SERIE SAT DE INFANCIA
Nº1
JULIO 2018

PROCESO DE SUPERVISIÓN A PROGRAMAS DE PROTECCIÓN DE SENAME: HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES

MACARENA ANDRADE

DOCUMENTO DE TRABAJO

IV CONCURSO IDeA En Dos Etapas
FONDEF ID17I10033
PROTOTIPO DE ALERTA TEMPRANA PARA SISTEMAS Y PROGRAMAS DE PROTECCIÓN A LA INFANCIA DESDE UN ENFOQUE DE DERECHOS

PROCESO DE SUPERVISIÓN A PROGRAMAS DE PROTECCIÓN DE SENAME: HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES

Macarena Andrade Muñoz♣

RESUMEN

Este documento de trabajo muestra hallazgos y recomendaciones para el proceso de supervisión que SENAME realizaba a los proyectos del Departamento de Protección hasta el año 2015.

El principal diagnóstico 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 para identificar el estado real de los proyectos y ii) el descuido del rol de asesoría y acompañamiento; las que se enmarcan en la ausencia de una mirada sistémica sobre los proyectos, que sea acorde a la complejidad de los mismos.

Las recomendaciones se centran en pasar desde un proceso de supervisión separado por departamentos a un sistema integral de supervisión, transversal a sus áreas. La propuesta contempla: una plataforma integrada de información, 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, entre otros aspectos.

♣ Ingeniera de Proyectos y Estudios del Centro de Sistemas Públicos (CSP), Ingeniería Industrial, Universidad de Chile. Magister en Gestión y Políticas Públicas (MGPP), Ingeniera Civil Industrial, Universidad de Chile.

PROCESO DE SUPERVISIÓN A PROGRAMAS DE PROTECCIÓN DE SENAME: HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES

CONTENIDO

CONTENIDO 2
1. INTRODUCCIÓN 3
1.1. Fuentes de información 3
2. EL PROCESO DE SUPERVISIÓN 4
2.1. Relación de la supervisión con los procesos de evaluación y término unilateral de convenios 6
3. HALLAZGOS DEL PROCESO 6
3.1.1. Nudos críticos 9
4. DIRECCIONES DE CAMBIO PARA EL PROCESO DE SUPERVISIÓN 12
4.1. Características relevantes del sistema 13
4.1.1. Dinamismo 13
4.1.2. Uso de la información 15
4.1.3. Trabajo interdisciplinario y asesorías 17
4.2. Consideraciones para la implementación 18
5. CONCLUSIONES 19
6. ANEXOS 21
6.1. Ámbitos de supervisión según Departamento 21
6.2. Etapas del proceso de supervisión 21
6.2.1. Digitalización 21
6.2.2. Informe y seguimiento 22
6.2.3. Análisis de resultados 22
7. REFERENCIAS 24

PROCESO DE SUPERVISIÓN A PROGRAMAS DE PROTECCIÓN DE SENAME: HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES

1. INTRODUCCIÓN

Este documento de trabajo es elaborado en el marco del Proyecto Fondef ID17I10033, "Prototipo De Alerta Temprana para Sistemas y Programas de Protección a la Infancia desde un Enfoque de Derechos", del IV Concurso IDeA en dos etapas.

En éste se sistematizan los principales hallazgos provenientes de la revisión bibliográfica respecto al proceso de Supervisión que el Departamento de Protección de Derechos del Servicio Nacional de Menores (SENAME) realizaba sobre sus programas, particularmente residenciales, hasta el año 2015.

Los antecedentes son analizados desde la formulación de la cadena de valor del Servicio y el rol que la supervisión debería cumplir dentro de ella, así como también con un árbol de problemas. Este análisis sustenta la posterior propuesta de mejora al proceso de supervisión, cuyos antecedentes pueden ser empleados inclusive en el contexto actual de cambios en la institucionalidad de la Infancia.

1.1. Fuentes de información

El levantamiento de información presentado en este documento se realiza sobre la revisión de fuentes secundarias.

Las revisiones iniciales consideraron estudios sobre infancia nacionales e internacionales, amparados por UNICEF; bibliografía relevante sobre el enfoque de derechos y de derechos de los niños y niñas; informes de la Cámara de Diputados respecto al funcionamiento del SENAME, entre otros.

