

ANÁLISIS SOBRE LA APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 80 BIS

- JMM - Unidad de Estudio / 01-07-2011/.

LO SOLICITADO

El Director Nacional, nos ha solicitado analizar la situación de los 80 bis y levantar una propuesta de solución, ante las dificultades para poder cumplir con la generación de atenciones y plazas que obliga dicho mecanismo.

ANTECEDENTES

➤ La Ley Número 20.286 (septiembre 2008), introduce modificaciones orgánicas y procedimentales a la Ley Número 19.968, que crea los Tribunales de Familia, es así como en el Título IV sobre Procedimientos Especiales, explicita respecto del Artículo 80 bis *“Deber de información del Servicio Nacional de Menores. Para efectos de la aplicación de las medidas a que se refiere el artículo 71 (medidas cautelares especiales, agregado por mí), así como las que se impongan en virtud de sentencia definitiva, el Servicio Nacional de Menores, a través de sus Directores Regionales, informará periódicamente y en forma detallada a cada juzgado de familia la oferta programática vigente en la respectiva región de acuerdo a las líneas de acción desarrolladas, su modalidad de intervención y la cobertura existente en ellas, sea en sus centros de administración directa o bien en los proyectos ejecutados por sus organismos colaboradores acreditados.*

Si el juez estima necesario decretar una medida respecto de la cual no existe en la Región oferta de las líneas de acción indicadas en la Ley N°20.032, comunicará tal situación al Director Nacional del Servicio Nacional de Menores, quién deberá adoptar las medidas tendientes a generar tal oferta en el menor tiempo posible. Entretanto, el juez decretará alguna de las restantes medidas del artículo 71. Pero, si la cautelar dispuesta es la de la letra h)¹ de dicho artículo, el Servicio Nacional de Menores deberá darle cumplimiento y sin más trámite.”

Esta modificación, buscaba en **su momento** asegurar la atención requerida por niños y niñas **en el sistema residencial**. La implementación en los hechos, fue haciendo de este mecanismo un instrumento aplicado también a lo ambulatorio (incluso hoy en día, preferentemente a lo ambulatorio).

- El incumplimiento de lo antes dispuesto, implica el riesgo de ser acusado de desacato.
- Es interesante constatar que, algunos jueces de familia, al analizar las últimas reformas en justicia proteccional, concluyen que los diferentes

¹ *“La internación en un establecimiento hospitalario, psiquiátrico o de tratamiento especializado, según corresponda, en la medida que se requiera de los servicios que estos ofrecen y ello sea indispensable frente a una amenaza a su vida o salud...”*

modelos generados para enfrentar los dramas de niños/as, han reposado en la creación de tribunales y a ellos; *"Se les han reclamado soluciones a problemas muchas veces críticos sin necesariamente proporcionarle todos los soportes necesarios, para que, ya sea desde una visión judicializada o desjudicializada, según el modelo protector o garantista de que se trate, pudiesen cumplir eficazmente con los fines que le son propios"*².

La misma Jueza se interroga en dicho texto, refiriendo a los procedimientos especiales y al 80 bis (que a su vez refiere al artículo 71 letra h) *"¿este procedimiento sería equiparable a una especie de recurso de protección sui generis del Derecho de Menores?"*.

Es factible suponer, que este tipo de inquietudes están presentes en los/las jueces que están tomando decisiones y demandando la generación de oferta, por la vía del 80 bis.

➤ Entonces, a 34 meses de instalada la implementación de este mecanismo, diversas situaciones críticas se han dado a conocer. Así, el diagnóstico de las instituciones colaboradoras ha dejado explicitada su visión³:

"Los tribunales amparados en el 80 bis, derivan indiscriminadamente casos a los proyectos. Esto genera una sobredemanda que debe ser atendida, independiente de las condiciones en las cuales se encuentre el Programa. Esto termina afectando a los propios niños/as, provocando hacinamiento y entorpeciendo los procesos de intervención. El Sename no responde (y se instala en regiones la idea que los que arriesgan sanciones son los directivos de los proyectos).

Dificultades con la aplicación del art 80 bis, en residencias. Atención de niñas y niños por sobre la cobertura comprometida, lo que influye en la calidad de vida de los residentes. Esto produce también sobre exigencia de los equipos profesionales, administrativos y apoyo, generando un estrés adicional. Otro obstáculo es la demora en los pagos por parte de SENAME, lo que sobre exige el recurso financiero. Los niños, niñas y adolescentes ingresados a partir de dicho artículo, no necesariamente se ajustan al perfil de usuario".

Desde las instituciones, perciben que las demoras en los procedimientos de pago, tienen más que ver con los procedimientos que nosotros hemos instalado para las modificaciones de los convenios y que en esta demora, las Direcciones Regionales serían un actor clave.

De igual manera, las instituciones perciben que el aumento "inexplicable" de la demanda en algunas regiones, tiene mucho que ver con el manejo de las Direcciones Regionales y de los UPRODES. Explícitamente, consideran que

² Ver: *"La justicia proteccional de menores en Chile: últimas reformas"*. Gabriela Ureta Roiron, Presidenta Cuarto Juzgado de Familia de Santiago. Revista Crónica de la Asociación Internacional de Magistrados de la Juventud y de la Familia.

³ Documento *"Nudos críticos y propuestas. Comisión de Protección del Comité Consultivo de los Organismos Colaboradores del SENAME"*, Santiago, enero 2011.

se ha utilizado la relación con los tribunales, para que, por vía 80bis, se aseguren aumentos de coberturas para sus regiones. En las reuniones del consultivo, explicaron también que estos directores (o los UPRODES), instalaron también en los proyectos la idea que quienes podían ser sancionados por desacato, eran los directores de los proyectos, con ello forzaban a estos a recepcionar de todas maneras los casos, a pesar de las listas de espera.

