



# E-PARCC

COLLABORATIVE GOVERNANCE INITIATIVE

Syracuse University

Maxwell School of Citizenship and Public Affairs

Program for the Advancement of Research on Conflict and Collaboration

## **El fracaso de una colaboración: la lucha por el poder y el control sobre la prestación de servicios en el sector de las organizaciones no gubernamentales**

### **Caso: La iniciativa de colaboración del Comité de Acción**

El Comité de Acción contra la Violencia Sexual y Doméstica (CAVSD) reunió a veintiuna organizaciones que representaban los servicios de crisis, servicios contra la violencia hacia la mujer, servicios de protección de la infancia, programas de salud, sistemas de justicia y enjuiciamiento, servicios en favor de las víctimas y los testigos, sistemas educativos y servicios de asesoramiento y apoyo. Al operar en la comunidad, todas estas organizaciones estaban comprometidas con un objetivo común: aumentar la seguridad de las víctimas de violencia sexual y doméstica y garantizar que los agresores sean juzgados por sus acciones. Aunque cada organismo miembro desempeñaba su papel en la ayuda a las víctimas de violencia sexual y doméstica, antes de la formación de la CAVSD no disponían de ningún protocolo coherente sobre la manera de responder y apoyar a sus asistidos.

La presión para colaborar procedió de varias direcciones, y una de las más destacadas fueron los *Servicios para Mujeres en Crisis*, un factor clave en la colaboración. La dirección de esta organización estaba preocupada por la falta de comunicación entre las organizaciones al servicio de la población a la que se dirigían y esperaba que al agruparlas en un proyecto de colaboración se incrementaría dicha comunicación y contribuiría a ofrecer un nivel de servicio estándar a todas las mujeres en busca de apoyo para afrontar la violencia sexual y doméstica. Los *Servicios para Mujeres en Crisis* esperaban que si una organización no pudiese ofrecer los servicios adecuados, al haber formado una colaboración entre organizaciones, las víctimas podrían contar

Este caso obtuvo una mención con honores en nuestra competición de casos de estudio y simulaciones de "Collaborative Public Management, Collaborative Governance, and Collaborative Problem Solving" 2009-2010. Fue revisado anónimamente en dos ocasiones por un comité de expertos y académicos. Es obra de Melissa Brasil y Eli Teram de la Wilfrid Laurier University. Este caso está pensado para ser discutido en clase y no se pretende sugerir cuál es el tratamiento correcto o incorrecto de la situación descrita. Ha sido realizado por E-PARCC, que forma parte de la Iniciativa de Gestión Colaborativa de la Maxwell School, en la Syracuse University, una subsección del Programa de Análisis y Resolución de Conflictos. Este material puede ser copiado tantas veces como se desee siempre que los autores reciban todo el reconocimiento por su trabajo.

con una recomendación para acudir a otra organización apropiada que podría ofrecerles ese servicio. De hecho, la dirección de los *Servicios para Mujeres en Crisis* planearon un sistema en el que una mujer que se estuviera enfrentando a la violencia sexual y doméstica podría acudir a cualquier organización de ayuda y recibir información sobre todos los servicios a su disposición en la comunidad.

Esta visión tiene sus raíces en la filosofía feminista de la organización según la cual las personas asistidas conocen sus necesidades mejor que nadie, merecen tener oportunidades y la opción de elegir las organizaciones a las que desean acudir para obtener ayuda.

A la dirección de los *Servicios para Mujeres en Crisis* también le preocupaba el peligro en el que se encontraban algunas de sus asistidas que buscaban escapar de la violencia doméstica. En algunos casos, la pareja maltratadora de la mujer no la dejaba a solas ni un solo momento y vigilaba sus actividades diarias. Si una pareja maltratadora, que por lo general no está dispuesta a que la mujer corte la relación, descubre que ella estaba en contacto con una organización en busca de ayuda, lo más probable es que aumente su ira y su violencia hacia la mujer, así como el control estricto de sus acciones. Tener contacto con demasiadas organizaciones aumenta el riesgo para la mujer de ser dañada seriamente por una pareja maltratadora que descubre que está buscando ayuda para separarse. Puesto que una mujer en esta situación debe ocultar sus acciones cuidadosamente, debería poder dirigirse a una única organización desde el principio. Así pues, los *Servicios para Mujeres en Crisis* creían firmemente que era necesario llevar a cabo un proceso de análisis mediante el cual se valorase el nivel de riesgo de una potencial asistida para su propia integridad física a causa de la violencia doméstica como una parte importante de su primera respuesta a las personas que llegan en busca de apoyo.

