



UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE CIENCIAS FÍSICAS Y MATEMÁTICAS
DEPARTAMENTO DE INGENIERÍA INDUSTRIAL

PROPUESTA DE REDISEÑO AL PROCESO DE SUPERVISIÓN DEL SERVICIO
NACIONAL DE MENORES

MEMORIA PARA OPTAR AL TÍTULO DE INGENIERA CIVIL INDUSTRIAL

MACARENA DEL PILAR ANDRADE MUÑOZ

PROFESOR GUÍA:
VIVIEN ALEJANDRA VILLAGRÁN ACUÑA

MIEMBROS DE LA COMISIÓN:
LUIS ZAVIEZO SCHWARTZMAN
HUGO SÁNCHEZ RAMÍREZ

SANTIAGO DE CHILE
2016

RESUMEN DE LA MEMORIA PARA OPTAR AL
TITULO DE: INGENIERA CIVIL INDUSTRIAL
POR: MACARENA ANDRADE MUÑOZ
FECHA: 21 DE MARZO DE 2016
PROFESOR GUÍA: VIVIEN ALEJANDRA VILLAGRÁN
ACUÑA

PROPUESTA DE REDISEÑO AL PROCESO DE SUPERVISIÓN DEL SERVICIO NACIONAL DE MENORES

El objetivo general de esta memoria es proponer un rediseño al proceso de supervisión que el Servicio Nacional de Menores realiza sobre los proyectos pertenecientes a su red, con miras a la creación de la Unidad de Supervisión y al cumplimiento de los objetivos de dichos proyectos.

El trabajo comienza con la definición institucional del problema y luego se divide en dos etapas: 1) El levantamiento de información y 2) El rediseño del proceso.

El principal diagnóstico de la primera etapa es que la supervisión no cumple su rol de orientar, promover y verificar el buen desempeño de los proyectos para el logro de los resultados esperados a favor de la población atendida.

Las causas detrás de dicha falencia son: i) la dificultad de identificar el estado real de los proyectos y ii) el descuido del rol de asesoría y acompañamiento, que se enmarcan en la ausencia de una mirada sistémica sobre los proyectos, acorde a la complejidad de los mismos. En la primera causa incide la discrecionalidad del personal, las dificultades para llevar a cabo las tareas asignadas, la estandarización excesiva de instrumentos, herramientas y actividades y los problemas de análisis de resultados y el manejo de la información disponible. En la segunda causa afecta la desconexión del proceso con planes de mejora, la falta de tiempo del personal por ineficiencias en el proceso y la inexistencia de espacios formales para la colaboración, que afecta la mejora continua.

El rediseño propuesto se centra en pasar desde un proceso de supervisión separado por departamentos a un sistema integral de supervisión, dependiente de la nueva unidad del mismo nombre, que atienda a la complejidad de los proyectos de la red. Dicho sistema se basa en el equipo de supervisores y la adecuada gestión de la información, para desencadenar acciones conducentes a la superación de dificultades.

La propuesta contempla: el uso de perfiles de riesgo, la diversificación de formatos de supervisión, la incorporación de sistemas de alerta para supervisiones extraordinarias, el trabajo en equipos (separando la asesoría), la sistematización de observaciones, entre otros aspectos. Se incluyen consideraciones desde la gestión del cambio y se delega en la institución la definición de especificidades que requieren el estudio de resultados que no estuvieron disponibles para esta investigación.

El trabajo debería contribuir directamente en la optimización del tiempo, el uso de información disponible, la disminución de la discrecionalidad y heterogeneidad en la calidad de las supervisiones y el fomento de las tareas de asesoría y acompañamiento.

*"Es la actitud enamorada, es la inteligencia y la fe, y el trabajo enamorado, de los que
estoy hablando.
Sin amor, tu inteligencia da monstruos o da muertos; y tu fe quema, en vez de aromas,
ramas secas, y tu trabajo es brutal servidumbre"
(Gabriela Mistral)*

A los niños, niñas y adolescentes. No les sigamos fallando.

AGRADECIMIENTOS

Esta página es lo último que escribo en este proceso, pero todavía no me siento preparada para enfrentar el desafío doble que conlleva: el de cerrar una etapa, en esta extraña búsqueda de volverme un poco adulta, y el de dar las gracias.

Un gran amigo me decía siempre que sonaba más lindo hacer una memoria que una tesis, porque la palabra era “como *hacer* memoria”, atesorar en la mente cosas que forman parte del pasado y con eso construir algo nuevo.

Si *hago memoria*, debo comenzar dándole las gracias a Dios, por buscarme tantas veces y encontrar la forma en que yo pudiera reconocerle, haciendo que mi vida fuera aún más mía y llenándola de una certeza que hace que todo valga más la pena.

Dios también me dio la mejor familia que podría tener, para quienes las palabras son insuficientes: mi mamá, la más fiel y permanente compañera, que me enseña la pasión por el trabajo bien hecho, la elegancia de la sencillez y la búsqueda insaciable de los *porqués*, para ser libre. Mi mamá me muestra su amor sin necesidad de palabras, siempre discreta, siempre atenta, siempre conmigo.

También agradezco a mi papá, que me acompaña incluso cuando estamos lejos, que me enseña a luchar por las cosas, a expresar el cariño, a tomar un martillo y construir. El amor de mi papá a veces tiene forma de comida o se lee en mensajes, se siente en sus abrazos, se ve en los zapatos que me lustra luego de ver sucios, en esos ojos que le brillan cuando yo le hablo.

Agradezco a mi hermano, por aguantar mis peores facetas, por su preocupación, por estar siempre que lo he necesitado. El amor de mi hermano va y viene a buscarme.

Agradezco también a mis amigos: A P. Mario, por ayudarme a encontrar un lugar. A Juanjo y Exe, por mostrarme la razonabilidad de la fe, por su amistad exigente, y al Movimiento. A la Cami, el corazón más grande que conozco, y la Feña, seria frente a la vida y alegre en lo cotidiano, por estar siempre, infaliblemente. Al Jose, por ser un tremendo partner, al Gonza, el Seba, Javier y BH. A la Owi y la Bárbara V.

A los amigos del DII: Carlitos, Josefa, Angie, Isa, Pablo, Mari, Michael, Coni, Li, Pedro. A Mari Carmen. Al CEIN, por apasionarse y enseñarme algo nuevo siempre: Maca, Javi, Vale, Mati, Carlitos, Cambers, Marco, Tomi y Mirko. A tantísimos más, que construyen cada día el DII. A Jacque, Erika, Eve, Kathy, Luli y Sole.

También agradezco infinitamente a los que han compartido grandes pasiones conmigo: A los del BeM, por cada baile, a la Rama de Natación y los grandes compañeros que con ella llegaron (David y los viajeros Pablo, Carmen, Emi, Jose, Diego, entre tantos). Al Dani, la Jose y la Bárbara, por amar la belleza. También agradezco a “la salita”, por adoptarme en esta última y más importante etapa.

Finalmente, muchas gracias a la profesora Vivien, por inventarle algunas horas más a su vida para ayudarme en este trabajo. Su profesionalismo, asertividad y pasión son un ejemplo tremendo.

TABLA DE CONTENIDO

PROPUESTA DE REDISEÑO AL PROCESO DE SUPERVISIÓN DEL SERVICIO NACIONAL DE MENORES.....	ii
AGRADECIMIENTOS.....	iv
ÍNDICE DE CONTENIDOS.....	v
TABLA DE ILUSTRACIONES.....	viii
CAPÍTULO 1. ANTECEDENTES GENERALES.....	1
1. 1. CARACTERIZACIÓN GENERAL DEL SERVICIO NACIONAL DE MENORES (SENAME).....	1
1. 2. PROCESO DE INTERVENCIÓN Y RELACIÓN DE SENAME CON SU RED DE COLABORADORES.....	5
1. 3. ANTECEDENTES GENERALES DEL PROCESO DE SUPERVISIÓN TÉCNICA REALIZADA POR SENAME.....	8
CAPÍTULO 2. PROPUESTA DE TRABAJO.....	12
2. 1. DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA Y PROYECTO.....	12
2. 2. OBJETIVOS.....	13
2. 2. 1. Objetivo general.....	13
2. 2. 2. Objetivos específicos.....	13
2. 3. RESULTADOS ESPERADOS.....	13
2. 4. ALCANCE.....	14
2. 5. METODOLOGÍA.....	14
2. 6. SÍNTESIS DE LA PROPUESTA DE TRABAJO.....	18
CAPÍTULO 3. MARCO CONCEPTUAL.....	19
3. 1. MARCO HISTÓRICO DE LA PROTECCIÓN DE INFANCIA EN CHILE.....	19
3. 2. ENFOQUES EN MATERIA DE INFANCIA VULNERABLE.....	21
3. 3. DISCUSIÓN ACERCA DEL VALOR PÚBLICO DEL MODELO.....	22
3. 4. PERSPECTIVA DE SISTEMAS COMPLEJOS.....	24
3. 5. Síntesis.....	25
CAPÍTULO 4. LEVANTAMIENTO DE INFORMACIÓN: EL PROCESO DE SUPERVISIÓN TÉCNICA.....	26
4. 1. SUBPROCESOS DE LA SUPERVISIÓN.....	29
4. 1. 1. Subproceso: Preparación de la visita.....	29
4. 1. 2. Traslado al proyecto.....	29
4. 1. 3. Digitalización.....	30
4. 1. 4. Informe y seguimiento.....	30
4. 1. 5. Análisis de resultados.....	31

4. 2. SUPERVISIONES DE OTRAS INSTITUCIONES	32
4. 3. OTROS HALLAZGOS RELEVANTES.....	32
4. 4. SÍNTESIS	34
CAPÍTULO 5. ANÁLISIS CRÍTICO DE LA INFORMACIÓN LEVANTADA	35
5. 1. EL VALOR PÚBLICO DE SENAME Y LA SUPERVISIÓN	35
5. 2. NUDOS CRÍTICOS IDENTIFICADOS EN EL PROCESO DE SUPERVISIÓN ..	40
5. 2. 1. Proceso no logra capturar el estado real de los proyectos	41
5. 2. 2. Proceso descuida rol de asesoría y acompañamiento.....	46
5. 2. 3. Síntesis	47
CAPÍTULO 6. DIRECCIONES DE CAMBIO	49
6. 1. Sistema integrado de información	50
6. 2. Trabajo en equipos interdisciplinarios	50
6. 3. Proceso de supervisión dinámico e integral	50
6. 4. Asesoría y planes de acción.....	51
6. 5. Gestión del cambio en el proceso de transición	51
6. 6. Síntesis.....	51
CAPÍTULO 7. PROPUESTAS DE REDISEÑO AL PROCESO DE SUPERVISIÓN	52
7. 1. Propuesta del Departamento de Planificación y Control de Gestión	52
7. 2. Propuesta para la nueva unidad de supervisión.....	53
7. 2. 1. Caracterización de la nueva unidad de supervisión.....	53
7. 2. 2. Caracterización del nuevo sistema de supervisión	55
7. 3. Implementación y gestión del cambio.....	63
7. 3. 1. Gestión del cambio	65
7. 4. Gestión del riesgo	67
7. 5. Evaluación de la propuesta de rediseño.....	68
7. 6. Síntesis de la propuesta	69
CAPÍTULO 8. CONCLUSIONES	71
CAPÍTULO 9. TRABAJOS FUTUROS.....	75
LISTADO DE ABREVIACIONES	76
BIBLIOGRAFÍA.....	77
CAPÍTULO 10. ANEXOS	79
Anexo 1: Líneas de acción programática del SENAME	79
Anexo 2: Informes de proceso.....	80
Anexo 3: Informes de proceso: Informe de Procesos modalidad Residencial y Centros de Reparación Especializada de Administración Directa (CREAD)	80
Anexo 4: Hallazgos de etapas de supervisión residencial.....	81

Anexo 4.1. Preparación de la visita	81
Anexo 4.2. Visita al centro residencial	81
Anexo 4.3. Elaboración del informe de supervisión	82
Anexo 5. Riesgos asociados a cada etapa del rediseño	83

TABLA DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1. Mapa de procesos del sistema de gestión de calidad de SENAME	4
Ilustración 2. Proceso de intervención SENAME	5
Ilustración 3. División del proceso de supervisión.....	9
Ilustración 4. Tareas de cada subdivisión en materia de supervisión	10
Ilustración 5. Metodología a emplear	15
Ilustración 6. Descripción metodología empleada.....	16
Ilustración 7. Fuentes empleadas en la primera etapa de trabajo.....	17
Ilustración 8. Subprocesos de supervisión.....	27
Ilustración 9. Flujo del subproceso de supervisión.....	28
Ilustración 10. Tiempo de traslado (hr/viaje ida) promedio a los programas por región .	29
Ilustración 11. Estructura general de los informes de supervisión	30
Ilustración 12. Modelo CANVAS SENAME, según operación actual	36
Ilustración 13. Cadena de valor del actual funcionamiento de SENAME	37
Ilustración 14. Modelo CANVAS propuesto para SENAME, según nuevo sistema de supervisión.....	39
Ilustración 15. Cadena de valor propuesta para SENAME, según nuevo sistema de supervisión.....	39
Ilustración 16. Árbol de problemas del estado actual del proceso de supervisión	41
Ilustración 17. División por ámbitos aplicada a una intervención	42
Ilustración 18. Relación entre supervisiones y de las supervisiones con la evaluación anual.....	43
Ilustración 19. Árbol de soluciones asociado al nuevo sistema de supervisión	49
Ilustración 20. Macro procesos de la nueva unidad de supervisión, según objetivos estratégicos.....	55
Ilustración 21. Proceso de supervisión, según niveles.....	56
Ilustración 22. Generación de alertas de supervisión	58
Ilustración 23. Propuesta de clasificación de comentarios.....	59
Ilustración 24. Distribución de tareas entre supervisores.....	61
Ilustración 25. Fases para el rediseño propuesto	64
Ilustración 26. Gestión del cambio a lo largo de las distintas fases del rediseño.....	66
Ilustración 27. Líneas de acción programática de SENAME, según Departamento	79

CAPÍTULO 1. ANTECEDENTES GENERALES

Esta propuesta surge frente a los problemas que SENAME y otros organismos han detectado en el proceso de supervisión que realiza el Servicio sobre los proyectos de su oferta programática, ejecutados tanto por organismos colaboradores como de administración directa.

El documento se divide en 9 capítulos. El primero de ellos busca introducir los antecedentes más relevantes para la comprensión de este trabajo, tales como una caracterización general de la labor del Servicio Nacional de Menores, del proceso de intervención realizada por los organismos ejecutores de los proyectos y del proceso de supervisión. Estos antecedentes dan paso a la presentación de la propuesta de trabajo (CAPÍTULO 2), detallando los objetivos, resultados esperados, el alcance y la metodología propuesta, a los que sigue la descripción del marco conceptual (CAPÍTULO 3).

Los siguientes capítulos hacen referencia al trabajo realizado en sí mismo: En el CAPÍTULO 4 se presenta el levantamiento de información del proceso de supervisión, detallando las etapas del mismo, lo que nutre el análisis crítico de su estado actual (CAPÍTULO 5), considerando el valor público que debería entregar el SENAME.

De dicho análisis surge la identificación de direcciones de cambio (CAPÍTULO 6), desde las que se elabora la propuesta de rediseño (CAPÍTULO 7). En ella se detalla la propuesta de la institución y la propia de este trabajo, que considera las definiciones estratégicas para una nueva unidad de supervisión y las consideraciones más relevantes para sus procesos, para finalizar con aspectos de la gestión del riesgo y la gestión del cambio, necesarias para sostener todo el proceso de rediseño.

El trabajo finaliza con las conclusiones y propuestas a futuro, que se presentan en los capítulos 8 y 9, respectivamente.

1.1. CARACTERIZACIÓN GENERAL DEL SERVICIO NACIONAL DE MENORES (SENAME)

El Servicio Nacional de Menores (SENAME) surge en 1979 por el Decreto de Ley N° 2.465, con la misión de “Contribuir a la promoción, protección y restitución de derechos de niños, niñas y adolescentes (NNA) vulnerados/as, así como a la responsabilización y reinserción social de los adolescentes infractores/as de ley, a través de programas ejecutados directamente o por organismos colaboradores del servicio” (Decreto Ley 2.465, 1979). La institución viene a sustituir a la anterior Corporación Nacional de Menores (CONAME) y establece una mayor participación estatal en la protección de la infancia vulnerable, típicamente atendida por organizaciones de caridad¹.

Desde sus inicios, el Servicio Nacional de Menores se configuró como un ente diseñador y supervisor de programas, delegando la ejecución de gran parte de sus

¹ Este punto se profundiza en el marco histórico del presente trabajo, en el capítulo 3.1.

proyectos a terceros bajo un sistema de transferencias monetarias. Para ello, SENAME trabaja con organismos colaboradores (OCA), instituciones con personalidad jurídica, sin fines de lucro, acreditadas por SENAME por medio de convenios de licitación para la prestación de dichos programas².

SENAME también se ampara bajo la Ley 20.032, que establece el Sistema de Atención a la Niñez y Adolescencia a través de la Red de Colaboradores del SENAME y su régimen de subvención, la Ley N°19.620 de Adopción y la Ley 20.084 de Responsabilidad Penal Adolescente. Al mismo tiempo, se enmarca en convenciones y acuerdos internacionales, como la Convención sobre Derechos del Niño de las Naciones Unidas, que Chile suscribió y ratificó en 1989 y 1990 respectivamente³.

Para llevar a cabo su misión, SENAME ha definido los siguientes objetivos estratégicos:

1. Restituir y/o reparar los derechos de los niños/as y adolescentes vulnerados en sus derechos por medio de prestaciones de protección.
2. Reinsertar socialmente a adolescentes imputados/as y/o condenados/as conforme a estándares definidos por la Ley 20.084.
3. Promover los derechos y prevenir la vulneración de los mismos para niños/as y adolescentes.
4. Supervisar tanto el cuidado de los niños/as y adolescentes atendidos en la oferta del servicio, como a su vez hacer uso eficiente de los recursos disponibles, a fin de mejorar la calidad de las prestaciones, dando cumplimiento a los estándares establecidos por el servicio, en concordancia con mandatos legales aprobados por el Estado de Chile.
5. Adecuar continuamente la oferta dedicada a la atención de niños, niñas y adolescentes vulnerados/as en sus derechos y la rehabilitación de adolescentes que han infringido la ley, a fin de adecuarlas a las políticas nacionales e internacionales sobre la materia y mandatos legales aprobados por el Estado de Chile, en conformidad a estándares de calidad.
(Servicio Nacional de Menores, 2015)

Para cumplir con dichos propósitos, SENAME se divide en tres grandes departamentos principales o técnicos, seguidos de otros cinco que realizan las actividades de apoyo⁴. Estos departamentos principales son:

- **Departamento de Adopción (DADOP)**, preocupado de la acreditación, fiscalización y supervisión de programas de adopción ejecutados por diversos organismos.

² En adelante, se habla de “Red SENAME” para hacer referencia, de manera conjunta, a los organismos colaboradores y a las direcciones de proyectos de administración directa.

³ En el apartado 3. 1. se encuentra una revisión más completa del marco normativo y la evolución histórica del país en materias de protección de infancia. Cabe destacar que la firma del Convenio es posterior a la creación de SENAME, lo que influirá en la forma en que la institución opera.

⁴ Los departamentos de apoyo son los de Planificación y Control de Gestión, Administración y Finanzas, Jurídico, Personas y Auditoría.

- **Departamento de Protección y Restitución de Derechos (DEPRODE)**, que se preocupa de los niños y niñas con vulneración y define los principios básicos que orientan la política de protección del Servicio (integralidad en la atención y el interés superior de NNA).
- **Departamento de Justicia Juvenil (DJJ)**, que se responsabiliza del sistema de ejecución de sanciones y medidas que contempla la ley de responsabilidad penal adolescente.

Estos departamentos actúan a través de diversos proyectos⁵, tanto ambulatorios como residenciales⁶. Pese a que la mayor parte de la ejecución programática queda en manos de organismos colaboradores, también existen proyectos de administración directa del Servicio. Asimismo, existen instituciones que proveen servicios ambulatorios o residenciales para la protección a la infancia, no acreditados mediante convenio con SENAME, a los que se llama “organismos coadyuvantes”.

Los centros cerrados y semi cerrados (Centros privativos de libertad), en cambio, son administrados en su totalidad por las unidades regionales de Justicia Juvenil de SENAME.

Según el artículo 26 de la Ley 20.032, en los convenios celebrados con los colaboradores acreditados se establece: 1) La línea de acción subvencionada; 2) Los objetivos específicos y los resultados esperados, así como los mecanismos que el SENAME y el colaborador acreditado emplearán para evaluar su cumplimiento; 3) La subvención que corresponda pagar; 4) El número de plazas con derecho a la subvención, cuando corresponda, las formas de pago acordadas y las cláusulas de revisión del número de plazas; 5) El plazo de duración del convenio, y 6) El proyecto presentado por el colaborador, que formará parte integrante del convenio (Ley 20.032, 2005).

El detalle de los planes de acción pertenecientes a cada departamento se encuentra en el Anexo 1.

Cada departamento se hace responsable de sus procesos operativos, como la evaluación y el desarrollo de la oferta de su sistema, que consiste, respectivamente, en el análisis de resultados de los proyectos y las propuestas de mejora a lineamientos y bases empleadas para las licitaciones con los organismos colaboradores. Asimismo, los departamentos generan las bases de licitación y adjudican nuevos proyectos a organismos colaboradores, a los que posteriormente realizan supervisión periódica y seguimiento anual (lo que se detalla en el punto 1. 3. junto con dar asesoría.

Estas actividades tienen como clientes los Ministerios de Justicia y de Desarrollo Social, el Circuito Judicial (Tribunales de Justicia, Defensoría y Fiscalía), la Sociedad Civil y el Consejo para la Infancia.

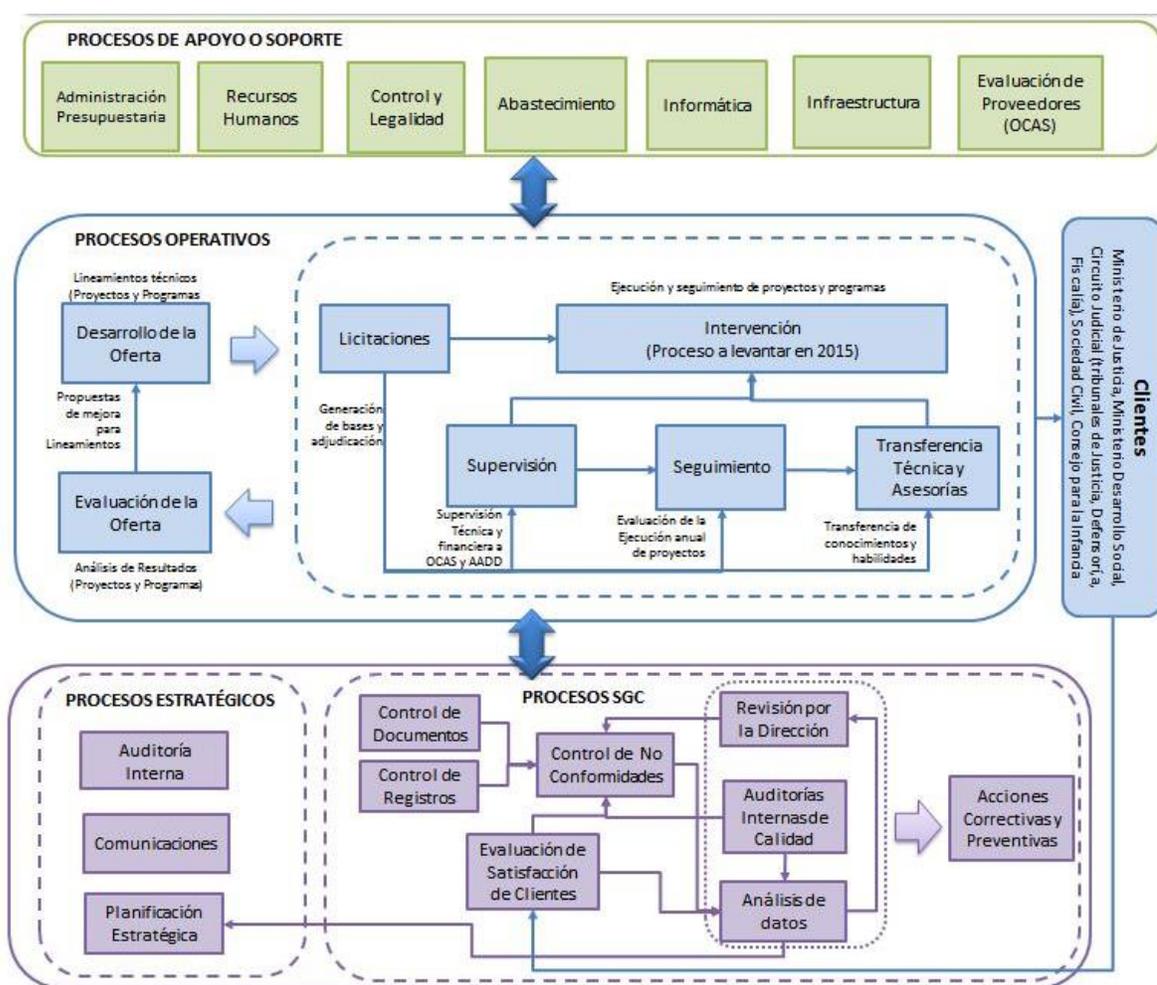
⁵ En adelante, se emplea el término “proyectos” para hacer referencia a cualquiera de las actividades de la oferta programática de SENAME, tales como: Proyectos, programas, oficinas de protección de derechos, centros residenciales (o residencias), centros cerrados o semi cerrados, entre otros.

⁶ En el caso de programas residenciales de Justicia Juvenil se habla de “centros de privación de libertad”.

Cada departamento cuenta con unidades regionales para llevar a cabo sus actividades principales. Mientras la evaluación y desarrollo de la oferta recaen exclusivamente en las unidades técnicas nacionales de cada departamento, la supervisión, el seguimiento, las transferencias y asesorías son de responsabilidad de las unidades regionales (supervisadas por sus direcciones nacionales). La división territorial establecida por SENAME para el desarrollo de sus procesos operativos permite adaptar los procesos a las realidades regionales, caracterizadas por una fuerte heterogeneidad⁷.

Vinculados a los procesos operativos están los procesos estratégicos y los del sistema de gestión y control, como auditorías, comunicaciones y control sobre los procesos. Por otra parte, existen actividades de apoyo o soporte, como Administración Presupuestaria, Recursos Humanos, Control y legalidad, Abastecimiento, Informática, Infraestructura y evaluación de proveedores (OCAs). El detalle de las actividades operativas, estratégicas y de apoyo se detallan en la siguiente gráfica (Ilustración 1).

Ilustración 1. Mapa de procesos del sistema de gestión de calidad de SENAME



Fuente: Unidad de Calidad, Servicio Nacional de Menores.

⁷ Sin embargo, esto también ha implicado la existencia de diferencias en la calidad de los proyectos y las actividades de la Red, como se observará en los siguientes capítulos de este informe.

1. 2. PROCESO DE INTERVENCIÓN Y RELACIÓN DE SENAME CON SU RED DE COLABORADORES

Las actividades realizadas por los proyectos se enmarcan en procesos de intervención realizados sobre los Niños, Niñas y Adolescentes que ingresan al sistema. Si bien existen algunas excepciones y diferencias, dichos procesos siguen los siguientes pasos (Ilustración 2):

Ilustración 2. Proceso de intervención SENAME



Fuente: Elaboración propia

En primer lugar, alguna persona del entorno del niño, niña o adolescente (NNA), algún miembro u organismo perteneciente a la Red SENAME, la justicia ordinaria u otro actor, presenta una denuncia o solicitud de intervención en favor del NNA en cuestión. Dicha denuncia o solicitud puede ser realizada a través de los canales propios del Servicio Nacional de Menores, como su Oficina de Información, Reclamos y Sugerencias (OIRS), de sus Direcciones Regionales, entre otros.

En la mayoría de los casos, las denuncias recibidas deben ser derivadas a Tribunales de Familia, quien solicita la revisión de los antecedentes relevantes del caso y puede recurrir a un programa de Diagnóstico de la Red SENAME para obtener información y recomendaciones de intervención. Con dichos antecedentes, un juez del Tribunal de Familia correspondiente decide acerca del siguiente paso, pudiendo ser la no intervención, una intervención ambulatoria o una de tipo residencial; determinando la duración de la intervención⁸ y escogiendo la institución específica que se hará cargo de llevarla a cabo, siempre y cuando existan plazas⁹ disponibles para hacerlo. En principio, se preferirá la realización de intervenciones ambulatorias, privilegiando el derecho a vivir en familia, siempre que ello no implique futuras vulneraciones de derechos hacia el NNA.

Las intervenciones pasan a ser responsabilidad del organismo que la realice. Independiente del área a la que pertenezcan, las intervenciones deben cumplir con requisitos de integralidad, velando no sólo por la superación de la situación específica que provocó la vulneración de derechos del NNA, sino también por la satisfacción de las necesidades bio-psicosociales básicas de los menores de edad. Por ello, se

⁸ Posteriormente, el(la) juez(a) podrá determinar el término o la prolongación de la medida de intervención, ya sea por la evaluación que los tribunales realicen o siguiendo recomendaciones del OCA responsable.