➤ En función de confrontar toda esta situación, desde el DEPRODE se ha ido llevando un levantamiento sistemático de información, se ha generado un flujo de procesamiento de la solicitud. Al mismo tiempo, se ha buscado agilizar el procedimiento de pago (según las instituciones este estaba tomando más de 5 meses, con todos los problemas que ello conlleva). De igual manera, se ha nombrado un coordinador judicial en la RM, que entre sus temas ha establecido una articulación con Tribunales, vía la Mesa Nacional con Tribunales de Familia, haciendo de contraparte la Jueza Mónica Jeldres (la Corte estaría por definir una modificación en las contrapartes, lo que puede implicar revisiones en lo trabajado). En las tareas planteadas, este equipo se ha relacionado directamente con los tribunales, en particular en la V Región, en función de controlar el uso de este mecanismo.

Respecto a la demanda de los tribunales, el equipo que ha trabajado en el tema, espera que durante el segundo semestre de este año, se de una tendencia a la disminución de las solicitudes, particularmente de parte de los tribunales más demandantes.

De todas maneras, parecen persistir problemas. Por el lado del Servicio, se constatan aún demoras importantes en los procedimientos para el pago, es así como la mayoría de los 80bis de Copiapó están esperando pago desde abril de este año, es decir, entramos al tercer mes y se pueden detectar casos en Huasco, Aysén y San Fernando sin pago, que vienen aún del año pasado.

➤ Producto de la presión que este mecanismo pone sobre un sistema ya sobre demandado, el DEPRODE y la Dirección del Servicio tienen ad portas un Oficio que explicita ante las Direcciones Regionales y los Tribunales de Familia (que demanden un 80 bis), la imposibilidad de contar con los medios para cubrir estas solicitudes de los tribunales (lo que podría ser entendido por los tribunales, como un rechazo definitivo a tal solicitud), dejando sólo abierta la posibilidad para el sistema residencial.

➤ Hasta la fecha, informalmente, el Departamento Jurídico manifiesta dudas sobre los contenidos de este Oficio, por las implicancias que tendrían sobre el Servicio.

EL COMPORTAMIENTO DE LOS DATOS

Los datos estadísticos procesados por el DEPRODE entre septiembre 2008 y mayo 2011, **vale decir hablamos de 32 meses**, nos arrojan un total de **3.678** solicitudes, correspondientes a un total de **4.174** niños y niñas. Lo que equivale a **114 solicitudes mensuales**, correspondientes a **130** niños y niñas promedio por mes, en los 32 meses, a nivel nacional.

1. **Las solicitudes:** Considerando las 15 regiones del país, dado que en todas ellas se han producido solicitudes con el 80 bis, y asumiendo como un supuesto de base que, en condiciones normales, un cierto nivel de demanda con el mecanismo 80bis es inevitable, e incluso necesario, dado que estamos tratando con infancia gravemente vulnerada, constatamos que:

➤ Entre 2008-2009 se recibieron 855 solicitudes. Entre 2009-2010, bajaron a 815. Entre el 2010 y el 2011, estas subieron a 2008 solicitudes. Es importante constatar que al segundo semestre 2010, sobre el 87% de las solicitudes se generaban en la V Región y, empezaban recién, otras regiones (III y XV) a despegarse del resto, con aún una tímida demanda de solicitudes.

➤ A mayo 2011, nos encontramos con una situación diferente, el 93.6% de las solicitudes se concentran ahora, en **8** regiones (3.443 solicitudes, sobre el total de 3.678), a saber: III, V, VI, VIII, X, XI, XIV y XV.

➤ No obstante, es importante observar que regiones como la VIII y la X tienen, históricamente, un cierto peso porcentual en la cobertura nacional del Servicio⁴ que, en este caso, está muy por sobre el porcentaje de solicitudes de los 80 bis (lo que permitiría suponer, un comportamiento **"todavía normal"** para la región).

➤ Desde lo anterior, podemos precisar más y establecer que, 6 de 15 regiones, concentran el **87.8%** de las solicitudes, a saber: V, III, VI, XI, XIV y XV, sobrepasando además, el peso que normalmente tienen sus coberturas a nivel nacional.

➤ No obstante, la VI, XI y XIV, en solicitudes del 80 bis, se encuentran ligeramente por sobre su peso porcentual en la cobertura nacional del servicio, por ende podríamos separarlas del grupo, asumiendo de todas maneras, que allí está **ya presente** un

⁴ Es pertinente considerar que esa distribución porcentual de la cobertura en las regiones, se correlaciona con la distribución de la población infantil del país.

comportamiento no habitual a la región, que requiere intervención preventiva, en función de mantener la situación bajo control.

➤ Al precisar aún más, llegamos entonces a que tres regiones al presente; V, III y XV, concentran el **77%** de las solicitudes. Es más notoria aún esta concentración, si consideramos que esas tres regiones, aportan en un 12.7% al total de la población infantil del país y que, respecto de las coberturas del SENAME ellas representan en total, el 15% de los niños/as vigentes.

Existe entonces una **sobre representación evidente** de estas regiones, en lo que a solicitudes del 80 bis se refiere. Lo que se transforma en un dato relevante, ya que la incorporación de dos regiones más con tal nivel de demanda, se ha producido sólo en los **últimos 10 meses**.

➤ Finalmente, considerada en solitario la V Región, ella concentra el **65,2%** de las solicitudes, mientras que su peso en la cobertura nacional del Servicio la ubica con un 10.5%. Hay que hacer notar, que esta región desciende en los 80Bis (del 87% a mediados del 2010), no porque pase a controlar la demanda, sino porque esta demanda se dispara en varias regiones y porque las otras dos regiones con mayor %, elevan muy por sobre el promedio, sus solicitudes.

➤ En el cuadro incluido a continuación, se puede ver en detalle la relación entre el peso porcentual de las diversas regiones (medido desde el dato de vigentes) y la actual distribución de los 80 bis, que hemos señalado en el análisis anterior (mostrando en rojo a las "desbordadas" y en azul a las "en riesgo").

