

# ¿Qué está pasando con niños, niñas y adolescentes?

## El rol de los municipios y la infancia: situación actual, avances y desafíos



Dirección de Estudios  
Asociación de Municipalidades de Chile

Enero 2017

## Síntesis de resultados

- ✓ Los principales problemas para niños, niñas y adolescentes en sus comunas son la vulneración grave de derechos; luego -en las comunas urbanas- la salud (12,7%) y en las comunas rurales la convivencia familiar (18%). El tercer principal problema en las comunas urbanas es la falta de espacios para la recreación (11,6%) y en cambio en las comunas rurales es la débil oferta programática e institucional (17,2%).
- ✓ Actualmente, la gran mayoría de los municipios está llevando a cabo programas y/o acciones en materia de infancia y niñez, aunque la mayoría son iniciativas del gobierno central.
- ✓ De los 282 municipios que respondieron a este estudio, 55 informaron contar con una oficina municipal para atender las necesidades de niños, niñas y adolescentes en sus comunas, cifra que equivale a aproximadamente un 20% de la muestra.
- ✓ La gran mayoría de estas oficinas desarrollan sus funciones al alero de sus respectivas Direcciones de Desarrollo Comunitario (DIDECO).
- ✓ 271 de los 345 municipios del país tienen un convenio activo con el SENAME y el Ministerio de Justicia para llevar a cabo el programa denominado “Oficinas de Protección de Derechos” (OPD). Es decir, 4 de cada 5 municipios tienen una instancia dedicada a prevenir y dar respuesta oportuna a situaciones de vulneración de derechos de niñas, niños y adolescentes.
- ✓ La región de Atacama y de Arica y Parinacota son las únicas regiones en las que el programa Oficina de Protección de Derechos (OPD) se ha implementado en el 100% de sus municipios. Por el contrario, la región de Antofagasta y de Magallanes y Antártica Chilena alcanzaron tan sólo un 56% y un 50% de cobertura respectivamente. Llama la atención la baja cobertura en Antofagasta, considerando que es la segunda región del país en la que habitan más niños, niñas y adolescentes, (29,9%) después de Tarapacá (30,5%) y Atacama (29,1%).
- ✓ Hay 268 municipios y 18 corporaciones municipales inscritas en el registro de colaboradores del SENAME.
- ✓ El personal responsable de ejecutar programas y/o actividades de apoyo a la infancia está compuesto mayormente por trabajadores sociales, psicólogos y abogados. La presencia de estos profesionales se debe principalmente a que el programa Oficina

de Protección de Derechos (OPD) exige la contratación de personal que cumpla con dichos perfiles.

- ✓ Los municipios que poseen una oficina, departamento o unidad exclusiva en materia de infancia, se abocan a 1) coordinación de programas o proyectos (generalmente provenientes desde el gobierno central); 2) a prestar orientación y/o derivación a usuarios y 3) a coordinar con otros organismos que trabajan el tema de infancia. La función menos desarrollada es la de la elaboración de estudios y/o la recolección de antecedentes estadísticos.
- ✓ Un 69,9% de los municipios informó no contar con un Plan formal de infancia; otro 9,7% declaró que los principales lineamientos en materia de infancia están contenidos en sus respectivos planes de desarrollo comunal (PLADECO) y tan sólo un 20,4% de los municipios cuenta con un plan formal en este sentido.
- ✓ En lo que respecta a las posibles instancias de participación municipal para niños, niñas y adolescentes, en un 56% de los municipios no existe ninguna instancia, en un 26% funciona una red de coordinación de organismos de infancia, en un 17% funciona un Consejo Comunal de niños y adolescentes, y en un 7% funciona otra instancia de participación.
- ✓ Las condiciones que se requieren los municipios para favorecer la gestión en infancia son: 1) aumentar y capacitar a recursos humanos que trabajen en infancia; 2) destinar mayor presupuesto y; 3) fortalecer la institucionalidad comunal de infancia.
- ✓ Un 27,1% de municipios declaró que la principal dificultad que enfrentan en el tema infancia es la falta de recursos financieros, otro 18,7% advirtió que era la falta de recursos humanos y un 16,1% la precariedad o la falta de un espacio físico adecuado para trabajar.
- ✓ En suma, la dependencia de los municipios respecto del financiamiento que se le asigne a través de programas sociales desde el nivel central, los obliga a establecer objetivos y metas en el corto plazo, casi siempre mientras dure la ejecución de dichos programas. A pesar de esto, algunos municipios han podido forjar por cuenta propia una institucionalidad en materia de infancia, pero esta posibilidad es reducida a municipios que, por lo general, son de carácter urbano y cuya población posee mayores estándares de vida.

