mejorar. Lo que no se mejora, se degrada siempre». Efectivamente, la definición y medición de los servicios públicos es el camino en el proceso de la mejora continua.

En las Auditorías operativas el análisis de la eficacia, eficiencia y economía, ante las limitaciones de personal y la amplitud del Sector Público, se debe abordar profundizando más en los servicios que tienen un mayor impacto en los usuarios de los servicios públicos en particular, y de la ciudadanía en general. La mejora continua de la calidad de los servicios públicos debe constituir el objetivo y finalidad principal de las políticas públicas. Desde las administraciones públicas se deben desarrollar indicadores de gestión, auténticos indicadores de eficacia, eficiencia y economía. En general, en la gestión de las políticas públicas se detecta una falta de indicadores de gestión, más allá de los indicadores presupuestarios: número de usuarios atendidos en los servicios, número de subvenciones concedidas, etc, que no son adecuados para medir y evaluar los servicios públicos. Las Administraciones públicas en el proceso de mejora de los servicios públicos deberían analizar la gestión desde una perspectiva integral compuesto por todos los servicios y de forma coordinada por todas las Administraciones implicadas en la materia, especialmente en las políticas públicas de carácter transversal en las que intervienen una multiplicidad de actores, administraciones públicas y entidades gestoras.

Esta auditoría operativa se inspira en la Evaluación de políticas públicas y su alcance más amplio. *Evaluar*, del latín *valere*, significa “estimar, apreciar, calcular el valor de algo”. Según el Diccionario de María Moliner, “evaluar” consiste en “atribuir cierto valor a algo”. El adverbio “cierto” apunta hacia el relativismo en que se mueve nuestro conocimiento de la realidad, el hecho de que la evaluación es un mapa que trazamos para explorar la realidad y que en ningún caso debemos confundir con el propio territorio<sup>1</sup>.

La metodología que se expone en el presente trabajo es la que he desarrollado para el Informe JA 07/2019 Fiscalización Operativa de determinadas políticas en materia de

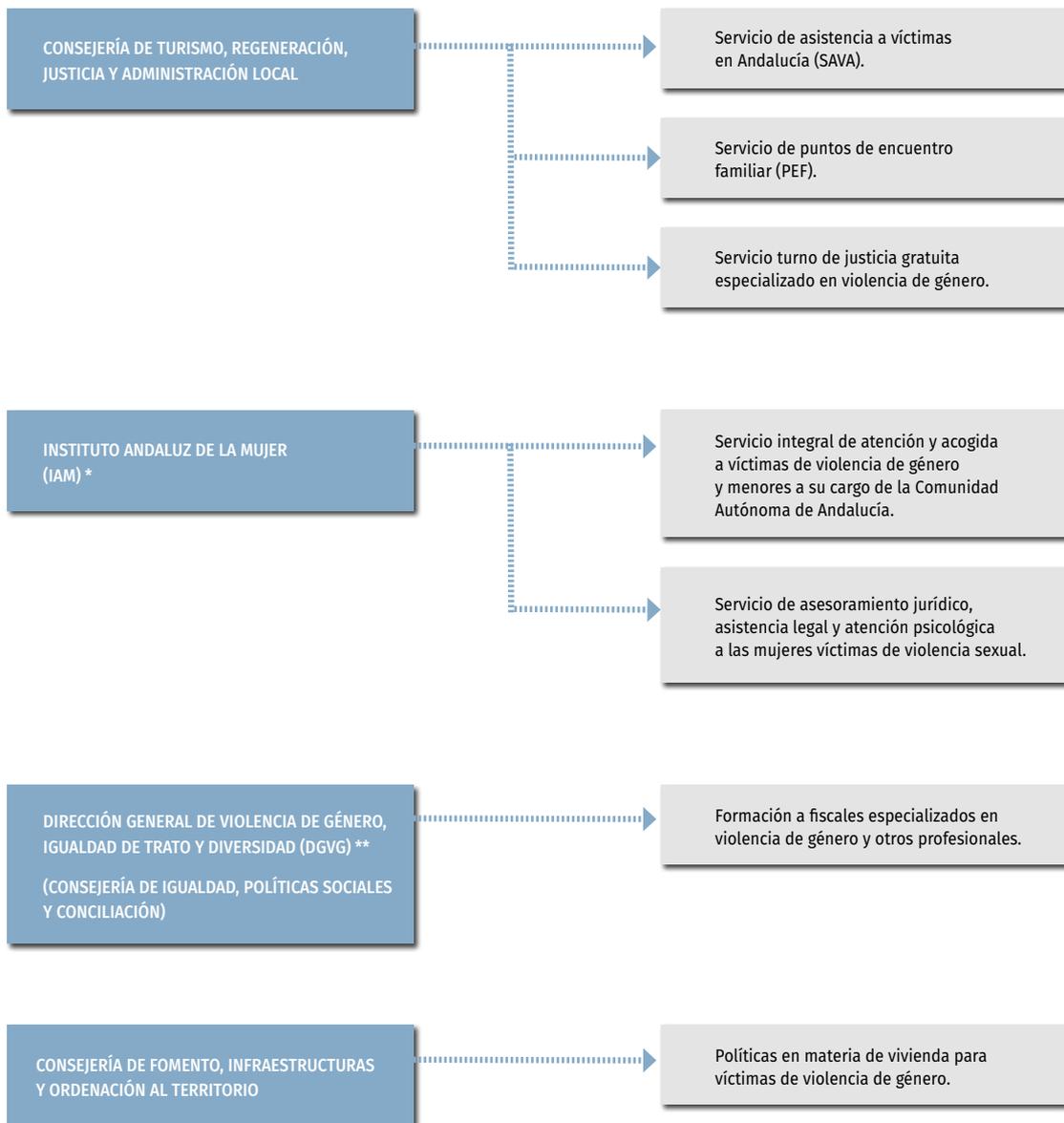
violencia de género, de la Cámara de Cuentas de Andalucía. Han constituido el ámbito subjetivo de la mencionada fiscalización las siguientes entidades: la Consejería de Turismo, Regeneración, Justicia y Administración Local; la Dirección General de Violencia de género, dependiente de la Consejería de Igualdad; la Consejería de Fomento, Infraestructura y Ordenación del Territorio y el Instituto Andaluz de la Mujer (IAM).