Para la descripción y análisis del proceso de supervisión, en cambio, se emplean fundamentalmente las bases de licitación de programas tanto ambulatorios como residenciales que SENAME empleaba hasta el año 2015, así como los lineamientos técnicos del proceso de supervisión de su oferta programática. Otra fuente relevante dentro de esta etapa, que sustenta buena parte de este documento, corresponde a la tesis de pregrado de la misma autora, "Propuesta de rediseño al Proceso de Supervisión del Servicio Nacional de Menores" (Andrade, 2016), que presenta propuestas de mejora al proceso de supervisión desde una mirada de sistemas complejos y gestión del riesgo, que incluyó en su metodología la realización de entrevistas a funcionarios del Servicio y a diferentes Organismos Colaboradores[1] de SENAME.

[1] Los organismos colaboradores son

2. EL PROCESO DE SUPERVISIÓN

El proceso de supervisión 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).

El proceso puede ser técnico o financiero. El proceso de **supervisión técnica** evalúa el cumplimiento de los proyectos convenidos con los organismos colaboradores, bajo la responsabilidad del departamento técnico respectivo (Protección y Restitución de Derechos, Justicia Juvenil y Adopción). Por otra parte, existe una **supervisión financiera**, a cargo del área de Administración y Finanzas, que fiscaliza el correcto uso de las subvenciones entregadas.

El Servicio distingue dos componentes dentro del proceso de supervisión: **1) la fiscalización o control** y **2) la asesoría técnica.** El primer componente tiene el propósito de velar por el cumplimento 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 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).

Sin embargo, según los lineamientos del año 2015, los tres departamentos enfocaban los objetivos de sus procesos de supervisión técnica en el control y la evaluación de los organismos colaboradores, sin hacer alusión directa a la asesoría. El Departamento de Justicia Juvenil sí lo precisaba, atendiendo a su dependencia del reglamento de la Ley 20.084 de Responsabilidad Penal y Adolescente.

PROCESO DE SUPERVISIÓN A PROGRAMAS DE PROTECCIÓN DE SENAME: HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES

La supervisión se configura como un proceso eminentemente presencial, en que los supervisores asisten al lugar donde se ubican los programas y los evalúan según diversas dimensiones y ámbitos de análisis, siguiendo una pauta pre – establecida. Hacia el año 2015, en el proceso de supervisión participaban un total de 283 supervisores a nivel nacional, los que se concentraban en su mayoría en el Departamento de Protección de Derechos y el Departamento de Administración Financiera (Andrade, 2016).

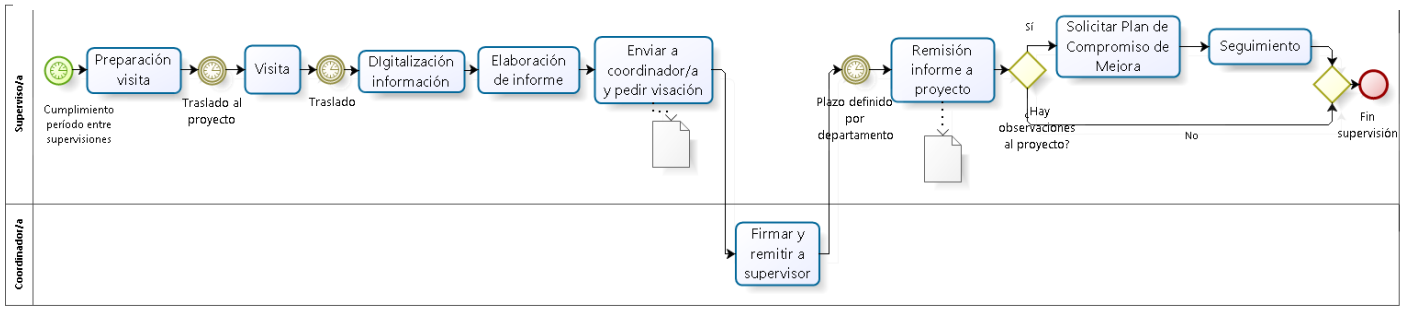
Los departamentos técnicos llevan el control nacional del proceso, agregando la información que le entrega cada unidad regional. En la Tabla 1, de la sección de Anexos, se pueden observar los ámbitos declarados por cada uno de los departamentos técnicos y la periodicidad de supervisión. Cabe mencionar que las unidades pueden actualizar los enfoques, propósitos y otras determinaciones de la supervisión cada año.