Cuadro 1: Comparación de porcentaje regional de vigentes con porcentaje de distribución de solicitudes de 80 bis, según región.

| Regiones | % regional de vigentes en Protección de SENAME | % de distribución de las solicitudes 80bis, según región |
|-------------|--|--|
| I | 1,4% | 0,82% |
| II | 2,2% | 1,42% |
| III | 2,9% | 6,03% |
| IV | 4,3% | 0,63% |
| V | 10,5% | 65,23% |
| VI | 4,2% | 5,78% |
| VII | 5,3% | 0,93% |
| VIII | 11,8% | 3,01% |
| IX | 6,3% | 0,49% |
| X | 6,2% | 2,82% |
| XI | 1,3% | 2,30% |
| XII | 1,7% | 1,18% |
| RM | 38,8% | 0,96% |
| XIV | 1,6% | 2,77% |
| XV | 1,5% | 5,62% |
| | 100,0% | 100,0 |

Adaptación Unidad de Estudio- SENAME

2. **Los tribunales y los niños/as:** Si ahora consideramos, desde los datos del DEPRODE, el comportamiento de 91 tribunales de familia con solicitudes de 80 bis, tomando el número de niños y niñas involucrados en dichas solicitudes, constatamos que:

- 17 de ellos (es decir el 18.8% del total), explican el **86.6%** de **los niños y niñas con solicitudes.**

Considerando a más de 50 niños/as por Tribunal en los últimos 32 meses, tenemos:

| Tribunal | Niños/niñas |
|----------------|--------------|
| Los Andes | 410 |
| ARICA | 226 |
| COPIAPÓ | 148 |
| Coyhaique | 91 |
| LA LIGUA | 999 |
| LIMACHE | 150 |
| PUERTO MONTT | 67 |
| QUILLOTA | 235 |
| RANCAGUA | 54 |
| SAN FELIPE | 464 |
| SAN FERNANDO | 85 |
| TOMÉ | 92 |
| VALLENAR | 53 |
| VALPO. | 238 |
| V. ALEMANA | 88 |
| VIÑA DEL MAR | 149 |
| VALDIVIA | 67 |
| Total | 3.616 |
| Corresponde al | 86.6% |

DEPLAE- SENAME

- Si concentramos solamente la atención en los tribunales de las tres regiones antes nombradas: V, III y XV, los niños y niñas llegan a 3.308, vale decir sobre el **79%** del total de los tribunales.

| Región | N° | % |
|------------|--------------|--------------|
| V Región | 2830 | 67.9% |
| III Región | 252 | 6.0% |
| XV Región | 226 | 5.4% |
| Total | 3.308 | 79.3% |

Adaptación: Unidad de Estudio- SENAME

Lo anterior equivale también a decir que, de los **130** niños promedio, por mes a nivel nacional en estos 32 meses, con solicitudes de 80bis, **103 han correspondido sólo a estas tres regiones del país y 27 a las otras 12.**

➤ Al entrar en el detalle de los tribunales, dentro de estas 3 regiones, nos encontramos con el siguiente cuadro:

| Tribunal V Región | N° niños | Tribunal III Región | N° niños | Tribunal XV Región | N° niños |
|----------------------|--------------|------------------------|------------|-----------------------|-------------|
| Andes | 410 | Freirina | 1 | Arica | 226 |
| Ligua | 999 | Caldera | 9 | | 5.4% |
| Limache | 150 | Chañaral | 7 | | |
| Quillota | 236 | Copiapó | 148 | | |
| Felipe | 464 | Vallenar | 53 | | |
| Valpo | 238 | Diego de Al | 6 | | |
| Alemana | 88 | Huasco | 28 | | |
| Viña | 149 | | 252 | | |
| Casablanca | 9 | | 6% | | |
| Petorca | 1 | | | | |
| Putando | 32 | | | | |
| Quilpué | 13 | | | | |
| Quintero | 4 | | | | |
| San Antonio | 37 | | | | |
| | 2830 | | | | |
| | 67.9% | | | | |

Adaptación: Unidad de Estudio- SENAME

- Los 22 tribunales del cuadro, presentan un comportamiento bastante desigual. Allí, **9** de ellos (Los Andes, La Ligua, Limache, Quillota, San Felipe, Valpo., Vina del Mar, Copiapó y Arica) concentran el **73.9%** de los niños y niñas con solicitudes de 80bis **a nivel nacional.**
- Con mayor detalle, podemos decir que los tribunales de La Ligua, San Felipe y Los Andes concentran a **1.866 niños/as** con solicitudes, lo que equivale al **44.7%** del total nacional (y al 92% de los niños y niñas de las 3 regiones). El comportamiento de estos tres tribunales es **absolutamente atípico**, Los Andes, en los últimos 32 meses, tiene en promedio **12.8 niños/as cada mes** con solicitudes por 80bis, San Felipe sube a los **14.5** y La Ligua, llega al record nacional de **31.2 por mes.**
- En estos tres tribunales (y también en los otros 6 antes considerados), el riesgo de hacer del 80bis un mecanismo que

pierde su carácter de excepción, es muy grande sino ya un hecho. Ello entraña, a nuestra manera de ver, un potencial daño a los intereses superiores de niños/as gravemente vulnerados, que pueden requerir un mecanismo de excepción como este y que probablemente, corresponden también a un cierto porcentaje de aquellos/as que están dentro de las propias solicitudes de estos tribunales.

3. **Las Modalidades de Intervención:** Si consideramos ahora, las 25 modalidades de intervención relevadas en los datos, seis de ellas concentran el 93.6% de las solicitudes, a saber:

| Mod. | Solicitudes | |
|------|--------------|--------------|
| DAM | 761 | 20.7% |
| FAE | 168 | 4.5% |
| PIB | 1301 | 35.3% |
| PIE | 386 | 10.5% |
| PRM | 689 | 18.7% |
| RPM | 139 | 3.7% |
| | 3.444 | 93.6% |

DEPLAE- SENAME

- Una constatación que salta a la vista, dice relación con el cambio que ha sufrido la demanda en el último año, tomando en consideración que hasta el segundo semestre del 2010 los DAM representaban el 45.3% de las solicitudes⁵ y que los PIB, que estaban aumentando, se encontraban aún en un 26% (de todas maneras, ambas modalidades concentraban, ya entonces, sobre el 71% de las solicitudes). Se concluye, por tanto, que esto se ha ido diversificando.
- El 35.3% que se concentra en los PIB⁶, resulta una paradoja evidente. Los PIB son una modalidad orientada a casos de mediana complejidad, la que vino a reemplazar a los CIJ, dado los escuálidos medios económicos destinados a estos últimos y a la necesidad, en varios territorios, de intervenir sobre situaciones de mediana complejidad, por ello se habla de prevención secundaria y focalizada.