⁹ Plaza: Unidad de medida para la capacidad mensual de atención por proyecto, equivalente a un niño, niña o adolescente.

caracterizan por requerir la presencia de profesionales de distintas especialidades y de un trabajo intersectorial apropiado.

Tanto SENAME como Tribunales de Familia realizan seguimiento a los proyectos, desde distintas esferas. Mientras SENAME vela por el cumplimiento de los objetivos declarados en los convenios de licitación de cada proyecto, cada juez de Tribunales que ha derivado a un NNA a un proyecto deberá hacerle seguimiento a la intervención que éste último realice, verificando el cumplimiento de las condiciones básicas, la gestión técnica y la evolución que presente el NNA en cuestión.

Cuando concluye el período de intervención establecido por tribunales, el organismo responsable del proyecto debe seguir cumpliendo un rol de acompañamiento por un lapso de tiempo determinado (según la línea de acción del proyecto), velando por una adecuada inclusión del NNA al entorno familiar y social. Una vez concluida dicha labor, se puede hablar del egreso de un NNA del proyecto.

Los colaboradores acreditados también deben realizar un informe anual de evaluación sobre los avances de su proyecto, comparándolo con los objetivos y condiciones planteadas en el convenio de licitación correspondiente. En forma paralela, deben entregar un Plan de Trabajo Anual, donde se especifiquen las acciones a realizar durante el año para la atención de los NNA del proyecto. Ambos insumos (evaluación y plan de trabajo anual del proyecto), junto con los informes de supervisión del año anterior (realizados por SENAME sobre el proyecto) son empleados por el Servicio para realizar el seguimiento anual del proyecto.

SENAME entrega una subvención a cada proyecto, que consiste en un monto fijo según línea y modelo de atención, más asignaciones variables según cantidad de plazas pactadas en el convenio de licitación del proyecto.

En este punto, cabe aclarar que los organismos colaboradores caracterizan en los convenios de licitación el proyecto que pretenden realizar, declarando ciertos recursos (infraestructura, equipos de profesionales, mobiliario, entre otros) en función a la cantidad de plazas comprometidas (siguiendo los parámetros que SENAME establece para cubrir dicha oferta), que es un parámetro fijo por el tiempo que dure el proyecto. Sin embargo, las subvenciones entregadas mensualmente por SENAME emplean como unidad de control la cantidad de niños efectivamente atendidos durante el mes (salvo casos puntuales, en que se paga contra plaza convenida o por proyecto), lo que depende de las órdenes emanadas de tribunales de Familia (que determina qué NNA van a qué proyectos y por cuánto tiempo), por lo que podría haber proyectos licitados para atender 30 plazas, que en la práctica reciben solamente 10 NNA, por los que reciben subvención¹⁰.

Los montos de las subvenciones mensuales por plaza consideran la edad de los NNA atendidos, discapacidades que éstos puedan presentar, la complejidad de la situación

¹⁰ Uno de los entrevistados, perteneciente a un organismo colaborador, señalaba este punto como una de las distorsiones relevantes del Sistema, que introduce mayor rotación del personal que atiende a los NNA y, con ello, una peor atención, lo que se vuelve más crítico en el caso de OCA con menos recursos (y menor solvencia económica propia).

que el proyecto aborda, la disponibilidad y costos de los recursos humanos y materiales necesarios y la cobertura de la atención (Ley 20.032, 2005). Los montos de las subvenciones mensuales para centros residenciales alcanzan, en promedio, \$300.000 por NNA atendido. En el caso de programas ambulatorios el monto promedio es de \$123.942 mensuales por NNA atendido, mientras en los centros diagnósticos se paga en promedio \$140.877 por diagnóstico realizado. Las oficinas de protección de derechos, son las que menos perciben, contando con un promedio de \$1.331 por niño mensualmente¹¹. El detalle de las subvenciones convenidas se detalla en la siguiente tabla (Tabla 1):

Tabla 1: Subvenciones convenidas para el año 2015, según línea de acción

Línea	Compromiso por plaza mensual			Plazas	
	Promedio	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máx.
Diagnósticos	\$ 140.877	\$ 124.270	\$ 228.657	50	243
OPD	\$ 1.331	\$ 1.199	\$ 2.399	1.905	7.916
Programas	\$ 123.942	\$ 31.068	\$ 300.976	4	324
Residencias	\$ 302.161	\$ 174.845	\$ 525.234	10	226

Fuente: Elaboración propia (en base a datos proporcionados por el Servicio)¹²

Hasta agosto de 2015, existían un total de 1.427 programas, proyectos, residencias y oficinas de protección de derechos¹³ bajo administración de organismos colaboradores, con un total de 569.410 plazas (pudiendo haber más de una plaza atendiendo a un mismo NNA, en caso de programas complementarios) y un compromiso anual por parte de SENAME por más de 132.990 millones de pesos. Por otra parte, existen 43 centros de administración directa, ya sea de tipo residencial o privativo de libertad, correspondientes al 3% de la oferta total de la Red (según datos entregados por el Servicio).

Existen antecedentes, no actualizados a los montos actuales de subvención, que señalan que los montos entregados por el Servicio no alcanzan a cubrir la totalidad de los gastos en los que incurren los organismos colaboradores:

- **Proyecto EVA- Evaluación del gasto de las líneas de acción Centros Residenciales, Programas de Acogida y Programas de Protección especializada”, Fundación León Bloy, 2009:** Compara los montos de la subvención entregada por SENAME con los costos totales declarados por organismos colaboradores. Los resultados mostraron que la cobertura de la subvención en el caso de los organismos entrevistados iba desde un 49% en las

¹¹ Las OPD son programas ejecutados a nivel comunal, destinados a brindar protección integral a NNA que se encuentran en situación de exclusión social o vulneración de sus derechos. Es una de las instancias que sugiere la derivación a programas más especializados.

¹² Tanto los montos de las subvenciones como las plazas convenidas son de carácter anual. Los montos observados para la subvención mensual son solo referenciales. Los promedios, mínimos y máximos surgen de la comparación entre distintos proyectos de cada línea de acción y las diferencias responden a la heterogeneidad en las condiciones establecidas para la subvención.

¹³ A lo largo del informe, como se señala anteriormente, se habla de proyecto para hacer referencia a estos cuatro modelos de atención.

residencias de protección para madres adolescentes, hasta un 91% en las residencias de protección para niños/niñas con discapacidad sensorial.

La mayoría de las residencias encuestadas también prestaba servicios del tipo residencias para mayores, a las cuales el Estado aportaba el 59% de sus gastos, en promedio.

- **Evaluación del Gasto Institucional del Servicio Nacional de Menores, Focus, 2013:** El sondeo mostraba que el 76% de los proyectos desarrollados por organismos colaboradores presentaba costos mayores a la subvención recibida por parte de SENAME.
- **Declaraciones de los organismos colaboradores:** Aldeas S.O.S. declara en su página web que cerca del 30% de los gastos son cubiertos con los subsidios estatales (Aldeas SOS). María Ayuda, por su parte, declara que los costos reales de mantener a un niño que ha sido maltratado son cubiertos en un 37% por el aporte de SENAME (María Ayuda).

Los OCA pueden contar con fondos adicionales, recaudados por medios propios, lo que a opinión de varios entrevistados, vinculados a organismos colaboradores o expertos en temas de infancia, introduce una fuerte heterogeneidad en la calidad percibida por los niños atendidos, ya que las instituciones con mayor solvencia económica pueden pagar más profesionales y contar con mejores instalaciones que aquellas que subsisten solamente con la subvención de SENAME.

1. 3. ANTECEDENTES GENERALES DEL PROCESO DE SUPERVISIÓN TÉCNICA REALIZADA POR SENAME

Desde la creación de CONAME, el Estado supervisa a los organismos colaboradores en la ejecución programática. Este proceso se ampara en la Ley Orgánica del SENAME (Decreto Ley N°2.465, 1979) y en el artículo N°3.3 de la Convención Internacional de los Derechos del Niño, que establecen respectivamente lo siguiente:

*“(...)corresponderá especialmente al SENAME diseñar y mantener una oferta de programas especializados destinados a la atención de dichos niños, niñas y adolescentes, así como **estimular, orientar, y supervisar técnica y financieramente la labor que desarrollen las instituciones públicas o privadas que tengan la calidad de colaboradores acreditados.**”* (Departamento Protección y Restitución de Derechos, 2015).

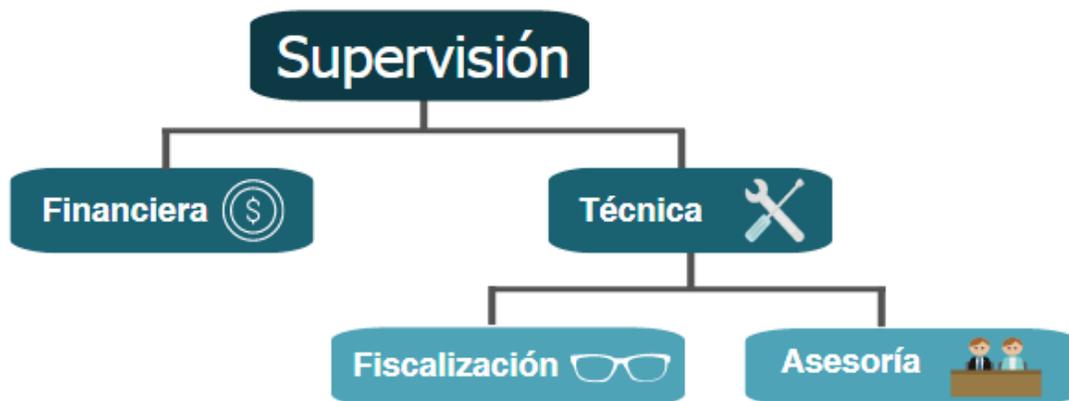
*“Los Estados Partes **se asegurarán** de que las instituciones, servicios y establecimientos encargados del cuidado o la protección de los niños cumplan las normas establecidas por las autoridades competentes, especialmente en materia de seguridad, sanidad, número y competencia de su personal, así como en relación con la existencia de una supervisión adecuada”* (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1989).

Para atender a estos mandatos, SENAME realiza un proceso de **supervisión técnica**¹⁴, que evalúa el cumplimiento de los proyectos convenidos con los organismos colaboradores y del cual se responsabiliza el departamento técnico respectivo (Protección y Restitución de Derechos, Justicia Juvenil y Adopción), y una supervisión financiera, a cargo del área de Administración y Finanzas, que fiscaliza el correcto uso de las subvenciones entregadas. Estas supervisiones son periódicas a lo largo del año, variando según cada departamento, y tienen cierta relación con el proceso de seguimiento, que es de tipo anual, donde se evalúa el desempeño de los proyectos para su eventual continuidad, sobre todo cuando se cumplen los períodos establecidos en los convenios.

El Servicio ha separado el proceso de supervisión en dos grandes componentes: 1) la fiscalización o control y 2) la asesoría técnica. El primer componente (fiscalización y control) tiene el propósito de velar por el cumplimiento de los objetivos comprometidos por el organismo colaborador o centro de administración directa en los lineamientos técnicos de la modalidad y en el proyecto de funcionamiento. Por su parte, la asesoría (componente 2) tiene el objetivo de facilitar el auto-análisis de los equipos de profesionales que trabajan en los proyectos, reflexionar sobre la práctica y trabajar en forma colaborativa junto a los supervisores de SENAME para esclarecer nudos críticos y definir cambios y ajustes para el mejoramiento permanente de la intervención psico-social definida para la modalidad, *“sustentado en el diálogo con el equipo ejecutor y en el análisis sistemático de la información del proyecto”* (Departamento Protección y Restitución de Derechos, 2015).

La división del proceso de supervisión se resume en la siguiente gráfica (Ilustración 3):

Ilustración 3. División del proceso de supervisión



Fuente: Elaboración propia

No obstante lo anterior, los lineamientos de supervisión técnica elaborados el año 2015 por los tres departamentos declaran como objetivo general de la supervisión, bajo distintas redacciones, el control y la evaluación de los organismos colaboradores, sin

¹⁴ SENAME emplea el término “supervisión técnica” para hacer referencia a todos los aspectos que influyen en la intervención de los NNA y al cumplimiento de los objetivos de los proyectos, diferenciándola de la supervisión financiera, que solamente vela por el buen uso de los recursos transferidos.

considerar la asesoría técnica. Sólo el Departamento de Justicia Juvenil establece objetivos específicos vinculados a asesoría.

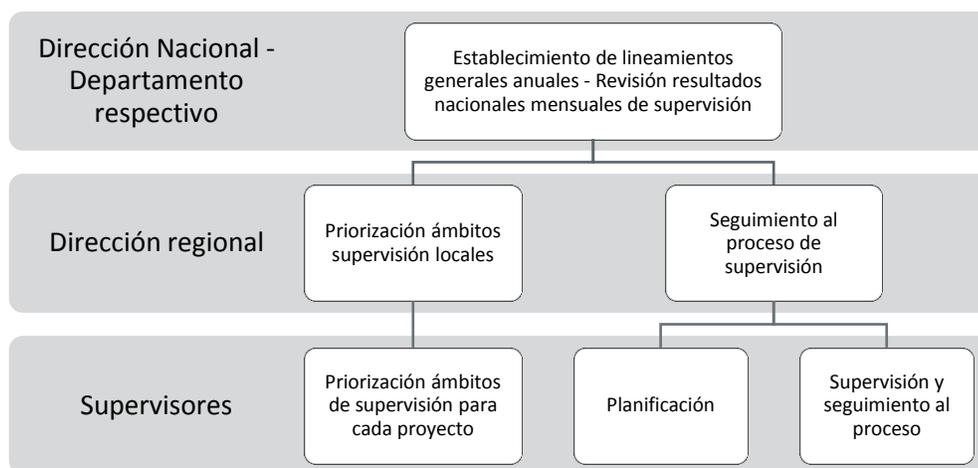
La supervisión del Departamento de Justicia Juvenil queda sujeta al reglamento de la Ley 20.084 de Responsabilidad Penal Adolescente, a diferencia de Adopción y Protección y Restitución de Derechos que sólo se acoge a las leyes generales de SENAME y el plan de subvención. En el caso de dichos departamentos, existen lineamientos técnicos anuales (diferenciados por Departamento) a los que se acoge la supervisión.

SENAME está certificado bajo la normativa ISO-9001:2008, sistema de gestión de calidad que se enfoca en los elementos que permiten administrar y mejorar la calidad de los productos o servicios de una empresa. Por ello, ha enmarcado el sistema de supervisión en la gestión de calidad desde el enfoque basado en procesos.

Como se menciona anteriormente, los lineamientos generales del proceso dependen de los departamentos técnicos, que actualizan los enfoques, propósitos y otras determinaciones anualmente, además de llevar un control nacional del mismo, agregando la información que le entrega cada unidad regional. Las unidades regionales, mediante la acción conjunta de coordinadores de supervisión y del cuerpo de supervisores, ejecutan y velan por el cumplimiento local de los lineamientos, teniendo una relación directa con los organismos colaboradores. En el caso del Departamento de Adopción se cuenta también con lineamientos de supervisión de las unidades regionales, además de los de supervisión a organismos colaboradores.

Cada unidad puede adaptar los lineamientos nacionales a la realidad local y elaborar un plan regional de intervención, estableciendo los ámbitos más relevantes y calendarizando el proceso de visitas. Lo anterior se puede observar en la siguiente ilustración (Ilustración 4):

Ilustración 4. Tareas de cada subdivisión en materia de supervisión



Fuente: Elaboración propia

En resumen, SENAME actúa principalmente desde la fiscalización y el financiamiento de proyectos, que son ejecutados mayoritariamente por organismos colaboradores, con los que establece convenios de licitación bajo las consideraciones que los procesos de desarrollo de la oferta del Servicio señalan.

Respecto al financiamiento, este se ampara en lo establecido en la Ley 20.032, que establece los montos básicos para cada línea de atención y las bonificaciones según características específicas de cada proyecto, no quedando del todo claro si logran cubrir o no las necesidades de los proyectos.

Por su parte, el actual proceso de supervisión se ha caracterizado por un fuerte foco en el control y evaluación, dejando en segundo plano la asesoría, más propia del enfoque de Estado garantista. Para llevar a cabo la supervisión, se establecen lineamientos generales de tipo anual, desde los departamentos técnicos en la dirección nacional, dejando en manos de las unidades regionales aspectos como la planificación y ejecución de las supervisiones y la evaluación anual.

CAPÍTULO 2. PROPUESTA DE TRABAJO

2. 1. DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA Y PROYECTO

Pese a los principios rectores del SENAME y la Convención Internacional a la que se suscribe, el Sistema de Protección de Derechos ha sido ampliamente denunciado y criticado por negligencias en su gestión, con conocidos casos de maltratos y abusos cometidos por funcionarios(as), los organismos y los mismos compañeros(as) de residencia en contra de los menores de edad que debiesen ser protegidos y fortalecidos en sus derechos.

El año 2014, la “Comisión Especial Investigadora del funcionamiento del Servicio Nacional de Menores” de la Cámara de Diputados hizo entrega de un informe donde detalla este tipo de negligencias, añadiendo también críticas al enfoque de sus programas. Dicho informe es el resultado de los antecedentes que se levantaron en la institución desde el año 2013, más los recopilados por SENAME, UNICEF y el Poder Judicial durante el 2012 en el marco del Proyecto de levantamiento y unificación de información referente a niños, niñas y adolescentes en el sistema residencial de Chile.

Sumado al incumplimiento de sus objetivos rectores, en el marco de la investigación se descubrió la existencia de tensiones al interior del SENAME respecto a las responsabilidades implicadas en el proceso de supervisión, los instrumentos empleados y las plataformas de información utilizadas, así como también heterogeneidades entre las distintas unidades regionales.

En consecuencia, estas problemáticas pusieron en duda el buen funcionamiento del proceso de supervisión, que no permitió detectar a tiempo las problemáticas de los centros residenciales y velar por *“el buen desempeño de los proyectos convenidos con organismos colaboradores y de los proyectos de funcionamiento de las administraciones directas, para el logro de los resultados esperados a favor de la población atendida”* (Departamento de Protección de Derechos - SENAME, 2015) declarado en los lineamientos técnicos. A raíz de ello, la Directora del Servicio solicitó al área de Planificación y Control de Gestión hacerse cargo de las modificaciones al sistema de supervisión.

En dicho contexto, el área de Planificación y Control de Gestión, a través de su unidad de Calidad, realizó un levantamiento del proceso de supervisión, donde se confirmaron y puntualizaron las dificultades respecto a los instrumentos y herramientas empleadas, las tareas y carga de trabajo de los supervisores, entre otros aspectos.

Finalizada la investigación, la Dirección Nacional aprobó en noviembre de 2015 la solicitud del departamento de Planificación y Control de Gestión de crear una nueva Unidad de Supervisión, con el fin de unificar los procesos llevados a cabo por los distintos departamentos del SENAME en materia de fiscalización y superar las distintas falencias detectadas.

En forma paralela a la investigación de la Unidad de Calidad, el Departamento de Planificación y Control de Gestión solicita la realización del presente trabajo de título,

con el fin de obtener la visión de una persona externa al Servicio, tanto en el análisis de la situación actual como en la elaboración de una propuesta de rediseño al proceso de supervisión¹⁵.

De este modo, el proyecto consiste **en proponer un rediseño al sistema de supervisión empleado por el Servicio Nacional de Menores sobre su red**¹⁶.

2. 2. OBJETIVOS

2. 2. 1. Objetivo general

Proponer un **rediseño al proceso de supervisión** que SENAME realiza sobre los proyectos ejecutados por organismos colaboradores y los de administración directa, con miras a la creación de la Unidad de Supervisión del Servicio y al cumplimiento de los objetivos de cada uno de sus proyectos.

2. 2. 2. Objetivos específicos

1. Caracterizar las definiciones estratégicas de la nueva Unidad de Supervisión, así como sus procesos y requisitos para el cumplimiento de las mismas.
2. Establecer las características clave del sistema de supervisión, como los insumos y productos que implique, recursos a emplear para su realización y resultados esperados, junto con la determinación de las interacciones de sus procesos con otros realizados por el Servicio.
3. Establecer factores críticos de éxito de la nueva propuesta para implementar el proceso.

2. 3. RESULTADOS ESPERADOS

Considerando la creación de la Unidad de Supervisión aprobada por el Servicio, los resultados esperados implican una propuesta general para el nuevo sistema de supervisión, que sirva como un insumo base a la institución para la determinación de sus procesos, actividades y aspectos más específicos de su funcionamiento.

Por lo tanto, el rediseño propuesto contempla consideraciones para el proceso de cambio desde un modelo de supervisión parcelado (que se concibe como un proceso en lugar de un sistema), dependiente de cada Departamento, a un sistema unificado, identificando las actividades claves para responder efectivamente a los objetivos del servicio.

En el largo plazo, si este trabajo fuera integrado a la ejecución de programas o medidas específicas derivadas de la supervisión, se esperaría una disminución de las problemáticas presentadas en el Servicio y una mejor atención a los NNA pertenecientes a la red. Sin embargo, estos resultados no se pueden asegurar

¹⁵ La creación de la Unidad de Supervisión se dio durante el transcurso de la investigación de la estudiante, previa a la presentación del diagnóstico y propuesta de rediseño al Servicio.

¹⁶ Como se señala anteriormente, se entiende por red a los centros residenciales tanto de administración directa como de administración delegada a organismos colaboradores.

considerando que requiere de la participación de actores e instituciones que van más allá de la supervisión en sí misma.

Asimismo, este trabajo constituye una propuesta al Servicio, por lo que los resultados esperados, como se muestra en este punto, no van necesariamente vinculados a la ejecución de acciones por parte de SENAME, que podría acoger y ejecutar o no las sugerencias señaladas.

2. 4. ALCANCE

Este trabajo se realiza desde una perspectiva de gestión de procesos, de sistemas de control de gestión basada en riesgos y de gestión del cambio, considerando también aspectos de dirección estratégica. Si bien el tipo de problemáticas que aborda la supervisión implican la interacción con disciplinas sociales y jurídicas, este trabajo no contempla la elaboración de herramientas propias de dichas disciplinas, las que deberán ser resueltas por el Servicio.

Asimismo, como se aborda en el marco conceptual de este informe, se debe comprender que existen tensiones y problemáticas dentro del Servicio y otras instituciones que afectan la infancia y adolescencia, que van más allá del alcance de este trabajo por sus características intersectoriales, legales y de concepción de las políticas públicas en la materia. Las mejoras al sistema de supervisión contribuirán a disminuir las brechas actuales del sistema, pero no podrán responder a la totalidad de modificaciones que se requieren y podrá ser descartado a futuro, ante la eventual reestructuración de la institución.

Por otra parte, pese al respaldo entregado por el Departamento de Planificación y Control de Gestión para este trabajo, no se contó con acceso a la totalidad de los datos relevantes del proceso, como los resultados de supervisiones pasadas o de los procesos de seguimiento que el Servicio ejecuta sobre los proyectos, ni se pudieron realizar suficientes entrevistas al personal relevante ni concretar visitas a terreno a los proyectos. Por esta limitante, el rediseño propuesto no incluye propuestas de indicadores ni hace referencia a perfiles de riesgo específicos para los proyectos, lo que deberá ser estudiado directamente por la institución o por equipos de estudio que cuenten con acceso a la totalidad de los antecedentes.

Finalmente, el trabajo se desarrolla entre el año 2015 e inicios del año 2016, por lo que los resultados quedan circunscritos a la normativa y principios vigentes para el Servicio durante dicho período.

2. 5. METODOLOGÍA

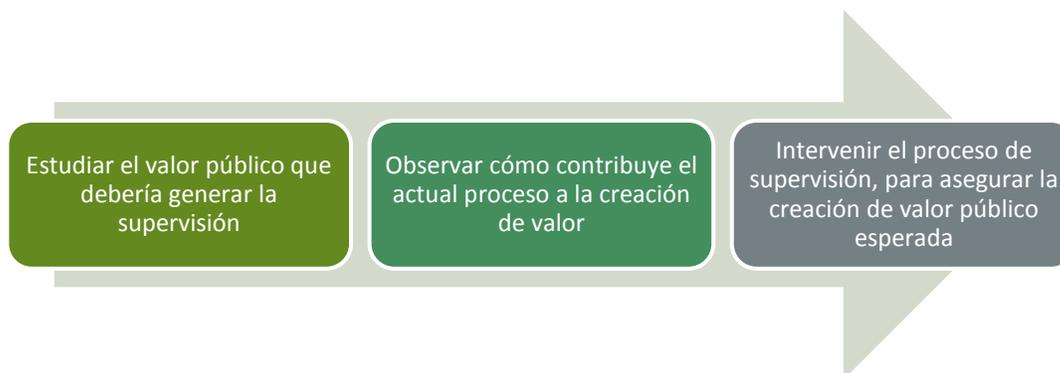
Considerando que el SENAME se adscribe a la normativa ISO 9000, para este trabajo se considera la definición de proceso empleada en ella, que lo describe como un “conjunto de actividades mutuamente relacionadas o que interactúan, las cuales transforman elementos de entrada en resultados”. En ésta y otras definiciones, estudiar un proceso implica determinar las entradas y salidas del sistema en cuestión, las

actividades realizadas, y la “búsqueda de la agregación de valor para lograr cumplir a cabalidad los requisitos del cliente interno o externo” (Gómez & Pimiento, 2012).

En este trabajo, se establece como requisito fundamental cumplir con los objetivos institucionales de contribuir a la promoción, protección y restitución de derechos de niños, niñas y adolescentes (NNA) vulnerados (como indica la misión de SENAME), y el mandato internacional de la Asamblea de las Naciones Unidas sobre los Estados parte de **asegurar** que las instituciones, servicios y establecimientos encargados del cuidado o la protección de los niños cumplan las normas establecidas por las autoridades competentes.

Metodológicamente hablando, el trabajo realizado comenzó por el estudio de los resultados esperados para el proceso de supervisión, seguido de la observación del proceso en sí mismo, para finalizar con la elaboración de una propuesta de rediseño que respondiera de forma efectiva a la creación de valor. Este esquema metodológico se observa en el siguiente diagrama (Ilustración 5):

Ilustración 5. Metodología a emplear



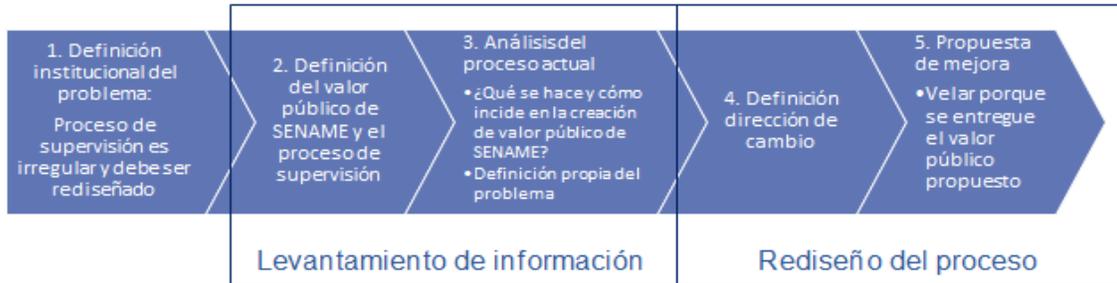
Fuente: Elaboración propia

Este trabajo toma elementos de distintas corrientes de rediseño, considerando las ventajas y desventajas de cada modelo aplicado a SENAME como organización. En particular, toma elementos del Total Quality Management, considerando la revisión de procesos y productos, y la Reingeniería desde una perspectiva menos radical, por su foco en los resultados finales que gatillan cambios en los procesos.

Una consideración metodológica importante es que la necesidad de rediseñar el proceso surge desde un mandato institucional, que se funda en la observación que el mismo Servicio hace de los problemas que enfrenta. Esta concepción se enfoca en el proceso en sí, sin considerar necesariamente que la urgencia del cambio radica, más que en el propio proceso, en el incumplimiento de los principios rectores de la institución y del proceso.

El detalle de la metodología empleada puede observarse en la siguiente figura (Ilustración 6):

Ilustración 6. Descripción metodología empleada



Fuente: Elaboración propia

El punto 1, de definición institucional del problema, se aborda en este capítulo del trabajo. Los puntos 2 y 3, por su parte, se abordan en los capítulos 4 y 5.