En las Directrices Técnicas del mencionado informe se publican los Objetivos y criterios de evaluación. Los objetivos de la auditoría han sido: 1) Comprobación de la Planificación de las Políticas de Violencia de Género y la adecuación de los indicadores establecidos; 2) Comprobación del grado de implantación de la Ley 13/2007, de 26 de noviembre, de Medidas de Prevención y Protección Integral contra la Violencia de Género, modificada por la Ley 7/2018, de 30 de julio; 3) Valorar el cumplimiento de los objetivos y procedimientos a través de los Programas Presupuestarios para analizar la eficacia; 4) Comprobar cuál es el nivel de ejecución del presupuesto estimado y realizado para las Políticas de Violencia de Género de los Programas presupuestarios seleccionados y 5) Análisis de la gestión según los principios de eficiencia y economía.



1. Fundamentos de evaluación de políticas públicas (2010).

Figura 1. Servicios fiscalizados y entidades públicas responsables en materia de violencia de género en Andalucía



Fuente: Elaboración propia para el Informe de Fiscalización Operativa de determinadas políticas en materia de violencia de género.

Nota: En el flujograma se mencionan los servicios que han sido objeto de fiscalización.

\*Otros servicios del IAM en la materia: Servicio de Apoyo psicológico en crisis para hijas e hijos de mujeres víctimas mortales de la violencia de género (VG), Servicios de Atención psicológica a mujeres menores de edad víctimas de VG y atención psicológico grupal para mujeres víctimas de VG en Centros Provinciales del IAM, Servicio de Atención psicológica en el ámbito municipal a mujeres víctimas de VG, Servicio de atención psicológica sobre ruptura y dependencia emocional, Servicio de Atención socioeducativa a menores que viven en Centros de atención integral y acogida y Servicio Atención psicológica a hijos e hijas de mujeres víctimas de VG (ámbitos provincial y municipal).

\*\*Otros servicios de la DGVG: Congresos Anuales para el Estudio de la Violencia contra las Mujeres y Subvenciones para proyectos de sensibilización e investigación del Pacto de Estado contra la violencia de género.

Dentro de las Políticas en materia de violencia de género se han fiscalizado diversos servicios de la Consejería de Justicia: el Servicio de Asistencia a Víctimas en Andalucía (SAVA), el Servicio Puntos de Encuentro Familiar (PEF) y el Turno de Justicia gratuita. El ámbito temporal ha sido principalmente 2018 y series temporales del período 2016-2019.

En la Fiscalización del Servicio de Atención a Víctimas de Andalucía (SAVA), se han fiscalizado mediante Muestreo aleatorio con reposición, estratificado en los 9 centros SAVA en Andalucía un total de 228 expedientes. Ha constituido una fiscalización directa de los expedientes electrónicos del Sistema informático SISAVA, mediante la realización de pruebas analíticas y sustantivas de todas las actuaciones de los técnicos de SAVA en los ámbitos general, jurídico, social y psicológico de atención de las mujeres víctimas de delitos. Se han examinado los historiales de cada una de las usuarias, bajo tratamiento anonimizado y agregado, para evaluar las posibles deficiencias del servicio SAVA y la identificación de posibles áreas de mejora. La fiscalización de SAVA ha consistido en:

- Análisis de indicadores presupuestarios de Consejería Justicia e interior según los criterios SMART, respondiendo a la pregunta de: ¿Son los indicadores claros, medibles, fiables, oportunos y comparables?
- Indicador de Eficiencia: gasto por víctima atendida en el Servicio de Atención a víctimas de Andalucía.

Se ha fiscalizado también el Servicio Integral de Atención y Acogida de víctimas de violencia de género y menores a su cargo en la Comunidad Autónoma de Andalucía, dirigido por el Instituto Andaluz de la Mujer (IAM). En esta parte del informe, se ha desarrollado un Sistema de indicadores de eficacia y eficiencia sobre las plazas del Servicio Integral de Atención y Acogida a las víctimas de violencia de género y menores a su cargo de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Como metodología pionera se ha desarrollado un Estudio de Estancias Medias (EEM) del Servicio Integral de Atención y Acogida, del 100% de mujeres y menores a su cargo en un período plurianual.

## 2.1. Nuevas metodologías aplicables a los Servicios Públicos de Atención y Acogida

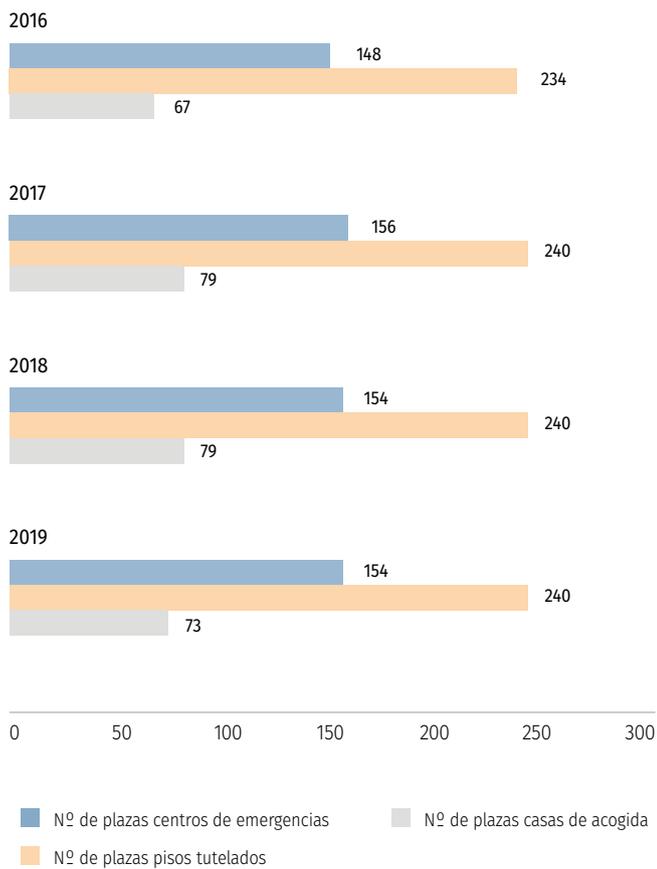
El diseño de las Auditorías operativas, al igual que el diseño de la evaluación de políticas públicas es la fase más relevante de la evaluación. Newcomer, Hatry y Wholey (2015), desde una perspectiva instrumental o de proceso, consideran que el diseño “identifica qué preguntas deben ser contestadas, qué datos deben ser recolectados, cómo los datos deben ser analizados para responder a las preguntas y cómo los resultados de la información deben ser empleados”. El diseño de la