⁵ Para enfrentar la sobredemanda en los DAM, se ha venido implementando un mecanismo de despeje de casos, acordado en la "Comisión de Diagnóstico de la Mesa Técnica SENAME-Tribunales de Familia" por el DEPRODE. Este mecanismo, apoyado en un principio por las instituciones colaboradoras, ha empezado a ser criticado. Han manifestado que se estaría transformando, de un procedimiento de excepción, en un procedimiento regular, usado por los/as consejeros/as, ahorrándose un posible diagnóstico.

⁶ Los datos solicitados por el DEPRODE al DEPLAE, indican que, en el periodo enero-junio 2001, no ha ingresado por 80 ningún caso por abuso sexual a los PIB, lo que pondría en cuestión la idea es que por esta vía se le están derivando perfiles más complejos. Sin embargo, el último boletín del Deplae cifra en 8.363 los ingresados por causales de maltrato y abuso sexual en los PIB. De esta manera, si bien el 80 bis no está necesariamente asociada a esta causal, los ingresos "regulares" si aparecen concentrados en estos temas (los que corresponden al 53.1% del total de ingresos en PIB).

No obstante, se trata de equipos que no están en condiciones de atender los perfiles que, normalmente debiesen corresponder a una solicitud de 80bis.

- Es probable que una explicación la encontremos en un ejemplo que se encuentra documentado, nos referimos a las actas del **Consejo Municipal de Valdivia del 12 de octubre 2010**. En la sesión respectiva, el Consejo ha recibido la presencia y exposición de un proyecto financiado por el SENAME, orientado a tratar el maltrato ("Ayelén"), pero que, recibe una subvención como PIB. Del tenor explícito de las actas, queda en evidencia que, para suplir los déficit del año 2010 ejercieron presión sobre el tribunal vía 80 Bis, obteniendo 25 plazas extras: *"El déficit de este año lo vamos a palear con los 25 ingresos que se realizaron por el artículo 80 bis"*, declara la coordinadora del proyecto, luego explicita francamente, el propio Administrador Municipal ante la Asamblea: *"hubo que acudir a la utilización del 80 bis para poder lograr recibir estos 25 cupos extras..."*.
- En otro ejemplo, nos encontramos con una situación distinta, donde la solicitud se realiza en función de poder asegurar una atención de carácter urgente. En este caso, citamos lo establecido en las **Actas del Consejo Municipal de Cañete del 07 de junio del 2010**. Ante la Asamblea del Consejo, se presenta la Mesa de Infancia, concretamente; el director del FAE, un asistente social del DAS y un profesional de la OPD. Entre los temas expuestos por este equipo, hablan del caso del *"niño gallina"*, Omar. El caso lo tomó la OPD y ellos, ante la imposibilidad de darle la atención requerida, hacen una presentación al tribunal para hacer uso del 80 bis, *"que en la práctica significa forzar al SENAME, a realizar una práctica para dar respuesta a los casos con características particulares..."*, explican los presentes. Este caso sería derivado a una Residencia, luego hospitalizado (haciendo también uso del 80bis), y finalmente reorientado a un centro de Administración Directa.
- De igual manera, los proyectos en terreno reconocen que, si se establece una coordinación constante con el tribunal, para ellos es posible establecer acuerdos que permitan darle prioridad a la lista de espera, **postergando los 80bis**, hasta tener la plaza, o hasta fecha concordada por el Juez (esto mostraría a las claras, que no necesariamente se utiliza el 80bis como excepción, pero también pone en evidencia que son situaciones susceptibles de ser revertidas, si hay una coordinación estable y coherente –entre los proyectos y SENAME Regional-, con el tribunal).
- Digamos que, mientras en el caso de Valdivia (y en caso donde se negocia con el Juez), encontramos un uso del 80bis, que busca

resolver un déficit en materia de atención especializada en el territorio, incluso por vía de los PIB, en el caso de Cañete nos encontramos con un uso absolutamente legítimo y necesario del 80bis, frente a una situación de urgencia. Es importante constatar que este uso de urgencia, lo han realizado también los propios proyectos (e incluso los equipos UPRODE, o las Direcciones Regionales), cuando se trata de una urgencia psiquiátrica, frente a un inminente suicidio (a lo menos, dos casos me fueron reconocidos por un proyecto, donde se uso este mecanismo y lograron forzar con el apoyo del Juez, una atención desde **Salud**, salvando la vida de dos niños abusados sexualmente).

4. **La oferta del SENAME:** Desde los antecedentes anteriores, entramos a lo que parece estar también en el centro: **la disponibilidad y el comportamiento de la oferta del Servicio en los diversos territorios.**

- Cuando se observa el modelo de intervención, se devela que en la V región tiene 2.381 solicitudes, ellas están principalmente concentradas en PIB (800) y en segundo lugar en DAM (715). El boletín estadístico 2010 de SENAME, detalla que a diciembre de ese año, se encontraban vigentes 2.827 NNA en PIB en la V región, (**20,4% de los vigentes totales en PIB, en todo el país**) cifra que incluso supera los vigentes en la RM, que sólo alcanzan los 2.519 NNA. Ello podría estar explicando el alto número de solicitudes en servicios de mediana complejidad (PIB), **como paso previo y transitorio** para ingresar a programas especializados, dado que la región no cuenta con la suficiente oferta para derivarlos (sólo 17 programas para toda la región).
- Al mismo tiempo, la región tomó en su oportunidad (año 2006), la decisión de terminar con todos los proyectos de prevención, buscando reconvertirlos a PIB o PIE, ello puede estar teniendo un efecto no esperado, en la existencia ahora de perfiles más complejos, dada la desaparición de programas de prevención que ejercían una suerte de contención, en algunos de estos territorios. **Esto ameritarían un examen más a fondo**, dado que nos enfrenta al impacto que puede generar el hacer desaparecer las modalidades preventivas de los territorios, sin que ningún otro Servicio Público se haga cargo de las necesidades que quedan en el aire, la otra cara del problema son las carencias evidentes en intervención especializada. El dilema histórico del SENAME⁷ está detrás: ¿desvestir lo preventivo para vestir lo reparatorio?.