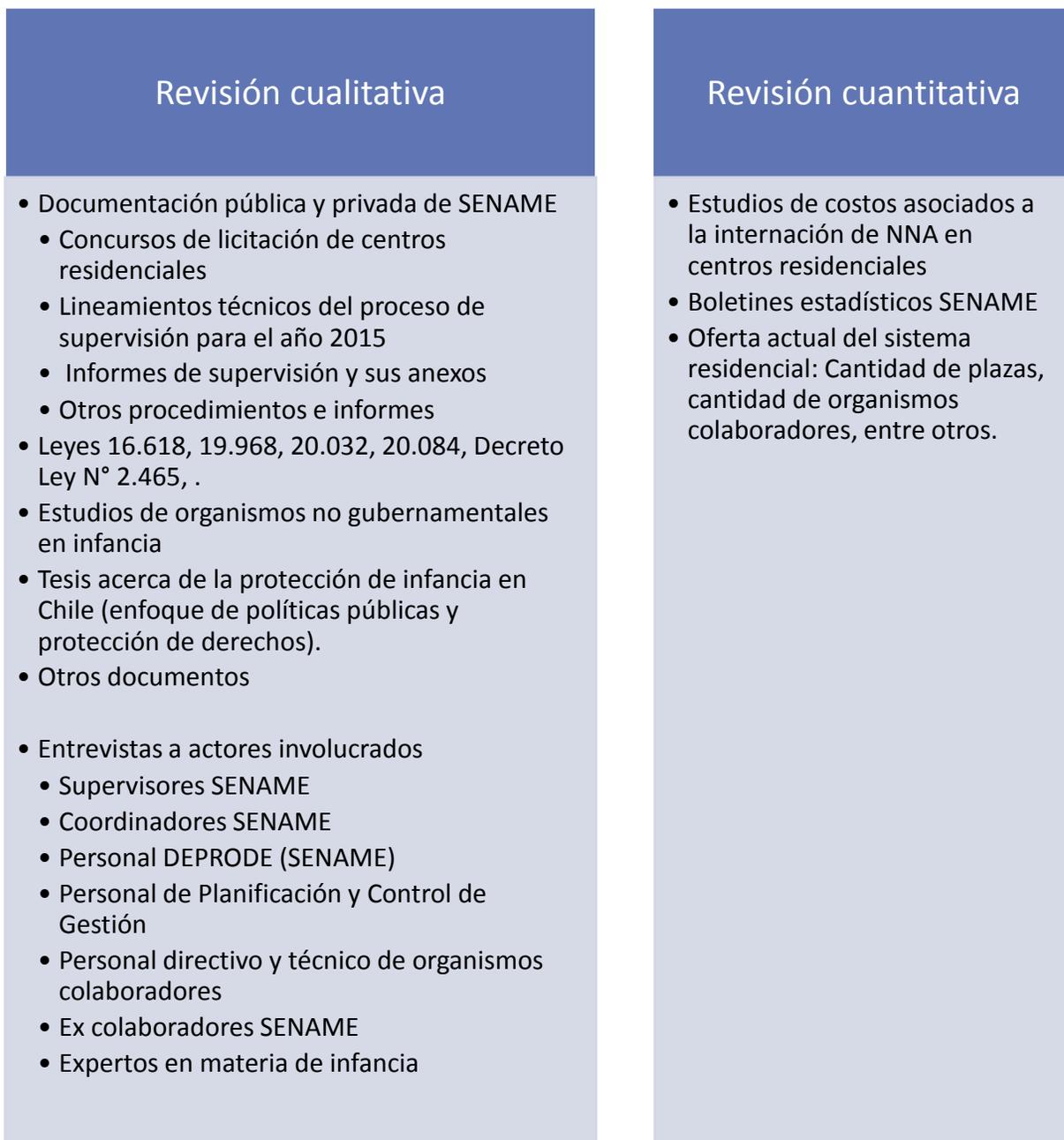
El trabajo se llevó a cabo en dos grandes fases, consistentes en el levantamiento del sistema de supervisión actual y en el posterior rediseño del mismo.

La primera fase consideró la investigación del sistema actual, incluyendo el estudio del contexto histórico y legal de SENAME y de su relación con los organismos colaboradores, junto con la investigación del proceso de supervisión en sí mismo.

Para el estudio del contexto histórico y legal de la institución, presentado en el primer y tercer capítulo, se emplearon fuentes primarias y secundarias, tales como las leyes vinculadas al SENAME, estudios de organizaciones no gubernamentales, tesis acerca del sistema de protección de infancia y entrevistas a expertos y actores involucrados, tanto del propio Servicio como de algunos organismos colaboradores.

Para el levantamiento del proceso de supervisión, cuyos resultados se observan en los capítulos 1, 2 y 4, se emplearon fuentes primarias y secundarias. Entre las primarias se puede mencionar la revisión de los documentos internos y públicos del Servicio Nacional de Menores para la licitación y supervisión de los convenios, los boletines estadísticos del Servicio y entrevistas a actores involucrados, como personal del Departamento de Protección de derechos (DEPRODE), la Unidad de Protección de Derechos (UPRODE), ex funcionarios de SENAME y miembros de OCAs. Entre las fuentes secundarias, se destacan los estudios levantados por organizaciones no gubernamentales acerca del funcionamiento de las residencias y los costos involucrados.

El detalle de las fuentes empleadas en esta fase se detalla en la Ilustración 7.



Fuente: Elaboración propia

Esta primera etapa tuvo como resultado el diagnóstico y análisis de la situación actual, que se detalla en los capítulos 4 y 5 respectivamente, incluyendo diagramas de proceso y esquemas que apoyan la comprensión de la información levantada.

La segunda etapa consistió en el rediseño del proceso de supervisión. Esta etapa se nutrió del análisis realizado en la etapa anterior, que fue profundizado a través de la identificación de problemáticas, la forma en que se relacionan y sus repercusiones (empleando un árbol de problemas); dando paso a la identificación de nudos críticos,

tareas duplicadas, ineficiencias del proceso en cuanto al uso de recursos y tiempo, para observar, finalmente, la determinación de tareas que contribuyen a la creación de valor de la institución de las que no lo hacen.

La identificación de nudos críticos permitió establecer direcciones de cambio, comparando la situación actual con la deseada para cumplir con los principios de la institución.

Basándose en dichas direcciones, se realizó la estructuración de la propuesta de mejora o rediseño en sí mismo, incluyendo sugerencias de definición estratégica de la nueva unidad de supervisión, para posteriormente establecer las características principales del sistema de supervisión, como los procesos a realizar, cambios a plataformas informáticas, responsabilidades generales de los equipos y sugerencias de indicadores.

2. 6. SÍNTESIS DE LA PROPUESTA DE TRABAJO

En síntesis, este trabajo surge de la necesidad identificada por la propia institución de rediseñar su proceso de supervisión a proyectos propios o ejecutados por OCAs, debido a cuestionamientos del entorno y al no cumplimiento de sus principios rectores de la institución. El objetivo principal es proponer un **rediseño al proceso de supervisión** que SENAME realiza, con miras a la creación de la Unidad de Supervisión del Servicio y al cumplimiento de los objetivos de cada uno de sus proyectos.

El resultado esperado es la propuesta en sí misma, cuya puesta en marcha queda supeditada al accionar del Servicio Nacional de Menores, que debe aprobarla y establecer equipos de trabajo especializados para definir aspectos más detallados de la misma, empleando los resultados históricos de supervisiones realizadas y la participación de sus funcionarios y de personal experto.

Metodológicamente hablando, el trabajo se dividió en dos fases: 1) el levantamiento del proceso actual y 2) el rediseño del mismo, empleando herramientas de dirección estratégica, gestión y rediseño de procesos. En particular, se estableció una definición propia del problema a abordar desde el valor público que debiese proveer la supervisión, se estableció la dirección de cambio para la consecución de los objetivos de la institución, y se definieron propuestas de estrategia para alcanzarlos desde la supervisión, indicando macroprocesos, equipos de responsables para su ejecución, sugerencias de plataformas tecnológicas para apoyar los procesos del nuevo sistema, entre otros.

CAPÍTULO 3. MARCO CONCEPTUAL

El presente marco conceptual ayudará al lector a comprender el contexto en que se encuentra el Servicio Nacional de Menores en la actualidad, que incide en la forma en que hoy concibe el proceso de supervisión tanto a nivel de los supuestos que emplea como en los modelos de gestión reinantes en la institución.

En la primera parte del capítulo se describe el marco histórico acerca de la protección de infancia en Chile, a la que sigue un apartado respecto a los enfoques en materia de infancia vulnerable, que sirven de insumo para la discusión acerca del valor público del actual modelo que sigue el Servicio. Finalmente, en este capítulo se abordan otros conceptos que permiten comprender la complejidad en que se enmarca el trabajo de SENAME y los organismos colaboradores.

3. 1. MARCO HISTÓRICO DE LA PROTECCIÓN DE INFANCIA EN CHILE

El primer antecedente formal sobre la preocupación del Estado de Chile en materia de infancia surge el año 1912, con la firma de la Ley 2.675. En ella, se hacía referencia a los casos de abandono, a las infracciones a la ley cometidas por menores de edad y a las pensiones con que debían acudir los padres, junto con enumerar los establecimientos donde serían confiados dichos menores. Asimismo, dicha ley designaba “inspectores de la infancia desvalida” e imponía al Estado la obligación de costear los gastos en que incurrieran los establecimientos que se hicieran responsables de los menores de edad.

Sin embargo, antes de la existencia de la Ley 2.675 ya existían instituciones de la sociedad civil, generalmente asociadas a órdenes religiosas, que mostraban interés por los niños y niñas en situación de calle, a quienes acogían en hogares o asilos. Según lo planteado por Farías (2003), el Estado también realizaba aportes a este tipo de instituciones hacia fines del siglo XIX, canalizados por el Ministerio del Interior, pero no intervenía en cuanto a orientaciones o políticas de intervención.

Distinta era la situación ante los menores de edad que habían sido sorprendidos en situaciones de delito, faltas o mala conducta, de quienes el Estado se responsabilizó a través de la fundación de casas correccionales entre fines del siglo XIX e inicios del XX, las que tuvieron baja cobertura e impacto. Hasta 1928, los menores de entre diez y 18 años que infringieran la ley podían sufrir pena de cárcel, ingresando a los mismos recintos penitenciarios que los adultos.

En respuesta a las críticas y problemáticas que dicho modelo presentó, en 1928 se firma la Ley 1.447, que crea la Dirección General de Protección de Menores y, junto con ella, las denominadas Casas de Menores, destinadas a los niños y niñas infractores de la ley. Esta ley deroga a su predecesora (Ley 2.675) y sería reemplazada en 1967 por la Ley 16.618, con pequeñas modificaciones.

A nivel mundial, la preocupación de los estados por la vulneración de derechos de los niños y niñas se declara formalmente hacia el final de la Primera Guerra Mundial, con

la firma de una de las primeras convenciones sobre protección de derechos de los menores¹⁷.

El año 1959, dicha Convención da paso a la firma de la Declaración de los Derechos del Niño por parte de las Naciones Unidas. Al suscribirse a ella, los estados firmantes declaran de manera explícita y vinculante su preocupación por la infancia y adolescencia, marcando un paso a nivel mundial en cuanto a la definición de los problemas de vulneración de derechos como problemas públicos y no sólo privados. Los principios fundamentales de la Convención son la no discriminación, el interés superior del niño, su supervivencia, desarrollo y protección, así como su participación en decisiones que les afecten (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1989)¹⁸.

A nivel nacional, la preocupación gubernamental por la infancia se vuelve a explicitar en 1967, con el surgimiento del Consejo Nacional de Menores (CONAME). La creación de CONAME instala, por primera vez, los términos de “institución colaboradora” y “mantención institucional”, estableciendo requisitos para que una organización recibiera subvenciones estatales, contra la super vigilancia y coordinación de las acciones de los organismos por parte del Consejo.

Este consejo es reemplazado doce años más tarde por el Servicio Nacional de Menores (SENAME) mediante el Decreto Ley de 1979. SENAME es desde entonces un organismo gubernamental centralizado, dependiente del Ministerio de Justicia, con la misión de *“Contribuir a la promoción, protección y restitución de derechos de niños, niñas y adolescentes vulnerados/as, así como a la responsabilización y reinserción social de los adolescentes infractores/as de ley, a través de programas ejecutados directamente o por organismos colaboradores del servicio”*¹⁹. Su misión se enmarca en la Declaración de los Derechos del Niño, que el país suscribió y ratificó en los años 1989 y 1990, respectivamente²⁰.

Posteriormente, se firman otras políticas que complementarán y fortalecerán la protección de la infancia, tales como la Política Nacional y Plan de Acción Integrado a favor de la Infancia y la Adolescencia 2001 – 2010 (2000); la creación de los Tribunales de Familia a través de la Ley 19.968 y la política universal para la infancia entre 0 y 4 años con el Sistema de Protección Integral Chile Crece Contigo (2007), entre otras referentes al trabajo, la infracción de delitos y educación obligatoria.

En el contexto internacional, la firma de la Convención de los Derechos del Niño vincula al país a otros pactos, tales como el de la Convención Americana sobre Derechos

¹⁷ Con posterioridad, el término “menor” será reemplazado por “niños, niñas y adolescentes”, conforme los estados pasan a un enfoque de derechos

¹⁸ Por su parte, se establece que los NNA tienen derecho: 1. A la identidad y la familia, 2. A expresarse libremente y a acceder a la información, 3. A la protección contra el abuso y la discriminación, 4. A la educación, 5. A una vida segura y sana, y 6. A la atención especial en caso de ser impedidos (A ser rehabilitados, educados y capacitados para disfrutar de una vida plena y decorosa, y a un trato especial en caso de privación de la libertad).

¹⁹ Misión declarada en su sitio web, www.sename.cl

²⁰ La suscripción a la Convención plantea la obligación de los Estados que la suscriben de garantizar las condiciones para que estos derechos sean ejercidos de manera efectiva, debiendo dar cuenta de su estado de avance ante la Comisión de Derechos de los Niños de las Naciones Unidas cada cinco años.

Humanos “Pacto de San José de Costa Rica”, que, entre otros aspectos, indica las medidas que los Estados deben adoptar acerca de NNA; al “Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos adoptado por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas”, que reconoce el derecho a la identidad, nacionalidad y al trato sin discriminaciones arbitrarias para los NNA; el “Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, que consagra la disposición que obliga a protegerlos contra toda explotación económica y social.

3. 2. ENFOQUES EN MATERIA DE INFANCIA VULNERABLE

Vinculado al contexto histórico, cabe señalar la existencia de diversos enfoques sobre el tratamiento de la infancia a lo largo del tiempo. En su tesis, Carlos Andrade recopila antecedentes históricos y la postura de expertos en atención de infancia vulnerable, pudiendo determinar dos tipos de doctrinas que han imperado en el caso chileno:

- **Doctrina de la Protección del Menor en Situación Irregular (1928 hasta fines de los años ochenta):** Planteaba la necesidad de atender a niños(as) que habían cometido faltas a la ley o que presentaban situaciones de carencia como el abandono y la orfandad, declarándolas como situaciones irregulares. Surge como reacción a las medidas de castigo y encarcelamiento que imperaban hasta entonces, entendiendo que éstas no eran capaces de reformar a los menores de edad infractores, lo que suponía un problema a futuro cuando dichos niños se volvieran ciudadanos.

En el estudio de caso “Corresponsabilidad Estado – Sociedad Civil en el ámbito de las políticas públicas de infancia en situación de vulnerabilidad social” (2009), Andrade declara que, pese a que el sistema vinculado a esta doctrina tenía la intención de distinguir entre los casos de niños y niñas infractores de la ley respecto de los abandonados o vulnerados, en la práctica no se habrían generado condiciones para dar un tratamiento diferenciado a las necesidades de la infancia vulnerable. Andrade también trabaja sobre la postura esgrimida por Ana Farías en 2003, quien planteaba que, a juicio de dicha doctrina, la vulnerabilidad estaba vinculada siempre a situaciones de pobreza.

Ambos autores caracterizan este sistema como uno de tipo tutelar, que privilegió la separación de los niños de sus familias de origen como modelo de intervención, situación que perduró hasta inicio de los años noventa. En cuanto a la relación con el Estado, Andrade – en base a lo indicado por María Enríquez en “La Atención Privada orientada a la Infancia en Chile” (1994)- señala que las organizaciones sociales siguieron actuando sin coordinación ni supervisión, pese a que el sistema de subvención se había oficializado.

Bajo esta doctrina, los esfuerzos institucionales debían centrarse en el desarrollo de sistemas residenciales que cubrieran las condiciones básicas de los niños, niñas y adolescentes. Desde esta perspectiva, las funciones de supervisión por parte del Estado se remitían a verificar si se cumplía o no con dicha cobertura, sin preocuparse necesariamente de aspectos relacionados con la intervención

psicosocial o la relación de los NNA y sus familias, por lo que se trataba de un modelo más sencillo desde dicho punto de vista.

- **Doctrina de la Protección Integral (fines de los años ochenta a la actualidad)**²¹: Surge en el contexto de la Convención de Derechos del Niño (1989) y una serie de normas internacionales sobre temas de infancia y los cuestionamientos a la doctrina e institucionalidad imperante.

Su aparición se dio primero a nivel discursivo o teórico, en el contexto de la defensa generalizada al enfoque de derechos. En el caso chileno se materializa en medidas como la Política Nacional y Plan de Acción Integrado a favor de la Infancia y la Adolescencia 2001 – 2010, el Sistema de Protección Integral Chile Crece Contigo (2007), entre otras. Algunas de ellas dan un paso más y hablan del Estado como garante de derechos de los niños, fijando metas en la materia a nivel intersectorial.

Esta perspectiva aumenta de forma considerable el deber del Estado frente a temas de infancia y adolescencia: ya no podría ser sólo un fiscalizador de condiciones básicas o financiador de la ejecución programática, sino que se le exigiría la garantía de los derechos de NNA, velando por intervenciones psicosociales adecuadas, la mantención y promoción de vínculos familiares y afectivos para los NNA tratados, entre otros aspectos. Así, ámbitos que históricamente habían sido ejecutados por terceros, requerirían desde entonces de un trabajo integrado con sectores como la salud y la educación, donde el Estado sí había tomado un rol más protagónico.

Bajo este enfoque, la supervisión estatal implicaría una fiscalización en esferas mucho más complejas que las que antes realizaba, junto con el trabajo intersectorial y la ejecución de acciones correctivas oportunas ante las problemáticas que detectara en protección de infancia.

3. 3. DISCUSIÓN ACERCA DEL VALOR PÚBLICO DEL MODELO

Si bien han existido grandes avances en materia de protección de infancia, como los cambios de perspectiva en el ámbito más académico y la existencia de leyes que garantizan ciertos derechos para los NNA, aún existen grandes desafíos no resueltos, vinculados a la tensión entre las doctrinas anteriormente señaladas y a los antecedentes históricos que perduran en la actualidad.

En particular, distintos organismos y expertos²² han insistido en la necesidad de contar con un Sistema Integral de infancia y adolescencia, amparado en una Ley de Protección, que no sólo disminuya la ocurrencia de hechos irregulares en la provisión de servicios, sino que también genere la institucionalidad y establezca los vínculos

²¹ Farías (2003)

²² Como lo muestra el informe “Definiciones conceptuales para un sistema integral de protección a la infancia” (UNICEF, 2015).

necesarios para asegurar la protección de derechos de NNA, dentro de la lógica de garantía de derechos de la que se hablaba en el punto 3. 2. .

Un sistema con esas características permitiría atender los asuntos de infancia y adolescencia desde una perspectiva intersectorial y preventiva. En este sentido, es fundamental comprender que dentro de la cadena de actividades que pueden llevarse a cabo en la protección de menores de edad, la intervención a través de centros residenciales debería ser el último recurso a emplear, porque implica sacar a los niños, niñas y adolescentes de su círculo más cercano e institucionalizarlos, incorporando factores de riesgo asociados a la convivencia y el encierro. Las tendencias internacionales muestran mejores resultados en las intervenciones preventivas, evitando que ocurran situaciones de vulneración o maltrato, junto con intervenciones ambulatorias que permitan realizar un proceso de acompañamiento a las familias, buscando la superación conjunta de dichas situaciones.

Por otra parte, existen fuertes cuestionamientos acerca del modelo público-privado a través del cual el Estado se ha hecho cargo de la atención de la infancia vulnerable. Si bien se comprende la dinámica actual de convenios de licitación, considerando que fueron organizaciones de la sociedad civil las que primero respondieron a este problema (inicialmente privado y luego público, con los cambios de pensamiento esgrimidos en el marco histórico), hoy existen fuertes tensiones y vacíos normativos en la relación del Estado con los organismos colaboradores, que repercuten en los niños, niñas y adolescentes que se busca atender.

Entre dichas tensiones y vacíos, se puede mencionar la planteada en el apartado 1. 2. acerca de la sostenibilidad y la calidad del servicio que pueden prestar los organismos colaboradores, dado el financiamiento que reciben. Ante las dificultades de financiamiento, también se introducirían diferencias entre el servicio que reciben los NNA de los distintos proyectos, según la capacidad de solvencia propia de cada OCA.

Asimismo, la dinámica supervisor-supervisado también es parte de las tensiones del proceso. Por un lado, el Estado defiende que es un deber de los colaboradores cumplir con los convenios licitados, pero, por otro, estos últimos plantean la necesidad de contar con mayor soporte técnico y financiero para llevar a cabo sus labores, y que las exigencias del SENAME no se condicen con la falta de articulación intersectorial²³. La situación empeora si se considera que los organismos colaboradores también son supervisados por Tribunales de Familia y Contraloría.

En entrevistas con los propios funcionarios del Servicio se destaca la idea de pertenecer a una entidad superior, con una lógica más bien clientelar, que debe hacer

²³ Por ejemplo, los OCA deben velar por la educación y la salud de los NNA que atienden, pero ambas temáticas han sido tratadas como responsabilidades del Estado. Si un NNA perteneciente a un centro residencial no pudiera ser atendido por el sistema público de salud, cabe preguntarse lo siguiente: ¿sería deber del OCA responsable llevarlo a un centro asistencial privado? ¿Por qué debería cubrir dicho costo adicional, si es el sistema público el que no pudo responder adecuadamente a la necesidad del NNA en cuestión?

El sistema actual indica que un OCA en dicha situación sí tiene el deber de cubrir las necesidades de salud o educación.

cumplir convenios. Si bien es cierto que las instituciones colaboradoras suscriben responsabilidades, también es cierto que el garante de los derechos de los NNA es SENAME, por lo señalado en el Decreto que lo formula, en su misión y en sus objetivos estratégicos. El foco de la supervisión debiese ser, en todo momento, velar por el cumplimiento de los objetivos de SENAME a través de sus organismos colaboradores, lo que conlleva acciones de corrección y acompañamiento, en lugar de mirar sólo el cumplimiento de los objetivos declarados por los organismos.

En cuanto a la provisión misma del servicio de residencias de NNA, la primera inquietud es si en los casos de mayor complejidad efectivamente no existen medidas alternativas a la internación en los centros. Atendiendo a esta inquietud, SENAME ha optado por implementar medidas alternativas, como las familias de acogida, en que los niños son recibidos por un tiempo determinado por una familia declarada apta para hacerlo, mientras se resuelven las situaciones de vulneración que han vivido en su propio entorno cercano. Asimismo, ha fortalecido sus programas de atención ambulatorios, pero no se tiene claridad acerca de su aplicabilidad a todo tipo de casos o si efectivamente el valor público detrás de estas medidas es mayor al alcanzado por medio de centros residenciales.

La discusión acerca del valor público del proceso de supervisión en sí es abordada en los siguientes capítulos de este informe.

3. 4. PERSPECTIVA DE SISTEMAS COMPLEJOS

Considerando los aspectos mencionados, se puede hablar de la existencia de un sistema complejo en el funcionamiento de la red SENAME y en la dinámica público-privada en que está inserta.

Para mostrar lo anterior, se emplea la caracterización que Mario Waissbluth entrega sobre sistemas complejos, como aquellos que contienen “muchas partes que interactúan entre sí y con el entorno por una multiplicidad de canales, con algunas partes que tienden a auto organizarse localmente de forma espontánea, y de maneras difícilmente predecibles” (Waissbluth, 2008). El autor profundiza este concepto detallando las características principales de este tipo de sistemas (basándose en las descritas originalmente por Paul Cilliers):

1. Poseen un gran número de elementos, típicamente impredecibles por mecanismos analíticos
2. Existen interacciones dinámicas entre los elementos
3. Las interacciones son múltiples y se observa que cada elemento influencia y es influenciado por otros del sistema.
4. Las interacciones son no-lineales.
5. Las interacciones en general son de corto alcance.
6. Las interacciones entre las partes tienen retroalimentación.
7. Los sistemas complejos interactúan con el entorno.
8. Operan en condiciones lejanas al equilibrio. La “estabilidad” que pueden alcanzar es dinámica.

9. Evolucionan en el tiempo y su historia afecta su conducta presente.
10. Cada elemento del sistema es mayoritariamente ignorante de la conducta del sistema como un todo.
11. Presentan irreversibilidades.
12. Pueden existir agrupaciones entre algunas de las partes, en una suerte de “clusters” locales.
13. Olson y Eoyang señalan también su diversidad y resiliencia, vale decir, un grado razonable de diversidad en las componentes del sistema le permitirá adaptarse mejor a los cambios del entorno.
14. También se observa la auto-similitud y la escalabilidad.

En este sistema en particular existe una gran cantidad de actores, profundamente heterogéneos entre sí (incluso dentro de los mismos grupos de actores), que se relacionan constantemente en interacciones puntuales, o bien, de mayor permanencia en el tiempo, pero con características dinámicas.

Entre los actores están: i) los niños, niñas y adolescentes, que pueden haber ingresado a la red SENAME por razones diversas (problemas de infracción de ley, conflictos de paternidad de los progenitores, violencia intrafamiliar en cualquiera de sus formas, por mencionar algunas), con o sin discapacidades físicas y/o psicológicas, con o sin contacto con grupos de afecto que los acompañen en el proceso, entre otras características; ii) las familias, redes de apoyo propias de cada NNA; iii) Tribunales de Familia (con su propia multiplicidad de actores); iv) SENAME a nivel institucional, con su distintos equipos técnicos; v) los organismos colaboradores, sus profesionales y equipos de trabajo en cada proyecto; vi) los servicios de salud, educación y de otros sectores, que proveen de algún servicio a los NNA en la atención integral; entre otros.

El sistema se complejiza aún más porque esta diversidad de actores, con sus múltiples y dinámicas interacciones no lineales, se relacionan con el fin de cumplir a un objetivo altamente demandante, en el enfoque del sistema integral de protección.

3. 5. Síntesis

El marco conceptual presentado muestra los antecedentes históricos más relevantes que inciden en el actual funcionamiento de la red SENAME, marcado por una presencia más bien secundaria del Estado hasta la aparición de CONAME y SENAME, la fuerte presencia de actores privados en la administración de proyectos vinculados a infancia, la configuración del problema público en la materia, que pasó de una doctrina de normalización a una de derechos y garantías, en el que la familia pasaba a ser un factor fundamental, así como la calidad de las intervenciones realizadas.

Asimismo, se plantea la discusión acerca del rol que el Estado debiese cumplir en la materia y cómo entrega valor público en esta materia. En el contexto actual, lo ha hecho desde la fiscalización y transferencia de recursos, no exento de conflictos respecto a dónde empiezan y acaban las responsabilidades de los organismos colaboradores. La supervisión se posiciona en dicho contexto, sumado a las características de sistemas complejos inherentes al funcionamiento actual de toda la red.

CAPÍTULO 4. LEVANTAMIENTO DE INFORMACIÓN: EL PROCESO DE SUPERVISIÓN TÉCNICA

Como se detalla en el CAPÍTULO 1, sección 1. 3. , el proceso de supervisión técnica busca *“orientar, promover y verificar el buen desempeño de los proyectos convenidos con organismos colaboradores y de los proyectos de funcionamiento de las administraciones directas, para el logro de los resultados esperados a favor de la población atendida”* (Departamento Protección y Restitución de Derechos, 2015).

Tal como se señala anteriormente, la supervisión se enmarca dentro de los procesos operativos del Servicio, vinculándose directamente con el seguimiento, que corresponde a la evaluación de la ejecución anual de proyectos. Este subsistema, junto con las licitaciones, pertenece a los departamentos técnicos²⁴ y entrega insumos relevantes para la evaluación de la oferta. Es influenciado por el desarrollo de la oferta, que es el proceso a través del cual se establecen los lineamientos técnicos para proyectos y programas, basado en la evaluación.

En el proceso participan un total de 283 supervisores a nivel nacional. La mayor parte de ellos se concentra en el DEPRODE, con un total de 129 supervisores, seguido del Departamento de Administración Financiera, que cuenta con 80 supervisores, el Departamento de Justicia Juvenil, con 53 y Adopción con 21. La asignación de supervisores a ciertos proyectos queda a discreción de cada unidad regional, pudiendo emplear distintos criterios en cuanto a diversidad de programas a supervisar, distancia entre los mismos, entre otros factores²⁵.

En DEPRODE, cada supervisor(a) hace el seguimiento a un promedio de 8 proyectos, con un mínimo de 6 y un máximo de 18, lo que incluye tanto proyectos ambulatorios como residenciales, de distinta complejidad y línea de acción. Según una encuesta realizada por el Servicio, supervisores de 14 de las 15 UPRODE realizan tareas adicionales a la supervisión, como licitaciones, tareas de subrogante, labores administrativas, entre otras.

Los supervisores UPRODE pertenecen al cuarto nivel jerárquico y dependen del coordinador(a) de la unidad. Deben ser profesionales con estudios de al menos 8 semestres en el área de Ciencias Sociales y/o Educación (para supervisores técnicos) y de 8 semestres en Auditoría y/o Finanzas (para supervisores financieros), junto con dos años de experiencia en cargos similares.

En cuanto a la supervisión en sí misma, ésta se ha configurado como un proceso presencial, cuya fuente de información principal son los informes realizados por los supervisores tras visitar los programas y proyectos. Previo a la realización de cada visita, debiese existir una etapa de preparación, mientras que después de la visita se realiza el informe de proceso de la supervisión realizada.

²⁴ Departamento de Protección y Restitución de Derechos DEPRODE, Justicia Juvenil DJJ o Adopción DADOP, según corresponda.

²⁵ Por ejemplo, en la UPRODE de la Región Metropolitana se observó lo siguiente: “(...) por territorio, nos competen todos los modelos posibles, desde residencias, prevención (...) y los modelos especializados, que son ambulatorios” (supervisora UPRODE RM).