evaluación permite proveer de la información necesaria para responder a las preguntas de evaluación, buscando de forma simultánea un equilibrio entre los costes de la evaluación y la utilidad de sus resultados.

En Andalucía el Servicio público de Atención y Acogida a mujeres víctimas de violencia de género y menores es coordinado por el Instituto Andaluz de la Mujer y prestado por la empresa AGISE. El Servicio se presta en 3 tipos de centros: centros de emergencia, casas de acogida y pisos tutelados, cuyos servicios prestados recoge la Orden de 24 de febrero de 2010, por la que se aprueba la Carta de Servicios del Servicio Integral de Atención y Acogida en Andalucía. Los 9 centros de emergencia (8 centros provinciales y el centro de Algeciras), prestan protección y garantizan la acogida inmediata y atención de emergencia 24 horas al día, durante 365 días al año a las mujeres víctimas de violencia de género y las personas dependientes a su cargo que las acompañen. En estos centros se trabaja sobre la fase de contención de la crisis, valoración y diagnóstico. Según los datos del año 2018, se acogieron en centros de emergencia a 1.013 mujeres víctimas en Andalucía y 810 personas dependientes al cargo de las mujeres. La ubicación de estos centros de acogida está protegida. Esta medida se toma para garantizar la seguridad de las mujeres y menores.



**Figura 2. Gráfico de evolución del número de plazas del Servicio Integral de Atención y Acogida**

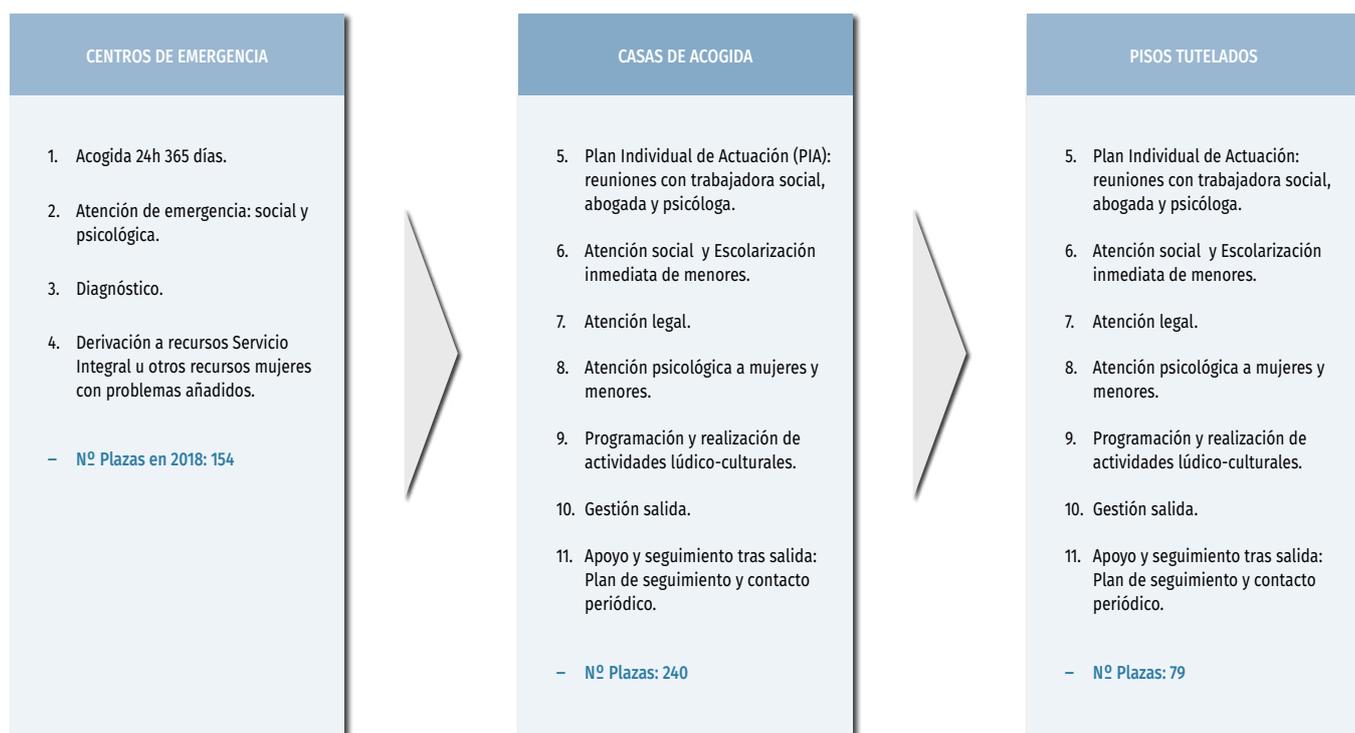


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del IAM.