⁷ Dilema del SENAME, en la medida que los servicios de protección social que debiesen existir en los territorios, o no existen, o son más frágiles aún que la propia oferta preventiva del SENAME.

- Otro aspecto a considerar es el comportamiento de la oferta en los tres territorios más altamente demandantes de 80bis: Los Andes, San Felipe y La Ligua. Allí constatamos que existen 6 Residencias (5 gestionadas por el Obispado de San Felipe), 1 DAM (del Obispado de San Felipe), 1 PRM (del Obispado de San Felipe), 1 PIE (del Obispado de San Felipe) y 1 PEE (también del Obispado). Además existen 3 OPD´s, una en cada comuna.
- Considerando la totalidad de la oferta de atención del Obispado (actor clave al respecto, dada la concentración de proyectos), sin el DAM, suman **491** plazas, para un territorio que ha tenido en el periodo **1.866**, niños/as con solicitudes de 80bis. Si realizamos un examen más detallado, de los ingresos a esta oferta y de la simultaneidad de atención, encontramos:

**REVISION DE INGRESOS A PROGRAMAS ADMINISTRADOS POR OBISPADO DE SAN FELIPE
Periodo sept 2008-mayo 2010**

| | |
|----------------|-----|
| Ingresos a RPM | 241 |
| Ingresos a PIE | 195 |
| Ingresos a PEE | 39 |

Adaptación: Unidad de Estudio- SENAME

- Cabe hacer notar que las residencias aparecen por debajo de su capacidad máxima: 296 plazas, que el PIE está al máximo y el PEE ligeramente por sobre su capacidad (35 plazas). Esto implica que de 491 plazas disponibles, el Obispado ha utilizado 475 en el periodo. De esta manera, se podrían estar constatando largas permanencias en las tres modalidades (el número de ingresados en el periodo, debiese sobrepasar al número de plazas, pudiendo así medir la rotación de la plaza, cosa que no sucede en estos proyectos).

**SIMULTANEIDAD EN LA ATENCIÓN EN RESIDENCIAS Y PROGRAMAS ADMINISTRADOS
POR OBISPADO DE SAN FELIPE**

| | |
|-------------------------|---|
| RUT simultáneos RPM-PIE | 26 (13.3% de plazas PIE) |
| RUT simultáneos RPM-PEE | 22 (56.4% de plazas PEE) |
| Total | 48 (10% del total de plazas utilizadas por residencias y programas, del Obispado) |

Adaptación: Unidad de Estudio- SENAME

- Lo anterior implica que: la combinación de una débil oferta en plazas en el territorio, la simultaneidad de atenciones (legítima por cierto), sumado a largas permanencias y a una alta demanda de solicitudes (de

protección en general y de 80bis en particular), instala un escenario complicado, para la movilidad del flujo requerido por los tribunales de estos territorios. Si a ello sumamos un dato no probado, pero que desde los proyectos y supervisores se afirma, estaríamos frente a tribunales con equipos de consejeros, que ejercen una fuerte influencia y que se muestran muy motivados, respecto de estas problemáticas de infancia. Así, nos encontramos ante un escenario propicio, a la situación de alta demanda existente.

- El análisis de la situación en la III región, también evidencia en los territorios donde se concentra la demanda de 80bis, una distribución insuficiente de la oferta.

| Chañaral | Copiapó | Huasco |
|-------------|---------------|--------------|
| 27.216 hbts | 155.713 hbts | 66.491 hbts |
| 1 DAM | 2 DAM | 1 DAM |
| 2 OPD | 1 OPD | 1 OPD |
| 1 PIE | 2 PIE | 1 PIE |
| 1 PRM | 1 PRM | 1PRM |
| 3 PIB | 4 PIB | 4 PIB |
| | 5 Residencias | 1 Residencia |
| 8 | 15 | 9 |

Adaptación: Unidad de Estudio- Sename

- Si bien aquí la distribución de los Programas y Residencias entre las instituciones es más heterogénea, no presentándose la misma situación vista en las tres comunas de las V Región con el Obispado de San Felipe, si es posible constatar que Copiapó cuenta, proporcionalmente hablando, con una débil oferta respecto a las otras Provincias. Chañaral cuenta con el 10% de la población de las tres Provincias y el 12% de los Proyectos, Huasco con el 26% de población y el 28% de los proyectos y Copiapó con el 62% de la población, pero sólo con un 46% de los proyectos, donde además, es factible asumir que, dada la carencia de residencias en Chañaral, deben cubrir parte de la demanda que de allí surja.
- Respecto a Arica. La región cuenta con 15 proyectos del SENAME, todos concentrados en Arica. Tiene una importante diversidad de ejecutores. Esta región, posee una población cercana a la de la III Región pero, con una oferta del SENAME menor a la mitad de la misma (15 sobre 32). Aquí, influye también el estar aún conformándose como Región con una estructura propia, lo que ejerce presión por ver aumentada su oferta, frente a situaciones de alta complejidad (tanto asociadas a drogas, como a comercio sexual y maltrato). Este último antecedente, ha venido a ser refrendado con dato duro, por el trabajo que viene de entregar Jorge

Alvarez Chuart, sobre los egresos de Protección, e ingresos a Justicia Juvenil, donde Arica-Parinacota alcanzan la tasa más alta del país⁸.

ALGUNAS CONCLUSIONES

- El artículo 80bis, tiene por propósito garantizar la oferta, para casos de particular gravedad. En tal sentido, viene a concretar el artículo 4° de la Convención, que da contenido al Principio de Efectividad de derechos para la infancia⁹ (reforzados por el 39 y el 45).
- Desde la práctica, durante los dos primeros años las demandas estuvieron concentradas en la V Región, priorizando desde los inicios, en los Programas de Diagnósticos y los Programas de Intervención Breve. Vale decir, un grupo de jueces, también desde los inicios, entendió el artículo en un sentido amplio y no restringido sólo a las Residencias. Posteriormente, se reforzaría la demanda hacia los PIB, disminuyendo sobre los DAM, pero diversificándose hacia los programas especializados y de Maltrato. De igual manera, se extenderían a todas las regiones del país las solicitudes por 80bis (aunque de manera muy desigual).
- Se constata en varias regiones del país, un uso que podemos considerar “**funcional**” a la búsqueda de cubrir, disminuir o resolver, déficits de atención en los territorios. Para ello, ya sea desde el SENAME, OPD´s, Municipios, Consejeros del Tribunal y equipos de los propios proyectos, ejercen influencia sobre el Juez, cosa que este solicite 80bis y ver, por esa vía, aumentadas las coberturas previa modificación de Convenios.
- Se constata también, un uso que podemos considerar “**de principio**” en otras regiones, donde se busca resolver situaciones de alta complejidad, en el sentido del contenido original del artículo 80bis. Para ello, ya sea el SENAMA, las OPD´s, los Municipios, los Consejeros, los propios proyectos, etc, ejercen presión por su aplicación. Este uso, ha derivado en dirigir los 80bis no sólo hacia el SENAME, sino también sobre los sistemas