Ilustración 8. Subprocesos de supervisión



Fuente: Elaboración propia

Cada departamento define la periodicidad de supervisión a sus proyectos, así como sus propios ámbitos²⁶ de supervisión, lo que queda establecido en los lineamientos de supervisión que elaboran anualmente²⁷. Los ámbitos señalados no necesariamente coinciden en nomenclatura y agrupación entre departamentos, pero existen elementos comunes como la revisión del cumplimiento de condiciones básicas, revisión de intervenciones individuales, entre otros. En la siguiente tabla (Tabla 2) se pueden observar los ámbitos declarados por cada uno de los departamentos técnicos y la periodicidad de supervisión (en el caso del Departamento Financiero las supervisiones son trimestrales):

Tabla 2. Ámbitos de supervisión y periodicidad de las visitas según departamento

	DEPRODE	DJJ	DADOP
Ambitos	<ul style="list-style-type: none"> • Condiciones básicas • Gestión técnica, (incluye intervención individual a nivel agregado) • Planificación (respecto a objetivos propuestos por el OCA) • Participación (involucramiento de la familia y el NNA en el proceso). 	<ul style="list-style-type: none"> • Gestión administrativa y condiciones de atención • Intervención psicosocial • Organización y funcionamiento de la oferta socioeducativa • Procedimientos reglamentarios e indicadores de gestión 	<ul style="list-style-type: none"> • Condiciones básicas para la Atención e Intervención • Gestión Técnica y Planificación del Proyecto • Monitoreo al Plan de Mejora de los incumplimientos u observaciones detectados en proceso de supervisión del período anterior. • Calidad, oportunidad e integralidad de los registros en Base de Datos. • Otros específicos a cada modalidad
Periodicidad	Mensual	Trimestral	Semestral (mayo y octubre)

Fuente: Elaboración propia

²⁶ Los ámbitos son divisiones o formas de clasificar los aspectos a evaluar en cada proyecto.

²⁷ Los lineamientos son elaborados por la división nacional de cada departamento. No se tienen antecedentes mayores respecto a quiénes intervienen dentro de la redacción de lineamientos, salvo que estos procesos no se coordinan entre los distintos departamentos técnicos.

Los ámbitos incluyen descriptores o ítems desagregados, con un indicador binario o de escala para mostrar su nivel de cumplimiento. Cada departamento emplea los indicadores y escalas que estime convenientes, y cada supervisor debe verificar físicamente el nivel de cumplimiento de cada ámbito. Por ejemplo, si para el ámbito de condiciones básicas el descriptor habla de la cantidad de camas disponibles en un centro residencial, el supervisor deberá ir a las habitaciones y contar las camas, comparándolas con la cantidad de plazas convenidas para el proyecto.

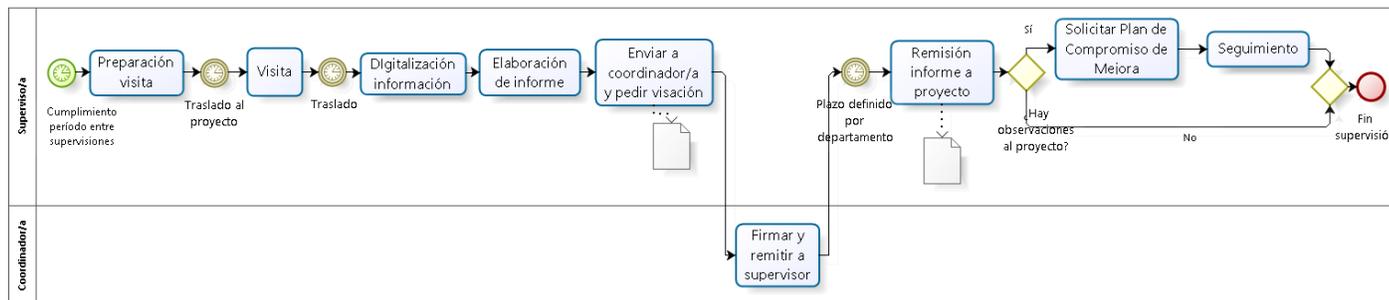
Los departamentos establecen como requisito que todos los ámbitos sean supervisados al menos una vez al año para cada proyecto, quedando la planificación de las visitas a discreción de cada supervisor. Vale decir, algunos supervisores podrían definir que el primer mes se revisen las condiciones básicas, mientras que otros podrían hacerlo en noviembre o diciembre²⁸.

Cuando se detecta una problemática o incumplimiento, según la clasificación y escala de evaluación propia de cada departamento, se debe pedir un plan de acción al proyecto, con el fin de superar el incumplimiento. Dicho plan de acción tendrá los plazos que el proyecto proponga, validados por el supervisor, que deberá verificar su cumplimiento. Este subproceso asociado al plan de acción no está claramente establecido en todos los casos, por lo que queda en manos de cada supervisor, y viene a ser el único punto que conecta una supervisión con la siguiente, en que se observa el cumplimiento o no del plan.

En algunos casos, particularmente en el Departamento de Protección y Restitución de Derechos, las supervisiones combinan elementos de fiscalización y asesoría. Los mismos supervisores, junto revisar el cumplimiento de los ámbitos, hacen la revisión de algunos casos de intervención, sobre los cuales opinan y proponen acciones.

Recapitulando sobre las etapas del proceso de supervisión, a la descripción gráfica realizada en la Ilustración 8 es necesario añadir algunos elementos que, si bien no son parte de las actividades claves del subproceso, inciden en el proceso²⁹. Por ello, se propone el siguiente diagrama (Ilustración 9) y la descripción de los subprocesos:

Ilustración 9. Flujo del subproceso de supervisión



Fuente: Elaboración propia (usando Bizagi Modeler)

²⁸ . A modo de ejemplo, en la sección de anexos se detallan las etapas del proceso de supervisión realizado por DEPRODE a los centros residenciales de la red.

²⁹ Los que fueron identificados en el informe de resultados del levantamiento del proceso de supervisión técnica en UPRODE regionales realizado por la unidad de Calidad de SENAME.

4. 1. SUBPROCESOS DE LA SUPERVISIÓN

4. 1. 1. Subproceso: Preparación de la visita

De los supervisores entrevistados por la Unidad de Calidad, pertenecientes a distintas UPRODE³⁰, un 30% señaló que preparaba sus visitas (20 supervisores, del total de 66 encuestados del área de protección de derechos).

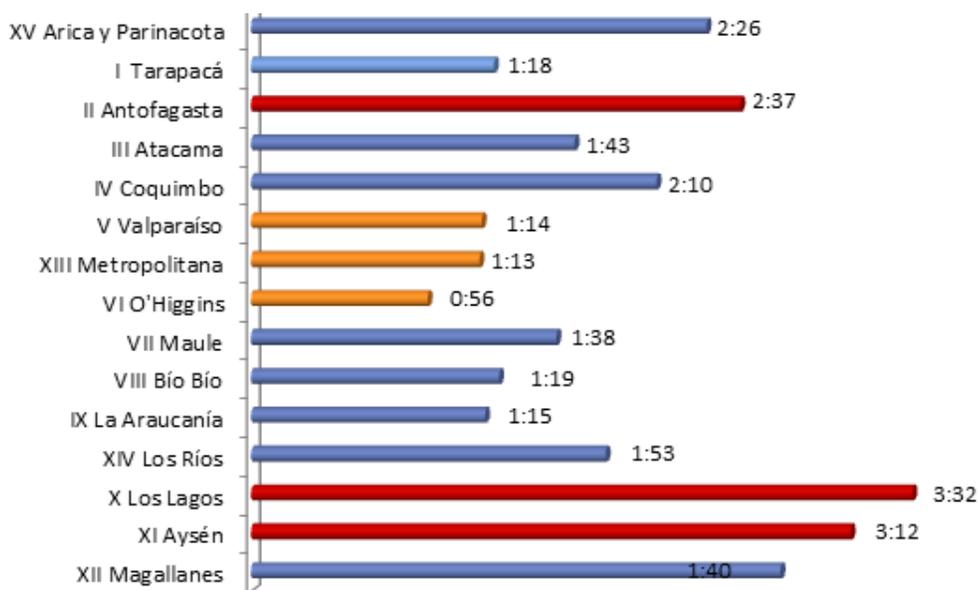
El subproceso no tiene rúbricas o pautas de acción específicas, salvo la indicación de revisar los planes de acción de las supervisiones anteriores, para verificar en la visita si se han cumplido o no los acuerdos para la superación de inconformidades.

Una de las entrevistadas de este trabajo, supervisora de la UPRODE Metropolitana, señaló que preparaba la visita “de forma bastante ordenada y revisando los informes anteriores de cada proyecto”. Asimismo, indicó que acordaba telefónicamente con los directores de los proyectos la fecha de realización. Sin embargo, la misma entrevistada indicó que esto no estaba estipulado y que podría variar entre supervisores.

4. 1. 2. Traslado al proyecto

Uno de los hallazgos de la Unidad de Calidad fue que los tiempos de viaje involucrados variaban considerablemente a lo largo del país, ya sea por la distancia a la que se encuentran los programas ejecutados o a las dificultades de acceso a las localidades. Los promedios en tiempos de traslado (considerando sólo el viaje de ida al programa) van desde poco menos de una hora en el caso de la Región Metropolitana hasta más de tres horas para las regiones de Los Lagos y Aysén (ver Ilustración 10):

Ilustración 10. Tiempo de traslado (hr/viaje ida) promedio a los programas por región



Fuente: Unidad de Calidad, SENAME (2015)

³⁰ Se entrevistó a un total de 69 supervisores, tanto de proyectos asociados a DEPRODE como DADOP, de 10 regiones del país.

Los tiempos máximos de viaje, por su parte, podrían alcanzar las 14 horas y más, según condiciones climáticas que afectan los medios de transporte disponibles.

4. 1. 3. Digitalización

Durante las visitas, los supervisores deben completar las fichas de proceso impresas, pero el informe que elaboran es realizado en los computadores institucionales disponibles en cada Unidad Regional, empleando el programa Microsoft Excel.

Por ello, luego de realizar las visitas, deben comenzar por la digitalización de los antecedentes recabados, para la posterior elaboración del informe de proceso, que incluye las fichas digitalizadas y las conclusiones, comentarios y recomendaciones que ellos señalen.

4. 1. 4. Informe y seguimiento

Si bien existen diferencias entre los informes que emplea uno y otro departamento técnico, así como entre los informes que, dentro de un mismo departamento, se emplean para las distintas líneas de acción supervisadas, se puede identificar una estructura general común entre ellos, compuesta de tres partes, como se observa en la Ilustración 11:

Ilustración 11. Estructura general de los informes de supervisión



Fuente: Elaboración propia (usando Piktochart)

En la primera parte se identifica el proyecto a evaluar y la supervisión que se está realizando (a través de un código o un número correlativo). La segunda parte consiste en el cuerpo del informe de supervisión, donde se incluyen los ámbitos de supervisión, con sus respectivos ítems y descriptores (cuyos resultados específicos entregan una cierta ponderación a los ítems, y éstos a los ámbitos), en base a las fórmulas predeterminadas, para cada ítem y ámbito; y, finalmente, una parte de resumen de resultados, comentarios y conclusiones de los supervisores.

En todos los departamentos técnicos, se establecen ponderaciones para cada uno de los descriptores, que afectan a los resultados generales por ítem y ámbito de supervisión. Asimismo, se establecen escalas para hablar de un buen o mal desempeño³¹.

Si un ítem o ámbito no cumple con los niveles de aceptabilidad esperados, el supervisor deberá señalarlo en los comentarios y conclusiones, solicitando al proyecto que proponga planes de acción para la superación de dichos hallazgos. Como se señala anteriormente, en dicho caso son los organismos colaboradores o los administradores de los proyectos quienes deben proponer acciones de superación de las mismas.

Cada informe debe ser visado por el coordinador de la unidad respectiva, para posteriormente remitirlo al director/a del proyecto supervisado, todo ello dentro de un plazo definido (variable según departamento) posterior a la visita. Según la región y cantidad de proyectos, esta etapa podría tardar más de lo indicado por los lineamientos, debido a retrasos en la firma de informes o la necesidad de rectificarlos antes de su envío.

Un informe de supervisión no necesariamente se vuelve insumo para la siguiente visita. En efecto, la mayoría de los departamentos establece la priorización de ámbitos de supervisión, por lo que en cada visita se observan aspectos diferentes a la que la antecede y la que la precede (a excepción de la revisión de los planes de acción).

4. 1. 5. Análisis de resultados

Junto con aprobar los informes de supervisión, los coordinadores de las UPRODE³² deben consolidar los resultados cuantitativos a través de matrices de resultados regionales, elaboradas en el programa Microsoft Excel. Estas matrices regionales son enviadas a la dirección nacional de la DEPRODE, donde son consolidadas para elaborar la matriz nacional de supervisión. Ambos procesos de consolidación de resultados son realizados mensualmente.

El análisis de la matriz nacional se realiza en base a resultados agregados, sin considerar, por ejemplo, la evolución de un proyecto particular o el desempeño de un organismo colaborador en sus distintas líneas de acción. Formalmente, esto tampoco se hace a nivel regional, por lo que los análisis realizados, y las consecuentes acciones que podrían emanar de ellos, sólo están vinculados a comportamientos promedio.

Por su parte, los comentarios realizados al final de cada informe no son sistematizados anualmente ni llegan a instancias nacionales, sino que son observados únicamente por los coordinadores y directores de proyectos. Las consecuencias de esta metodología de trabajo son analizadas en el CAPÍTULO 5.

³¹ La escala o categorías de evaluación varía entre los distintos departamentos.

³² No se tienen antecedentes respecto al análisis de resultados en los otros departamentos técnicos.

4. 2. SUPERVISIONES DE OTRAS INSTITUCIONES

Existen otras instituciones que realizan procesos de supervisión sobre el funcionamiento de los proyectos.

Los jueces de los Tribunales de Familia que determinan una medida de protección para un NNA deben hacer seguimiento a cada caso, velando por los avances de las intervenciones. Dichas supervisiones consideran la revisión de casos individuales, verificando también la idoneidad del proyecto, cuyos resultados (en caso de no ser óptimos) son remitidos vía memo al SENAME. Sin embargo, este insumo no está contemplado formalmente dentro de los procesos de supervisión, por lo que no hay acciones específicas que se deriven de dichos informes.

Por su parte, el Ministerio de Justicia también realizaría supervisiones a través del programa de aseguramiento de calidad de las residencias y de mejoramiento continuo (Ascar), pero su interacción con los procesos de SENAME no está estipulada en ninguno de los documentos recibidos, ni tampoco queda clara para los entrevistados. En efecto, algunos de ellos sabían de la existencia de dicho programa, pero desconocían su interacción con los procesos de supervisión propios del Servicio o si seguía operando actualmente.

Al respecto, existe un registro del año 2013 en la sección de noticias del sitio web³³ de la Cámara de Diputados, referente a un encuentro de la Comisión Familia con la entonces Ministra de Justicia Patricia Pérez, donde se señala que los objetivos del programa Ascar serían colaborar en la solución de los principales nudos críticos del sistema residencial. Esta supervisión sería de tipo multidisciplinario, considerando visitas a los proyectos, análisis de los datos de los NNA intervenidos, la existencia de plataformas informáticas integradas, entre otras características que permitirían la ejecución de medidas para la resolución de los problemas que se detectaran.

4. 3. OTROS HALLAZGOS RELEVANTES

En el informe de la Unidad de Calidad y las entrevistas realizadas al personal del Servicio surge como un tema recurrente la multiplicidad de tareas que desempeñan actualmente los supervisores, sobre todo los de las UPRODE.

En efecto, 18 de los 66 supervisores UPRODE entrevistados por la unidad de Calidad se refiere a la sobrecarga laboral generada por el trabajo administrativo. También declaran otras problemáticas, como las asociadas al instrumento de supervisión (21%) , a los lineamientos y planificación y, finalmente, al rol del supervisor.

En el mismo informe, se caracterizaron las fortalezas y nudos críticos del proceso de supervisión de la siguiente manera:

³³ https://www.camara.cl/prensa/noticias_detalle.aspx?prmId=79405

Fortalezas

- **Cuidado de los equipos**, referente a las buenas relaciones entre los integrantes de los equipos UPRODE y el cuidado que los coordinadores tienen con ellos.
- **Equipos multidisciplinarios**, lo que contribuye “a objetivar los criterios dentro de los análisis de casos, especialmente cuando se trata de las áreas psicosocial”.
- **Supervisión en duplas**³⁴, para atender a los proyectos de mayor complejidad, o bien, en regiones extremas. Permitirían rescatar más información en una visita, distribuyendo funciones y objetivando criterios en el análisis de casos.
- **Auto capacitación**, habilidad desarrollada por los propios equipos ante la falta de capacitación institucional.

Nudos críticos

- **Rol del Supervisor**, que es identificado como nudo crítico central. El rol no estaría bien definido, por lo que se sobrecargan las tareas de supervisión con otro tipo de supervisiones, que no necesariamente le atañen a sus competencias profesionales, trabajos administrativos y tareas de otros departamentos o unidades de la Dirección Regional o Nacional.
- **Instrumento de Supervisión**, fuertemente cuestionado por razones como el “exceso de ámbitos a supervisar, lo complejo del formato, lo extenso del documento, el exceso de estandarización para la evaluación de ciertos aspectos, reiterados y repentinos cambios en el instrumento, su carencia de espacios para reflejar todo el trabajo realizado con los proyecto, cuestionado Anexo 1 para el análisis de casos, con falencias metodológicas y carentes de sincronización con algún sistema informático que facilite la supervisión” (Unidad de Calidad, Departamento de Planificación y Control de Gestión, SENAME, 2015).
- **Trabajo administrativo**, con tareas tales como memos, cartas, oficios, solicitudes desde diversas unidades de las Direcciones regionales y la Nacional, mantención de impresoras, minutas, sumarios, resoluciones, charlas de índole intersectorial, mesas técnicas, preparación de coffee break, entre otros.
- **Programación –Recursos**, referente a las interferencias y modificaciones que deben realizar a la planificación anual a requerimientos solicitados y la cantidad de trabajo administrativo, que conlleva a malas calificaciones por el no cumplimiento de lo propuesto en la planificación. También se ven sobrepasados en tiempo y otros recursos como traslado, alojamiento y alimentación.
- **Escasas instancias de evaluación conjunta del proceso**: Si bien una vez al año se revisan los lineamientos de supervisión, este ejercicio es realizado por cada departamento sobre su propio desempeño, sin considerar la experiencia con que podrían contribuir los demás profesionales del Servicio, los organismos

³⁴ En algunos casos, los proyectos eran estudiados por dos profesionales a la vez.

colaboradores o agentes externos. La idea de mejora continua ha sido implementada, pero no de una manera integral.

4. 4. SÍNTESIS

El levantamiento de información realizado muestra que el proceso de supervisión se caracteriza por los siguientes elementos:

1. Es un proceso operativo del Servicio. Cada departamento técnico es responsable de su propio proceso, determinando sus características y requisitos principales a través de los lineamientos anuales que elabora.
2. Existen variaciones entre los departamentos técnicos respecto a la periodicidad de supervisión, los indicadores empleados, las escalas de evaluación y el significado de los resultados, entre otros factores. Asimismo, cada unidad regional puede decidir sobre ciertos aspectos, tales como la asignación de supervisores a determinados proyectos, lo que no sigue un patrón identificable.
3. Se centra en las visitas a los proyectos, sin mayor seguimiento de otras fuentes de información como las digitales o los seguimientos telefónicos. Contempla, principalmente, tres sub procesos: la preparación de las visitas, que no está formalizada como proceso; la realización de la visita, y la redacción y entrega del informe de supervisión.
4. Los informes de supervisión consideran descriptores, agrupados en items, que a su vez se agrupan en ámbitos de supervisión. Todos los ámbitos deben ser cubiertos a lo largo del año, y los supervisores son quienes verifican su cumplimiento. Los resultados por descriptor ponderan a promedios por ámbito y promedios generales, que luego son consolidados a nivel regional y nacional. Asimismo, cada informe contempla observaciones y comentarios del supervisor, que no son sistematizados a nivel agregado.
5. Algunas actividades requieren un considerable uso de tiempo por parte de los supervisores, como el traslado a los proyectos, la digitalización de los resultados y la verificación en terreno de cada uno de los descriptores
6. Como proceso, la supervisión se conecta con las actividades de seguimiento y evaluación de la oferta, pero no se tienen antecedentes claros sobre cómo interactúan dichos procesos. Aparentemente, la conexión se da en los indicadores cuantitativos que resultan de los informes de supervisión periódicos.
7. Si bien la supervisión es concebida como fiscalización y asesoría, el actual proceso se centra en la primera actividad.

CAPÍTULO 5. ANÁLISIS CRÍTICO DE LA INFORMACIÓN LEVANTADA

5. 1. EL VALOR PÚBLICO DE SENAME Y LA SUPERVISIÓN

En base a la información levantada, se emplearon herramientas propias de modelos de negocios, con el objetivo de evaluar cómo aporta el funcionamiento actual del proceso a la creación de valor público de SENAME.

En primer lugar, se elaboró un Modelo Canvas, que se detalla en la Ilustración 12. En este, se identifica que la propuesta de valor de la institución es la contribución a la promoción, protección y restitución de derechos de NNA vulnerados/as, así como a la responsabilización y reinserción social de los adolescentes infractores/as de la ley (desprendido de la misión institucional), **desde la transferencia de recursos y la fiscalización.**

Esta acotación surge observando la fuerte delegación de la ejecución programática en organismos colaboradores y el rol de controlador que SENAME ha adoptado en la materia. En efecto, en las entrevistas al personal de la institución y en la forma en que se lleva la supervisión, orientada más al control o fiscalización que a la asesoría o el acompañamiento, se observa que los funcionarios de la institución sienten que la responsabilidad de la protección de derechos recae en los OCAs, y que éstos deben hacerse cargo de lo estipulado en los convenios de licitación.

De ahí se desprende la relación con los clientes, que se limita a la realización de convocatorias y convenios, junto con la entrega de informes de supervisión. Los usuarios directos de SENAME son, por tanto, los ejecutores de los programas y proyectos de la red. De manera indirecta podría identificarse a los NNA y sus familias, pero en la práctica esta relación es bastante lejana.

El principal canal de comunicación son las visitas a los proyectos durante la supervisión. También se relacionan a través de las plataformas informáticas Senainfo (empleada por Tribunales, los ejecutores de los proyectos y SENAME para almacenar la información de los NNA pertenecientes a la red, empleando fichas individuales en formato digital), y Adopsen (empleada para hacer seguimiento a los NNA pertenecientes a las redes de adopción y a las familias que están postulando a la adopción, incluyendo materiales tales como entrevistas y fichas de los involucrados).

Sus recursos clave pueden dividirse en tres tipos: i) Físicos, incluyendo las oficinas de la Dirección Nacional y las unidades regionales, los documentos y registros, y la infraestructura de los proyectos propios, especialmente en los centros del DJJ; ii) Intelectuales, centrados en las capacidades técnicas de sus supervisores y asesores jurídicos; y iii) de recursos humanos, donde nuevamente están los supervisores, pero también coordinadores y personal técnico responsable de tareas de evaluación y desarrollo de la oferta o de las actividades de apoyo.

Se identifican vínculos con otras instituciones, como Tribunales de Familia. Con esta institución la relación es fuerte, porque es la que mandata el ingreso de los NNA a los programas y proyectos de su red, pero se da más desde un marco normativo que

operativo³⁵. También hay interacciones con instituciones de Salud y Educación a nivel local, sólo en el caso de proyectos de administración directa (de lo contrario, la alianza es entre dichas instituciones y los OCAs, directamente).

Con UNICEF también hay una suerte de alianza, no exenta de tensiones. El organismo internacional ha sido bastante crítico de la labor de la institución, principalmente a través de las investigaciones e informes. Sin embargo, muchas veces realiza recomendaciones o estudios que han servido de insumo a SENAME.

Las actividades clave son las licitaciones (preparación, llamado a concurso y selección), la supervisión periódica y el seguimiento anual, la entrega de subvenciones (sistema de transferencias), la administración de proyectos propios y las asesorías técnicas, en menor medida.

Estas actividades generan como costos principales las subvenciones, los costos asociados a la supervisión (principalmente traslados y viáticos) y los costos administrativos, como el pago de sueldos y otros gastos. Los ingresos son provistos desde el presupuesto asignado a la institución.

Ilustración 12. Modelo CANVAS SENAME, según operación actual



Fuente: Elaboración propia

La cadena de valor, por su parte, permite identificar las actividades claves y de apoyo de la institución. Al respecto, se puede indicar que hay debilidades en la logística interna, ya que **no se aprovechan los insumos que proveen otras instituciones**, como lo son las supervisiones de Tribunales o la información disponible en las propias plataformas de SENAME, así como los informes y resultados de las supervisiones previas. El principal indicador de una nueva supervisión es de tipo temporal: se cumplió el plazo tentativo en el cual debía volver a visitarse un proyecto; y en casos

³⁵ Como se indicó anteriormente, los antecedentes entregados vía memo por Tribunales tras la supervisión a proyectos no son sistematizados ni integrados al proceso de supervisión.

puntuales podría gatillarse una nueva supervisión o revisión, si se detectaran hechos críticos en los programas o denuncias específicas.

Las operaciones se centran en los pagos realizados, la supervisión, la ejecución de programas, las vinculadas a las licitaciones y los procesos de cierre. En esto, cabe señalar que es difusa la relación entre las supervisiones realizadas y los cierres anticipados de programa.

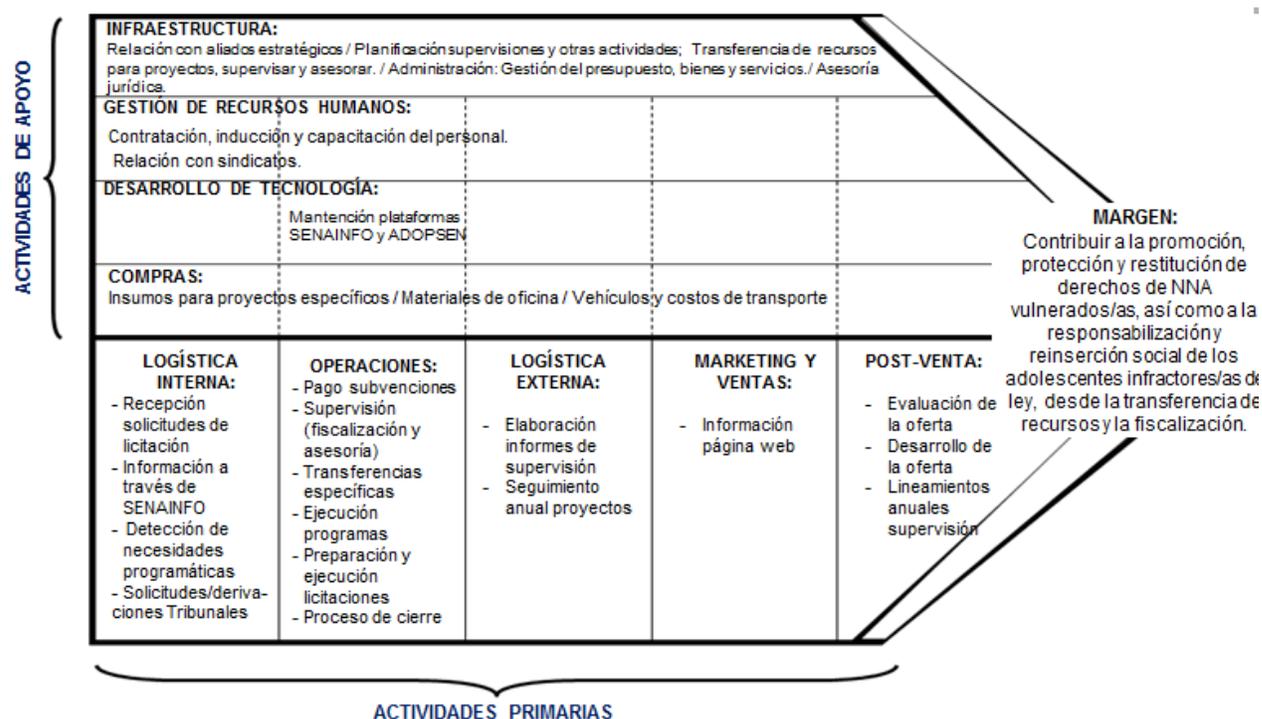
Las operaciones descritas desembocan en la logística externa a través de los informes y del proceso de seguimiento anual.

El marketing o la relación con el medio se dan por medio de la página web del Servicio, donde se encuentra disponible la información a la ciudadanía y se publican los nuevos procesos de licitación. En post venta aparecen la evaluación y desarrollo de la oferta, que no están directamente vinculados con las supervisiones.

Respecto a las actividades de apoyo, se observa un cierto status quo en la supervisión, ya que no se realizan mayores gestiones para fortalecer la gestión de recursos humanos o mejorar las tecnologías empleadas, salvo ante estímulos externos que detonen la necesidad de implementar cambios.

Con lo anterior, el “margen generado” es la propuesta de valor ya señalada: contribuir a la promoción, protección y restitución de derechos de NNA vulnerados/as, así como a la responsabilización y reinserción social de los adolescentes infractores/as de la ley, desde la transferencia de recursos y la fiscalización.