Cada uno de los ámbitos incluye descriptores o ítems desagregados, que cuentan con indicadores para mostrar su nivel de cumplimiento, ya sea de tipo binario (se cumple o no se cumple el ítem) o de escala (porcentaje de cumplimiento). 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.

Cuando se detecta un incumplimiento, el supervisor debe pedir un plan de acción al proyecto, con el fin de superar la falencia o el problema detectado. Dicho plan de acción deberá ser ejecutado según los plazos que el proyecto proponga, con la validación del supervisor, que deberá verificar su realización. Este subproceso asociado al plan de acción no está claramente establecido en todos los casos.

En algunas ocasiones, los mismos supervisores, junto con revisar el cumplimiento de los ámbitos correspondientes a cada visita, hacen la revisión de algunos casos de intervención, sobre los cuales opinan y proponen acciones. En dichos casos se habla de **asesoría técnica** y la interacción se hace directamente con los equipos de intervención de los NNA. Andrade (2016) sintetizaba el flujo del proceso de supervisión como se observa en la Ilustración 1.

Ilustración 1. Flujo del subproceso de supervisión



Fuente: Andrade (2016)

En la sección 6.1 se adjunta el detalle de cada etapa del proceso.

2.1. Relación de la supervisión con los procesos de evaluación y término unilateral de convenios

Junto con la supervisión de los proyectos, SENAME realiza periódicamente una evaluación a los convenios adjudicados. Según las bases de licitación de los proyectos, dicho procesos se nutren de la evaluación del cumplimiento de los resultados esperados de los mismos, a lo que se añaden los resultados de supervisión. Sin embargo, de acuerdo a los antecedentes levantados en terreno por Andrade (2016), no existen antecedentes formales (tales como procedimientos) del vínculo entre ambos procesos.

Asimismo, el artículo 37 de la Ley N°20.032 faculta a SENAME a terminar un convenio de forma unilateral y anticipada, cuando los *"objetivos no sean cumplidos, o los resultados no sean alcanzados en el grado de acordado como mínimamente satisfactorio o, cuando los derechos de los niños, niñas o adolescentes no están siendo debidamente respetados, siempre que no altere las bases ni el proyecto, en aspectos esenciales*" (SENAME, 2017). Asimismo, el Servicio está facultado para modificar un convenio como resultado de las observaciones de la evaluación anual de desempeño. Sin embargo, tampoco se observan procedimientos explícitos que vinculen el cierre de proyectos con el proceso de supervisión.

3. HALLAZGOS DEL PROCESO

Para analizar el proceso de supervisión del Departamento de Protección, se considera como principio que el Servicio Nacional de Menores[2], en su calidad de institución pública, debe proveer valor público a través de los servicios y procesos que desarrolla. En dicho contexto, la primera pregunta a resolver sería cuál es el valor público que la supervisión, como proceso institucional interno del Servicio, debería cumplir.

En este sentido, se toma como análisis preliminar el *modelo canvas*[3] desarrollado por Andrade (2016), que se detalla en la Ilustración 2. En este, se identifica que la propuesta de valor de la institución en el ámbito de protección es la contribución a la promoción, protección y restitución de derechos de NNA vulnerados/as (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 que SENAME ha adoptado en ese contexto.

[2] Este mismo análisis aplicaría para Servicio de Protección Especializada, en caso de comenzar a operar bajo el alero del Ministerio de Desarrollo Social.

[3] El modelo canvas o lienzo canvas es una plantilla diseñada por Osterwalder, con el fin de documentar negocios nuevos o ya existentes, bajo una estructura definida organizada en bloques.

Entrando en detalle a este modelo, la propuesta de valor se puede resumir en la contribución a la promoción, protección y restitución de derechos de los NNA. Esta especificación respecto al modo en que se entrega la propuesta de valor da cuenta de que no existe una relación directa de SENAME con los NNA y sus familias. En cambio, la *relación con los usuarios*, se da a través de los ejecutores de los programas y proyectos de la red, mediante las convocatorias a licitación y la supervisión, a excepción de los programas de administración directa[4]. De este modo, los principales canales de comunicación serían las visitas a los proyectos durante la supervisión y el uso de la plataforma informática *Senainfo*.