La carta de servicios, contemplada en la Orden de 24 de febrero de 2010, que expone los servicios que presta cada tipo de centro del Servicio Integral se resume en la figura nº 3.



**Figura 3. Tipos de centros del Servicio integral de atención y acogida a víctimas de violencia de género y menores a su cargo de la Comunidad Autónoma de Andalucía**



**SERVICIOS EN TODOS LOS RECURSOS DEL SERVICIO INTEGRAL:**

12. Seguridad y protección durante estancia: posible acompañamiento policial para trámites fuera del servicio y derivación de la mujer a un centro de otra provincia, en  $\leq 48$  horas, en el caso de que se produzca la localización por agresor, cuando peligrosidad para la integridad.
13. Alojamiento.
14. Atención de las necesidades básicas de la vida diaria: alimentación, higiene, aseo, tratamientos médicos.

Fuente: Elaboración propia.

Nota: Servicios recogidos en la ORDEN de 24 de febrero de 2010, por la que se aprueba la Carta de Servicios del Servicio Integral de Atención y Acogida a mujeres y menores a su cargo en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Estancias medias del estudio del 100% de mujeres acogidas en 2018. Estudio realizado en este informe de la CCA. La duración de la estancia de los menores es el mismo que el de las mujeres.

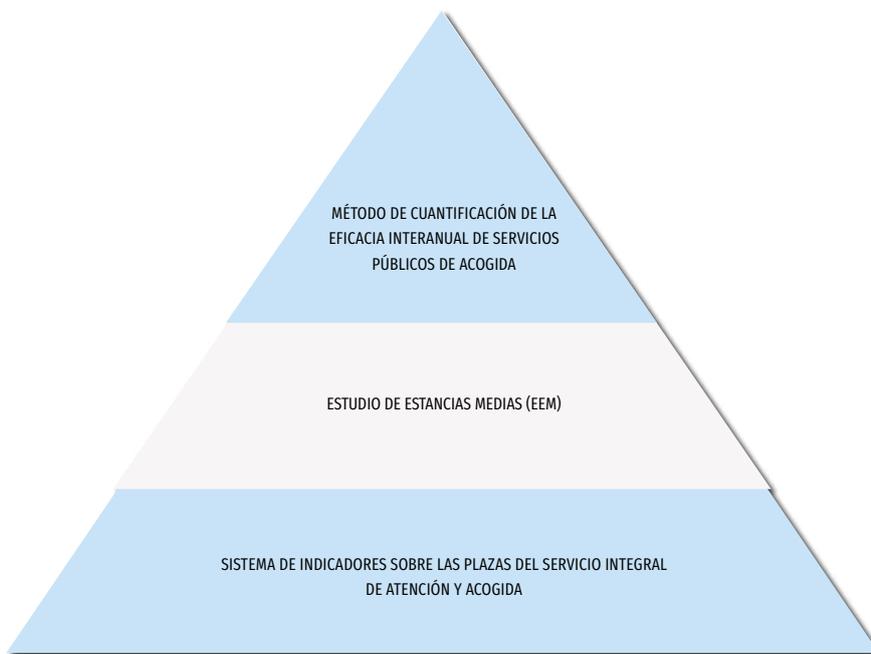
### 2.1.1. Modelo metodológico de Evaluación de la Eficacia del Servicio Integral de Atención y Acogida

El modelo metodológico desarrollado para medir la Eficacia del Servicio Integral de Atención y Acogida a víctimas de violencia de género y menores a su cargo consta de una triple metodología: Sistema de indicadores sobre las plazas del Servicio Integral de Atención y Acogida, Estudio de Estancias

Medias y Método de cuantificación de la Eficacia interanual de Servicios públicos de acogida.

La representación de esta triple metodología en pirámide es simbólica porque el avance hacia la cúspide de ésta requiere la realización de las anteriores metodologías, que proporcionan las evidencias de fiscalización que sustentan el modelo metodológico de evaluación del servicio público.

Figura 4. Metodología de Evaluación de la Eficacia de los Servicios Públicos de Acogida



Fuente: Elaboración propia.

Se expone el modelo metodológico desde un enfoque down-top, desde la base de la pirámide hasta la cúspide. El sistema de indicadores y la metodología del informe permiten medir el Impacto Social y la utilidad de las Políticas públicas a través de las medidas de recuperación integral de las víctimas: Ayudas económicas, actuaciones en el ámbito del

empleo, exención de matrícula en universidades públicas, actuaciones en materia de vivienda, entre otras. Con el propósito de medir la eficacia del Servicio integral de acogida se ha desarrollado un Sistema de indicadores ad hoc para la fiscalización sobre las plazas de dicho servicio, que se resumen en la figura nº 5.

**Figura 5. Sistema de indicadores sobre las plazas del Servicio Integral de Atención y Acogida a víctimas de violencia de género y menores a su cargo en la Comunidad Autónoma de Andalucía**

Indicadores	Definición
1	Nº plazas Centros Emergencia / Nº Mujeres y PD atendidas en Centros Emergencia
2	Nº plazas Casas de Acogida / Nº Mujeres y PD atendidas Casas de Acogida
3	Nº Pisos Tutelados / Nº Mujeres en Casas de acogida
4	Nº plazas total recursos IAM / Nº Mujeres y PD atendidas en todos los recursos IAM

Fuente: Elaboración propia.

P.D. Personas dependientes: menores y personas con diversidad funcional a cargo de las mujeres víctimas.

Cada indicador constituye un indicador doble: regional y provincial. El desarrollo de indicadores requiere un conocimiento profundo del servicio que se pretende medir, que se consigue mediante entrevistas a los gerentes de las empresas que prestan los servicios o a los Jefes de Servicio de las Consejerías u otras entidades fiscalizadas y el análisis de las Memorias anuales y otra documentación relevante.