Ilustración 13. Cadena de valor del actual funcionamiento de SENAME



Fuente: Elaboración propia

De este análisis, surge la elaboración del modelo de negocios que se esperaría de SENAME, junto con la cadena de valor propuesta para ello, considerando no sólo la misión de la institución, sino también las indicaciones internacionales en la materia. Si bien esta propuesta se vería fortalecida por la existencia de un sistema de protección³⁶, ya presenta diferencias respecto al funcionamiento actual, pese a que no cambien las macro condiciones y características de SENAME.

Como se observa en la Ilustración 14, la nueva propuesta de valor apunta al aseguramiento de la promoción, protección y restitución de derechos desde la ejecución de programas y proyectos, en un sentido amplio. La relación con clientes, más allá de los convenios, se centraría en la asesoría y trabajo conjunto, para la cual se serviría de la supervisión de los proyectos.

En la segmentación de usuarios, las relaciones directas e indirectas se mantienen, pero se propone fortalecerlas con los NNA y sus familias, lo que se lograría gracias a las asesorías y trabajos conjuntos. Los canales, en este caso, también se fortalecerían, complementando con seguimiento telefónico y empleando fuertemente una plataforma informática integrada, que considere los resultados de las supervisiones.

En los recursos clave se priorizan los de tipo intelectual y de información. Si SENAME ha decidido delegar la ejecución de los proyectos y programas, pero sigue siendo responsable de los NNA, debe centrarse en la capacidad técnica de sus supervisores y asesores, de los responsables de las subvenciones y del cuerpo jurídico; así como del manejo, análisis y perfeccionamiento de todas las fuentes de información disponibles. Los recursos humanos requieren una mayor gestión, en cuanto a la capacitación, evaluación e incentivos. Asimismo, la información debe ser recopilada y aprovechada para tener diagnósticos claros, que permitan la ejecución de medidas preventivas y reactivas adecuadas. La infraestructura es un requisito para poder hacer lo anterior.

En la red de alianzas, se propone un trabajo conjunto y estrecho entre todos los actores. En esto, es clave no perder la información relevante que puedan entregar, las recomendaciones de cada uno de los implicados y un trabajo en red con otras carteras, como Salud y Educación. Los requerimientos de salud de los NNA pertenecientes a la red debiesen ser cubiertos de forma oportuna por el sistema de salud, comprendiendo las dificultades que tienen los proyectos al tener que financiar con recursos propios las prestaciones que el Estado no logra proveer oportunamente en la materia.

En las actividades clave, se distingue entre licitaciones, supervisiones y asesorías. Se incluye el cierre de programas. Lo anterior tiene como requisito fundamental comprender la integración entre actividades clave, y no verlas como procesos separados de la institución.

En la estructura de costos se deben incluir costos de gestión del equipo de supervisión, incluyendo capacitaciones y actividades conjuntas.

³⁶ Lo que es abordado en mayor profundidad en la sección 3. 4. 3. 3. del CAPÍTULO 3.

Ilustración 14. Modelo CANVAS propuesto para SENAME, según nuevo sistema de supervisión

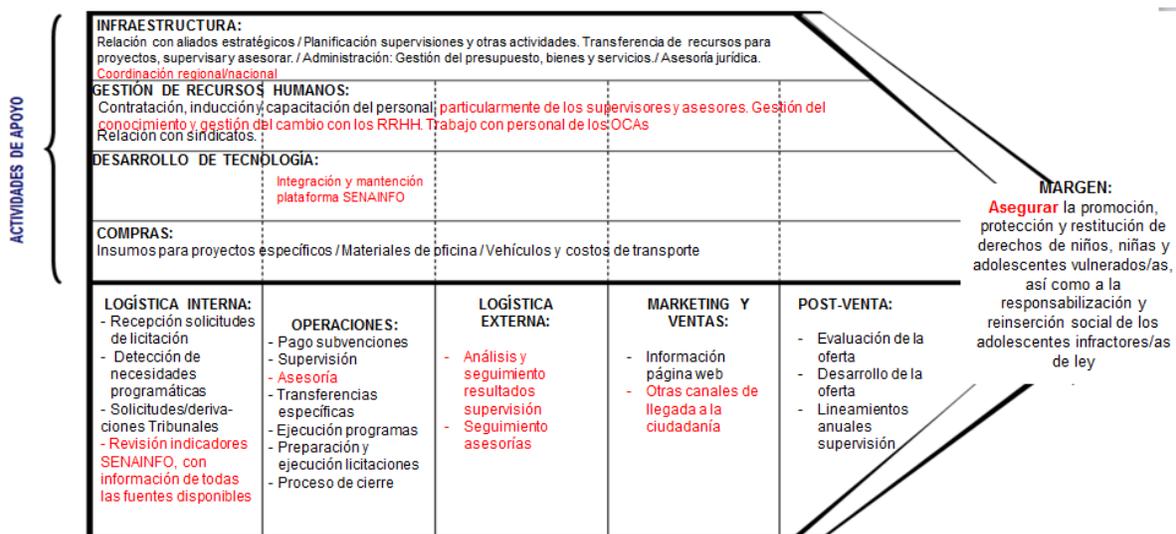


Fuente: Elaboración propia

A la cadena de valor original se le incorporan las modificaciones señaladas en color rojo en la nueva propuesta (Ilustración 15), orientadas a la integración de la asesoría en las operaciones del Servicio, basándose en la revisión de indicadores de la plataforma SENAINFO, provenientes de todas las fuentes disponibles de información. Así, la logística interna se enmarca en el análisis y seguimiento de resultados, más allá de la realización de informes de supervisión.

La gestión del cambio y del conocimiento se vuelve clave en la gestión de recursos humanos, además del trabajo conjunto con los OCA. Estas actividades, junto a la revisión programática y operacional adecuada de SENAME, permitirían orientar la creación de valor al aseguramiento de la promoción y restitución de derechos.

Ilustración 15. Cadena de valor propuesta para SENAME, según nuevo sistema de supervisión



Fuente: Elaboración propia

5. 2. NUDOS CRÍTICOS IDENTIFICADOS EN EL PROCESO DE SUPERVISIÓN

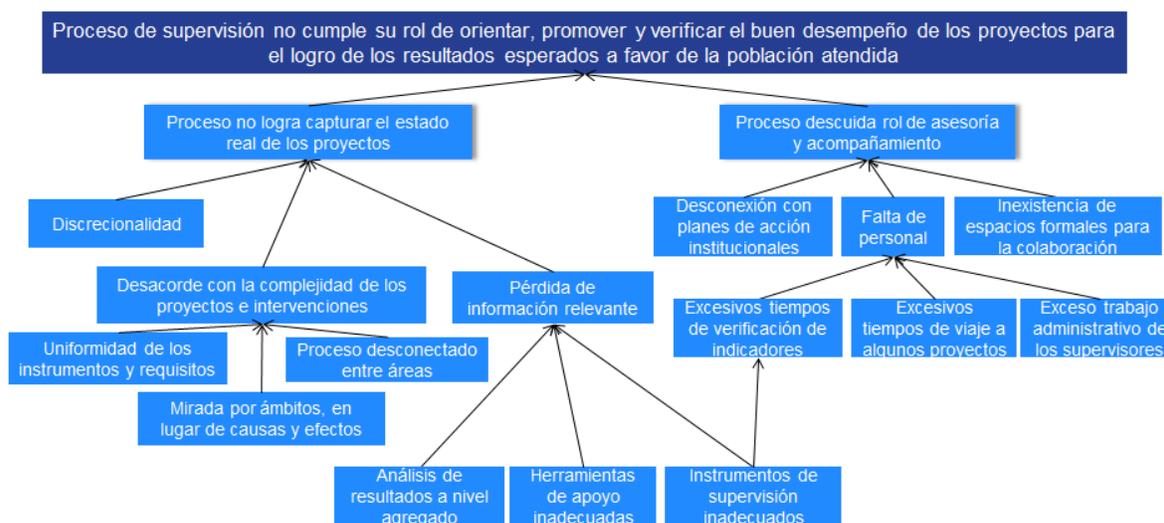
A partir de los antecedentes levantados, se elaboró un árbol de problemas (Ilustración 16) para identificar las relaciones entre las distintas dificultades que hoy enfrenta el proceso de supervisión.

Se observa que el proceso de supervisión no cumple su rol de orientar, promover y verificar el buen desempeño de los proyectos para el logro de los resultados esperados a favor de la población atendida, como señalan sus objetivos. En esto, se distinguen dos macro-causas: Primero, que el proceso no logra capturar el estado real de los proyectos, vale decir, existe una brecha entre los diagnósticos realizados y el real desempeño de los proyectos; y segundo, el proceso actual descuida el rol de asesoría y acompañamiento, conducente a la promoción y orientación del buen desempeño de los proyectos.

En la primera macro causa (el proceso no logra capturar el estado real de los proyectos) inciden factores como i) la discrecionalidad del personal de supervisión sobre el proceso, ya que no existe un trabajo en equipo en la supervisión de cada proyecto (al menos, no formalmente) y existen diferencias entre los análisis y métodos de trabajo de uno y otro supervisor; ii) la discordancia del proceso respecto de la complejidad de los proyectos e intervenciones, en aspectos como la uniformidad de los instrumentos y requisitos de supervisión (ajena a la heterogeneidad, complejidades y otras consideraciones respecto de los proyectos), a la mirada por ámbitos segmentados, en lugar de causas y efectos sobre el estado de los proyectos y a la desconexión del proceso entre las distintas áreas del Servicio; así como iii) la pérdida de información relevante, causada por problemas con los instrumentos o las herramientas de supervisión y el análisis agregado de los resultados.

Por su parte, el descuido del rol de asesoría y acompañamiento (segunda macro causa) es provocado por i) la desconexión del proceso con planes de acción institucionales para la superación de dificultades y problemáticas, ii) la falta de personal, provocada por los largos tiempos de viaje a algunos proyectos, los tiempos excesivos empleados en la verificación de indicadores y el exceso de trabajo administrativo que deben realizar los supervisores; y iii) la inexistencia de espacios formales para la colaboración entre los profesionales del Servicio, o entre ellos y los OCA involucrados.

Ilustración 16. Árbol de problemas del estado actual del proceso de supervisión



Fuente: Elaboración propia (empleando Piktochart)

A continuación se presenta una descripción más detallada de los problemas identificados:

5. 2. 1. Proceso no logra capturar el estado real de los proyectos

Existe una multiplicidad de factores que dificultan la verificación del real desempeño de los proyectos. El más relevante de dichos factores es la discordancia entre la complejidad de los proyectos e intervenciones, y las supervisiones realizadas, que puede explicarse por tres causas principales:

Uniformidad de los instrumentos y requisitos de supervisión

Las supervisiones son estandarizadas para todos los proyectos de una misma línea de acción o modelo. Por ejemplo, un proyecto que sistemáticamente ha tenido malos resultados no necesariamente será visitado más veces que uno que parezca intachable, sino que ambos serán supervisados la misma cantidad de veces, por pertenecer a una misma línea de acción.

Asimismo, las características de supervisión no cambian mayormente entre una y otra región, pese a la fuerte heterogeneidad que presentan los proyectos de una misma línea de acción a lo largo del país.

Tampoco se consideran otras vías de supervisión fuera de las visitas presenciales, como medios de apoyo a la labor de los supervisores y el seguimiento realizado a los proyectos (este punto en particular es retomado en otros apartados).

Estos factores tienen como consecuencia un uso ineficiente de los recursos de supervisión, pues son asignados de manera estandarizada a proyectos que son

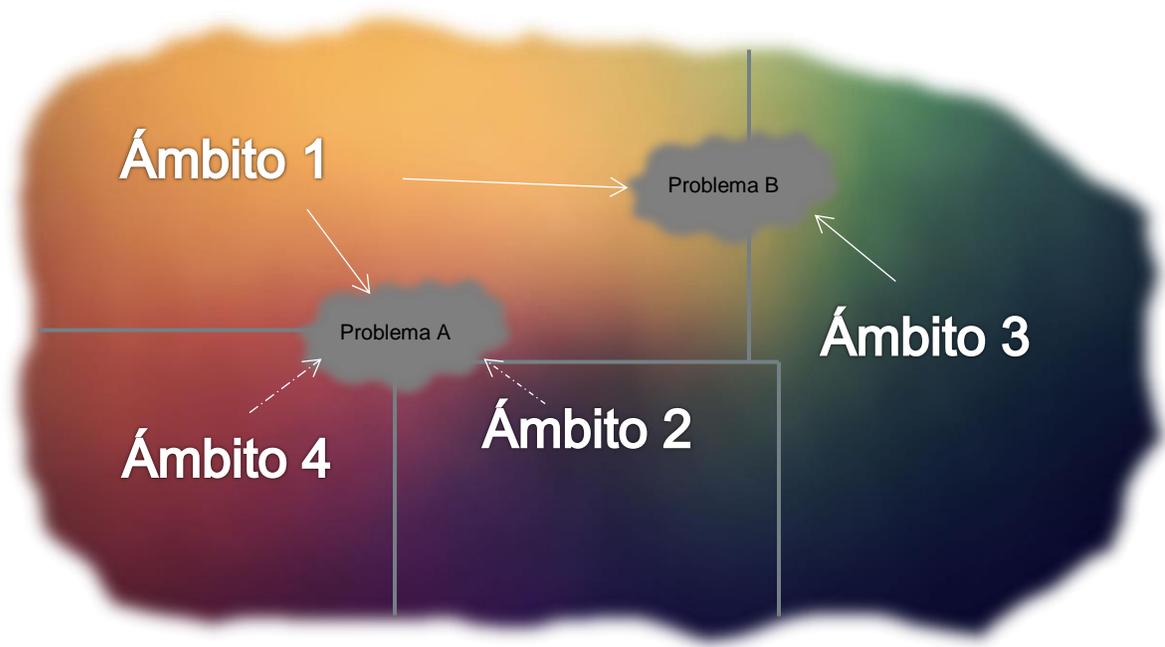
diferentes entre sí y que, por ello, requieren no sólo de un proceso, sino de un sistema de supervisión acorde a sus propias características.

Mirada por ámbitos

La división por ámbito que cada departamento hace al momento de supervisar es una forma particular de comprender la intervención realizada sobre los NNA y los factores que inciden en dicha intervención. Considerando que muchos de los hallazgos más relevantes aparecen en las conclusiones y comentarios de los informes en lugar de los indicadores, pareciera que los ámbitos y descriptores empleados son condiciones necesarias pero no suficientes para caracterizar el desempeño de los proyectos.

Por otra parte, frente a una misma problemática podría incidir más de un ámbito o existir relaciones causales necesarias de comprender para determinar acciones correctivas adecuadas. Lo anterior podría graficarse a través de la siguiente ilustración (Ilustración 17):

Ilustración 17. División por ámbitos aplicada a una intervención



Fuente: Elaboración propia

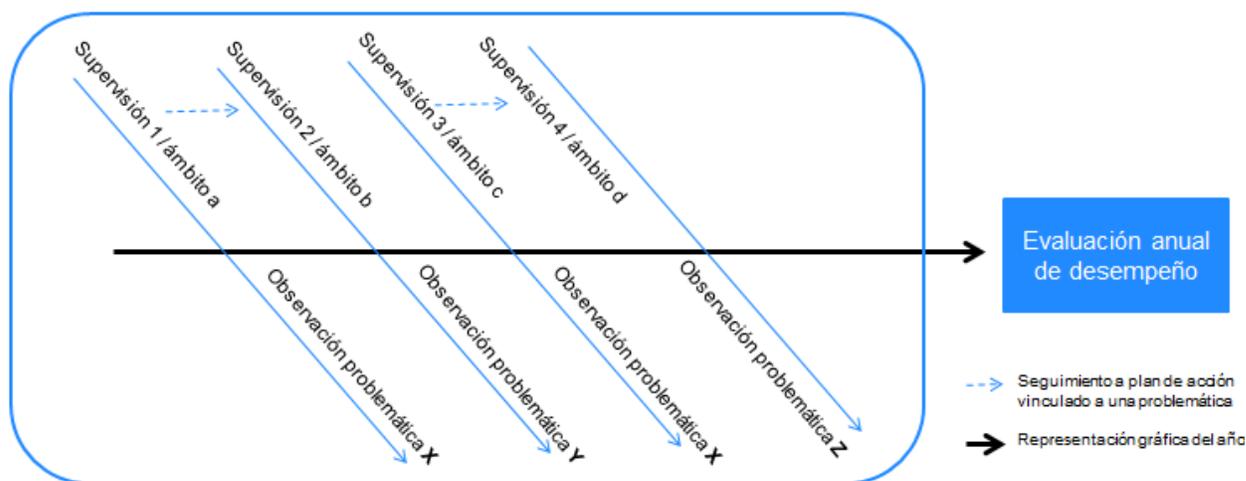
La mancha de fondo podría representar la complejidad propia de las intervenciones que realiza un proyecto, donde en lugar de divisiones claras, existen interacciones entre los distintos factores (representado por la mezcla de las tonalidades). La división por ámbitos, es representada por las líneas grises, que podría ignorar estas interacciones o zonas difusas.

Lo anterior se puede ejemplificar de la siguiente manera: si un centro residencial presenta deficiencias en los recursos básicos, los NNA estarán expuestos a condiciones que afectan su estado de ánimo, pudiendo provocar peleas y tensiones

entre ellos. La actual división por ámbitos llevará a los profesionales a observar, por una parte, las condiciones básicas y, por otra, las relaciones entre los NNA, pero no reflejará necesariamente el nexo entre ambos factores. En consecuencia, los planes de acción que los proyectos presenten y a los que los supervisores hagan seguimiento no responderán a los factores que originan las problemáticas, sino a las deficiencias específicas que se hayan observado bajo un determinado ámbito. En el mejor de los casos, estos aspectos podrían aparecer en los comentarios finales del informe respectivo, lo que no se reflejará en ningún otro análisis.

Esta relación entre supervisiones podría graficarse a través del siguiente diagrama (Ilustración 18):

Ilustración 18. Relación entre supervisiones y de las supervisiones con la evaluación anual



Fuente: Elaboración propia (empleando Piktochart)

La flecha negra horizontal (ubicada al centro de la ilustración) es un indicador temporal del proceso de supervisión a un proyecto (supervisión 1 es la primera del año, mientras la supervisión 4 es la última). Las flechas azules que la atraviesan muestran cada una de las supervisiones a dicho proyecto, enfocadas en un determinado ámbito (a, b, c, d), donde se pueden observar distintas problemáticas (X, Y, Z).

En la ilustración se observa que se puede detectar una misma problemática en distintas supervisiones, desde distintos ámbitos³⁷. Asimismo, como muestran las flechas azules horizontales punteadas, sólo algunas supervisiones se conectan entre sí, que son aquellas en que se realiza el seguimiento al plan de acción. En otros casos, como entre la supervisión 2 y 3, no hay conexión alguna.

Esta mirada por ámbitos y la desconexión entre supervisiones contribuye a que las intervenciones y problemáticas no puedan ser resueltas de raíz, ya que no existe una mirada causa-efectos de las problemáticas, ni una priorización de campos de supervisión o atención acorde a ellas.

³⁷ Por ejemplo, la supervisión 1 detecta la problemática X bajo el ámbito a, pero vuelve a observarla en la tercera supervisión, esta vez bajo el ámbito c. No necesariamente se detecta que se trata de la misma problemática.

La única oportunidad en la que existe una mirada sistémica sobre los proyectos es al momento del seguimiento anual, cuando se retoman los indicadores cuantitativos de las supervisiones periódicas. Sin embargo, en este proceso no considera la totalidad de información, como se detalla en el apartado de la pérdida de información relevante.

Desconexión entre áreas

El proceso no considera el trabajo conjunto entre las distintas áreas del Servicio. En particular, la supervisión financiera es ejecutada sobre todos los proyectos, además de la supervisión técnica correspondiente, lo que implica un doble gasto en transporte y tiempo destinado a visitas a los proyectos.

Junto con este argumento de eficiencia, existe uno de eficacia: podrían existir razones financieras detrás de los hallazgos técnicos que puedan realizarse. Por ejemplo, problemas en las condiciones básicas de un proyecto podrían deberse a problemas de solvencia económica, que impiden a los proyectos mejorarlas, o bien, a irregularidades en la asignación de recursos. En dicho caso, el origen de las problemáticas es el mismo, pero se observan de forma aislada (por lo que los planes de mejora no necesariamente serán los adecuados).

Por otra parte, la jerarquía y división organizacional de SENAME provoca que no se faciliten antecedentes entre las unidades, perdiendo instancias de gestión del conocimiento asociadas al trabajo conjunto, como la búsqueda de buenas prácticas. En efecto, los instrumentos y pautas de evaluación son diferentes incluso en proyectos similares, cuando pertenecen a áreas diferentes, lo que complica la comparación entre proyectos y la búsqueda de mejores prácticas a nivel institucional.

Pérdida de información relevante

Como se ha dicho anteriormente, la supervisión está estrechamente vinculada a las visitas a los proyectos, siendo ésta su principal fuente de información. Sin embargo, a través de la plataforma SENAINFO se puede acceder a información actualizada sobre los NNA atendidos, que no es empleada como antecedente adicional para la supervisión. Al respecto, datos como los hechos críticos asociados a NNA específicos, asistencia a clases, visitas, e ingresos y egresos de cada residencia podrían ser de utilidad para realizar supervisiones adicionales.

Por su parte, los departamentos técnicos (a nivel nacional) no analizan los resultados de supervisión a nivel de organismos colaboradores o proyectos, sino que lo hace a nivel agregado, como se señala anteriormente. Esto resulta más crítico aún si se contrasta con el antecedente de la sobrecarga de trabajo de los coordinadores regionales y la inexistencia de instancias de trabajo conjunto, que permitan analizar tendencias de los proyectos.

SENAINFO no es empleada para el proceso de supervisión. En cambio, las supervisiones se registran en archivos Excel, que dificultan la comparación del estado de los proyectos mes a mes o la revisión de las características de los niños respecto a los proyectos que los atienden. No se puede, por tanto, realizar perfiles de riesgo de los

centros ni decidir, de manera estratégica en lo que respecta a la gestión en sí misma, qué niños deben ir a qué proyectos ni cómo supervisar a proyectos con comportamientos diferentes.

Por otra parte, tanto el formato de los informes de supervisión como el estudio de las matrices consolidadas fomentan la pérdida de los comentarios realizados por los supervisores. Según los entrevistados, los análisis más completos respecto del estado de los proyectos se encuentran en los comentarios realizados, y no en los descriptores, que son los que se emplean a la hora de hacer análisis más globales respecto al avance de los proyectos. Al mismo tiempo, no se vincula con otras responsabilidades de los supervisores, como indica una de las entrevistadas: “Hay acciones que nosotros hacemos y se invisibilizan (en el informe), plan de mejora, cierre de residencias, despeje de población (...). Nos resulta escueto, no otorga más información”, criticando que los descriptores que se muestran en el informe y en la matriz “sirven sólo para ver tendencias, estadísticas”, pero no para conocer el estado real de los centros residenciales, que, a su modo de ver, aparece con mayor claridad en los comentarios finales de los informes.

Finalmente, hay problemas con los instrumentos de supervisión en sí mismos, que fomentan la pérdida de información relevante. En un mismo ítem se evalúan aspectos como la cantidad o suficiencia de insumos, con los de calidad, por lo que no se puede comparar de forma adecuada el estado de los proyectos y, con ello, las medidas que los organismos colaboradores o el mismo SENAME pudieran ejecutar para superar dificultades.

Discrecionalidad del proceso y dificultades de los supervisores

Existen dificultades vinculadas al personal de supervisión, que introducen una fuerte heterogeneidad en los resultados.

En primer lugar, algunos de los entrevistados señalaban que el proceso depende excesivamente del supervisor a cargo, presentándose diferencias en la forma de evaluar los distintos proyectos. En particular, esto es observado por personal de los organismos colaboradores que cuentan con procesos de supervisión propios³⁸, que señalan que han descubierto falencias importantes en centros residenciales que han sido sistemáticamente bien evaluados por personal de SENAME, mientras que otros que presentan deficiencias según los informes de supervisión del Servicio, han estado en buenas condiciones en la práctica.

En segundo lugar, la realización de labores de fiscalización y asesoría por un mismo profesional podría generar dificultades en el mediano plazo. Los mismos supervisores que señalan el estado de un proyecto podrían proponer intervenciones en los análisis de casos de los NNA, lo que posteriormente evaluarán a través de la revisión de algunos indicadores vinculados a las intervenciones. En este sentido, no habría incentivos a que un supervisor evalúe correctamente este tipo de indicadores.

³⁸ OCAs con proyectos en distintas regiones cuentan con centros de estudios y personal dedicado exclusivamente a la supervisión de proyectos, a través de actividades propias y la revisión de los informes de supervisión entregados por SENAME.

Entre las entrevistas realizadas, se señaló que “muchos supervisores llevan más de 20 años trabajando en eso, en las mismas residencias”, lo que implica la generación de vínculos entre evaluadores y evaluados. En concreto, no existe un protocolo de asignación de supervisores a proyectos.

En el caso de Justicia Juvenil, una de las entrevistadas señala que “no puede ser que todos los centros del país tengan las mismas notas” (refiriéndose a los descriptores y puntuación de los ítems supervisados). Esta entrevistada declara que es común que el personal de supervisión pase a trabajar en las residencias tras ser despedidos por el Servicio y viceversa³⁹. Estos antecedentes no han sido validados para este trabajo debido a la disponibilidad de datos, pero deben ser considerados en el rediseño propuesto para generar acciones que no favorezcan este tipo de comportamientos, en caso de que existan.

5. 2. 2. Proceso descuida rol de asesoría y acompañamiento

Como se señala anteriormente, la supervisión ha tendido a enfocarse excesivamente en la fiscalización. La asesoría, en cambio, ha tratado de ser incorporada en el último tiempo por medio del estudio de casos, que, dadas las limitantes de tiempo de los supervisores, no logran ser cubiertos a cabalidad.

En las observaciones de los informes también aparecen aspectos de asesoría, pero no está hecha la distinción sobre cómo influye un proceso con el otro. Considerando que los descriptores son elementos que pueden determinar el buen o mal funcionamiento de un proyecto y las intervenciones que realiza sobre los NNA, la fiscalización debería servir como un insumo para la asesoría.

Asimismo, existen otros factores que inciden en el descuido del rol de asesoría y acompañamiento, que son descritos a continuación.

Descoordinación con planes de acción institucionales

Si los malos resultados de los proyectos son reiterados, o si se repiten comportamientos entre los distintos proyectos de un mismo OCA, sería esperable que SENAME respondiera a través de medidas de apoyo, cambios en los lineamientos y otras medidas, lo que no está sistematizado dentro del proceso. En efecto, no queda clara la conexión de las supervisiones con el proceso de cierre de los proyectos y una de las entrevistadas declara que, si bien los supervisores no tienen autoridad para llevar a cabo dicho proceso, en la práctica son quienes deben hacerse cargo del seguimiento al cierre de proyectos.

Lo anterior también está vinculado con la desconexión entre las áreas de SENAME, planteado anteriormente, que desfavorecen una respuesta institucional a los hallazgos

³⁹ Para corroborar esto, se recomienda realizar estudios estadísticos que vinculen resultados de supervisión con los profesionales responsables de ellas, considerando variables como el tiempo que han permanecido en la institución, tiempo que han supervisado los mismos proyectos, distancia que deben recorrer para acceder a ellos, incentivos monetarios, entre otros.

detectados. Como consecuencia, aunque mejoraran los procesos de supervisión en sí mismos, aún no se generarían acciones conducentes a promover el buen desempeño de los proyectos.

Falta de personal

Según los datos de la unidad de Calidad, los supervisores dedican la mayor parte de su tiempo a labores externas a la supervisión, como trabajo administrativo y otras tareas. Asimismo, la forma en que están elaborados los informes de supervisión retarda el proceso de supervisión, pues cada descriptor debe ser verificado en terreno y todos los descriptores de un mismo ámbito deben ser evaluados en cada visita, alargando el tiempo que tardan los supervisores en la fiscalización.

Junto con lo anterior, existen proyectos en zonas aisladas o lejanas a las oficinas de las direcciones regionales del Servicio, lo que implica largos tiempos de traslado (exhibidos en el punto 4. 1. 2).

Estos motivos afectan la disponibilidad de tiempo del personal, que no logra trabajar de forma adecuada en el proceso. En particular, se descuida la preparación de las visitas y el trabajo de seguimiento a los planes de acción, por lo que no se ejecuta un acompañamiento adecuado a los proyectos.

Se podría estudiar cuánto tardaría un supervisor en hacer un seguimiento completo a los proyectos que tiene a cargo, si no tuviera que realizar tareas externas a la supervisión. Contando con este antecedente, diferenciado por las características del proyecto, se podría evaluar si efectivamente existe un déficit de personal para cubrir la supervisión y tomarlo como un dato para decidir la contratación de más profesionales para este proceso.

Inexistencia de espacios formales para la colaboración

Además de la desconexión entre áreas las distintas áreas y los supervisores dentro de cada ellas (salvo algunas excepciones, en que dicha colaboración se da por voluntad propia de los equipos), no existen instancias formales para la colaboración entre SENAME y los OCA.

La única instancia en que esto ocurre es a través de los estudios de caso específicos, pero no en la construcción de los planes de acción ni en la elaboración de propuestas de mejora a los aspectos identificados en las supervisiones.