Este modelo releva que, dada la forma en que SENAME lleva a cabo su misión, las actividades clave del Servicio son las licitaciones que convoca, la supervisión periódica y el seguimiento anual de los programas, y la entrega de subvenciones; seguidas de la administración de proyectos propios y las asesorías técnicas, en menor medida.

Ilustración 2. Modelo CANVAS SENAME, según operación al año 2015

Fuente: Adaptación propia, en base a Andrade (2016).

En una segunda fase de análisis, se emplea la *cadena de valor*, que permite distinguir las actividades clave de aquellas de apoyo al interior de una institución. Tomando el trabajo realizado por Andrade (2016), se presenta la cadena de valor del funcionamiento actual del

[4] Según la información desplegada en la Cuenta Pública 2017 de SENAME, hasta el año pasado sólo un 3,7% de la oferta correspondía a programas la administración directa del Estado, entre sus tres departamentos técnicos (Adopción, Protección y Justicia Juvenil).

Departamento de Protección de SENAME (Ilustración 3). Este análisis muestra que existen debilidades en la logística interna del área, particularmente en los detonantes del proceso de supervisión: 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. En efecto, el *evento* que da inicio a una nueva supervisión es de tipo temporal (se cumple el plazo para volver a visitar un proyecto según los lineamientos del proceso); y sólo en algunos casos podría gatillarse una nueva supervisión o revisión, si se detectaran hechos críticos en los programas o denuncias específicas.

La logística externa también denota problemas, puesto que no considera de forma explícita la vinculación de los informes de supervisión con las nuevas supervisiones o el seguimiento anual de los proyectos. El único punto de contacto entre las supervisiones surge en caso que un supervisor detecte falencias en algún descriptor o ítem y solicite al OCA un plan de acción para su superación, en cuyo caso deberá hacerle seguimiento en futuras supervisiones.

Dentro de la *post-venta*, también se esperaría contar con actividades que se alimenten de las anteriores, dando continuidad al proceso y gestionando el conocimiento y la información. Sin embargo, no existen procedimientos formales para vincular los hallazgos de supervisión con los lineamientos anuales del proceso, ni la determinación o evaluación de la oferta.

En cuanto a los servicios de apoyo, no se detectan actividades de evaluación y cuidado hacia el personal, ni un uso integrativo de las plataformas tecnológicas.

Ilustración 3. Cadena de valor del actual funcionamiento de SENAME

Fuente: Adaptación propia, en base a Andrade (2016)

3.1.1. Nudos críticos

A partir de los antecedentes levantados, se elabora un árbol de problemas[5] (Ilustración 7) 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 causas principales: 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 descuida el rol de asesoría y acompañamiento, conducente a la promoción y orientación del buen desempeño de los proyectos.

En la primera causa inciden factores como:

i) la discrecionalidad[6] y dificultades del personal de supervisión, puesto que existen diferencias entre los análisis y métodos de trabajo de uno y otro supervisor[7]; se podrían generar relaciones entre supervisor y supervisados que incidan en la objetividad requerida para el proceso; existe una falta de incentivos para cuestionar los planes de acción o sugerencias en caso de asesorías[8], se tiene poco tiempo disponible para preparar las visitas o hacer seguimiento a los informes, existen dificultades para acceder a los proyectos, entre otras problemáticas.

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[9], en lugar de causas y efectos sobre el estado de los proyectos y a la desconexión del proceso entre las distintas áreas del Servicio; y

iii) la pérdida de información relevante, causada por problemas con los instrumentos o las herramientas de supervisión y el análisis agregado de los resultados. En efecto, tanto el formato de los informes de supervisión como las matrices donde esta

[5] En base al árbol presentado en Andrade (2016).

[6] Al respecto, Andrade (2016) indica: "Los entrevistados de OCAs señalan que han detectado falencias en programas propios, que habían sido sistemáticamente bien evaluados por personal de SENAME".

[7] Los entrevistados por Andrade (2016) declaraban la existencia de "buenos y malos supervisores"

[8] "(..) la realización de labores de fiscalización y asesoría por un mismo profesional podría generar dificultades en el mediano plazo, ya que no habría incentivos a que un supervisor evalúe correctamente este tipo de indicadores" (Andrade, 2016).