En las Auditorías operativas lo relevante es plantearse preguntas significativas para la fiscalización. De igual modo que en la Evaluación de Políticas Públicas, las preguntas son la unidad básica de investigación. El sistema con el que se irá creando la estructura lógica de la evaluación se basará en una serie de interrogantes e hipótesis que permitirán hacer operativa la puesta en marcha de la evaluación<sup>2</sup>. Las preguntas sirven para concentrar el trabajo de evaluación en los puntos clave, a fin de permitir una mejor reflexión sobre los criterios de juicio (denominada también evaluación razonada), una recolección de información más acotada, un análisis más profundo y un informe más útil<sup>3</sup>. Para ser investigables las preguntas de evaluación deben cumplir una serie de condiciones<sup>4</sup>, que contempla la Guía del Enfoque AEVAL 2015:

- Deben ser claras, específicas y emplear términos que puedan ser definidos correctamente.
- Deben ser medibles (factibles), por lo que es recomendable rechazar aquellas preguntas cuando la información para responderlas es dificultosa de obtener y tratar, o no se conoce adecuadamente las relaciones de causalidad existentes.
- Deben responder a las necesidades de quien encarga la evaluación, de modo que el alcance y el propósito sea entendido correctamente y la evaluación sea realizable (utilidad).
- Deben ser suficientes, en el sentido de la cantidad de evidencias que permitan obtener, y apropiadas, esto es, relevantes, válidas y fiables.
- Las preguntas deben ser, además, objetivas, y políticamente neutrales. La formulación de las preguntas no debe presumir el conocimiento de la respuesta con antelación.

2. Guía práctica para el diseño y la realización de evaluaciones de políticas públicas. Enfoque AEVAL 2015.

3. Comisión Europea, 2006. *EuropeAid Cooperation Office*.

4. Guía práctica para el diseño y la realización de evaluaciones de políticas públicas. Enfoque AEVAL 2015.

- Deben ser apropiadas al estado de maduración del programa o política pública. Diferentes preguntas pueden ser formuladas en diferentes fases de del programa o política pública evaluada.
- Desde el punto de vista teórico se sostiene habitualmente que cada pregunta debe ajustarse a un solo criterio de evaluación. No obstante, la formulación de algunas preguntas posibilita en ocasiones que respondan a distintos criterios de evaluación. Este aspecto, sin embargo, debe ser suficientemente valorado en cada caso concreto.

En definitiva, las preguntas de evaluación deben ser relevantes y útiles, en relación al enfoque y objeto de evaluación.

Los indicadores del Sistema de indicadores sobre las plazas del Servicio Integral de Atención y Acogida responden a las siguientes preguntas: ¿Son suficientes las plazas del Servicio Integral de Atención y Acogida? ¿En qué provincias se requiere un incremento de las plazas?

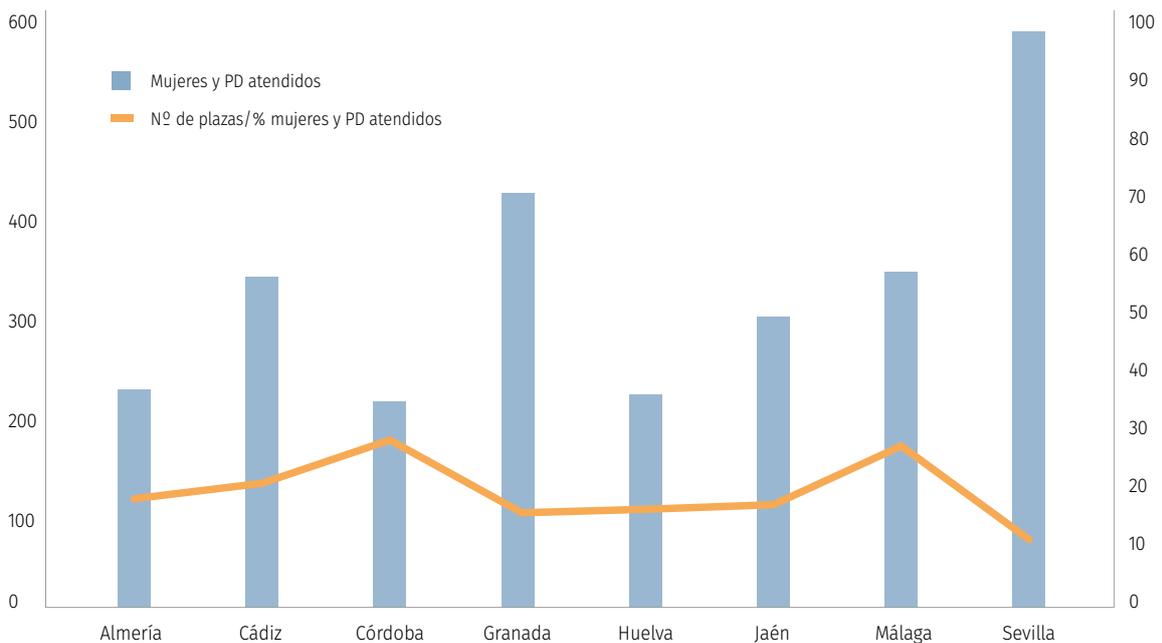
El **indicador regional** indica el umbral de referencia con el que comparar el indicador de las provincias. Constituye la mejor variable comparativa porque emana del propio servicio.

Los **indicadores provinciales** que se encuentran por debajo del indicador regional muestran la necesidad de incrementar las plazas en los centros de esas provincias.

El Indicador nº 1 mide la proporción entre el nº de plazas y el número de mujeres y menores acogidos. El inverso del indicador es la rotación de las plazas. No obstante, para la auditoría operativa realizada la proporción de plazas se muestra de mayor utilidad.