5. 2. 3. Síntesis

Para evaluar el desempeño actual del proceso, se empleó un modelo canvas y una cadena de valor de las actividades desarrolladas por el Servicio. Este ejercicio permitió identificar los siguientes aspectos respecto al funcionamiento del SENAME y su proceso de supervisión:

1. La actual propuesta de valor del Servicio se centra en la transferencia de recursos y la fiscalización sobre los proyectos, delegando en los OCAs no sólo la ejecución programática, sino también la superación de dificultades de los proyectos.
2. Hay falencias en la logística de entrada del proceso, que pierde información relevante y no sistematiza los hallazgos, que a su vez genera problemas en la logística de salida, con análisis que no se condicen con la realidad de los proyectos. Por estas razones, y otras vinculadas al proceso en sí, la propuesta de valor identificada tampoco está completa, ya que la supervisión (o fiscalización) no cumple su rol de orientar, promover y verificar el buen desempeño de los proyectos para el logro de los resultados esperados a favor de la población atendida.
3. El incumplimiento de dicho objetivo se debe a dos macro causas: i) la dificultad de identificar el estado real de los proyectos y ii) el descuido del rol de asesoría y acompañamiento. Ambas macro causas se enmarcan en la ausencia de una mirada sistémica sobre los proyectos, acorde a la complejidad de los mismos.
4. La primera macro causa es ocasionada por factores como la discrecionalidad del personal y las dificultades que tienen para llevar a cabo las tareas de supervisión, la estandarización de actividades, instrumentos y herramientas empleadas en el proceso, la desconexión con otras áreas del Servicio y el mal manejo de la información disponible, ya sea por problemas en los instrumentos, las herramientas o los análisis realizados
5. La segunda macro causa es provocada por la desconexión del proceso con planes de acción por parte del servicio, la falta de tiempo del personal debido a tareas adicionales e ineficiencias en el proceso, y la inexistencia de espacios formales para la colaboración, que dificultan la mejora continua de la supervisión.

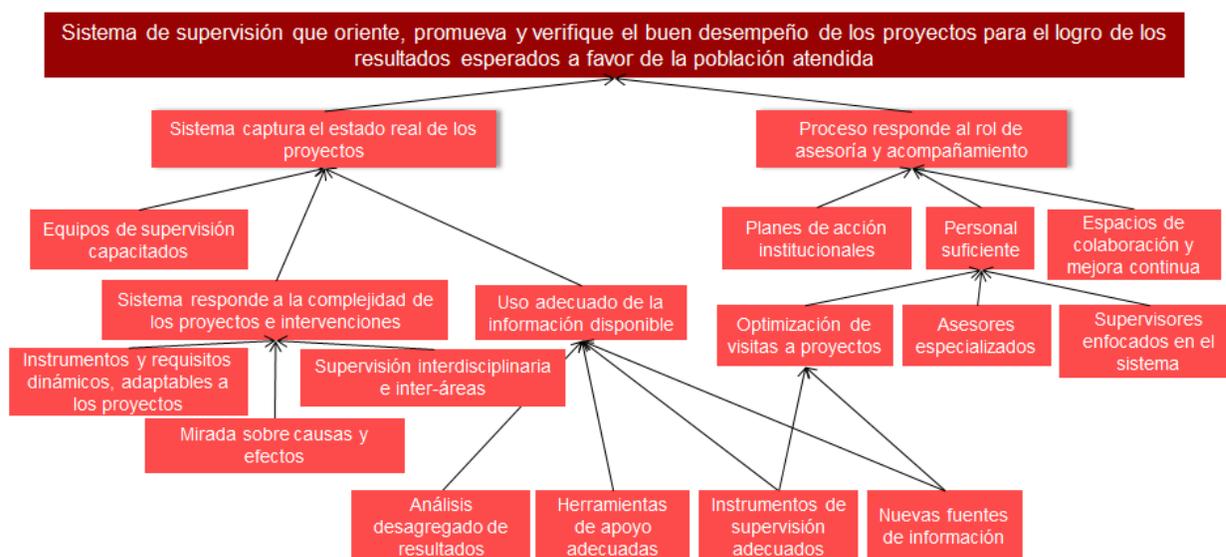
CAPÍTULO 6. DIRECCIONES DE CAMBIO

Luego de identificar los nudos críticos del actual proceso de supervisión, se establecen direcciones hacia las que debiesen enfocarse los cambios en el Servicio.

En primer lugar, SENAME debería considerar la supervisión como un sistema complejo, en lugar de un proceso. Esto permitiría considerar las dinámicas entre los actores involucrados, la gestión de riesgos para hacer frente a los factores que no son predecibles o de total dominio de la institución, irreversibilidades, interacciones entre las actividades, actores y otros elementos propios del sistema de ejecución programática de SENAME.

Las direcciones de cambio deberían conducir a que el árbol de problemas presentado en la Ilustración 16 se convierta en el siguiente árbol de soluciones (Ilustración 19):

Ilustración 19. Árbol de soluciones asociado al nuevo sistema de supervisión



Fuente: Elaboración propia (empleando Piktochart)

Para lograr este nuevo enfoque, las direcciones de cambio fundamentales deberían responder a i) un sistema integrado de información; ii) trabajo en equipos interdisciplinarios de supervisión; iii) un proceso de supervisión dinámico, adaptable a los distintos proyectos y con una mirada causa-efecto sobre los hallazgos realizados, y iv) la coordinación con asesorías y planes de acción institucionales.

En este sentido, el rediseño debería basarse en la innovación, debido al cambio de paradigmas, y la reestructuración, considerando los cambios en el personal, instrumentos y las plataformas informáticas que requiere.

A continuación se realiza un análisis más detallado de cada uno de las direcciones del cambio necesarias.

6. 1. Sistema integrado de información

La información que recibe el Servicio debe formar parte de una única base de datos, que permita contrastar hallazgos propios de SENAME con los realizados por otras instituciones, así como comparar los resultados de los proyectos con los antecedentes vinculados a los NNA que atienden.

La integración de las fuentes de información permitiría incorporar procesos de supervisión digital, que complementen y nutran los procesos de supervisión presenciales. El manejo de datos, adecuadamente realizado, debiese levantar alertas sobre lo que ocurre en los proyectos, junto con alivianar el trabajo en terreno.

Sin embargo, el uso de plataformas tecnológicas debe ser visto como una herramienta y no como un fin en sí mismo. La integración de las bases de datos es imprescindible, pero debe adaptarse a las lógicas de uso propias del Servicio y no reemplazar el rol de los supervisores.

6. 2. Trabajo en equipos interdisciplinarios

Con el fin de contribuir a la mejora continua del sistema, con supervisiones más integrales y de similar calidad entre los distintos proyectos, es necesario incorporar el trabajo en equipos compuestos por distintos profesionales, altamente capacitados, que participen de la supervisión de proyectos de todos los departamentos técnicos.

Esto permitiría disminuir la discrecionalidad y los sesgos personales, aprovechar mejor la experiencia de cada profesional y contar con una mirada más integral sobre la ejecución de los proyectos

En el nuevo sistema, cada uno de sus integrantes debe comprender que trabaja por un mismo fin, para que efectivamente se den las dinámicas colaborativas que se requieren para su buen funcionamiento.

6. 3. Proceso de supervisión dinámico e integral

Para responder adecuadamente a la complejidad y heterogeneidad de los proyectos, el proceso de supervisión en sí mismo debiese ser de carácter dinámico, pudiendo adaptarse a las realidades locales y a los avances que vayan presentando los proyectos.

Al respecto, la dirección del cambio debiese ser trabajar desde la gestión del riesgo, contando con perfiles de riesgo para cada proyecto, que puedan actualizarse conforme a la evolución que tengan y a la información disponible. Según esto, algunos proyectos (los más riesgosos) deberían ser visitados de forma más periódica que otros, o teniendo en cuenta más antecedentes.

Asimismo, la supervisión debiese ser concebida como un proceso continuo, no parcelado por ámbitos. La forma de dividir la supervisión a lo largo del año no puede

hacer que se pierdan las relaciones de causalidad o la comprensión global de las intervenciones.

Los instrumentos de evaluación deben ser coherentes con todo lo descrito. En este sentido, debiesen considerar tanto los aspectos cualitativos como los cuantitativos, los que debiesen ser revisados y empleados como insumos de las futuras supervisiones.

6. 4. Asesoría y planes de acción

Por una parte, debería tomarse un rol más protagónico en la prevención y/o superación de problemáticas. Asimismo, el sistema de supervisión debería considerar los resultados obtenidos por los proyectos para la implementación de planes de acciones más generales, como el cambio en lineamientos, convenios de licitación, incorporación de recursos, capacitaciones y otro tipo de actividades que ayuden a mejorar el desempeño de los proyectos.

Agotadas todas las posibilidades de mejora, el sistema de supervisión también debería hacerse cargo de entregar recomendaciones de cierre de proyectos a los respectivos departamentos técnicos.

6. 5. Gestión del cambio en el proceso de transición

Considerando que las direcciones de cambio incluyen grandes re estructuraciones y el cambio de los paradigmas actuales de la institución en materia de supervisión, debería considerarse la gestión del cambio como un proceso clave dentro del período de transición.

Este punto es abordado en profundidad en el apartado 7. 3. Implementación y gestión del cambio.

6. 6. Síntesis

Las direcciones del cambio para la superación de las problemáticas del actual proceso se enmarcan en la necesidad de contar con un sistema de supervisión, que considere la complejidad de los proyectos, intervenciones y población atendida.

Este sistema debe enfocarse en cuatro elementos principales:

1. La existencia de un sistema integrado de información
2. El trabajo en equipos interdisciplinarios
3. El potenciamiento del trabajo de asesoría y la elaboración de planes de acción, que permitan actuar de forma preventiva y reactiva.
4. La incorporación de la gestión del cambio

CAPÍTULO 7. PROPUESTAS DE REDISEÑO AL PROCESO DE SUPERVISIÓN

En el presente capítulo se expone el resultado principal de este trabajo, señalando la propuesta de rediseño para la nueva unidad de supervisión.

El capítulo consta de tres partes: La primera, que incluye el punto 7. 1. presenta la propuesta levantada por el Departamento de Planificación y Control de Gestión (en base al informe realizado por la unidad de Calidad); la segunda, que engloba los puntos 7. 2. 1. y contiene la propuesta de este trabajo, tanto para la unidad como para los procesos de supervisión que esta desarrolle, y, finalmente, los puntos 7. 3. 7. 4. donde se señalan las consideraciones respecto a la gestión del cambio y gestión del riesgo, respectivamente, relevantes para la transición desde el actual modelo de funcionamiento del proceso a la propuesta sistémica para la nueva unidad.

7. 1. Propuesta del Departamento de Planificación y Control de Gestión

Tras el informe emanado por la Unidad de Calidad, el Departamento de Planificación y Control de Gestión propuso el rediseño del proceso de supervisión, haciendo hincapié en la necesidad de contar con un proceso integrado, en lugar de la actual separación de la supervisión en los departamentos técnicos, el uso de una plataforma informática común y la incorporación de tablets para la supervisión, y la separación de las tareas de fiscalización y asesoría.

Más específicamente, la propuesta contemplaba los siguientes puntos (rescatados de una presentación realizada por el Departamento a la Dirección Nacional del Servicio):

1. Una nueva estructura jerárquica funcional de la unidad de fiscalización, dependiente del Departamento de Auditoría:
 - El proceso quedaría alojado en esta nueva unidad, a la que serían trasladados todos los profesionales que supervisan en la actualidad (vinculados a los departamentos técnicos).
 - El personal sería capacitado, intentando homogenizar las habilidades y competencias dentro del cuerpo de supervisores.
2. Proceso integrado:
 - Ligado al punto anterior, los lineamientos técnicos y los instrumentos de evaluación, contendrían dimensiones comunes para los proyectos de todos los departamentos técnicos estudiados, con el fin de poder comparar adecuadamente el desempeño de los organismos colaboradores y sus iniciativas.
3. Plataforma informática común y uso de tablets:
 - Para facilitar el procesamiento de información y el ingreso de los datos de supervisión, el Departamento propuso la incorporación de dispositivos portátiles tipo Tablet para cada supervisor en terreno.
 - Dicha base de datos se conectaría a la plataforma SENAINFO, donde se cargarían también los informes de supervisión
4. Separación de las tareas de fiscalización y asesoría:
 - El Departamento propone la división del proceso, contando con un cuerpo de fiscalizadores o supervisores trainee que realizarían la supervisión

inicial, que serviría de insumo para el proceso de asesoría, a cargo de personal más especializado dependiente de cada departamento técnico, a los que se llamaría supervisores senior.

- Previa a la supervisión trainee, existiría una supervisión propia de los organismos colaboradores, del tipo autodiagnóstico, que permitiría focalizar la fiscalización realizada por SENAME en los proyectos con mayores dificultades.

Tras la aprobación de la nueva unidad, no ha habido nuevos avances en la materia dentro de la institución, salvo la adquisición de los dispositivos móviles.

7. 2. Propuesta para la nueva unidad de supervisión

Como se indica en la sección 5. 1. la propuesta de valor del Servicio Nacional de Menores de contribuir a la promoción, protección y restitución de derechos de NNA, y a la responsabilización y reinserción social de los adolescentes infractores/as de la ley, se plantea **desde la transferencia de recursos y la fiscalización**.

Por lo anterior, la propuesta de crear una unidad especializada en supervisión, resultaría beneficiosa, ya que permitiría unificar criterios para esta actividad entre los distintos departamentos, fomentar la formación de profesionales expertos en supervisión y aprovechar de mejor manera las capacidades y habilidades técnicas del resto de los Departamentos del Servicio.

Sin embargo, se considera que la propuesta debe centrarse en las direcciones de cambio definidas en CAPÍTULO 6, comprendiendo que no sólo deben cambiar los instrumentos, procedimientos y jerarquías, sino que se requiere que la institución **integre un nuevo paradigma de supervisión a su trabajo**. En caso contrario, se podría perpetuar el incumplimiento de los objetivos rectores de SENAME.

El rediseño elaborado para este trabajo se centra en los hallazgos realizados y toma como punto de partida la creación de la unidad de supervisión. Por esto, la propuesta comienza por una caracterización de las definiciones estratégicas que esta debiese tener una vez que alcance cierta estabilidad, desde las cuales se desprenden acciones más específicas y se establecen requisitos para su correcto funcionamiento.

7. 2. 1. Caracterización de la nueva unidad de supervisión

Se proponen las siguientes definiciones estratégicas para la nueva Unidad de Supervisión, que deberían ser validadas con el equipo de trabajo⁴⁰ de la nueva unidad antes de su puesta en marcha:

⁴⁰ Al menos a nivel de jefatura y colaboradores

Misión

Supervisar la ejecución programática que tanto el Servicio Nacional de Menores como sus organismos colaboradores realizan, velando por la promoción, protección y restitución de derechos de niños, niñas y adolescentes vulnerados/as, así como a la responsabilización y reinserción social de los adolescentes infractores/as de la ley.

Visión

Garantizar el cumplimiento de los objetivos de la oferta programática de SENAME, tanto de ejecución directa como delegada en organismos colaboradores, a través de la supervisión y el acompañamiento oportunos.

Objetivos estratégicos

El objetivo estratégico rector para la nueva unidad debiese ser el mismo que se plantea en materia de supervisión para la institución:

*Supervisar tanto el cuidado de los niños/as y adolescentes atendidos en la oferta del servicio, como a su vez hacer uso eficiente de los recursos disponibles, **a fin de mejorar la calidad de las prestaciones dando cumplimiento a los estándares establecidos por el servicio**, en concordancia con mandatos legales aprobados por el Estado de Chile.*

En base a ello y al cumplimiento de la misión de la nueva unidad, se proponen los siguientes sub-objetivos estratégicos

1. Verificar el cumplimiento de los objetivos declarados por los proyectos (sub-objetivo central)
2. Asegurar la transparencia y comunicación de resultados entre los proyectos y SENAME.
3. Favorecer la **atención oportuna de situaciones de riesgo o vulnerabilidad** al interior de proyectos.
4. Favorecer **ambientes de colaboración** entre los equipos técnicos de SENAME, para la superación de dificultades y problemas de la ejecución programática.

Valores

1. Probidad y transparencia
2. Trabajo oportuno
3. Justicia y verdad
4. Mejora y superación

Una buena supervisión debe ser capaz de capturar de manera realista y oportuna lo que ocurre en los proyectos, realizar una evaluación y desencadenar o favorecer las acciones necesarias para superar las situaciones que estén por debajo del cumplimiento de los objetivos de los mismos.

El mayor recurso, por tanto, es la **información que se obtiene** desde los proyectos y la que es comunicada tanto dentro de la misma unidad de supervisión como hacia otras entidades de SENAME o los proyectos para la superación de falencias y/o la acción preventiva. Considerando esto, **los supervisores también se convierten en un factor fundamental**, crítico, para el funcionamiento adecuado del proceso.

Con esto, se identifican los siguientes macro procesos ligados a los objetivos estratégicos previamente definidos, todos los cuales se hacen parte de la revisión permanente y la mejora continua (Ilustración 20):

Ilustración 20. Macro procesos de la nueva unidad de supervisión, según objetivos estratégicos

Objetivo estratégico rector	Supervisar tanto el cuidado de los niños/as y adolescentes atendidos en la oferta del servicio, como a su vez hacer uso eficiente de los recursos disponibles, a fin de mejorar la calidad de las prestaciones dando cumplimiento a los estándares establecidos por el servicio, en concordancia con mandatos legales aprobados por el Estado de Chile.			
Objetivo estratégico	Verificar el cumplimiento de los objetivos declarados por los proyectos (central)	Asegurar la transparencia y comunicación de resultados entre los proyectos y SENAME	Favorecer la atención oportuna de situaciones de riesgo o vulnerabilidad al interior de los proyectos	Favorecer ambientes de colaboración entre los equipos técnicos de SENAME.
Macroproceso relacionado	Supervisión	Revisión plataformas informáticas	Supervisión, incluyendo análisis de datos.	Encuentro y comunicación
	Revisión permanente / mejora continua			

Fuente: Elaboración propia (empleando Piktochart).

7. 2. 2. Caracterización del nuevo sistema de supervisión

El nuevo sistema de supervisión debe ser dinámico y responder a la heterogeneidad de los proyectos. En esa línea, se podría caracterizar el desempeño de los proyectos a través de perfiles de riesgo⁴¹, que permitan distinguir la propensión a no cumplir con los estándares debidos y establecer requerimientos de supervisión acordes con ello⁴².

Se considera que cada proyecto, según sus características estables, tales como su ubicación geográfica, cantidad de plazas, cantidad de profesionales, línea de acción, entre otros aspectos, tendrá un nivel de riesgo basal o inherente.

Asimismo, el desempeño de los proyectos en las últimas supervisiones podría considerarse dentro de una componente temporal de riesgo. Así, la ecuación de $Riesgo_{i,t}$ para un proyecto i en el periodo t quedaría como sigue:

$$Riesgo_{basal_{i,t}} = F(\text{Características del proyecto}, \text{resultados últimas supervisiones})$$

⁴¹ Otras consideraciones respecto a la gestión del riesgo son abordadas en profundidad en el punto 7. 4.

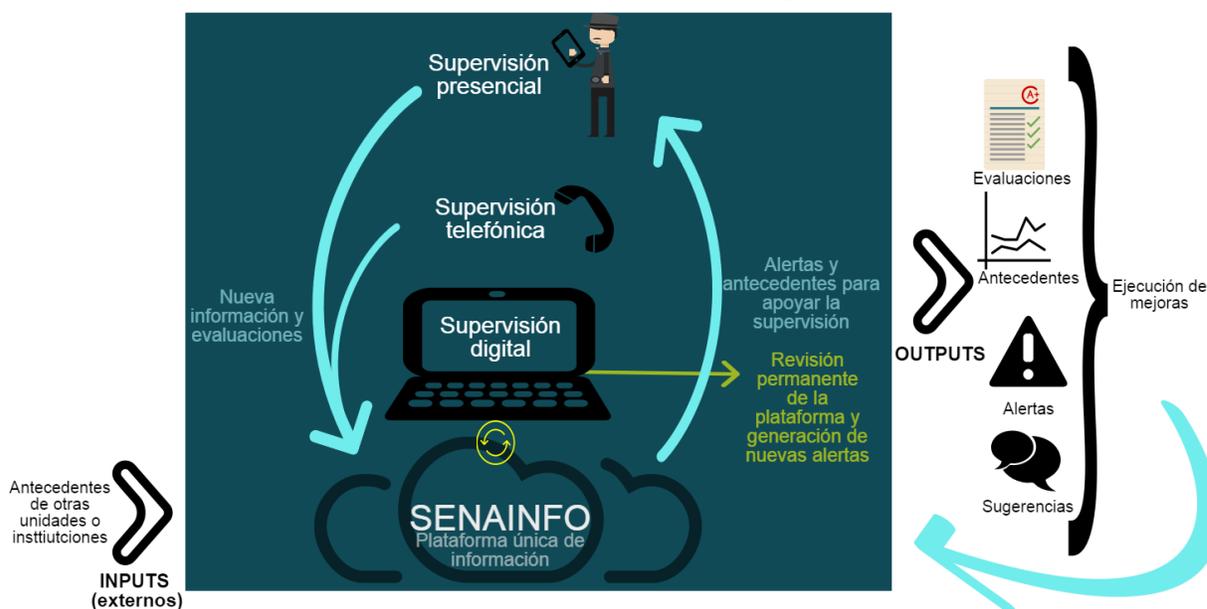
⁴² Paralelamente, existe el riesgo residual de que el Servicio no detecte oportunamente las acciones de los proyectos que debiese prevenir para velar por el cumplimiento de sus objetivos. Dicho riesgo es el que se trata de minimizar a lo largo de todo este trabajo.

Donde F es una función que, dadas las características estables y variables de un proyecto, indica la probabilidad de riesgo de un proyecto. Para determinar específicamente la función F , SENAME podría basarse en estudios econométricos de los resultados de supervisión históricos de sus proyectos y la opinión de equipos expertos en supervisión (método de Delphi).

Así, SENAME debería considerar como un input al sistema el riesgo basal de cada proyecto y establecer mecanismos de control coherentes a él, quedando un riesgo residual lo más bajo posible (mientras mejor es el mecanismo de control para el riesgo basal, menos riesgo residual debiese haber sobre la probabilidad de mal desempeño).

Respecto al nuevo sistema de supervisión, se propone que los procesos que ésta lleve a cabo sigan la estructura propuesta en la Ilustración 21, comprendiendo que ésta se aplicaría de forma circular, donde cada evaluación o resultado es un insumo para la supervisión siguiente, o mejor dicho, para la supervisión global:

Ilustración 21. Proceso de supervisión, según niveles



Fuente: Elaboración propia (empleando Piktochart)

Con este rediseño, la supervisión tomaría toda la información disponible como input, incorporándola en una plataforma única⁴³. La revisión de inputs (supervisión digital) entregaría señales y directrices para la realización de supervisiones más profundas, ya sea por vía telefónica o por vía presencial. Los tres tipos de supervisión nutrirían la misma base de datos disponible, sirviendo de antecedentes para la ejecución de medidas y la acción preventiva (o reparadora, en el peor de los casos)⁴⁴, así como futuras supervisiones.

⁴³ Representada por SENAINFO, que ya cuenta con una base de datos de los NNA atendidos y los proyectos.

⁴⁴ Los inputs externos son aquellos entregados por otras unidades o instituciones, como Tribunales de Familia o los mismos proyectos, que ingresarían directa o indirectamente (gracias al trabajo de personal

Como macro proceso, la supervisión también entregaría antecedentes, alertas y sugerencias a otras unidades del Servicio y/o a los proyectos, para que elaboren medidas preventivas o de recuperación para hacer frente a los hallazgos de la unidad.

La existencia de tres formatos de supervisión (digital, telefónica y presencial) permitiría contar con más fuentes de información, sin que necesariamente aumente el tiempo u otros recursos destinados al proceso, sobre todo para el caso de proyectos en regiones aisladas.

También permitiría adaptar el proceso de supervisión a los distintos niveles de riesgo de los proyectos: Un proyecto que tenga menos riesgo podría tener menos supervisiones presenciales, manteniendo un control riguroso por vía digital y telefónica; favoreciendo la realización de visitas a proyectos con mayores dificultades.

La supervisión digital podría incluir fichas de autodiagnóstico de los organismos colaboradores respecto a sus proyectos, como se sugiere en la propuesta realizada por el Departamento de Planificación. Sin embargo, no se identifica dicho punto como un factor crítico de éxito del rediseño, sino más bien, el aprovechamiento de información que ya existe en el proceso actual, y que no es considerada de manera sistemática.

Además de la distinción por formatos de supervisión, se propone una división según tipo de supervisión, basándose en la gestión del riesgo:

- Supervisiones programadas
- Supervisiones extraordinarias

Cada proyecto tendrá una periodicidad establecida para la ejecución de supervisiones de cada formato, a lo que se llama supervisiones programadas. Se delega a SENAME la determinación de la periodicidad de cada formato de supervisión según el nivel de riesgo. No obstante lo anterior, se sugiere que la supervisión digital sea lo más automatizada posible, entregando alertas al personal.

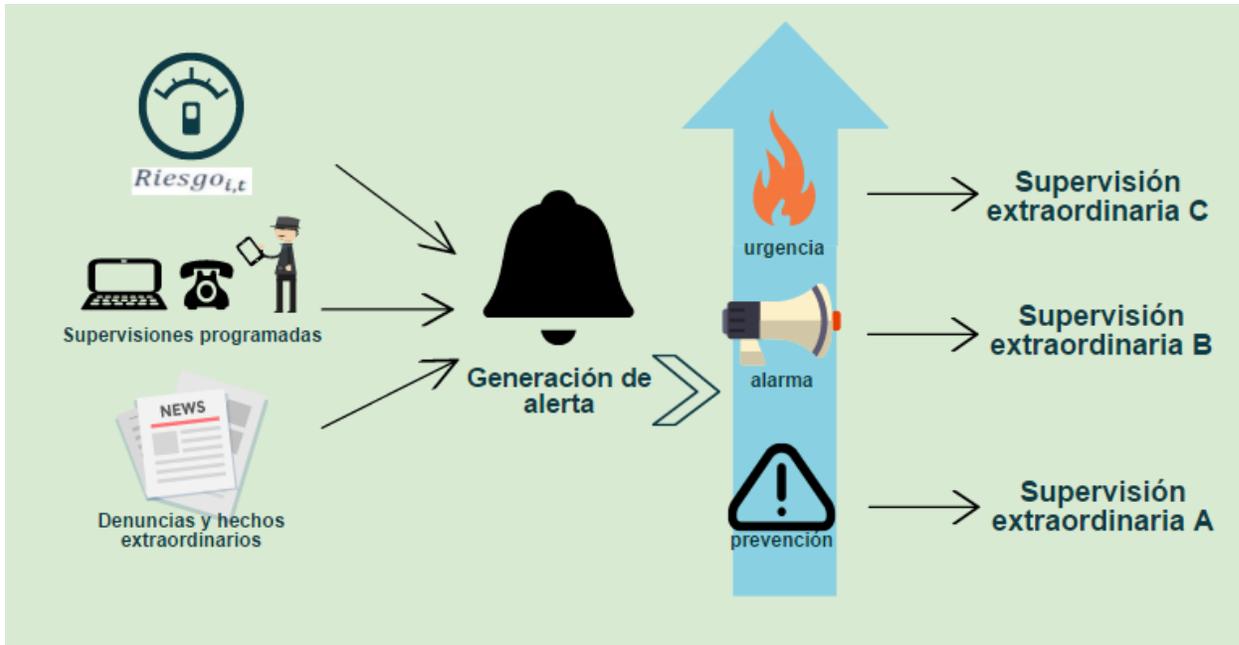
En el caso de la supervisión telefónica, la frecuencia debiese ser menor a la digital, dando espacio a los proyectos a entregar antecedentes adicionales o plantear inquietudes. Las visitas presenciales debiesen ser las menos frecuentes, priorizando las supervisiones a proyectos más riesgosos y dejando espacio para la realización de supervisiones extraordinarias en caso de alertas.

Las alertas deberían ser de distinto nivel (por ejemplo: prevención, alarma, urgencia, siendo esta última la de mayor gravedad) y ser generadas desde tres fuentes:

- a) Nivel de riesgo $Riesgo_{i,t}$
- b) Resultados de supervisión (programada) digital, telefónica o presencial
- c) Denuncias o hechos extraordinarios

de SENAME) a la plataforma SENAINFO. Las supervisiones entregarían inputs internos, ya que son levantados por la misma unidad.

Ilustración 22. Generación de alertas de supervisión



Fuente: Elaboración propia (empleando Piktochart)

Según el nivel de alerta, se desencadenaría una supervisión extraordinaria de un determinado formato (digital, telefónica o presencial, que fueron representadas por las letras A, B y C en la Ilustración 22, para no vincularlas a un formato en particular), la que sería ejecutada sin previo aviso a los proyectos. La realización de una supervisión extraordinaria modificaría la calendarización de las supervisiones programadas.

Cabe destacar que el nivel de riesgo de un proyecto es sólo una de las tres fuentes de alerta del sistema propuesto, dando la posibilidad a los equipos de supervisión de intervenir en dicho sistema. Sin embargo, los proyectos riesgosos debiesen tener (sin falta) supervisiones extraordinarias, disminuyendo la probabilidad de que los proyectos finjan un mejor desempeño del que realmente tienen.