⁸ “NIÑOS(AS) EGRESADOS DE LA RED DE PROTECCIÓN DE SENAME QUE INGRESAN A MEDIDAS DE JUSTICIA JUVENIL”, Junio 2011, JACH-DEPLAE.

⁹ “Artículo 4

Los Estados Partes adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente Convención. En lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes adoptarán esas medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional.”

de salud, para poder contar con servicios psiquiátricos, frente a una situación de urgencia.

- Por tanto, un grupo de regiones y dentro de ellas, algunos tribunales, aparecen sobredimensionando las solicitudes del 80bis (llevados por una preocupación por resolver sus propios requerimientos de oferta), haciendo de este mecanismo de excepción, un mecanismo regular que distorsiona y que finalmente, amenaza con deslegitimarlo, atentando en contra del interés superior de los niños/as que efectivamente puedan requerirlo. Esto ha ido quedando en evidencia, cuando los proyectos gestionan con los jueces, mostrando los casos más graves de sus listas de espera, y los jueces, aceptan de bajar su 80bis, o de dejarlos a la "cola", por un plazo prudente. De esta manera, en los hechos, los 80bis se transforman en un caso más de la lista de espera.

- Es importante constatar que, tal como lo demostró el estudio de la USACH el 2009 (sobre proyección de demanda), la irrupción de la Ley 20084, provocó un frenazo en materia de recursos hacia el campo de la protección, reorientándose estos prioritariamente para la implementación de dicha Ley. Ello ha implicado que, mientras por un lado se profundiza el discurso de derechos de la infancia en los territorios, por otro, la demanda que este discurso promueve, no encuentra salida suficiente en la oferta propuesta. Si a ello le agregamos las carencias enormes en materia de prevención y de apoyo a las familias en los territorios, estamos ante un contexto complicado, que opera como telón de fondo respecto de este tema.

- Todo lo anterior adquiere aún mayor complejidad, ante la carencia de suficientes programas especializados, unido a largas permanencias en los existentes lo que va provocando también un efecto de presión sobre la oferta, la que no puede estar a la altura de lo demandado. La larga permanencia, es consecuencia **en parte** de un efecto perverso, ligado a la modalidad de subvención, ya que dada la inestabilidad que la subvención implica para un proyecto, se busca recuperar la necesaria estabilidad de la misma (estabilidad fundamental para el trabajo de intervención, sobre todo con perfiles complejos), por la vía de mantener retenidos el máximo posible a los usuarios, o hasta que se tiene claridad respecto de los nuevos usuarios que sustituirán a los anteriores, sin desorganizar de esta manera, el proyecto y a su equipo.

- Entonces, las solicitudes, producto de estas particularidades, **empiezan a concentrarse en los PIB**, programas no aptos para una población de mayor complejidad. Sin embargo, ellos tienen una mayor cobertura, su rotación de plaza es mayor y se encuentran más cerca de los territorios inmediatos de las familias, por ende, se transforman en una suerte del “**mal menor**” en materia de atención, o en un trampolín para pasar con posterioridad a un especializado, cuando se abra la plaza.
- También se constata, que se produce una fuerte presión por aumentar las coberturas en los especializados, cuestión que es considerada como pertinente por algunos supervisores UPRODES, pero que no responde a lo establecido en las orientaciones técnicas. Hay supervisores que llegan a decir que hay una subocupación de mano de obra profesional en muchos programas especializados. De igual manera, los proyectos consideran que las bajas coberturas no les permiten hacer suficiente economía de escala, lo que redundaría en menor calidad de la mano de obra profesional y por cierto, en una demanda siempre mayor a la oferta.
- La pregunta que va quedando abierta, es ¿qué pasa en las otras regiones?, ¿Qué pasa en regiones con alto nivel de demanda como la RM, pero que usa muy poco el 80bis?, ¿no se encontrarán allí algunas condiciones, susceptibles de transformarse en aprendizaje para controlar la sobre demanda de 80bis?.
- En el caso particular de la RM, nos encontramos con tres particularidades que parecen haber ejercido una gran influencia sobre los tribunales, para no verse tentados a recurrir a los 80bis. Por un lado, el Programa Vida Nueva que, instalado a nivel territorial, ha ido asumiendo muchas situaciones de alta complejidad. Otro aspecto es la diversidad de programas, lo que permite discriminar mucho más en las derivaciones y por último, lo que parece central, la instalación de un dispositivo de gestión: el Coordinador Judicial, que articula un tipo de trabajo con los Tribunales (particularmente con los de Santiago), que permite hacer una gestión de distinto tipo, centrada en la recepción, derivación, coordinación y monitoreo del caso, desde el SENAME, directamente con el Tribunal, y desde allí, coordinando lo necesario con los proyectos de las colaboradoras. Presenciando la manera como este sistema opera, se constata en la práctica la fluidez que se puede lograr en la relación con el tribunal, favoreciendo la adecuada derivación y el control de la misma.
- Constatamos también que, hasta el presente, los “esquivos” recursos económicos han estado igual disponibles para financiar

los 80bis y ello a pesar de las demoras de pago, que más bien provienen de los engorrosos procedimientos ligados a las modificaciones de Convenio, que nosotros mismos hemos establecido. De hecho, se podría afirmar que son los únicos recursos en el campo de protección, realmente seguros y creciendo, por provenir de una exigencia judicial. Por tanto, aunque tensionan presupuestariamente durante el año, al final del camino y mirado de un año para el otro, se van transformando en un dato duro del presupuesto, no susceptible de verse “atacados” o “rechazados”, por las revisiones o reasignaciones presupuestarias, que normalmente tienden a la baja.