En los Indicadores nº 1, 2 y 4 se evalúa la proporción entre el nº de plazas y el número de mujeres y menores acogidos. Sin embargo, el indicador nº 3 de Cobertura de Pisos Tutelados con relación al número de mujeres víctimas en Casas de Acogida, ratio Nº de pisos/ Nº de mujeres en Casas de acogida, se calcula teniendo en cuenta el número de pisos en Andalucía y solamente a las mujeres en Casas de acogida (uso unifamiliar), sin tener en cuenta a los menores y personas dependientes a su cargo. Se utilizan estas variables porque los pisos tutelados se otorgan a las mujeres, son unifamiliares para garantizar la intimidad y privacidad de las familias, independientemente del número de menores a su cargo que conforman la familia. Este indicador homogeneiza las variables, un piso tutelado, una mujer acogida.

Figura 6. Gráfico Indicador Nº Plazas totales IAM/ Nº mujeres y menores acogidos



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del IAM.

Figura 7. Estudio de Estancia Media en los Centros de emergencia por provincias en los años 2018, 2019 y 2020

Centros de emergencia Provincias	2018			2019			2020		
	Σ Estancias	Nº Mujeres	Estancia promedio	Σ Estancias	Nº mujeres	Estancia promedio	Σ Estancias	Nº mujeres	Estancia promedio
Almería	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Cádiz	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Córdoba	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Granada	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Huelva	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Jaén	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Málaga	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sevilla	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Total Andalucía</b>	Σ	Σ	Σ	Σ	Σ	Σ	Σ	Σ	Σ

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos extraídos del sistema informático SIAM del IAM.

El Indicador nº 4, a nivel provincial se analiza en los ejercicios 2018 y 2019 mostrando en qué provincias se produce un incremento/ reducción de la ratio en cada una de las provincias de Andalucía. Este análisis se ha realizado de los Centros de emergencia, Casas de Acogida y Pisos Tutelados y del Nº de plazas totales del Servicio integral. Se expone como muestra de la metodología el gráfico en la figura 6.

Estos indicadores revelan en qué provincias concretas se requiere un incremento del número de plazas. En el informe se muestran los resultados de la fiscalización, tablas y gráficos que no es posible su difusión en este momento por encontrarse en el proceso de tramitación interna y no haberse publicado el Informe definitivo aún. Una vez publicado el informe, se podrá acceder al contenido completo, cuestión positiva por la novedad de la fiscalización, la relevancia del objeto fiscalizado y la posibilidad de compartir metodologías entre los OCEX que creen sinergias en las fiscalizaciones.

Asimismo, entre las preguntas significativas se encuentran las siguientes: ¿la insuficiencia de plazas está reduciendo las estancias en determinadas provincias? Relacionando dos variables que juegan un papel determinante en la eficacia del

servicio: tiempo de acogida media y nº de plazas existente por provincia. Estas preguntas guían la fiscalización operativa con el objetivo de obtener evidencias sobre si existe correlación entre ambas variables. Esta cuestión es crucial dado que si en determinadas provincias la dotación de plazas se encuentra infradotada y se evidencia la reducción de las estancias medias en dichas provincias, se constata la disminución de la eficacia del servicio en dichas provincias.

Con la finalidad de dar respuesta a esta pregunta, se realizó *ad hoc* para este informe un **Estudio de Estancias Medias (EEM)** de las mujeres acogidas durante 2018 en el Servicio Integral de atención y acogida, analizando 809 mujeres, el 100% de las mujeres acogidas, siendo idéntica la duración de la estancia de los menores y dependientes. Los datos se han obtenido del Sistema Informático SIAM y se han analizado todos los itinerarios mujer por mujer para calcular las estancias reales de todas ellas en todos los recursos del IAM: Centros de Emergencia, Casas de Acogida y Pisos Tutelados en Andalucía. Las estancias son estancias totales del período plurianual 2018, 2019 y 2020, habiendo agregado las estancias en los 3 tipos de recursos si fueron acogidas en los tres, en dos o solamente en uno de ellos.

El Estudio concluye con la obtención de evidencias que constatan la reducción de las estancias medias en los centros con una dotación insuficiente de plazas, con la consiguiente reducción de la eficacia del servicio. En consecuencia, este Estudio de Estancias Medias es una técnica metodológica que proporciona evidencias robustas para los informes de auditoría operativa y de enorme utilidad para la toma de decisiones de las entidades gestoras de los Servicios públicos. Los hallazgos y evidencias de este Estudio de Estancias Medias es aconsejable contrastarlo con los datos del Sistema de Indicadores de plazas de Servicios públicos desarrollado *ad hoc* para este informe para incrementar la precisión y análisis de los resultados. En este informe se han contrastado, mostrando que son consistentes con los centros provinciales con ratios inferiores respecto al ratio regional del propio servicio en el análisis comparativo. Las evidencias de estas dos nuevas metodologías permiten realizar recomendaciones de incremento de plazas en los centros provinciales que presenten las menores estancias medias y menores ratios del Sistema de indicadores a nivel provincial.

Con la finalidad de cuantificar cuál es el incremento o reducción de la eficacia interanual se ha desarrollado el que he denominado **Método de cuantificación de la Eficacia interanual de Servicios públicos de acogida**. Con este método se responde a la siguiente pregunta relevante: ¿cuál ha sido

el incremento en eficacia del servicio en términos cuantitativos en la serie temporal de 2018 y 2019?

En este método se ha desarrollado el **Índice de ocupación real**. La formulación de este índice se desarrolla en torno a las siguientes variables:

- Número de víctimas Mujeres y menores acogidos
- Estancias medias
- Número de víctimas máximo
- Índice de ocupación de plazas
- Reserva de Plazas para Emergencias
- Índice de ocupación real.
- Capacidad infrautilizada.

El índice de ocupación real se expone con datos de ejemplo, no reales, puesto que el Informe definitivo no se ha publicado aún, será pronto dado que ya ha concluido el trámite de alegaciones y la aprobación del Informe definitivo. El ejemplo permite comprender y difundir la metodología del índice de ocupación de plazas.