A continuación, se presentan algunos puntos más específicos del proceso.

7. 2. 2. 1. Senainfo y tecnologías involucradas

Además de ser la plataforma que permita acceder a una base de datos integrada, Senainfo también sería el lugar donde los supervisores ingresen las observaciones realizadas sobre los proyectos, evaluaciones y sugerencias de mejora. De esta manera, en la misma plataforma se agruparían tanto los inputs como los outputs del proceso, como se adelantaba en el punto anterior.

Para fomentar la mejora continua y los ambientes de colaboración (tercer objetivo estratégico), se sugiere que todos los supervisores tengan acceso a la plataforma, pudiendo obtener antecedentes de cualquier proyecto, inclusive de aquellos que ellos no supervisan.

Como se declara en la sección 7. 1. el departamento de Planificación y Control de Gestión propone la incorporación de dispositivos portátiles para las supervisiones en terreno. Se acoge la propuesta por su aporte de valor al proceso, en cuanto a la disminución de tiempos involucrados en el traspaso de información.

Asimismo, su uso facilitaría la preparación de las visitas, permitiendo a los supervisores acceder in situ a la información del proyecto o a una pauta de supervisión que pueden preparar antes de la realización de la misma. El mismo dispositivo, por otra parte, permitiría contar con material audiovisual para apoyar el análisis de resultados.

Sin embargo, el uso de tablets tiene desventajas, que se abordan en la gestión de riesgos, tales como la necesidad de hacerles mantención, de realizar un proceso de adaptación del personal a las mismas y la posibilidad de robos o asaltos a los supervisores. Por ello, la medida podría resultar impopular frente al personal de supervisión, y su incorporación deberá realizarse de manera cautelosa⁴⁵,

Para responder a la falta de análisis de aspectos cualitativos, se sugiere emplear herramientas de Datamining⁴⁶, para sintetizar y gestionar las conclusiones más relevantes de los comentarios añadidos por los supervisores, detectando comportamientos comunes entre proyectos a lo largo del tiempo.

Suponiendo que esto requiere un equipo más especializado en tecnologías de información, se sugiere la incorporación de un sistema de clasificación de comentarios hecha por el mismo supervisor. Básicamente, en cada informe se mantendría el espacio para comentarios y conclusiones finales (como existe hoy), añadiendo una grilla de clasificación del comentario, como se observa a continuación (Ilustración 23):

Ilustración 23. Propuesta de clasificación de comentarios

BASE DE DATOS NACIONAL
SENAINFO

SENAME

Comentarios acerca de la supervisión

Comentario 1

	1	2	3	4	5	
No es grave	<input type="radio"/>	Es muy grave				
No es urgente	<input type="radio"/>	Es muy urgente				

Indica las unidades que debieran recibir este comentario

- UPRODE
- UADOP
- UJJ
- Unidad financiera
- Departamento de planificación y control de gestión
- Otro: _____

+ Añadir comentario sobre la supervisión realizada

Comentarios acerca del

Fuente: Elaboración propia (empleando Piktochart)

⁴⁵ Evitando su uso en caso de visitas a proyectos en zonas más peligrosas, por ejemplo.

⁴⁶ El datamining (o minería de datos) es el proceso o conjunto de tecnologías y disciplinas que se emplean para explorar grandes bases de datos, en la búsqueda de patrones o tendencias tras el comportamiento de la información analizada.

En el ejemplo, se propone una sección donde completar comentarios que pueden ser clasificados por su nivel de gravedad y nivel de urgencia. La propuesta considera que los supervisores separen los comentarios que desean realizar, en lugar de tener un único campo donde hacer observaciones.

Considerando que todo el Servicio tendría acceso a esta plataforma, cada comentario debiese poder ser compartido con otra(s) unidad(es). Por ejemplo, deberían poder añadirse comentarios para:

- La evaluación anual del proyecto o del organismo colaborador
- La preparación de nuevos concursos públicos para proyectos SENAME
- La evaluación de la oferta
- Mejorar la plataforma Senainfo en general

Así, la unidad de estudios, los equipos técnicos responsables de la evaluación de la oferta, los equipos informáticos, entre otros, contarían con información respecto a prácticas de uso y otros aspectos para la mejora continua del sistema en su conjunto.

La plataforma también debería permitir el análisis de resultados según distintos niveles de agregación, de manera similar a las tablas dinámicas que se pueden realizar con Microsoft Excel. Esto contribuiría a las evaluaciones regionales y nacionales, donde actualmente se pierde información relevante a la hora de completar la matriz de Información que mensualmente preparan algunos departamentos.

Junto con el análisis agregado o desagregado de resultados, es crucial que la plataforma permita cruzar información de cada proyecto con la de los NNA que estos atienden. Al respecto, se sugiere considerar indicadores vinculados a las intervenciones, su asistencia a clases, participación de la familia, visitas al médico, entre otros factores dinámicos, junto a antecedentes iniciales como su historial con SENAME, fecha de ingreso a los proyectos, entre otros.

SENAINFO debiese apoyar fuertemente la programación de visitas y la realización de alertas. Cada supervisor recibiría una notificación antes de la realización de una supervisión, de modo que pueda prepararla de forma adecuada, apoyado por el equipo de supervisión, y siguiendo la pauta que la misma plataforma facilite para estos fines.

7. 2. 2. 2. Distinción entre supervisores y división por departamentos

El departamento de Planificación y Control de Gestión propone la existencia de supervisores trainee y seniors para la fiscalización y asesoría, respectivamente.

Se estima que esta distinción es conveniente, pues permite despejar posibles vicios vinculados a que una misma persona asesore y evalúe. En efecto, las supervisiones programadas, podrían ser realizadas por supervisores trainee, mientras que las supervisiones extraordinarias ante casos de alerta debiesen ser tratadas por equipos de supervisores trainee, acompañados por un supervisor senior. Estas propuestas se grafican en la Ilustración 24:

Ilustración 24. Distribución de tareas entre supervisores



Fuente: Elaboración propia (empleando Piktochart)

La propuesta de SENAME considera 16 supervisores seniors. Bajo este supuesto, cada supervisor tendría, en promedio, 89 proyectos a su cargo. Sin embargo, considerando un mínimo de un supervisor senior por región, el número aumenta considerablemente para algunas regiones, dificultando el acompañamiento y la asesoría.

7. 2. 2. 3. Aspectos y ámbitos de supervisión

Pese a las diferencias entre la supervisión de los distintos departamentos, se podrían distinguir cinco áreas comunes entre todos ellos, como se observa en la Tabla 3.

Tabla 3. Propuesta de clasificación por áreas

Áreas	Aspectos asociados
Condiciones básicas para la atención e intervención	Satisfacción de derechos de provisión
	Características y condiciones del inmueble
	Equipamiento y seguridad de las dependencias
	Recursos humanos
	Salud y educación (escolar)
Procedimientos reglamentarios	Actualización antecedentes en SENAINFO
	Expedientes y documentos
Gestión técnica e intervención	Actividades formativas y educativas para la población
	Proceso de intervención del NNA y su familia
	Prestaciones subprogramas
	Planificación proyecto
Participación y relaciones internas	Interacciones entre los NNA
	Interacciones de los NNA con el personal
	Participación del NNA en su proceso de intervención
	Participación familiar
Hechos extraordinarios	Aplicación de circulares 2308/ 2309
	Situaciones de violencia

Fuente: Elaboración propia, en base a informes actuales de supervisión

Para abordar adecuadamente la complejidad de las intervenciones, las supervisiones de tipo presencial debiesen abordar siempre la gestión técnica, intervención y participación, que se vinculan directamente con la evolución de los NNA y la promoción de derechos. La mirada sobre estos ámbitos debería darse desde un enfoque causa-efecto y de tratamiento en red, tomando como insumos para dicha evaluación tanto los indicadores de los NNA como de los proyectos.

Las condiciones básicas, en cambio, podrían tener una revisión más esporádica, salvo que en las entrevistas a los NNA y la revisión de las áreas principales se detecten problemas de origen en dichas áreas (por ejemplo, si se observan peleas entre los NNA debido a condiciones materiales no resueltas, como el hacinamiento).

Otras áreas, en cambio, pasarían a tener una revisión puramente digital, aliviando la carga para los supervisores durante las visitas.

Tanto la decisión respecto a los ámbitos y descriptores, como la determinación de los indicadores a emplear, quedan en manos del equipo de la nueva unidad. Sin embargo, los descriptores deben ser contruidos de modo tal que se distinga entre aquellos de realización y de calidad o nivel de cumplimiento⁴⁷, contribuyendo a la ejecución de planes de acción.

Según la relevancia de cada descriptor, las fallas de realización o de nivel de cumplimiento podrán levantar distintos niveles de alerta. Se sugiere que existan requisitos de periodicidad para todos los descriptores, pero que no sea obligatoria la revisión de todos los descriptores de un mismo ámbito o área en cada supervisión, como ocurre actualmente.

7. 2. 2. 4. Indicadores sugeridos

Para analizar los resultados vinculados a los ámbitos de gestión técnica e intervención y los de participación, se sugiere la consideración de indicadores de eficacia en los productos y en los resultados intermedios, que señalan el grado de cumplimiento de los objetivos; y algunos de calidad, ya sean de medición indirecta (a través de la observación de atributos y características) como directa (considerando la opinión de los NNA o su entorno). Para esto, tanto los organismos colaboradores como el sistema de supervisión y los departamentos técnicos, deben tener claridad respecto a las metas y objetivos de las intervenciones.

Los factores asociados a aspectos financieros debiesen ser evaluados mediante indicadores de eficiencia y/o de economía.

Por otra parte, se considera que los descriptores vinculados a condiciones básicas, que serían supervisados menos veces comparativamente hablando, debiesen tener

⁴⁷ Los informes actuales incluyen descriptores del tipo “Alimentación”, donde se evalúa al mismo tiempo si se han entregado las minutas respectivas y si estas han cumplido con los estándares de calidad (aporte nutricional, oportunidad, entre otros).

mayores niveles de **exigencia**. Vale decir, si un proyecto no cumple con condiciones básicas, debiese aumentar considerablemente su nivel de riesgo.

7. 2. 2. 5. Equipo de estudio

El trabajo de la unidad debería estar apoyado por un equipo de estudio, que pueda emplear los antecedentes recabados para la mejora del sistema.

El equipo debiese tener conocimientos econométricos y de datamining y trabajar estrechamente con los supervisores, de modo de actualizar los sistemas de alerta para predecir mejor las problemáticas en la ejecución programática, modificar los descriptores, la periodicidad de las visitas o las clasificaciones de riesgo de los programas, entre otros factores.

7. 2. 2. 6. Aspectos a definir por la unidad de supervisión:

Como se señala en algunos de los apartados, es necesario que el Servicio Nacional de Menores realice estudios más acabados, contando con los resultados de las actuales supervisiones (no facilitados para este trabajo de título) y con el acuerdo de su equipo de profesionales, de modo de determinar:

- Ámbitos de supervisión
- Descriptores a emplear y características de los nuevos informes de supervisión
- Escalas de evaluación para cada descriptor, así como su nivel de importancia y priorización
- Clasificaciones y niveles de riesgo, junto a la forma de construir los indicadores de riesgo basal
- Periodicidad de las supervisiones de cada formato, según nivel de riesgo y tipo de proyecto

7. 3. Implementación y gestión del cambio

Para implementar el sistema propuesto, deberá existir una fase de preparación e implementación previa. Considerando la magnitud de los cambios y las tareas previas a su implementación, se espera que esto no ocurra antes de un año.

Se identifican las fases que se observan en la Ilustración 25, dentro de las cuales se realizarían revisiones e iteraciones (reflejadas en las flechas circulares): Preparación, que incluye las tareas a definir por SENAME, implementación, con la puesta en marcha del nuevo proceso, y de estabilidad, cuando se haya concluido la fase de implementación en todo el Servicio y no se incorporen modificaciones mayores al mismo.

Transversal a las fases definidas estará el trabajo en gestión del cambio, que se detalla en el siguiente apartado de este título (7. 3.).

Ilustración 25. Fases para el rediseño propuesto



Fuente: Elaboración propia (empleando Piktochart)

En la fase 1, la gestión del cambio⁴⁸ deberá ser protagonista. El personal involucrado en los cambios a implementar deberá comprender y compartir la necesidad desde la que surge el rediseño, además de la propuesta de mejora a implementar.

Asimismo, se deben validar los formatos de supervisión definidos, el uso de dispositivos portátiles y los puntos señalados en la sección 7. 2. 2. 6.

En la fase 2 se debe optar por una política de implementación que favorezca la retroalimentación respecto al funcionamiento del nuevo sistema y, por otra parte, los elementos de gestión del cambio que se detallarán en el siguiente apartado. Considerando ambos aspectos, se estima que sería más conveniente comenzar a implementar el sistema en las regiones con menos proyectos en ejecución, de modo de disminuir los costos de coordinación interna y hacer un seguimiento adecuado.

También se recomienda implementar primero las mejoras que tengan mayor probabilidad de éxito, para transmitir al equipo el valor del cambio propuesto desde un inicio. Por ejemplo, disminuir la cantidad de ámbitos a supervisar presencialmente o delegar las tareas administrativas que hoy ejecutan los supervisores en el personal correspondiente. Factores como el trabajo en equipo, el cambio de área y jerarquía, o la división entre supervisores trainee y senior, podrían resultar más complejos de implementar.

Finalmente, la fase 3 comenzaría una vez que la totalidad del sistema haya sido modificado y todos los proyectos cuenten con al menos dos supervisiones de cada formato ya realizadas. Que el sistema alcance estabilidad no significa que deje de ser dinámico o que no considere la mejora continua de las actividades y procesos, más bien, se considera que ha dejado de transitar desde el estado anterior al propuesto.

⁴⁸ Lo que se profundiza en el punto 7. 3. 1.

7. 3. 1. Gestión del cambio

El proceso de implementación deberá considerar al equipo de supervisores como una pieza clave del cambio, entendiendo que son ellos quienes deberán vivir el cambio de paradigma al interior de la institución y adaptarse a las modificaciones⁴⁹.

En su estudio sobre los cambios organizacionales en el sector privado y público, Raineri⁵⁰ identifica tres perspectivas para enfrentar la modernización del Estado desde los recursos humanos: primero, un enfoque económico, donde los incentivos priman a la hora de cambiar comportamientos (al que se enfrentan estudios que determinan que dichos incentivos no son suficientes si se desean cambios efectivos y permanentes); un enfoque centrado en las ciencias administrativas, que señala que hace falta modificar las funciones básicas de administración de recursos humanos para obtener comportamientos más eficientes, y un tercer enfoque que se concentra en el análisis de aspectos psicosociales del comportamiento humano en organizaciones.

Basándose en la complementariedad de estos enfoques, el autor se preocupa de estudiar la cultura organizacional y los cambios que deben generarse en ella para implementar de forma estable los cambios en los procesos y sistemas. Citando a autores como Keidel, Kotter y Sclesinger, Dauphinais y Pederson, entre otros, el autor identifica la necesidad de considerar los siguientes factores:

- Incorporación y preparación de las personas que trabajan en la organización a este proceso
- Mostrar que los nuevos objetivos y condiciones de trabajo resultarán en beneficios para ellos, los “clientes” y la organización
- Entregar las herramientas conceptuales y tecnológicas para poder ejecutar las nuevas tareas con eficiencia

En el caso de SENAME, tanto la identificación de las problemáticas como la propuesta de cambio surgen de una unidad externa a las que actualmente ejecutan el proceso, por lo que en la fase de diagnóstico y concepción del cambio no se cumple con el primer factor identificado por el autor. En este sentido, sólo se podría trabajar en los puntos siguientes, respecto a la venta del nuevo sistema y la entrega de herramientas para la ejecución de nuevas tareas.

Por su parte, Jhon Kotter señala ocho pasos clave para la implementación de cambios en las organizaciones:

1. Crear un sentido de urgencia
2. Construir una “coalición conductora” o un equipo de trabajo
3. Construir una visión estratégica e iniciativas
4. Formar un equipo de trabajo y aliados

⁴⁹ Autores como Kotter y Shlesinger señalan que las personas suelen ser los principales obstáculos para generar procesos de cambio exitoso en las organizaciones. Raineri señala factores como la falta de motivación, temores, resistencias, luchas de poder, sabotaje, incentivos perversos, conflictos de intereses, falta de participación, entre otros.

⁵⁰ En “Creencias y cambio organizacional en los sectores público y privado” (Raineri, 1998)

5. Facultar a otros para actuar
6. Generar éxitos a corto plazo
7. Sostener los esfuerzos
8. Instituir el cambio

Considerando a ambos autores, se recomienda trabajar durante las tres etapas junto con el equipo de supervisores, coordinadores y responsables de los equipos técnicos que actualmente están involucrados en el proceso de supervisión, en actividades como las que se observan en la Ilustración 26:

Ilustración 26. Gestión del cambio a lo largo de las distintas fases del rediseño



Fuente: Elaboración propia (empleando Piktochart)

La primera fase es más intensiva en trabajo con el equipo de supervisores, pues en ella se debe transmitir la importancia de implementar un rediseño. Asimismo, se deben resolver los aspectos que quedan pendientes, como el análisis sobre los descriptores a considerar, sus escalas de evaluación o la periodicidad de las supervisiones.

También será fundamental manifestar qué es lo que cambiará y lo que no, para transmitir seguridad al equipo. El rediseño no debería contemplar despidos ni pérdidas de beneficios para los trabajadores. Es más, hay factores que los beneficiarán directamente, tales como la disminución de la carga de trabajo, el ahorro en tiempos de viaje o la eliminación de tareas duplicadas, junto al aumento de los canales efectivos para transmitir sus puntos de vista. Los supervisores también serán quienes opinarán acerca de la usabilidad de la plataforma Senainfo.

Previo a todos los elementos señalados, se deben reasignar tareas al interior de los equipos técnicos, dando espacio a las reuniones, capacitaciones y encuentros que sean necesarios para transmitir las ideas señaladas.

Durante la implementación, las mayores tareas en gestión del cambio serán las de comunicar y destacar los avances obtenidos y las ventajas que empieza a mostrar el

nuevo sistema. Asimismo, se deberán fortalecer los canales de retroalimentación con los que contarán para opinar respecto a las implementaciones.

En la etapa estable deberán existir actividades de acompañamiento y reforzamiento de las buenas prácticas, así como otras de control e incentivos, de modo que no decaiga el espíritu de trabajo en equipo y retroalimentación necesarios.

Se recomienda que la gestión del cambio esté apoyada por psicólogos laborales, que se hayan especializado en procesos de cambio organizacional.

7. 4. Gestión del riesgo⁵¹

A continuación, se presentan aspectos relevantes en materia de gestión del riesgo, que se recomienda sean tomados en cuenta por SENAME al momento de diseñar los aspectos más operacionales y tácticos del nuevo sistema de supervisión y su orgánica. En particular, en este caso el riesgo es que los proyectos tengan un desempeño inadecuado a los objetivos de licitación y que la unidad de supervisión no lo identifique de manera oportuna.

En este caso, se puede hablar de riesgos externos, vinculados al funcionamiento de los proyectos, y de riesgos internos, vinculados principalmente al correcto funcionamiento de las tecnologías a implementar, la cultura organizacional y la gestión de recursos humanos a la hora de supervisar. El detalle con los distintos tipos de riesgos que podrían observarse en cada fase del rediseño se puede observar en Anexo 5, quedando a SENAME la tarea de estudiar su probabilidad de ocurrencia y acciones específicas para enfrentarlos.

Como se trata de un nuevo sistema, a la hora de comenzar a implementar el nuevo sistema podría darse el rechazo por parte del personal, que aumentaría los incentivos para vulnerarlo o boicotearlo, por lo que es clave incorporarlos al proceso de preparación. También debe haber un compromiso real de parte de la institución con el rediseño, de modo de destinar los recursos que sean necesarios para implementarlo y sostenerlo.

Por otra parte, The Institute of Internal Auditors propone un modelo de tres líneas de defensa para los procesos de gestión de riesgos. En la primera estarían las medidas de control interno de los equipos y controles de gerencia; en segunda línea, se ubicarían las funciones de gestión de riesgos y cumplimiento, con el monitoreo de la implementación de prácticas y otro para riesgos; mientras en tercera línea están los departamentos de Auditoría.

En el caso de SENAME, las líneas de defensa podrían ordenarse de la siguiente forma:

- Primera línea de defensa: Trabajo en equipo de los supervisores, permitiendo la auto e inter regulación del personal; así como la acción de supervisores senior,

⁵¹ En esta sección se emplean recomendaciones de la Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO) y de The Institute of Internal Auditors para la gestión de riesgos.

asesores de los departamentos técnicos, entre otros, que al interactuar directamente con la información levantada por los supervisores podrán detectar tempranamente posibles riesgos. Asimismo, cada actor puede declarar sugerencias y problemáticas, desencadenando acciones paliativas.

- Segunda línea de defensa: El equipo de preparación e implementación, junto al Departamento de Planificación y Control de Gestión, trabajarían desde esta línea, ya que realizarían el monitoreo de riesgos y el perfeccionamiento de instrumentos y metodologías.
- Tercera línea: A cargo del departamento de Auditoría de SENAME.

7. 5. Evaluación de la propuesta de rediseño

Existen dificultades respecto a la medición de resultados y evaluación de la propuesta realizada, considerando que muchas de las problemáticas detectadas no son mensurables y existen antecedentes que no han sido del todo validados.

Sin embargo, existen algunos indicadores que podrían ayudar a evaluar aspectos específicos respecto al rediseño, la mayoría de los cuales cuenta con una línea base de comparación gracias al informe elaborado por la Unidad de Calidad, tales como:

- Tiempos de viaje involucrados en la supervisión
- Porcentaje de tiempo dedicado por los supervisores a tareas no vinculadas a la supervisión
- Cantidad de hechos críticos reiterados por proyecto

Por otra parte, hay algunos datos que pueden obtenerse mediante encuestas a los supervisores o la revisión de bases de dato actuales mientras todavía se ejecuta el modelo actual, de modo de contar con una línea de base para comparar con los resultados futuros:

- Tiempo destinado a la preparación de visitas
- Porcentaje de supervisores que realiza un proceso de preparación de visitas, o bien, porcentaje de visitas que fueron preparadas
- Tiempo destinado a la digitalización de información
- Tiempo dedicado al análisis de casos, por supervisor
- Cantidad de casos analizados por proyecto
- Porcentaje de informes efectivamente revisados por los coordinadores
- Cantidad de proyectos supervisados por profesional
- Nivel de satisfacción de los directores de proyecto con los informes recibidos
- Nivel de satisfacción de los directores de proyecto con las visitas de los supervisores

El supuesto detrás de estos indicadores es que la disminución del tiempo dedicado a tareas extraordinarias (o que no agregan valor de manera directa al proceso) implicaría una mayor disponibilidad de tiempo del personal a un seguimiento más acucioso de sus tareas de supervisión. Asimismo, se habla del nivel de satisfacción de los proyectos,

bajo el supuesto de que el rediseño debería contribuir a salir de la lógica de fiscalización y control, en favor de un modelo de acompañamiento.

En el largo plazo, suponiendo que la supervisión ha sido implementada efectivamente como un sistema integrado, se podría evaluar la satisfacción de los NNA atendidos y/o de sus familias respecto a las intervenciones realizadas, el trato recibido, entre otros factores. También, se podría evaluar la opinión de los proyectos respecto al nivel de acompañamiento de SENAME, la cantidad de proyectos que han debido ser cerrados antes del término de los convenios de licitación, entre otros antecedentes, que dan cuenta del funcionamiento de los proyectos a nivel general.

Finalmente, a lo largo de todo el rediseño, y una vez que se alcance su estabilidad, debería medirse tanto el nivel de satisfacción del personal con la propuesta de mejora como con su trabajo. Asimismo, se debería evaluar el clima laboral y desempeño de los equipos de supervisores trainee, con el fin de mantener un ambiente colaborativo.

7. 6. Síntesis de la propuesta

La propuesta de mejora se centra en pasar desde un proceso de supervisión separado por departamentos a un sistema integral de supervisión, dependiente de la nueva unidad del mismo nombre.

Los recursos principales de este nuevo sistema son, por una parte, la información obtenida respecto al desempeño de los proyectos y, por otra, el equipo de supervisores que realiza las actividades conducentes a obtener y analizar dicha información, para desencadenar acciones que lleven a la superación de las dificultades y problemáticas.

Para el buen uso del primer recurso, se propone la implementación de Senainfo como plataforma integrada de la información disponible tanto de los NNA como de los proyectos, proveniente de fuentes externas como de los propios procesos de supervisión. Esta plataforma sería, al mismo tiempo, el lugar que almacenaría los antecedentes o inputs para la supervisión y los outputs de las mismas, contribuyendo a una concepción continua de los procesos. Junto con ello, apoyaría al trabajo interdisciplinario, el auto control y la colaboración entre los supervisores.

Senainfo como plataforma deberá considerar nuevas herramientas para el análisis de las evaluaciones y aspectos cualitativos entregados por los supervisores, permitiendo que se conviertan en insumos accesibles para toda la institución.

Respecto al cuerpo de supervisores, se fomentaría el trabajo en equipos, la división entre las tareas de fiscalización y asesoría, y la capacitación y mejora continua. La incorporación de herramientas de soporte, contribuiría a optimizar los tiempos de supervisión, dándole más espacio al personal para ejecutar su trabajo de seguimiento a los proyectos (sujeto a la adaptabilidad de las mismas a los requerimientos del personal).

Respecto al proceso de supervisión en sí mismo, este sería dividido en tres formatos: digital, telefónico y presencial. 1) El primero, fundado en el funcionamiento automático

de la plataforma Senainfo y la revisión periódica de los supervisores; 2) la supervisión telefónica, en segundo nivel; y 3) las visitas presenciales, más enfocadas en la evaluación de la gestión técnica, las intervenciones y los aspectos de participación de los proyectos. La ejecución de estas supervisiones quedaría en manos de supervisores trainee, apoyados por equipos de pares, mientras que el análisis de casos o la evaluación de proyectos más riesgosos o con alertas específicas, sería llevado en compañía de supervisores senior.

Tanto los ámbitos, como los descriptores e indicadores deberán ser re definidos por el equipo que se haga responsable del rediseño del proceso en SENAME. No obstante, deberá considerar como foco la mirada sobre los aspectos de la gestión técnica e intervención y la participación, llevando a los supervisores a hacer un análisis de causa efecto sobre los proyectos.

Todo el sistema tendría en cuenta consideraciones de gestión del riesgo. Por ello, se propone la creación de un indicador temporal de riesgo para cada proyecto, asociado a sus características intrínsecas y a su desempeño en el último tiempo, en base al cual se establecería la periodicidad de las supervisiones de cada formato.

El sistema contempla alertas de distinta urgencia o gravedad, que permitirían desencadenar procesos de supervisión extraordinarios y con personal más especializado.

Para su implementación, se requiere la incorporación activa del equipo de supervisores, que debe comprender las causas que motivan el cambio de modelo, así como compartir la visión respecto a cómo mejorar su actual funcionamiento. Asimismo, el personal contribuirá fuertemente en la fase de preparación, sentando las bases de la nueva unidad, colaborando en la construcción de instrumentos e indicadores, el diseño de la plataforma y otras consideraciones.

CAPÍTULO 8. CONCLUSIONES

Desde su creación, el Servicio Nacional de Menores se ha propuesto trabajar en la promoción, protección y restitución de derechos de niños, niñas y adolescentes (NNA) vulnerados(as) y la responsabilización y reinserción social de los adolescentes infractores(as) de la ley. Para ello, ha delegado gran parte de la ejecución programática a organismos colaboradores, haciéndose cargo de las transferencias monetarias, la fiscalización y la evaluación y desarrollo de la oferta.

Sin embargo, el actual proceso de supervisión no ha respondido adecuadamente a la complejidad del sistema que evalúa, que ha atendido a través de un proceso más bien estático y estandarizado. En dicho contexto, surge este trabajo con el objetivo proponer un **rediseño al proceso de supervisión** que SENAME realiza, con miras a la creación de la Unidad de Supervisión del Servicio y al cumplimiento de los objetivos de cada uno de sus proyectos.

Se identifican dos causas principales del incumplimiento del rol del Servicio de orientar, promover y verificar el buen desempeño de los proyectos: i) la dificultad para identificar el estado real de los proyectos y ii) el descuido del rol de asesoría y acompañamiento. Ambas macro causas se enmarcan en la ausencia de una mirada sistémica sobre los proyectos, acorde a la complejidad de los mismos e integrada con la institución.

Más específicamente, los problemas en la identificación del estado de los proyectos se vinculan a factores como la discrecionalidad del personal y sus dificultades, la estandarización de actividades, instrumentos y herramientas empleadas, la desconexión con otras áreas del Servicio y el mal manejo de la información disponible, ya sea por problemas en los instrumentos, las herramientas o los análisis realizados.

Por su parte, el descuido del rol de la asesoría y acompañamiento se vincula a la desconexión del proceso con planes de acción por parte del Servicio, la falta de tiempo del personal y la inexistencia de espacios formales para la colaboración, que afectan la mejora continua de la supervisión.