PROPUESTA

A. Cualquier estrategia que se plantee encarar la solución de la situación producida por este mecanismo, debe partir por considerar que el 80bis no puede ser considerado, metafóricamente hablando, un “enemigo” de los derechos de una infancia vulnerada.

B. Se requiere por tanto alinear, a todo el Servicio y a los proyectos, en las potencialidades estratégicas que tiene el 80bis, como **instrumento excepcional** que posibilita hacer efectiva una atención para los casos más complejos, atención que DEBE obligatoriamente ser cubierta. Por ende, debemos asumir que el 80bis, es el primer instrumento jurídico, de otros que debiesen venir hacia adelante, que se hace cargo de algo que muchas veces ha sido motivo de interrogantes y debates: ¿cómo conseguir que la atención a la infancia vulnerada sea verdaderamente garantizada, “hasta el máximo de los recursos de que se disponga”?¹⁰.

C. Al mismo tiempo, esa estrategia se debe plantear **fortalecer** este instrumento jurídico:

Primero; reinstalando el sentido profundo del mismo: vale decir, asegurar la atención para niño/as en riesgo inminente, en peligro de sus vidas, etc.. Es decir, como instrumento excepcional.

Segundo; haciendo clara consciencia de ese sentido, en quienes hacen un uso inadecuado del mismo (aunque sea con

¹⁰ Así lo establece la Convención, y por tanto no se habla allí de los “mínimos” tan usados en los debates que ponen siempre en el centro los “recursos”.

la mejor intención del mundo) y ello, empezando por nuestros propios directores regionales y equipos Uprodes,

Tercero; es necesario que esta convicción esté sólidamente compartida y trabajada con los proyectos de las instituciones colaboradoras y con estas instituciones, en todas sus instancias (sólo desde allí, se podrá construir también una estrategia de trabajo coherente hacia los tribunales y hacia otros actores del sistema),

Cuarto; asumiendo el 80bis, desde el sentido aún más profundo que, desde las prácticas, le han ido dando muchos jueces comprometidos con la infancia, este es un mecanismo utilizable por y para cualquier niño/a que enfrente una situación de alta complejidad, así sea que responda a lo residencial o a lo ambulatorio, es decir, se debe desechar el camino de la interpretación restrictiva, para asumir el camino que ya han ido construyendo muchos/as,

Quinto; en la misma línea, se debe utilizar, con todos los resguardos correspondientes, en pos de asegurar cualquier tipo de atención que un caso de alto complejidad requiera, ya sea relativo a Salud, Vivienda, Educación, Trabajo, etc. (por ende, es un mecanismo que no sólo debe tensionar y exigir al SENAME, sino a todos los servicios que tienen OBLIGACIONES con la infancia gravemente vulnerada en sus derechos).

17

D. Esta estrategia debe plantearse una revisión a fondo de la oferta, en conjunto con los tribunales, en conjunto con los equipos de las colaboradoras, provocando los cambios que sean necesarios, para aumentar nuestra capacidad de plazas.

Esta revisión en principio, debe aportarnos una mirada que permita equilibrar de alguna manera la oferta, dando cuenta del peso real que tiene cada región en infancia, cruzándolo con la realidad particular de la vulnerabilidad en infancia, estableciendo por consiguiente, el peso que le correspondería en nuestra oferta, a nivel nacional.

Al mismo tiempo, se deben establecer mecanismo que aseguren estabilidad a los equipos (¿recuperar tal vez la idea, por ahora¹¹, de alguna similitud con los costos fijos de residencias, también para los ambulatorios?), buscando erradicar la práctica de las largas permanencias y con ello, promoviendo una rotación más adecuada de las plazas.

E. De igual manera, es necesario que lo referido a pagos y aumentos de plazas por 80Bis, cuente con un procedimiento abreviado y de urgencia donde, al adjuntar la solicitud del tribunal al proyecto (con copia que perfectamente se puede

¹¹ A futuro, el análisis de la 20032, en el marco del rediseño institucional, puede arrojar luces también sobre este problema.

enviar escaneada), se considere automáticamente modificado el Convenio, sin requerir el largo procedimiento de idas y venidas del papeleo.

Por último, se puede establecer un mecanismo que, al igual que en los inicios del proyecto donde se permite adelantar los recursos, el mismo adelanto opere automáticamente con las solicitudes de los 80Bis, **cuando** no se ha logrado, en un plazo rigurosamente establecido (15 o 30 días), resolver la situación en los marcos del procedimiento regular. Esto permite, que se asegure el pago, **dentro del mes de ingreso** de la derivación, al proyecto o residencia.

F. Esta estrategia, debe asumir que un **cliente fundamental** para nuestro Servicio, son los tribunales y que nuestras modalidades de gestión deben estar en coherencia con esa relación. La prueba más concreta del peso de esta relación, es que de todas nuestras modalidades, sólo dos no dependen de los tribunales, las OPD y los PPC. Los PIB pueden recibir desde tribunales, por tanto están en una situación intermedia, todo el resto tiene una relación directa con ellos (es decir, hablamos de unos 1.000 proyectos y de todas las Administraciones Directas). No obstante, el SENAME no le ha dado toda la centralidad y relevancia a esta relación.

Lo anterior, implica que las señas que surgen desde los tribunales, son una suerte de "órdenes" para nosotros. Debemos sintonizar con nuestros clientes y buscar los mecanismos que nos permitan resolver a tiempo sus requerimientos. Este debe ser un foco constante de nuestra acción.

Desde esa perspectiva, los 80bis son una señal muy fuerte, con la cual tenemos que sintonizar, comprometiendo un giro en nuestra manera de entender la relación.

G. Lo anterior, debe llevar a generar en todas las regiones, la figura o la instancia, del coordinador judicial. En rigor debería corresponder a algo más que un solo profesional en el tema, estableciendo un área de trabajo de primera relevancia en cada región (cualquier mapa de procesos, nos mostraría que esta área de trabajo debiese cumplir un rol relevante en los procesos de ingreso al sistema).