Por otra parte, los *Servicios para Mujeres en Crisis* consideraban que muchas personas víctimas de violencia sexual y doméstica estaban siendo descuidadas por el sistema porque ninguna organización de la comunidad les ofrecía los servicios que estas mujeres requieren. Por ejemplo, en esta comunidad no existía una organización designada específicamente para dar apoyo los niños víctimas de abusos sexuales. Además, dado que tampoco había ninguna agencia especializada en la prestación de asesoramiento individual adecuado para los maltratadores, las personas con estas necesidades eran remitidas a los servicios de otra comunidad. El establecimiento de una colaboración entre organizaciones sería el primer paso hacia la identificación y la compensación de las deficiencias en el servicio.

Para hacer esta visión realidad, los *Servicios para Mujeres en Crisis* comenzaron a seleccionar a otras organizaciones en materia de violencia sexual y doméstica para invitarlas a una colaboración entre organizaciones. Las organizaciones que se adhirieron aceptaron el plan por varias razones. Algunos gestores pensaban que el hecho de formar parte de una comunidad en la que se valora la colaboración como algo positivo y valioso sería positivo para su reputación, y al mejorar la reputación de una organización aumentan también las posibilidades de atraer a un mayor número de usuarios. Otros responsables creían que la colaboración realmente beneficiaría a los usuarios al aumentar aumentando su seguridad y al capacitarlos para hacer frente a sus desafíos. Y algunos directivos consideraban que la comunicación entre las organizaciones contribuiría con toda seguridad a conocer qué servicios recibían sus usuarios por parte de otras organizaciones. Esto ayudaría a ofrecer un servicio de forma colaborativa a los usuarios más difíciles que acudían a los servicios de forma reiterada, llegando incluso a abusar de ellos. Todas

las organizaciones podrían trabajar juntas para supervisar los sistemas de apoyo a los usuarios y asegurarse de que estos avanzan hacia la recuperación de los problemas relacionados con la violencia sexual y/o doméstica. Puesto que la primera iniciativa de la CAVSD sería solicitar apoyo económico del gobierno, la adhesión al comité podría dar acceso a nuevos fondos. Por otra parte, las organizaciones participantes podrían aprovechar su participación en el comité para buscar más fondos para sus distintas entidades.

Por consiguiente, estas organizaciones se aliaron en 2003 para afrontar la necesidad identificada por los *Servicios para Mujeres en Crisis* de dar una respuesta coherente a aquellas personas víctimas de la violencia sexual y doméstica, y se han esforzado por trabajar de forma colaborativa para atender las necesidades y los problemas de este grupo de usuarios. El mandato de la colaboración estaba definido con claridad. El CAVSD era una iniciativa de colaboración entre organizaciones que luchaban en favor de:

- Coordinar los servicios y los recursos de ayuda a las víctimas de violencia sexual y doméstica.
- Identificar las deficiencias de los servicios y abogar por obtener más recursos.
- Incrementar la conciencia pública sobre la violencia sexual y doméstica.
- Proporcionar orientación y capacitación para los proveedores de servicios.
- Facilitar la consulta de la opinión de la comunidad en relación con nuevos servicios y programas.

Los principios rectores servirían para a los usuarios seguridad, rendición de cuentas, opciones entre las que elegir, recursos contra la opresión y contra el racismo, accesibilidad, prevención e intervención temprana, compromiso y, por supuesto, colaboración.

Desde el inicio de los esfuerzos de colaboración en 2003, los miembros de la CAVSD trabajaron incansablemente para incrementar la integración de los servicios de ayuda a víctimas de la violencia sexual y doméstica y para crear mayor sensibilización en la comunidad sobre los servicios prestados por las organizaciones representadas en el comité. Crearon y difundieron una guía de recursos que proporcionaba información sobre los servicios que cada entidad que ofrecía a estas víctimas. También diseñaron tarjetas y marcapáginas con la lista de números telefónicos de emergencia de sus servicios.

El CAVSD creó tres subcomisiones con el fin de cumplir con sus objetivos: el subcomité de servicios, el subcomité de sensibilización del público y el subcomité de protocolo. El subcomité de servicios era responsable de la identificación de las deficiencias en los servicios de la comunidad y de trabajar con todas las partes interesadas de la comunidad para hacer frente a estas necesidades pendientes. En 2006 el subcomité de servicios llevó a cabo un proyecto de evaluación de las necesidades en relación con los servicios de ayuda a víctimas del abuso sexual infantil y ha seguido trabajando para satisfacer esas necesidades con las partes interesadas de la comunidad. El subcomité de sensibilización del público se encargó de concienciar a los miembros de la comunidad sobre la realidad de la violencia sexual y doméstica. El proyecto principal del subcomité de sensibilización pública fue promover una campaña educativa ("Vecinos, amigos y familias") para ayudar a los miembros de la comunidad a reconocer las señales de advertencia de las mujeres maltratadas, prestar apoyo efectivo a los vecinos, amigos o familiares víctimas de abusos y difundir la información acerca de los servicios locales

disponibles para el apoyo a las mujeres envueltas en relaciones abusivas. Por último, el subcomité de protocolo se encargó de crear un protocolo estandarizado de primera respuesta a las víctimas de violencia sexual y doméstica. Esta estandarización iba a ser seguida por todas las entidades participantes en la colaboración con el fin de garantizar que las mujeres y los niños víctimas de abusos recibieran un nivel de servicio estándar independientemente del lugar al que acudieran.