## Índice

Presentación .....	5
Estadísticas sobre la población infantil en Chile .....	7
Estado e infancia: hitos recientes y oferta programática desde el nivel central al nivel local .....	11
¿Qué responsabilidad tienen los municipios en materia de infancia? .....	14
¿Cuál es la situación actual de los municipios en materia de infancia?.....	17
Consideraciones finales a modo de conclusión.....	26
Bibliografía.....	28

## Presentación

Desde hace ya varios meses, instituciones y expertos han informado sobre la grave crisis que enfrenta el sistema nacional de protección de menores, cuyo principal responsable es el Servicio Nacional de Menores (SENAME). Las precarias condiciones de infraestructura, la falta de personal debidamente capacitado, la insuficiente asignación de recursos, la mala gestión directiva, además del lamentable registro de cientos de menores fallecidos en el transcurso de una década, son sólo algunos de los complejos problemas que aquejan a este organismo público, especialmente a sus recintos de internación que es en donde se detectaron las más graves irregularidades.

Para hacer frente a esta crisis institucional, el Gobierno informó en octubre de 2016 la adopción de una serie de medidas que se resumen en la creación de una nueva institucionalidad, en la transferencia de mayores recursos, en la modificación de la actual normativa y en el robustecimiento del trabajo interministerial. Precisamente, en este último punto fueron considerados algunos ajustes en el rol que desempeñan el Ministerio del Interior, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Bienes Nacionales, entre otros organismos más. **Sin embargo, no deja de llamar la atención la escasa -por no decir nula- participación que se le asignó a los municipios.**

Hasta el momento se desconoce el motivo de esta omisión, pero seguramente responde, como en muchas otras ocasiones, a la **excesiva centralización político-administrativa del país**, considerando que el funcionamiento de la gran mayoría de los programas sociales, incluido el sistema de protección de menores, está sujeto a las decisiones que se adopten en el gobierno central. Pero ¿por qué cabría considerar a los municipios en esta discusión? ¿qué tan involucrados están éstos en la protección de la infancia? Ciertamente, éstas son preguntas que no han tenido cabida en la opinión pública, quizás por simple desconocimiento, o más probablemente como consecuencia de que en la discusión de las políticas públicas los municipios, por lo general, son considerados actores secundarios que actúan como receptores y administradores de recursos, más que como verdaderos promotores de mejoras.

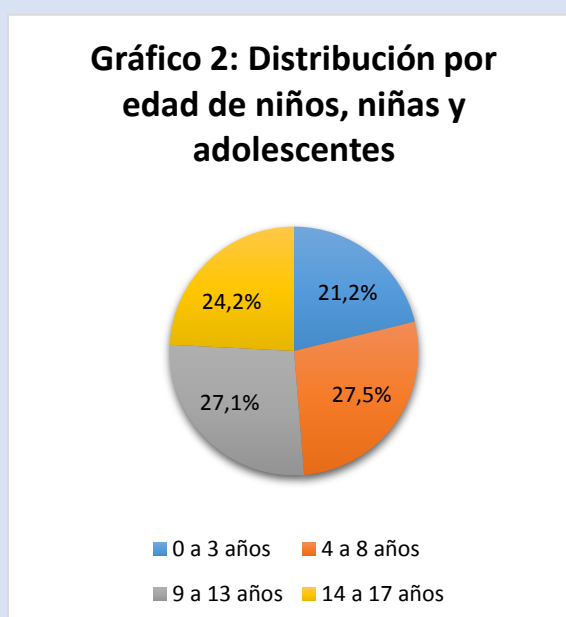
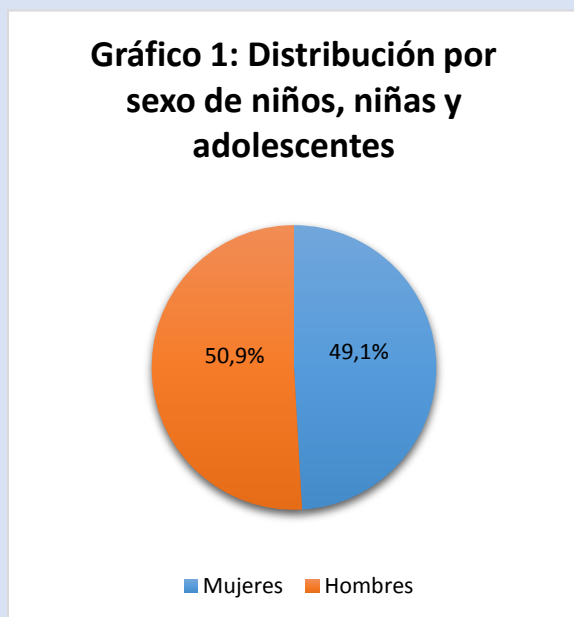
Teniendo en consideración lo anterior, la Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH) se ha propuesto publicar el presente estudio con el objeto de dar cuenta del **rol que pueden desempeñar los municipios en la protección de la infancia, sobre qué acciones están desarrollando éstos en la actualidad y, finalmente, sobre cuáles son los desafíos que les es necesario sortear al respecto.** La información para la elaboración de este estudio se solicitó directamente a los municipios a través del portal de transparencia, solicitud a la que respondieron 282 de los 345 municipios que existen en el país (una tasa de respuesta