**Figura 8. Índice de ocupación de plazas 2018**

Año 2018	Centro de emergencia	Casas de acogida	Pisos tutelados
Nº de víctimas Mujeres y menores acogidas (1)	1.600	600	25
Estancias medias* (2)	19	115	156
Nº víctimas máximo* (3)	2.958	762	35
Índice de ocupación de plazas (1)/(3)	54,08%	78,77%	71,23%
% Reserva Plazas para Emergencias	30,00%	0%	0%
<b>Índice de ocupación real (4)</b>	<b>84,08%</b>	<b>78,77%</b>	<b>71,23%</b>
<b>% Capacidad infrautilizada (100-(4))</b>	<b>15,92%</b>	<b>21,23%</b>	<b>28,77%</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de ejemplo. No son datos reales con la finalidad de exponer la metodología.

**Figura 9. Formulación del Índice de ocupación real**

Nº Usuarios máximo a acoger = (365/Estancia media) \*Nº de plazas por tipo de centro en Andalucía

Índice Ocupación real = índice de ocupación + Reserva de plazas para emergencias.

Fuente: Elaboración propia.

El Servicio Integral dispone de 9 centros de emergencia, si la empresa reservase 6 plazas por centro, en total serían 54 plazas. No se reservan plazas en casas de acogida ni en pisos tutelados.

En el informe se comparan los datos de 2018 y 2019 permitiendo cuantificar porcentualmente el incremento en Eficacia del servicio público, mediante su concreción en el Índice de ocupación real. Aún más, es posible conocer qué

centro de acogida está mejorando su eficacia y qué otro la está reduciendo, en perjuicio del servicio público y de las víctimas acogidas. Esta metodología es aplicable a cualquier servicio público de acogida y permite el seguimiento y monitoreo de los servicios públicos. La Administración competente podrá tomar medidas para mejorar la eficacia. En caso de que se considere que el número de plazas no sea adecuado en relación al número de víctimas que soliciten ser acogidas, pueden optar por aumentar el número de plazas, aumentar o reducir las estancias y aumentar o reducir las plazas reservadas para emergencias en los centros de emergencias. El modelo de triple metodología de evaluación combina las tres metodologías que he desarrollado permitirá medir y evaluar la eficacia de los Servicios públicos de acogida.

### 2.1.2. Metodología de evaluación de la Eficiencia en el Servicio Integral de Acogida

En relación con el análisis de la eficiencia, la metodología para el cálculo del gasto por víctima diario del Servicio Integral de Atención y Acogida a víctimas y menores a su cargo en Andalucía se muestra en la figura nº 10. Se ha analizado este Indicador de Eficiencia comparativamente en series temporales en el período plurianual 2016, 2017, 2018 y 2019.

Figura 10. Gasto por víctima diario del Servicio integral de atención y acogida en 2018

Año 2018	Centros Emergencia	Casas de Acogida	Pisos Tutelados	Total	Gasto víctima diario en Servicio Integral
Nº de víctimas mujeres y menores acogidos (1)	-	-	-	-	
Estancia media (días) (2)	-	-	-		
<b>Total días (1)*(2)</b>	<b>X</b>	<b>Y</b>	<b>Z</b>	<b>X+Y+Z</b>	<b>€</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de víctimas atendidas del IAM y estancia media 2018.

Nota: El cálculo del gasto por víctima diario se calcula del siguiente modo: Obligaciones reconocidas anuales / (X+Y+Z) = €.

### 3. El análisis de la recuperación integral de las víctimas en Andalucía

La recuperación integral de las víctimas se ha analizado mediante indicadores que giran en torno a dos variables: las ayudas económicas y el acceso a la vivienda de las víctimas. En la fiscalización se ha analizado si las entidades fiscalizadas miden la eficacia y eficiencia de las políticas públicas desde una perspectiva integral, con la finalidad de valorar la recuperación integral de las víctimas de forma conjunta y coordinada. O, por el contrario, tienen una perspectiva aislada y sesgada del impacto de sus políticas.

Las ayudas económicas posibilitan a las víctimas iniciar una vida autónoma y su recuperación. A nivel autonómico, el

Instituto Andaluz de la Mujer gestionó dos líneas de ayudas a víctimas, siendo beneficiarias de éstas 119 víctimas en el ejercicio 2018. Se constata que de la línea 1 de ayudas económicas para mujeres víctimas (con financiación 100% autonómica) se concedieron ayudas a 57 mujeres. De la línea 2 de ayudas económicas para mujeres víctimas que acreditan insuficiencia de recursos y especiales dificultades para obtener un empleo fueron beneficiarias 62 mujeres. Esta última es de financiación estatal, gestionada por el IAM. También hay una línea de ayudas para asociaciones que presenten proyectos de género del IAM.

Se analiza en el informe la ratio Porcentaje Nº Ayudas concedidas/Nº Ayudas solicitadas, que se muestra en la figura nº 11.

Figura 11. Indicador sobre las Ayudas económicas del instituto andaluz de la mujer a víctimas

Ayudas económicas del IAM 2018	Nº de solicitudes presentadas (1)	Nº de Ayudas concedidas (2)	% Nº Ayudas concedidas/ Nº Ayudas solicitadas (2)/(1)
--------------------------------	-----------------------------------	-----------------------------	---

Fuente: Elaboración propia.

Los criterios de evaluación más generalizados son la Pertinencia, Relevancia, Coherencia interna, Coherencia externa, Complementariedad, Implementación y Cobertura. La Cobertura estudia el grado en que un programa alcanza a una parte o toda la población objetivo de un programa o política. El criterio de cobertura consiste en evaluar hasta qué punto el proyecto ha llegado a la población diana, analizando el posible sesgo en la cobertura y sus causas (F. Alvira, 1991). Con finalidad de dimensionar el porcentaje de víctimas beneficiarias de las ayudas sobre el colectivo principal al que va dirigido, se calcula el indicador Nº Mujeres beneficiarias de las ayudas económicas/Nº Mujeres acogidas en el Servicio Integral de atención y acogida a víctimas en Andalucía. Según éste, las mujeres beneficiarias de las ayudas (119 mujeres) representan un porcentaje inferior al 10% de las mujeres acogidas en el Servicio Integral (1.357 mujeres) en 2018.