Esto debe ser así porque, siendo la tarea central de esta instancia el establecer los nexos con los tribunales de la región, ese nexo tiene **contenidos** concretos (no es una instancia de "relaciones públicas" entre abogados, con el tribunal, es una instancia de trabajo técnico) y esos

contenidos, no dicen relación sólo con los aspectos jurídicos. Concretamente, esta instancia debe:

- hacerse cargo de recepcionar las solicitudes emanadas desde el Tribunal, vía digital,
- revisar los antecedentes del caso,
- coordinar posibilidades de derivación, tanto con los proyectos, como con el tribunal (léase, respondiendo directamente a la jueza o interactuando con los/as consejeros/as, según el caso),
- llevar registro de las solicitudes,
- profundizar el análisis de casos, cuando este lo amerita (ello en función de la adecuada derivación),
- derivar a los proyectos, o a los centros concordados,
- informar al área de supervisión,
- informar al área de manejo de datos,
- monitorear el cumplimiento de lo acordado,
- actualizar constantemente la información ante el Tribunal.

Esta instancia, debe ir instalando de una vez por todas, la responsabilidad de la relación con el tribunal respecto a la gestión de casos ingresados (particularmente si se trata de 80Bis), **en el Servicio**, porque un aspecto tan clave como este, en un sistema de protección especial, requiere del **cara a cara de dos poderes del Estado**, representados en las figuras del tribunal y en las figuras del Servicio.

En definitiva, no podemos continuar dejando al mayor o menor manejo (o a las amistades, a las simpatías o empatías) del equipo del proyecto estas situaciones, **estamos obligados a construir una relación institucional**, formal, activa, con el Tribunal, que nos permita enfrentar juntos, las situaciones complejas¹².

H. La existencia de tal instancia de trabajo, además de implicar una reorganización de los UPRODES (centrado en dos temas estratégicos: tribunales, vía coordinación judicial, y ejecución, vía supervisores), implica configurar la existencia de una responsabilidad en la materia al más alto nivel, que se haga cargo, **de manera permanente**, de estas coordinaciones con los tribunales. De hecho, sería necesario proceder a dicho nombramiento **a la brevedad**, en la Dirección Nacional (DEPRODE), en función de asignarle las primeras tareas urgentes: monitorear los 80Bis, buscando

¹² Y no sólo estas situaciones complejas, también las otras, que implican batallar y conseguir los medios presupuestarios que permitan garantizar al 100% los derechos de la infancia.

salidas a las situaciones particulares de ciertos tribunales, y desplegar una estrategia de construcción de estas coordinaciones judiciales, durante todo el segundo semestre de este año (en vista a tener un nuevo sistema de trabajo operando, durante el año 2012).

I. No está demás señalar, que una línea de trabajo como la descrita debe aprender de las buenas prácticas que, por ejemplo la coordinación judicial de la RM, ha estado desplegando al respecto.

De igual manera, esta iniciativa, debemos reforzarla en los procesos de instalación de los Consejos Consultivos Regionales de los organismos colaboradores, utilizando esta instancia para alinear en un enfoque, asesorarse desde allí, y apoyarse mutuamente, en la interacción con los tribunales.

FUENTES:

- Datos estadísticos del DEPRODE, sobre los 80 BIS.
- Datos estadísticos del DEPLAE (Boletín último y detalle de niños y niñas de los proyectos del Obispado de San Felipe del 2008, a mayo 2011).
- Base de datos del DEPLAE con todos los proyectos de Protección a Mayo 2011.
- Proyecciones Censo - INE, al 2010.
- Materias de causas de Familia en tribunales entre el 2007 y el 2010.
- Niños en causas de Familia por Corte, entre el 2007 y el 2010.
- Datos específicos de 80 Bis de Corporación OPCION y del Hogar de Cristo.
- Artículo: Índice de Vulnerabilidad en infancia (2005). Jorge Alvarez Chuart. El Observador N° 1, junio 2008.
- Presentación en Power Point, sobre situación del 80Bis, del Coordinador Judicial de la RM.
- Matriz de criterios de priorización en los DAM, DEPRODE.
- Acta Consejo Municipal de Valdivia.
- Acta Consejo Municipal de Cañete.
- Entrevista con coordinadora del Área de Asesoría Regional del DEPRODE.
- Entrevista con Jefa Técnica de la Corporación OPCION.
- Entrevista con encargada técnica RM, del Hogar de Cristo.
- Entrevista con Coordinador Judicial de SENAME- RM.

Anexo:

Comparación entre población proyectada por INE **por Región** para el año 2010, entre 0 y 17 años, en relación a los NNA vigentes en el sistema de protección del SENAME al 31.12.2010.

| | Proyección 2010 NNA entre 0 y 17 años | % | vigentes SENAME Protección a dic 2010 | % |
|-------------|---|--------|---|--------|
| I | 93.852 | 2,0% | 929 | 1,4% |
| II | 170.695 | 3,6% | 1.447 | 2,2% |
| III | 83.959 | 1,8% | 1.945 | 2,9% |
| IV | 204.033 | 4,3% | 2.880 | 4,3% |
| V | 459.666 | 9,8% | 6.966 | 10,5% |
| VI | 246.150 | 5,2% | 2.761 | 4,2% |
| VII | 279.178 | 5,9% | 3.518 | 5,3% |
| VIII | 559.984 | 11,9% | 7.806 | 11,8% |
| IX | 280.746 | 6,0% | 4.159 | 6,3% |
| X | 239.605 | 5,1% | 4.105 | 6,2% |
| XI | 31.614 | 0,7% | 878 | 1,3% |
| XII | 41.318 | 0,9% | 1.104 | 1,7% |
| RM | 1.850.331 | 39,4% | 25.726 | 38,8% |
| XIV | 105.297 | 2,2% | 1.061 | 1,6% |
| XV | 53.034 | 1,1% | 978 | 1,5% |
| | 4.699.462 | 100,0% | 66.263 | 100,0% |

Adaptación: Unidad de Estudio Sename

La distribución regional de los NNA vigentes en la red de Protección de SENAME a diciembre 2010, se correlaciona fuertemente con la distribución del total de la población, proyectada a nivel nacional.