exitosa de 82%). La información suministrada por los municipios fue complementada además con datos obtenidos desde fuentes secundarias, principalmente de las páginas webs de ministerios y de otros organismos gubernamentales.

## I. Estadísticas sobre la población infantil en Chile

Según las más recientes estimaciones, el número de niños, niñas y adolescentes se aproxima a los 4,5 millones de personas, cifra que equivale a un 25,6% del total de la población del país. Cabe agregar que este segmento de la población registra una tendencia a la baja considerando que para 1990 representaba un 34,4%. Como se indica a continuación en los gráficos 1 y 2, un 49,1% de este segmento de la población son mujeres y un 50,9% hombres y juntos se distribuyen de la siguiente forma según su edad: un 21,2% tiene entre 0 y 3 años, un 27,5% entre 4 y 8 años, otro 27,1% entre 9 y 13 años, mientras que un 24,2% tiene entre 14 y 17 años<sup>1</sup>.

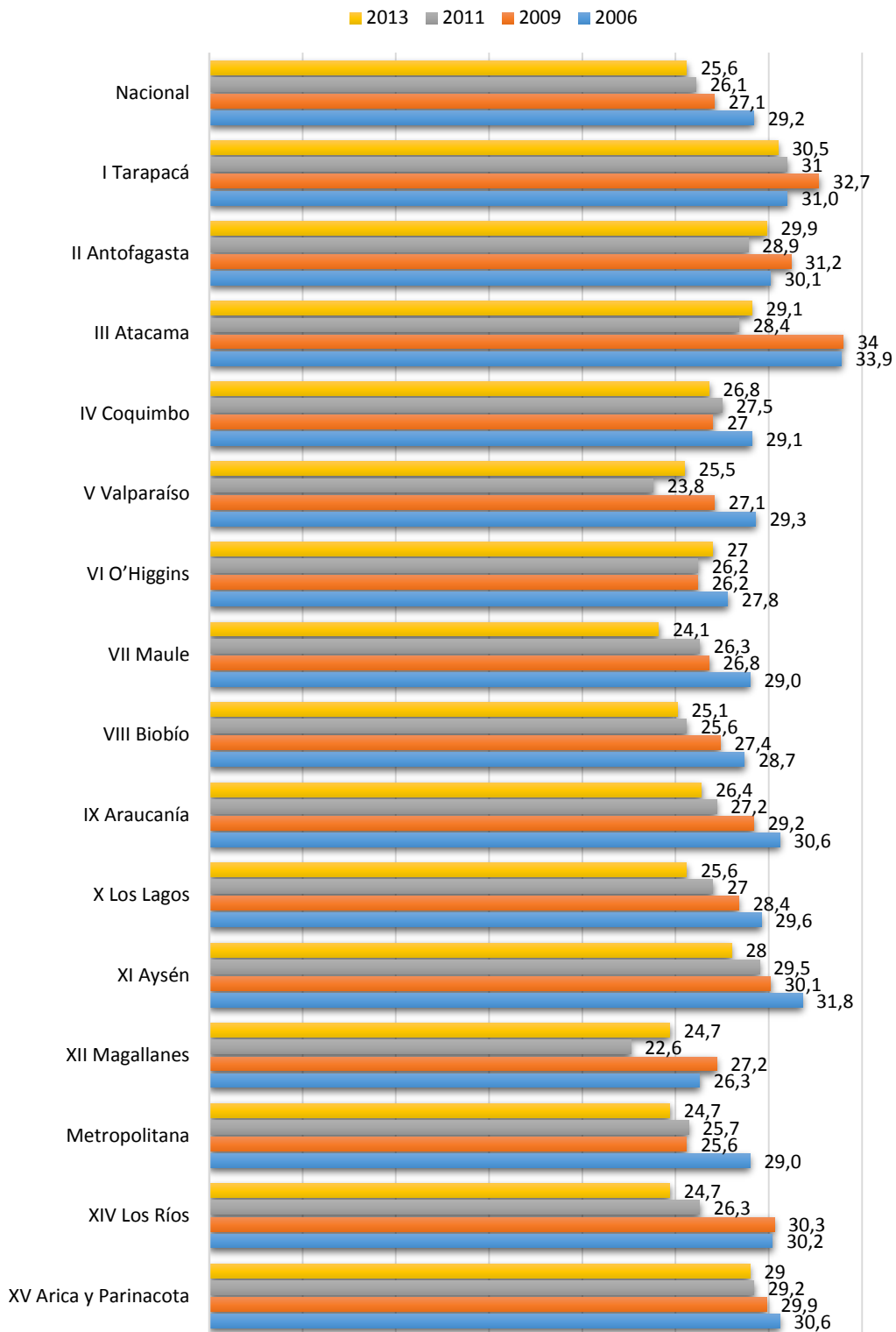
En el gráfico 3 se señalan las regiones del país con la más alta y más baja proporción de niños, niñas y adolescentes<sup>2</sup>:



<sup>1</sup> Fuente: CONSEJO NACIONAL DE LA INFANCIA, *Política Nacional de Niñez y Adolescencia: Sistema Integral de Garantías de Derechos de la Niñez y Adolescencia 2015-2025*, Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Gobierno de Chile, 2015, p. 35.

<sup>2</sup> Fuente: CONSEJO NACIONAL DE LA INFANCIA, *Política Nacional de Niñez y Adolescencia: Sistema Integral de Garantías de Derechos de la Niñez y Adolescencia 2015-2025*, Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Gobierno de Chile, 2015, p. 36.