**Figura 12. Indicador Nº ayudas a víctimas vg/Nº víctimas acogidas en el servicio integral 2018**

Indicador Ayudas a víctimas del IAM

Nº Total Beneficiarias de Ayudas concedidas (1)

Nº Mujeres acogidas en el Servicio Integral (2)

$\% \text{ Nº Total Ayudas concedidas / } \text{Nº Mujeres acogidas en el Servicio Integral 2018}$   
(1)/(2)

Fuente: Elaboración propia.

En lo que respecta al acceso a la vivienda, se ha realizado un análisis de las opciones de salida del Sistema Integral de acogida, analizando directamente en el Sistema informático SIAM del Instituto Andaluz de la Mujer. El análisis aporta datos muy relevantes en cuanto al número de mujeres y cada opción de salida entre las que se encontraban: Domicilio con familiares o amigos, domicilio sin el agresor, domicilio desconocido, domicilio con el agresor, otros recursos públicos, domicilio independiente y Servicio doméstico (interna). El análisis se ha desarrollado de las opciones de salida de cada uno de los 3 centros de acogida: Centros de emergencia, Casas de acogida y Pisos tutelados. Constando entre las opciones de salida en el análisis de Centros de Emergencia y Casas de Acogida los otros centros del Servicio integral. Este análisis permite conocer el flujo de salidas dentro del Servicio Integral y el número de mujeres que acceden a cada opción.





Asimismo, se analizan las actuaciones en materia de vivienda de la Consejería de Fomento y Vivienda, que contaba con ayudas para el alquiler de viviendas a personas en situación de especial vulnerabilidad. En el Informe de la auditoría operativa se señalan los incumplimientos legales detectados, se contemplan las Conclusiones por entidad fiscalizada y se realizan recomendaciones para su implementación con prioridad alta y media siguiendo una serie de criterios categorizados.

#### 4. Conclusiones

Las principales conclusiones metodológicas se resumen en la trascendencia de la buena planificación en el establecimiento de los Objetivos y Criterios de auditoría, alcance de la fiscalización y el desarrollo de Indicadores: Sistema de Indicadores de Utilidad e Impacto Social en la evaluación de las políticas públicas. Asimismo, uno de los pilares del éxito de una auditoría operativa lo constituye una adecuada delimitación de los alcances objetivo y subjetivo.

En referencia al Modelo metodológico de medición de la Eficacia del Servicio Integral de Atención y Acogida se ha desarrollado la siguiente metodología:

- **Sistema de Indicadores de suficiencia de plazas del Servicio integral de atención y acogida de víctimas del IAM.**
- **Estudio Estancias medias en el Servicio integral de atención y acogida de víctimas.**
- **Método de Cuantificación de la Eficacia interanual de los Servicios públicos de acogida.**

La metodología para medir la Eficiencia del Servicio Integral de Atención y Acogida se ha basado en un análisis evolutivo plurianual del Indicador de gasto diario por víctima acogida en el Servicio integral.

El análisis de la Recuperación integral de las víctimas en Andalucía aporta conclusiones relevantes con relación a la necesaria coordinación entre administraciones públicas y el análisis de las políticas públicas desde una perspectiva integral, que incremente las ayudas económicas y posibilite el acceso a la vivienda, mejorando las opciones de salida del Servicio Integral de Atención y Acogida.

Compartir metodologías novedosas y el trabajo desempeñado en las fiscalizaciones entre los OCEX constituye el camino hacia la mejora continua de la profesión y la creación de sinergias en la evaluación de las políticas públicas.

## Bibliografía

- **Alvira, F. (1991)**, Metodología de la evaluación de programas. Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.
- **Fundamentos de evaluación de políticas públicas (2010)**, Ministerio de Política Territorial y Administración Pública. Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, Madrid.
- **Garde Roca, J. A. y López Hernández A.L. (2021)**, “Institucionalización de la evaluación y auditoría operativa. ¿Rivalidad o complementariedad?,” Revista Española de Control Externo, vol. XXIII, n.º 68, Mayo, pp. 48-65.
- **Garde Roca, J. A. y VERA, F. (2005)** “La institucionalización de la evaluación de las políticas públicas en España,” Economistas., Madrid, nº 105, julio.
- **Guía práctica para el diseño y la realización de evaluaciones de políticas públicas. Enfoque AEVAL (2015)**. Ministerio de Política Territorial y Administración Pública. Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, Madrid.
- **Newcomer, K.E., Hatry, H.P. y Wholey J.S. (2015)**. Handbook of practical program evaluation. Jossey-Bass.

## Normas

- **Ley 7/2018, de 30 de julio**, por la que se modifica la Ley 13/2007, de 26 de noviembre, de medidas de prevención y protección integral contra la violencia de género.
- **Ley 13/2007, de 26 de noviembre**, de medidas de prevención y protección integral contra la violencia de género.
- **Orden de 1 de septiembre de 2020**, por la que se convocan ayudas, en concurrencia no competitiva, a las víctimas de violencia de género, personas objeto de desahucio de su vivienda habitual, personas sin hogar y otras personas especialmente vulnerables, y a las Administraciones públicas, empresas públicas y entidades sin ánimo de lucro, que faciliten una solución habitacional a dichas personas.
- **Orden de 24 de febrero de 2010**, por la que se aprueba la Carta de Servicios del Servicio Integral de Atención y Acogida a mujeres víctimas de violencia de género y menores a su cargo en la Comunidad Autónoma de Andalucía
- **Orden de 6 de julio de 2009**, por la que se aprueba el reglamento de régimen interno de los centros que componen el servicio integral de atención y acogida a mujeres víctimas de violencia de género y menores a su cargo que las acompañen en la Comunidad Autónoma de Andalucía.