[9] Como se detalla en 6.1, los instrumentos de supervisión detallan ámbitos, descriptores e ítems específicos, que deben ser completados durante las visitas. Esta estandarización no necesariamente se ajusta a lo que los supervisores están observando.

información se sistematiza fomentan la pérdida de antecedentes, tales como las observaciones y comentarios realizados por los supervisores. Dichos comentarios suelen tratar sobre temas o hallazgos que no logran ser capturados por los formularios de supervisión, y no son sistematizados en las plataformas informáticas. Asimismo, la plataforma Senainfo (desde donde se puede acceder a información actualizada sobre los NNA atendidos), no es empleada como antecedente adicional para la supervisión.

Por su parte, el descuido del rol de asesoría y acompañamiento (segunda causa principal) se generaría por las siguientes causas:

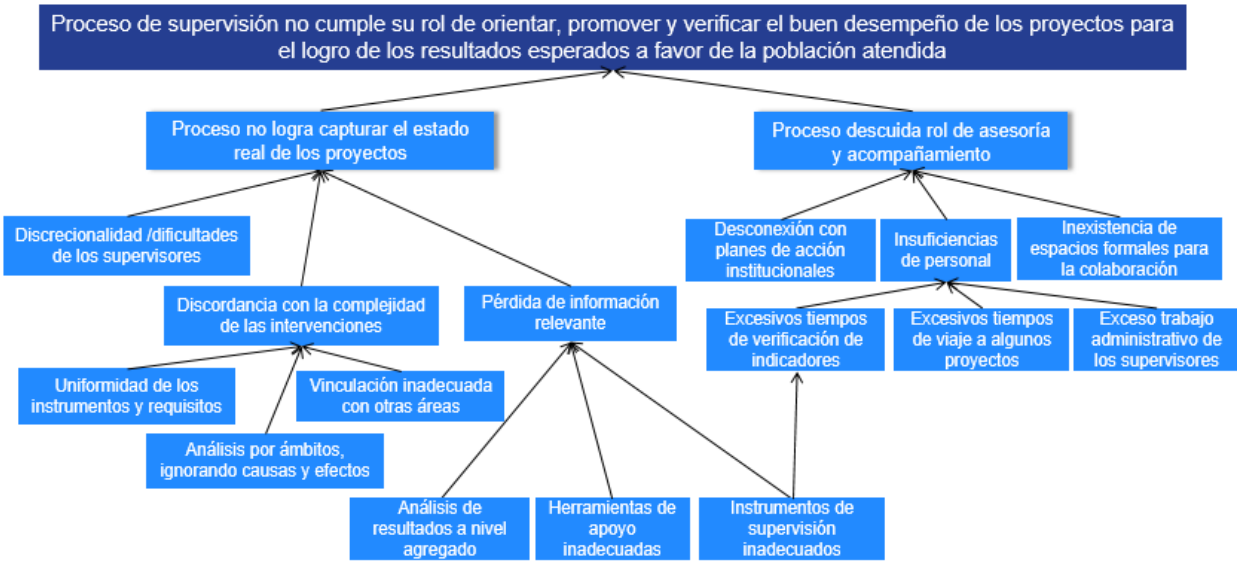
i) la desconexión del proceso con planes de acción institucionales para la superación de dificultades y problemáticas. En efecto, no se observan antecedentes sobre procesos formales que vinculen la supervisión con planes de acción institucionales, tales como asignaciones de recursos, capacitaciones en temáticas específicas, entre otras, que pudieran ayudar a resolver los hallazgos detectados. Tampoco queda clara la conexión de las supervisiones con el proceso de cierre de los proyectos[10]

ii) la insuficiencia 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. En los documentos analizados, se presentan entrevistas a funcionarios que explicitaban que este tipo de espacios surgían siempre y cuando existieran funcionarios con motivación propia para hacerlo, pero que de lo contrario el proceso de supervisión se daba de forma individual.

[10] "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" (Andrade, 2016).

Ilustración 4. Árbol de problemas del estado actual del proceso de supervisión



Fuente: Adaptación propia, en base a Andrade (2016).

4. DIRECCIONES DE CAMBIO PARA EL PROCESO DE SUPERVISIÓN

Los hallazgos de la sección anterior permiten estructurar las direcciones de cambio del proceso de supervisión, buscando que el Departamento de Protección responda a los mandatos legales y al valor público que debe proveer.