### **El problema: Una colaboración inútil**

A pesar de que el CAVSD hacía mucho hincapié en la colaboración comunitaria como elemento central de su trabajo, este principio rector parecía funcionar mucho mejor en la teoría que en la práctica real. Por ejemplo, el CAVSD decidió que todas las organizaciones miembros debían capacitar a su personal para la campaña de sensibilización pública "Vecinos, amigos y familiares". Sin embargo, aunque se ofrecieron sesiones de capacitación a todas las entidades miembros, su nivel de participación fue muy variable: mientras que algunas organizaciones capacitaron a todos sus empleados en la campaña, algunas solo capacitaron al representante que habían designado para el comité y otras no hicieron ningún esfuerzo por familiarizarse con el material educativo de "Vecinos, amigos y familiares".

Otro ejemplo es el Protocolo de Respuesta de la Comunidad. Fue promocionado como un acuerdo de colaboración firmado entre la dirección de todas las organizaciones miembros y especificaba su compromiso con una respuesta inicial eficiente para las víctimas de violencia sexual y/o doméstica. En 2007 y 2008 el comité dedicó cierto tiempo para la capacitación de todo el personal de cada una de las entidades miembros en su función relacionada con el Protocolo de Respuesta de la Comunidad; sin embargo, a principios de 2009 se puso de manifiesto que el subcomité de protocolo necesitaría desarrollar una gran cantidad de trabajo antes de que el protocolo alcanzase su objetivo de establecer una respuesta inicial común para las víctimas de violencia sexual y/o doméstica.

A pesar de la capacitación impartida por el CAVSD, seguía existiendo una gran confusión acerca de cómo debería implementarse el Protocolo de Respuesta de la Comunidad.

Muchos miembros del personal de primera línea afirmaron que se sentían incómodos al someter a los usuarios a la lista de verificación de la respuesta inicial, cosa que era la esencia del protocolo. Por consiguiente, remitían a los usuarios que planteaban casos de violencia sexual y/o doméstica a los *Servicios para Mujeres en Crisis*, una organización miembro considerada por la comunidad como experta en la materia, sin valorar inicialmente el grado de riesgo mortal para los usuarios y ofrecerles apoyo emocional inmediato, tal y como se indica en el protocolo. A los miembros del subcomité de protocolo les preocupaba que varias organizaciones no estuviesen aplicando el protocolo o no habían sido debidamente capacitados en el uso de la lista de comprobación, al desconfiar de su potencial para facilitar las respuestas y las referencias adecuadas que satisficieran las necesidades de los usuarios.

Para abordar estas dificultades, el subcomité solicitó que el personal de todas las organizaciones que integran el CAVSD completara una encuesta en línea para determinar si el personal utiliza el protocolo y, en caso afirmativo, cómo lo hacía. Las preguntas de seguimiento examinaban los motivos por los que el personal no utilizaba el protocolo, con la intención de aplicar este

conocimiento a la revisión del protocolo con el objeto de eliminar algunos de los obstáculos. A pesar de varias solicitudes de participación, solo un reducido número de miembros del personal que representaban a unas pocas organizaciones completaron la encuesta. La colaboración tampoco parecía estar funcionando en las demás iniciativas del CAVSD, lo que ponía en cuestión la viabilidad y el valor de la colaboración tanto para la comunidad como para los usuarios.

### **¿Es la cooperación una forma eficaz de colaboración para el CAVSD?**

Recordemos que la CAVSD se formó con el fin de promover una mayor colaboración e integración de los servicios de esta comunidad. Sin embargo, hubo falta de conexión entre las decisiones tomadas de forma colaborativa en las reuniones del CAVSD y la puesta en práctica de las distintas organizaciones miembros. El personal de algunas entidades aplicaron todas y cada una de las decisiones del comité, mientras que el personal de otras parecía no conocer bien su papel en la aplicación de esas decisiones o estar confuso acerca de ello. Por último, hubo otros que se mostraban indiferentes a su responsabilidad en la aplicación de las iniciativas del CAVSD. Así pues, la funcionalidad del Protocolo de Respuesta de la Comunidad y del CAVSD se vio limitada en gran medida.