**Gráfico 3: Distribución por regiones de niños, niñas y adolescentes (%)**

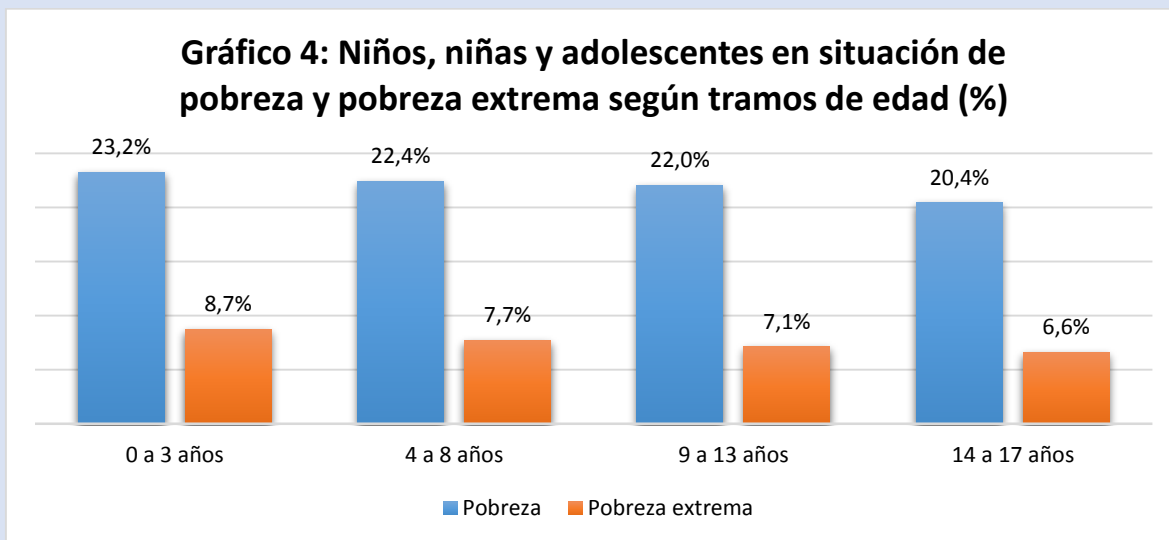




Lo primero que se puede observar es que la cifra de niños, niñas y adolescentes presenta una tendencia a la baja. Anteriormente se advirtió que para 1990 este segmento de la población representaba un 34,4%, pero para 2006 ya había bajado hasta un 29,2%, y luego continuó descendiendo hasta alcanzar un 25,6% en 2013. En la última década las tres regiones que registraron el mayor descenso fueron la XIV región de Los Ríos (-5,5%), la VII región del Maule (-4,9%) y la III región de Atacama (-4,8%). Por el contrario, las tres regiones con el menor descenso fueron la II región de Antofagasta (-0,2%), la I región de Tarapacá (-0,5%) y la VI región de O'Higgins (-0,8%).

En segundo lugar, se aprecia que en la actualidad las tres regiones con mayor presencia de niños, niñas y adolescentes son la I región de Tarapacá con un 30,5%, la II región de Antofagasta con un 29,9% y la III región de Atacama con un 29,1%, mientras que las tres regiones con menor presencia son la VII región del Maule con un 24,1% y las regiones XIV de Los Ríos, Metropolitana y XII de Magallanes con un 24,7%.

Finalmente, el siguiente gráfico 4 da cuenta del nivel de pobreza de la población de niños, niñas y adolescentes según tramos de edad<sup>3</sup>:



El tramo de edad de 0 a 3 años es aquel que registra el mayor porcentaje de pobreza y pobreza extrema con un 23,2% y 8,7% respectivamente. En cambio, el tramo de 14 a 17 años registra el porcentaje más bajo con un 20,5% y un 6,6% en ambos casos.