En términos generales, este estudio no discute acerca de la privatización o no de los programas ofrecidos por el Servicio Nacional de Menores (o de futuras instituciones preocupadas de la infancia), sino más bien, del deber que el Estado tiene de asegurar, en todo escenario, la protección de los derechos de los Niños y Niñas, contexto en el que la supervisión resulta una pieza clave. Al respecto, cabe rescatar los elementos presentados por el Comité de los Derechos de los Niños, que recalcaban que delegar o habilitar a actores privados a proveer servicios en materia de infancia *"[…] en ningún caso reduce las obligaciones del Estado de asegurar, para todos los niños y niñas de su jurisdicción, el pleno reconocimiento y realización de los derechos en su Convención […]"* (Comité de los Derechos del Niño, 2003).

En este contexto, se elabora un árbol de soluciones en base al trabajo realizado en Andrade (2016), para el Departamento de protección del Servicio Nacional de Menores (Ilustración 5). El primer cambio estructural consiste, siguiendo los hallazgos previos, en **evolucionar de un proceso a un sistema de supervisión**. Dicho cambio permite estructurar los elementos de la supervisión en un contexto integrado, donde no sólo importe el flujo de actividades, sino la **multiplicidad de interacciones no necesariamente lineales que ocurren en el sistema, de forma dinámica**.

Dentro de este principio, se incluyen también los siguientes pilares para regir el cambio:

1. Información como insumo fundamental del sistema

2. Trabajo en equipos interdisciplinarios

3. Asesoría y la elaboración de planes de acción como actividades clave, que permitan actuar de forma preventiva y reactiva.

Ilustración 5. Árbol de soluciones para un nuevo sistema de supervisión

Fuente: Adaptación propia de Andrade (2016).

A continuación, se detallan algunas de las características más relevantes del nuevo sistema.

4.1. Características relevantes del sistema

4.1.1. Dinamismo

El nuevo sistema de supervisión debe ser dinámico y responder a la heterogeneidad de los proyectos. En esa línea, se propone avanzar en la caracterización de los proyectos ejecutados a través de perfiles de riesgo, que permitan distinguir la propensión a no cumplir con los estándares y establecer requerimientos de supervisión acordes con ello[11], en un sistema que se retroalimente con cada nueva supervisión.

Se considera que cada proyecto tendría un nivel de riesgo basal o inherente, según sus características estables. 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:

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

[11] 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 sería una función que, dadas las características estables y variables de un proyecto, indique 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 los proyectos y la opinión de equipos expertos en supervisión (método de Delphi).

En este contexto dinámico, se considera que la supervisión debería considerar formalmente la multicanalidad. Dicho de otro modo, se pueden complementar las visitas a los programas con otras supervisiones, a través de medios digitales y por vía telefónica, que permitan tener mayor información de los programas y adaptar las instancias de supervisión al nivel 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.

Además de la distinción por formatos de supervisión (presencial, telefónica y digital), se propone contar con dos categorías de supervisión, basándose en la gestión del riesgo:

- Supervisiones programadas
- Supervisiones extraordinarias

Cada proyecto tendría una periodicidad establecida para la ejecución de supervisiones de cada formato, a lo que se llama supervisiones programadas. Se sugiere que la supervisión digital sea lo más automatizada posible, de modo que su función sea entregar 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. Se debería establecer un mínimo de visitas presenciales para los proyectos, con menor frecuencia que las digitales y telefónicas, y aumentar la cantidad de visitas a proyectos más riesgosos y 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

Según el nivel de alerta, se desencadenaría una supervisión extraordinaria de un determinado formato, 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.

4.1.2. Uso de la información

Respecto al nuevo sistema de supervisión, se propone que los procesos que ésta lleve a cabo sigan la estructura propuesta en la Ilustración 6. Siendo un sistema de supervisión, aquello que permite determinar el estado de un proyecto es la información que se tiene de él, razón por la cual una **plataforma única de información queda al centro del proceso**. Esta plataforma puede alimentarse por diferentes vías:

1. Inputs internos o externos: Antecedentes provenientes de otras áreas, como la financiera, u otras instituciones, como pueden ser los establecimientos educacionales a los que asisten los NNA pertenecientes a los proyectos o los servicios de salud que los atienden, ingresan a esta plataforma para nutrir las funciones de riesgo y las supervisiones a realizar. Resultará fundamental integrar entre estos inputs los antecedentes de los niños y niñas, considerando que podrían representar síntomas relevantes del funcionamiento del sistema (ej. Morbilidad, asistencia a clases, calificaciones).
2. Supervisiones: En este esquema, las supervisiones cumplirían dos roles. En primera lugar, requerirían de la plataforma para levantar alertas y antecedentes que apoyen y/o sustenten la supervisión. En segundo lugar, las supervisiones proveerían al sistema (a través de la plataforma) de nueva información y evaluaciones, para nuevas supervisiones y otros procesos.
3. Outputs: Cada evaluación o sugerencia desprendida de las supervisiones quedaría dentro de la misma plataforma, en un esquema de retroalimentación permanente. Estos insumos, empaquetados en informes u otros formatos, podrían servir para entregar información a otras áreas e instituciones
4. Otros procesos: La plataforma de información podría contener los principales insumos para otros procesos del Servicio. En particular, para la determinación de la oferta a entregar; la generación de nuevos convenios y adjudicaciones, impidiendo que OCA’s que han tenido un mal desempeño se re-adjudiquen proyectos o perfeccionando las cláusulas de los convenios en base a los antecedentes recabados entre las diversas supervisiones a programas; la asesoría y formulación de planes de acción, desde una lógica de responsabilidad estatal donde el Servicio lidere los cambios a implementar según las necesidades que va detectando en los diversos proyectos; y el monitoreo y evaluación anual (o con otra periodicidad) de los proyectos.

Ilustración 6. Proceso de supervisión, según niveles

Fuente: Elaboración propia, a partir de Andrade (2016) [empleando Piktochart].

Por su parte, para responder a la falta de análisis de aspectos cualitativos, se sugiere emplear herramientas de *datamining*[12], para gestionar y recopilar las conclusiones más relevantes de los comentarios añadidos por los supervisores[13]. Estas herramientas se pueden simplificar a través de un sistema de clasificación o etiquetas: en cada informe, se mantendría un espacio para comentarios y conclusiones finales de los supervisores, añadiendo una grilla de clasificación para que cada supervisor pueda enviar dicho comentario a otras áreas del Servicio y declarar el nivel de gravedad y urgencia del mismo[14], como se observa a continuación (Ilustración 7):

[12] 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.
[13] Andrade (2016).
[14] Un análisis en mayor profundidad permitiría distinguir otras etiquetas relevantes.

Ilustración 7. Propuesta de clasificación de comentarios

Fuente: Andrade (2016).

Considerando que todo el Servicio tendría acceso a esta plataforma, cada comentario debiese poder ser compartido con otra(s) unidad(es).

4.1.3. Trabajo interdisciplinario y asesorías

Las plataformas de supervisión, así como las supervisiones en sí misma, son formas de capturar lo que ocurre con los proyectos pero no necesariamente los intervienen ni mejoran. Esta tarea correspondería a la línea de procesos que se detalla en la parte inferior de la Ilustración 6, comenzando por las asesorías y planes de acción.

Si bien este trabajo no profundiza en esos procesos en particular, se considera que éstos deberían ser trabajados desde un rol protagonista del Estado, a través del Servicio. En efecto, si proyectos de distintas localidades y organismos colaboradores estuvieran presentando las mismas fallas o problemas, **podría ocurrir que los lineamientos técnicos no estén capturando aspectos importantes de la implementación programática, que no puedan o no deban ser superados por los OCA sino por el Estado,** a través de una intervención que trascienda convenios específicos.

Por otra parte, las asesorías deberían resolver el problema de incentivos perversos que hoy se estaría generando en el equipo de supervisión: al detectar un hallazgo, el supervisor se hace cargo de visar los planes de acción propuestos por los colaboradores. Si el hallazgo perdura y existiera un problema de diseño del plan de acción, la responsabilidad correspondería al supervisor que lo visó, por lo que no existirían incentivos a declarar un nuevo incumplimiento.

La resolución de estas dificultades pasaría, en opinión de esta autora, por una **revisión más exhaustiva de la teoría de agente-principal y la teoría de incentivos subyacentes a las supervisiones**. Entre las posibles líneas de acción, se podría mencionar un trabajo en red, donde los hallazgos de supervisión fueran trabajados por más de un profesional o contando con un grupo de asesores *senior* para los casos de mayor complejidad.

Por otra parte, el trabajo de asesoría requiere también una **mirada interdisciplinaria**, que considere los aspectos legales, financieros, pero sobre todo, el bien superior de los niños y niñas que estén siendo afectados por los hallazgos.