Al explorar las posibles causas y antecedentes de los problemas afrontados por los miembros del CAVSD, resultó evidente que había algunas organizaciones que asumieron un papel de liderazgo en la labor del comité. *Los Servicios para Mujeres en Crisis*, el *Centro Hospitalario de Atención y Tratamiento de la Violencia Sexual* y la *Policía* eran tres de dichas organizaciones. Estas entidades tenían más representantes en los subcomités y fueron las más activas en la implementación de las decisiones del comité. Si bien había representantes muy activos de otras organizaciones en el comité, las entidades que representaban parecían mucho menos entusiastas sobre la aplicación de las iniciativas del CAVSD. Algunos representantes se ausentaron a menudo de las reuniones o hicieron pocas o ninguna aportación a la toma de decisiones. Por otra parte, una poderosa organización, los *Servicios para Mujeres en Crisis*, tenían una visión clara del Protocolo de Respuesta de la Comunidad y abogaban firmemente por la realización de su visión individual, sin tener en cuenta las ideas y opiniones de otras organizaciones miembros.

Las características organizativas de las entidades miembros del CAVSD quizá aporten alguna explicación de por qué había tan diferentes niveles de compromiso con el Protocolo de Respuesta de la Comunidad. Algunos miembros del comité eran personas individuales con un interés personal en la prevención de la violencia sexual y/o doméstica y, como tales, no representaban necesariamente la visión más amplia de sus organizaciones. Otros miembros del comité que parecían totalmente desinteresados en trabajar en el CAVSD tal vez habían sido encargados de esta responsabilidad por sus jefes, que buscaban mejorar la reputación de su organización. También es posible que a estos representantes les interesase realmente la labor del CAVSD, pero no hicieron aportaciones porque pensaban que sus organizaciones eran demasiado pequeñas para que sus ideas u opiniones fuesen consideradas relevantes. Desempeñar un papel activo en la colaboración no era fácil para los representantes de las organizaciones pequeñas, pues consideraban que sus ideas y opiniones se veían eclipsadas por aquellas de las grandes organizaciones, las cuales les ignoraban. Del mismo modo, los representantes de organizaciones con poca experiencia en la atención a víctimas de violencia sexual y/o doméstica quizás hayan

pensado que las ideas de aquellos con más experiencia en este campo no debían ser cuestionadas. Es posible que aquellos que realmente deseaban contribuir se hayan sentido intimidados por el poder que una organización mayor y más experta ejerce sobre los miembros del comité para que estos acepten sus ideas y opiniones. Como resultado de este impasse, una de las formas en que los representantes de las organizaciones menos poderosas podían mantener el control era no acatar las decisiones que no tuviesen en cuenta sus opiniones o ideas.

Con respecto al Protocolo de Respuesta de la Comunidad, se llegó a la conclusión de que las organizaciones con poca implicación en el ámbito de la violencia contra las mujeres se sentían inadecuadas o incómodas al hacer sus aportaciones que las entidades que se dedican específicamente a las mujeres víctimas de violencia sexual y/o doméstica. Por otra parte, los representantes de dichas organizaciones "expertas", en particular los *Servicios para Mujeres en Crisis*, se aprovecharon de estos sentimientos para alinear los objetivos del CAVSD con su propia concepción de la colaboración, en lugar de crear una visión unificada que reflejase una representación inclusiva de las metas y las ideas de cada una de las entidades. Esto fue muy evidente en el texto del Protocolo de Respuesta de la Comunidad, que se describía con gran detalle el papel de los *Servicios para Mujeres en Crisis*, la *Policía* local y los *Servicios para las Familias y la Infancia*, mientras que prestaba muy poca atención a las funciones de las otras 18 organizaciones pertenecientes al CAVSD.

Teniendo en cuenta todas estas cuestiones, se ha producido una situación en la que el CAVSD no estaba realizando bien la colaboración, o incluso no la estaba realizando en absoluto. Parecía haber una falta de entendimiento común entre las organizaciones de lo que significaba la colaboración en el contexto del CAVSD. También era evidente que el poder y la política dificultaron el hecho de que todas las organizaciones miembros tuviesen una misma voz en el trabajo del comité y que el servicio a los usuarios se estaba resintiendo fruto de ello. A primera vista, parece tratarse de un caso de fracaso colaborativo interorganizativo. Sin embargo, el compromiso de cada organización en seguir trabajando juntas a pesar de los desafíos indica que todavía hay una oportunidad para encarrilar la situación y mejorar la colaboración. ¿Qué dificultades tienen que producirse para que esta colaboración funcione? Por otra parte, ¿qué medidas prácticas deben tomar las organizaciones que conforman la CAVSD para convertirse en una colaboración unida y, finalmente, más eficaz?