El sistema propuesto consta de la nueva unidad de supervisión, a la que pertenecerán el cuerpo de supervisores trainee y senior; los procesos de supervisión y el equipo de estudios que apoyará la mejora continua de los procesos. El objetivo estratégico al que debería responder esta unidad es *Supervisar tanto el cuidado de los niños/as y adolescentes atendidos en la oferta del servicio, como a su vez hacer uso eficiente de los recursos disponibles, a fin de mejorar la calidad de las prestaciones dando cumplimiento a los estándares establecidos por el servicio, en concordancia con mandatos legales aprobados por el Estado de Chile.*

La propuesta de contar con un sistema de supervisión permite que los hallazgos sean insumos para la mejora permanente de los proyectos, de manera articulada con el resto de las tareas y unidades del Servicio, y también los vuelve insumos para el propio sistema de supervisión. Los recursos clave de la propuesta son la información obtenida y el equipo de supervisores, que realiza las actividades conducentes a obtener y analizar dicha información, para la implementación de mejoras.

Las supervisiones deberían fundarse en la elaboración de perfiles de riesgo dinámicos para los proyectos, que consideren aspectos inherentes a los mismos y los resultados de las últimas supervisiones. En base a este perfil, se realizarían supervisiones programadas, mientras que las alertas de supervisión (divididas en tres niveles de gravedad) darían lugar a supervisiones extraordinarias. Las supervisiones podrían darse en tres formatos: i) digital, apoyada por la plataforma informática que contendría toda la información de los NNA y los proyectos (obtenida por fuentes propias y externas); ii) telefónica y iii) presencial, que sería priorizada para los casos de mayor gravedad o riesgo.

Cada proyecto estaría asignado a un supervisor trainee, apoyado por un equipo de pares y con asesoría de un supervisor senior en los casos de mayor riesgo. Los supervisores senior llevarían el proceso de asesoría, tomando como insumo el historial de supervisiones. Senainfo permitiría que toda la información sea accesible al personal, fomentando la transparencia y mejora continua, junto con la posibilidad de añadir recomendaciones a todo el Servicio, mediante la clasificación de comentarios.

Los ámbitos, descriptores e indicadores deberán ser re definidos por el equipo de SENAME, pero se sugiere enfocar la mirada sobre los aspectos de la gestión técnica e intervención y la participación, llevando a los supervisores a hacer análisis causa efecto sobre los proyectos.

Todo el sistema tendría en cuenta consideraciones de gestión del riesgo. Asimismo, la gestión del cambio se considera fundamental para el éxito de la implementación del rediseño, por lo que se requiere de un equipo de profesionales que acompañe todo el proceso de cambio, trabajando directamente con el personal que se verá afectado por el mismo.

Del trabajo realizado surgen aprendizajes relevantes, tanto respecto al funcionamiento del SENAME y la gestión pública en general, como al rediseño de procesos. Estos aprendizajes se podrían puntualizar como sigue:

1. Sobre el funcionamiento del SENAME y la gestión pública, resulta fundamental observar que, pese a que la ejecución se delegue en organismos colaboradores, es el Estado quien tiene la primera y mayor responsabilidad sobre la protección y restitución de derechos, a la que se ha comprometido a través de convenios internacionales y los principios rectores de sus instituciones.

Debido a las nuevas concepciones en materia de infancia y adolescencia, esta responsabilidad implica hacerse cargo de aspectos mucho más complejos que los que debía responder inicialmente, incorporando factores difíciles de ejecutar y evaluar, como la integración social y familiar de los NNA atendidos por la red. Así, es fundamental coordinar políticas multisectoriales y acompañar a los organismos colaboradores, facilitando los recursos necesarios para llevar a cabo las intervenciones sobre los NNA desde una lógica de acompañamiento, más que de fiscalización.

Para ello, resulta imprescindible contar con una relación fluida con los organismos ejecutores, fundada en la transparencia, aumentando los incentivos para comunicar las dificultades que estos enfrentan. Al mismo tiempo, se deben afinar las estrategias del Estado para caracterizar adecuadamente la situación de los proyectos delegados, para lo que debe considerar:

- Equipos interdisciplinarios
- Recursos que faciliten la labor del personal especializado, eliminando tareas que no aporten valor al propósito final de las supervisiones
- Personal comprometido con los propósitos del sistema en su totalidad
- Disponibilidad de la información, gestionada y analizada adecuadamente
- Implementación de mejoras integrales

En este sentido, la mayor deuda del SENAME es haber delegado su responsabilidad como garante, independientemente de la delegación de la ejecución programática. Si bien es cierto que SENAME enfrenta dificultades ambientales para ello, como la ausencia de un sistema de protección integral a la infancia o de una Ley de Protección, articulada entre distintos sectores, el servicio ha sufrido de problemas de gestión en las materias específicas en las que hoy sí podría actuar adecuadamente.

Por ejemplo, no ha hecho un adecuado uso de la información con que cuenta, ni tampoco ha trabajado apropiadamente el clima laboral para que el personal de sus distintas unidades facilite la mejora continua y se comprometa con los cambios que la institución requiere. Las dificultades enfrentadas en el desarrollo de esta investigación dan cuenta de ello, marcada por la excesiva departamentalización y el recelo a la entrega de información.

2. Respecto al rediseño de procesos, se destaca la necesidad de contar con la información relevante y la participación activa de los actores involucrados, que pueden mostrar cómo funcionan los sistemas en la práctica, más allá de lo establecido oficialmente por la organización afectada.

El hecho de que se pueda acceder (o no) a los afectados y ejecutores de los procesos, o a la información, da cuenta de las lógicas imperantes detrás de las organizaciones, de la concepción que estas hacen de sus problemáticas y de la identificación de los actores interesados en el rediseño. En este caso, la necesidad de rediseñar el proceso de supervisión surge de actores externos a las unidades ejecutoras, por lo que hay diferencias importantes en los diagnósticos y prioridades de los involucrados.

Analizado este factor inicial, es fundamental identificar adecuadamente los objetivos que se persiguen con el rediseño y orientar el levantamiento de información a dichos principios, haciendo una lectura propia de la situación actual. En este sentido, contribuye la existencia de un veedor externo a la institución, que pueda tomar una posición más neutral respecto al proceso que se investiga.

Los rediseños de procesos, concebidos desde la Ingeniería Industrial, se vinculan normalmente a la elaboración de herramientas tecnológicas que contribuyan a la eficiencia. Sin embargo, estas herramientas no son suficientes si no se considera el comportamiento organizacional y la gestión del cambio: La decisión y el éxito tras el uso de una herramienta en la ejecución de procesos pueden estar más vinculados a paradigmas de la institución que a dificultades respecto a las tecnologías en sí mismas.

En cuanto a los procesos de supervisión en sí, éstos deben considerar aspectos de la gestión del riesgo. Los procesos estandarizados de supervisión son más fáciles de vulnerar o automatizar, perdiendo la capacidad de extraer el estado real de aquello que se supervisa.

Asimismo, la heterogeneidad a la que se enfrentan las políticas públicas chilenas, tanto por las situaciones complejas a las que hacen referencia como a la diversidad que añade la distribución geográfica del país, hace imprescindible tener en cuenta consideraciones de adaptabilidad. La gestión del riesgo permite que los sistemas de supervisión respondan a estas consideraciones de forma más eficiente.

Si bien la evaluación de la propuesta queda supeditada a acciones a ejecutar por parte del SENAME, se espera la aparición de mejoras de corto plazo, como la disminución del tiempo que dedican los supervisores a tareas ajenas a la supervisión; el uso de información disponible, que permitiría mejorar los diagnósticos realizados y la anticipación de situaciones críticas ceteris paribus; la disminución de la discrecionalidad y heterogeneidad en la calidad de las supervisiones, gracias a la formalización del trabajo en equipo, y el fomento de las tareas de asesoría y acompañamiento.

En el largo plazo y suponiendo que la institución se hace cargo de las tareas pendientes, la propuesta debería contribuir en la mejora de la ejecución programática de los proyectos, promoviendo la realización de mejores intervenciones sobre los NNA del sistema.

Dado lo anterior, este trabajo cumple con los objetivos declarados, por la realización de una propuesta de rediseño que contribuiría a que el Servicio se oriente al cumplimiento de sus objetivos rectores.

CAPÍTULO 9. TRABAJOS FUTUROS

La preparación y puesta en marcha de la propuesta elaborada es el trabajo más próximo que debiese llevar a cabo la institución. Al respecto, se debería comenzar por la designación de un **equipo responsable** al interior del SENAME, que cuente con el **respaldo** de la institución y el **reconocimiento** del equipo de supervisores, que serán los principales afectados por las modificaciones.

Esto debiese conducir a la realización de estudios econométricos respecto al proceso actual de supervisión, que permitan identificar los perfiles de riesgo de los proyectos y establecer recomendaciones. Asimismo, este trabajo debe estar ligado fuertemente con disciplinas sociales, que puedan orientar la formulación de herramientas adecuadas a la evaluación de las intervenciones y el bienestar de los NNA de la red.

Luego de la preparación y puesta en marcha, el siguiente paso sería la evaluación de su implementación y un acompañamiento permanente, que responda a la necesidad de la mejora continua y el perfeccionamiento del sistema de supervisión.

Considerando el contexto de cambios en materia de infancia y adolescencia, también deberá existir un trabajo de adaptación de la propuesta a las nuevas perspectivas y políticas que surjan desde el ejecutivo. Entre los cambios previstos, podría darse la separación del sistema de Justicia Juvenil del de Protección, que pasarían a pertenecer a carteras diferentes (Ministerio de Justicia y de Desarrollo Social, respectivamente).

Estos cambios de enfoque implicarán modificaciones a la oferta programática, a las que el sistema de supervisión de cada institución también deberá adaptarse.

Escapando de los aspectos abordados directamente en este trabajo, se podría mencionar como trabajo futuro el cambio en el modelo de atención a la infancia y adolescencia, que realmente responda al enfoque de derechos y a un sistema integral de protección, como se menciona en el marco conceptual.

LISTADO DE ABREVIACIONES

Tabla 4. Listado de abreviaciones

Abreviación	Significado
CONAME	Corporación Nacional de Menores
DADOP	Departamento de Adopción
DEPRODE	Departamento de Protección y Restitución de Derechos
DJJ	Departamento de Justicia Juvenil
NNA	Niños, niñas y adolescentes
OCA	Organismo Colaborador
OPD	Oficina de Protección de Derechos
SENAME	Servicio Nacional de Menores
UADOP	Unidad de Adopción
UJJ	Unidad de Justicia Juvenil
UPRODE	Unidad de Protección de Derechos
USUFI	Unidad de Supervisión Financiera

Fuente: Elaboración propia

BIBLIOGRAFÍA

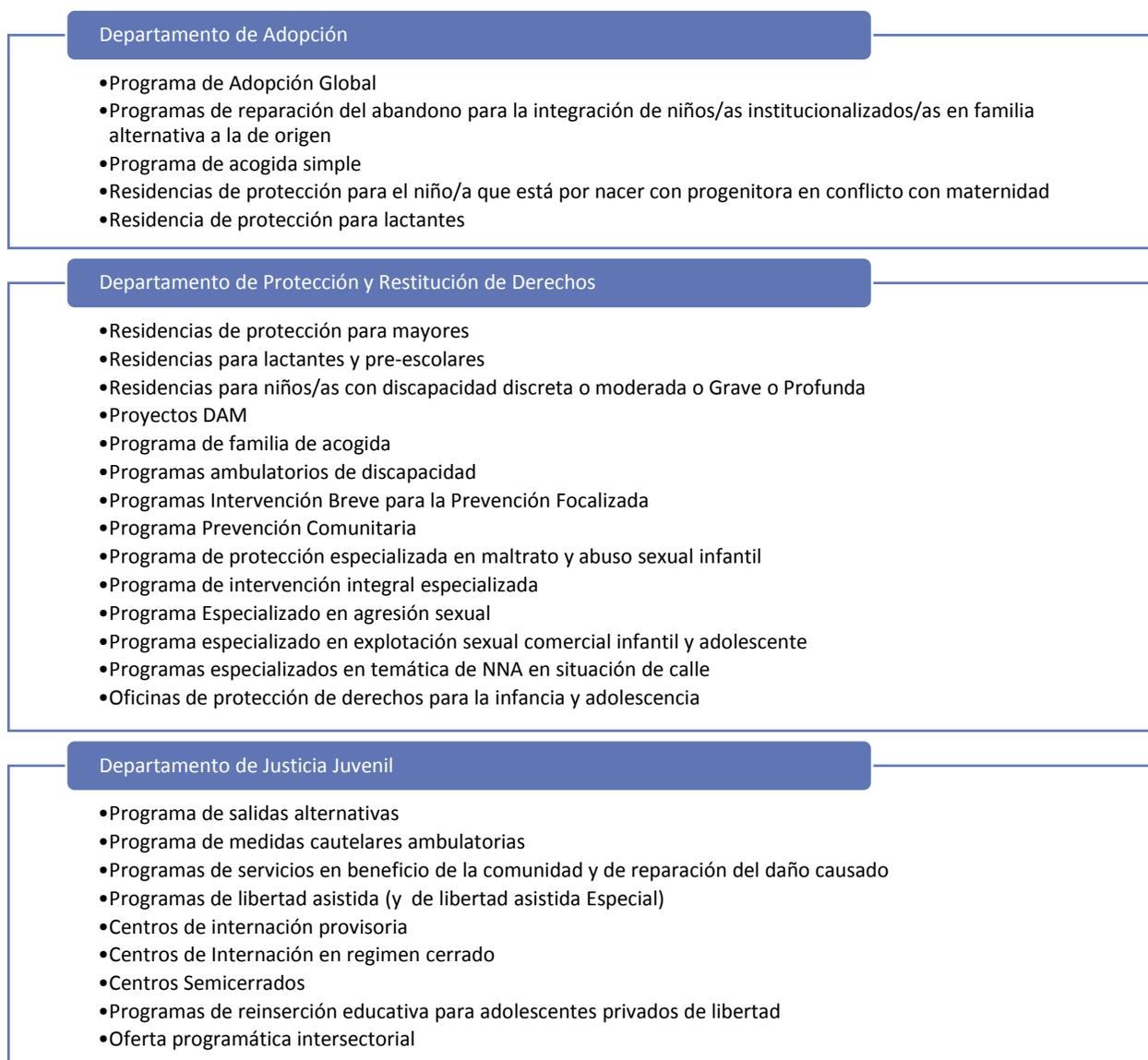
- Aldeas SOS. (s.f.). *Quiénes Somos: Transparencia financiera*. Obtenido de Sitio web de Aldeas SOS: <https://www.aldeasinfantilessos.cl/conozcanos/que-es-aldeas/transparencia-financiera>
- Andrade Guzmán, C. (2009). *Corresponsabilidad Estado - Sociedad Civil en el ámbito de las políticas públicas de infancia en situación de vulnerabilidad Social (tesis)*. Santiago.
- Andrade, M. (2014). *Documentos de trabajo OCEN y OPCION*. -: -.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (1989). Convención Internacional de los Derechos del Niño.
- Cabral, S. S. (2010). "Private Operation with Public Supervision: Evidence of Hybrid Modes of Governance in Prisons".
- Cámara de Diputados. (2014). *Informe de la Comisión especial investigadora del funcionamiento del Servicio Nacional de Menores (SENAME)* .
- Código Penal de la República de Chile*. (s.f.).
- Comisión especial investigadora del funcionamiento del Servicio Nacional de Menores - Cámara de Diputados. (2014). Informe de la Comisión Especial Investigadora del Funcionamiento del Servicio Nacional de Menores.
- Comisión Nacional Investigadora del Funcionamiento del Servicio Nacional de Menores, S. (2014). *Informe Comisión Nacional Investigadora del Funcionamiento del Servicio Nacional de Menores, SENAME*. Valparaíso.
- Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Comision (COSO). (2004). *Gestión de Riesgos Corporativos - Marco Integrado, Técnicas de aplicación*.
- Departamento de Planificación y Control de Gestión, SENAME. (Septiembre de 2015). *Catastro de la Oferta Programática de la red*.
- Departamento Protección y Restitución de Derechos. (2015). *Lineamientos técnicos para la supervisión (fiscalización y asesoría) de proyectos de protección de derechos*.
- Diario Oficial de la República de Chile. (1979). Decreto Ley N°2.465. *Crea el Servicio Nacional de Menores y fija el texto de su ley orgánica*.
- Farías, A. M. (2003). EL DIFÍCIL CAMINO HACIA LA CONSTRUCCIÓN DEL NIÑO COMO SUJETO DE DERECHOS. *Revista de Derechos del Niño*, 187-224.
- Flynn, R. J. (1974). *Assessing Human Service quality with PASS II_ AN empirical analysis of 102 service program evaluation*.
- Focus. (Abril de 2013). Evaluación del Gasto Institucional del Servicio Nacional de Menores. Santiago, Chile.
- Gómez, L. S., & Pimiento, N. R. (2012). Estudios Gerenciales. *Elsevier España*.
- Latorre, R. M. (21 de Octubre de 2013). Circular de procedimiento ante hecho eventualmente constitutivos de delito o de maltrato hacia NNA atendidos por instituciones coadyuvantes o colaboradores acreditados de SENAME. Santiago.
- Ley 20.032. (25 de 07 de 2005). *ESTABLECE SISTEMA DE ATENCION A LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA A TRAVES DE LA RED DE COLABORADORES DEL SENAME, Y SU REGIMEN DE SUBVENCION*. Chile.
- López, D. P. (agosto de 2009). *riesgo operacional: conceptos y mediciones*. Santiago, Chile: Dirección de Estudios y Análisis Financiero de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras Chile.

- María Ayuda. (s.f.). *Realidad del maltrato en Chile*. Obtenido de Sitio Web María Ayuda: <http://www.mariaayuda.cl/realidad-maltrato-chile/>
- Martínez, V. (2010). *Caracterización del perfil de niños, niñas y adolescentes, atendidos por los centros residenciales de SENAME*. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.
- Nacional, E. C. (Ed.). (17 de Septiembre de 2013). Noticias. *MINISTRA DE JUSTICIA RECONOCIÓ QUE LA SUBVENCIÓN DESTINADA A LA ATENCIÓN DE MENORES ES INSUFICIENTE*.
- Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción de Riesgos de Desastres. (s.f.). *Gestión del riesgo*. Obtenido de <http://www.eird.org/cd/toolkit08/material/proteccion-infraestructura/>
- Raineri, A. (1998). Creencias y cambio organizacional en los sectores público y privado. *ResearchGate*.
- SENAME. (2009). *Informe Final Proyecto EVA*.
- SENAME. (2012). *Bases técnicas línea de acción centros residenciales*.
- Servicio Nacional de Menores. (2015). *Misión y Objetivos Sename*. Obtenido de Sitio Web de SENAME: <http://www.sename.cl/wsename/estructuras.php?name=Content&pa=showpage&pid=2>
- Sistema de información sobre primera infancia. (Septiembre de 2015). *Hoja de Ruta de Chile*. Obtenido de <http://www.sipi.siteal.org>
- The Institute of Internal Auditors. (enero de 2013). Las tres líneas de defensa para una efectiva gestión de riesgos y control, IIA declaración de posición.
- UNICEF. (2011). *Aplicación de las Directrices de las Naciones Unidas sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños*. Buenos Aires.
- UNICEF. (2015). *Definiciones conceptuales para un sistema integral De protección a la infancia*. Serie Los derechos de los niños, una orientación y un límite, N° 4.
- Unidad de Calidad, Departamento de Planificación y Control de Gestión, SENAME. (2015). *Informe de resultados Levantamiento del proceso de supervisión técnica en UPRODE regionales*. Santiago.
- Valle, J. F. (s.f.). *Una aplicación del PASS-3 para la valoración de programas residenciales de menores*. Oviedo.
- Waissbluth, M. (Febrero de 2008). *Sistemas complejos y gestión pública*. Santiago, Chile.
- Wolsfenberger, W. (1972). *The principle of normalization in human services*.
- Wolsfenberger, W., & Glenn, I. (1982). *PASS-3: Programa de Análisis de Sistemas de Servicios*.

CAPÍTULO 10. ANEXOS

Anexo 1: Líneas de acción programática del SENAME

Ilustración 27. Líneas de acción programática de SENAME, según Departamento⁵²



Fuente: Elaboración propia, en base a oferta programática SENAME

⁵² Las residencias y programas del Departamento de Protección y Restitución de Derechos se subdividen, a su vez, en especializados o no, con y sin programas adosados. Los programas, típicamente, son de carácter ambulatorio, o bien, se usan para complementar la intervención de los NNA que pertenecen a centros residenciales.

Anexo 2: Informes de proceso

1. Informe de proceso modalidad Residencial y Centros Reparación Especializada de Administración Directa (CREAD)
2. Informe de proceso proyecto de Diagnóstico Ambulatorio (DAM)
3. Informe de proceso proyecto ambulatorio especializado
4. Informe de proceso proyecto Familia de Acogida
5. Informe de proceso prevención focalizada (Programas de prevención focalizada PPF y Programas de Intervención Breve PIB)
6. Informe de proceso proyecto promoción – prevención (Programas Oficinas de Protección de Derechos del Niño/a y adolescente OPD; Programa de Prevención Comunitaria PPC)

Anexo 3: Informes de proceso: Informe de Procesos modalidad Residencial y Centros de Reparación Especializada de Administración Directa (CREAD)

Cada Informe consta de dos grandes puntos a cubrir, que se detallan a continuación:

Punto I

- Identificación de los antecedentes generales de la supervisión
- Identificación del proyecto supervisado

Punto II: Ámbitos a supervisar

- Se declara cuál de los cuatro ámbitos se supervisa en la visita correspondiente, debiendo ser cubiertos todos a lo largo del año. Como se menciona anteriormente, estos son:
 1. Condiciones básicas para la atención e intervención
 2. Gestión técnica
 3. Planificación del proyecto
 4. Participación de los usuarios(as) en el proceso de intervención
- Luego de la declaración del *ámbito* a supervisar, se detallan cada uno de ellos, con sus respectivos *descriptores*. Cada uno de ellos se desglosa en características específicas que deben ser verificadas por los supervisores, estableciendo el *control de cumplimiento*. En el caso de los descriptores del ámbito 1, el control de cumplimiento se evalúa con puntajes 1 ó 3, vale decir, si se cumple o no con la característica señalada. En los descriptores del resto de los ámbitos la evaluación es en escala de 1 a 3.
- Los puntajes obtenidos son ponderados de distinta manera y dan un puntaje ponderado para cada ámbito.

Punto III:

Contempla la descripción y el seguimiento a las exigencias declaradas previamente por el supervisor, junto a su nivel de cumplimiento y plazos establecidos (se profundiza acerca de este punto en la etapa de redacción del informe). Seguido de esto se detalla la verificación de atenciones e ingreso vía art. 80 bis de la ley 19.968 (que crea los Tribunales de Familia), que indica el procedimiento a seguir en caso de no existir oferta en una línea de acción determinada (pero sí demanda).

También se incluye el seguimiento de observaciones realizadas por los tribunales competentes, Comisión interinstitucional de supervisión de centros CISC (si corresponde) y/o programa de Aseguramiento de la calidad de la atención en las residencias ASCAR (Ministerio de Justicia).

El informe culmina con la sección de Conclusiones y Sugerencias. Allí se incluyen todos los antecedentes cualitativos que no se puedan inferir de los indicadores presentados, así como observaciones generales de la visita.

Anexo 4: Hallazgos de etapas de supervisión residencial

Anexo 4.1. Preparación de la visita

Es la etapa que está menos predefinida de las tres, por lo que implica mayores diferencias entre uno y otro supervisor. Los antecedentes presentados en esta sección no necesariamente representan la tendencia general de la etapa, ya que se basan en la información entregada por una de las supervisoras. En particular, la entrevistada se declaraba a sí misma como alguien “muy ordenada y estructurada”, por lo que “podría no ser representativa respecto a cómo trabajan mis compañeros”.

En su caso, señalaba que cuenta con un calendario preliminar de visitas y de ámbitos a priorizar en la supervisión a los programas y centros residenciales. Con una semana de anticipación, la entrevistada revisaba el informe anterior de cada proyecto, fijándose en las conclusiones y las exigencias señaladas, además de revisar los planes de mejora en caso de existir. Si existían aspectos pendientes, la visita debería contemplar el ámbito pre-seleccionado para el mes correspondiente, junto con la verificación del estado actual de las exigencias señaladas.

La entrevistada llama a la residencia a visitar para acordar un día y horario de visita, dándole al director(a) del centro un adelanto de los aspectos a supervisar, de modo de agilizar el proceso (recopilación de documentación).

En esta etapa, ella también incluía el llenado de algunos aspectos de la ficha de proceso, como los datos de identificación del proyecto. Asimismo, imprimía las fichas y posibles anexos.

Anexo 4.2. Visita al centro residencial

Los supervisores pueden llegar al centro residencial desde la oficina de la UPRODE o desde sus domicilios particulares. Independiente del punto de origen, el traslado se realiza en transporte público o en vehículo propio, contra lo cual reciben una devolución del dinero invertido.

Los tiempos de viaje varían entre uno y otro supervisor, según la zona a la que son asignados y el programa que les corresponda supervisar.

Durante cada visita, los supervisores revisan las fichas de los NNA, velando por el registro de información realizado por las residencias, observan las dependencias y hablan con algunos de los NNA, para verificar aspectos como la asistencia a clases, la alimentación entregada por el centro, entre otros. Debido a esto, las visitas suelen ser (en el caso de la entrevistada) mucho más largas del mínimo señalado en los lineamientos técnicos (cuatro horas), llegando a durar seis horas o más.

Anexo 4.3. Elaboración del informe de supervisión

Concluida la visita, cada supervisor debe realizar un registro detallado en el Informe de Proceso correspondiente, en un plazo de siete días para el caso de la UPRODE. Este informe se llena en una planilla del programa Excel por cada residencia visitada (y algunos archivos anexos en caso de ser necesario)⁵³.

Cada informe de proceso debe ser validado por el coordinador regional. Si se aprueba, el informe pasa a niveles administrativos que se encargan de que el director regional lo firme y sea enviado al representante legal del organismo colaborador correspondiente, todo lo que debe ocurrir en un plazo máximo de 10 días. Si el coordinador no estuviera conforme con algún aspecto del informe podrá pedir su revisión y corrección.

En caso de existir situaciones con numeral 1 (no cumple) o 2 (necesita mejorar), se deberá consignar como “Exigencias a Falencias detectadas”, donde los organismos colaboradores deberán declarar las medidas o acciones que comprometen para su solución, con plazo y responsable a cargo.

En caso de exigencias no resueltas, el supervisor deberá informar al coordinador y se efectúa una reunión con el representante legal de la residencia (situación que no está consignada en los lineamientos). En caso de reiterarse el incumplimiento, se notifica al organismo colaborador para que complete el Anexo N°3, señalando el Plan de compromiso de mejora. Estos planes son de mayor envergadura que las acciones para responder a exigencias, teniendo plazos de cumplimiento de tres a seis meses.

De esta etapa, se desprenden otras dos: por una parte, el envío mensual de los resultados de supervisión regionales a la Dirección Nacional, y, por otra, el seguimiento por parte del supervisor a las medidas e intervenciones planificadas por el organismo colaborador para la superación de los aspectos deficientes. Esta última, sin embargo, no puede ser identificada como una etapa en sí sino como una acción recurrente en las tres etapas ya descritas: deberían revisarse al planificar la visita, verificarse personalmente y consignar los resultados en el informe.

La Dirección Nacional, por su parte, agrega la información regional y realiza informes mensuales de cumplimiento y avance de los ámbitos priorizados, pero ignora lo que ocurre a nivel de cada residencia.

⁵³ Por ejemplo, ante situaciones graves de vulneración de derechos se realiza una circular adicional que desencadena un nuevo subproceso, con interacción de tribunales y otros organismos competentes.

Anexo 5. Riesgos asociados a cada etapa del rediseño

Tabla 5. Riesgos asociados a cada etapa del rediseño

	Preparación	Implementación	Estabilidad
Económicos	Falta de financiamiento		Falta de financiamiento para equipo de estudio
			Aumentos excesivos en los costos de supervisión
Operacionales	Que los equipos no tengan tiempo suficiente para participar en las actividades	Mal uso de los dispositivos tecnológicos	Mal uso de los dispositivos tecnológicos
	Personal insuficiente	Fallas técnicas de los dispositivos	Fallas técnicas de los dispositivos
		Imposibilidad de visitar proyectos	Imposibilidad de visitar proyectos
		Personal insuficiente para el nuevo proceso	Personal insuficiente
			Problemas en la ejecución de supervisiones
			Hechos críticos no declarados por supervisores y/o proyectos
Estratégicos	No responder a la realidad de los programas	Dificultades detectadas no declaradas	Dificultades detectadas no declaradas
	Proponer descriptores claves inadecuados	Valores y objetivos estratégicos no compartidos por el personal	Seguimiento no adecuado
	Riesgos del proceso no identificados	Información no utilizada	No contar con acciones acordes a las problemáticas detectadas
	No determinar adecuadamente acciones acordes a riesgos identificados		Vulneraciones del personal al sistema
	Que los ámbitos y descriptores no capturen adecuadamente el estado de los proyectos		Problemas internos entre equipo de supervisores
	Que el personal boicotee el proceso		Información no utilizada
			Alertas inadecuadas o ignoradas
	Que la plataforma no pueda adaptarse a los requerimiento		Informes, plataformas y recursos desactualizados
			Retorno a las malas prácticas originales
Informáticos		Fallas en la plataforma SENAINFO	Fallas en la plataforma SENAINFO
		Problemas de conexión	Problemas de conexión

Fuente: Elaboración propia