4.2.Consideraciones para la implementación

Este documento declara únicamente direcciones de cambio. Sin embargo, su implementación requiere un estudio más profundo de arquitectura y rediseño de procesos, que permita llegar al nivel de detalle que los cambios propuestos requieren, más en el contexto actual de cambios institucionales. En estas modificaciones, el Servicio Nacional de Menores debe poner a la total disposición de los implementadores las bases de datos requeridas[15] y la participación activa de sus funcionarios. Entre los aspectos a dilucidar, se considera la determinación de los siguientes puntos:

- 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

El equipo debiese tener conocimientos econométricos y de *datamining* y trabajar estrechamente con los supervisores y expertos psicosociales, 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.

[15] Bajo los protocolos de confidencialidad correspondientes.

5. 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 en el Departamento de Protección no ha respondido adecuadamente a la complejidad del sistema que evalúa, sino que se ha configurado como un proceso más bien estático y estandarizado.

En esta problemática se identifican dos causas principales: 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 modelo propuesto consta de un **nuevo sistema de supervisión, dinámico, que emplee toda la información disponible, el trabajo de equipos interdisciplinarios y que tenga a la asesoría como una actividad clave**. En este sistema, todos los hallazgos serían insumos o *inputs* para la mejora permanente de los proyectos, de manera articulada con el resto de las tareas y unidades del Servicio, incluyendo la misma supervisión.

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 o más 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.

La plataforma de información permitiría que todos los antecedentes sean accesible al personal, fomentando la transparencia y retrolamientación, 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. Sobre este último punto, 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

6. ANEXOS

6.1. Ámbitos de supervisión según Departamento

Tabla 1. Ámbitos de supervisión y periodicidad de las visitas según departamento

	DEPRODE	DJJ	DADOP
Ámbitos	• 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).	• Gestión administrativa y condiciones de atención • Intervención psicosocial • Organización y funcionamiento de la oferta socioeducativa • Procedimientos reglamentarios e indicadores de gestión	• 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: Andrade (2016)

6.2.Etapas del proceso de supervisión

Andrade (2016) realiza el siguiente detalle sobre las etapas del proceso de supervisión, siguiendo lo observado en la Ilustración 1.

6.2.1. 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.

6.2.2. Informe y seguimiento

Se puede identificar una estructura general común entre los informes de supervisión de los diversos departamentos, compuesta de tres partes, como se observa en la Ilustración 8.

Ilustración 8. Estructura general de los informes de supervisión

Fuente: Andrade (2016).

En la primera parte se identifica el proyecto a evaluar y la supervisión que se está realizando. La segunda parte consiste en el cuerpo del informe de supervisión, donde se incluyen los ámbitos de supervisión, con sus respectivos ítems y descriptores; 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 desempeño.

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.

Un informe de supervisión no necesariamente se vuelve insumo para la siguiente visita.

6.2.3. Análisis de resultados

Junto con aprobar los informes de supervisión, los coordinadores de las UPRODE 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. 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.

7. REFERENCIAS

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. -: -.

Andrade Muñoz, Macarena (2016). *"Propuesta de Rediseño al Proceso de Supervisión del Servicio Nacional de Menores"*. Memoria para optar al título de Ingeniera Civil Industrial, Universidad de Chile. Santiago.

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.

Comité de los Derechos del Niño (2013). *"Observación general Nº 5 (2003): Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño"*

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*.

Hallo de Wolf, Antenor Gijs (2012). *Reconciling Privatization with Human Rights.* Human Rights Research Series.

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 atención a la niñez y adolescencia a través de la red de colaboradores del Sename, y su régimen de subvención.* 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. 78

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.

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*.

Servicio Nacional de Menores. (2009). *Informe Final Proyecto EVA.*

Servicio Nacional de Menores. (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.

Waissbluth, M. (Febrero de 2008). *Sistemas complejos y gestión pública*. Santiago, Chile.

Wolsfenberger, W. (1972). *The principle of normalization in human services.*

PROCESO DE SUPERVISIÓN A PROGRAMAS DE PROTECCIÓN DE SENAME: HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES

FIGURAS

PROCESO DE SUPERVISIÓN A PROGRAMAS DE PROTECCIÓN DE SENAME: HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES

TABLAS

PROCESO DE SUPERVISIÓN A PROGRAMAS DE PROTECCIÓN DE SENAME: HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES

ANEXOS