<sup>3</sup> Fuente: CONSEJO NACIONAL DE LA INFANCIA, *Política Nacional de Niñez y Adolescencia: Sistema Integral de Garantías de Derechos de la Niñez y Adolescencia 2015-2025*, Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Gobierno de Chile, 2015, pp. 36-37.

Para terminar, se pueden señalar otros datos relevantes en relación a este segmento de la población<sup>4</sup>:

- Entre 1990 y 2013 el acceso a la educación parvularia se incrementó desde un 15,9% a un 49,1% en niños y niñas de entre 0 y 5 años, la tasa neta de asistencia en este tramo se incrementó desde un 16,4% a un 28,4% entre los 0 a 3 años y en el tramo de los 4 y 5 años alcanza ya un 87,4%.
- Entre 1990 y 2013 también la tasa de asistencia neta en la educación básica registró un leve incremento de un 90,4% a un 91,9%, mientras que en el caso de la educación media fue desde un 60% a un 73,3%.
- Para 2013 se estima que un 78,4% vive en hogares sin problemas de hacinamiento.
- En relación al acceso a servicios básicos, el 95,2% de los niños, niñas y adolescentes posee servicio de agua potable, un 99,6% dispone de electricidad y un 86,3% cuenta con servicio de alcantarillado.
- En lo que respecta a la salud, se ha registrado una tendencia al alza en los embarazados adolescentes alcanzándose el *peak* en 2009; tendencia que se da tanto en niñas menores de 14 años como en adolescentes de entre 15 y 19 años.

---

<sup>4</sup> Fuente: CONSEJO NACIONAL DE LA INFANCIA, *Política Nacional de Niñez y Adolescencia: Sistema Integral de Garantías de Derechos de la Niñez y Adolescencia 2015-2025*, Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Gobierno de Chile, 2015, pp. 37-42.

## II. Estado e infancia: hitos recientes y oferta programática desde el nivel central al nivel local

Frente a la pregunta sobre qué acciones recientes ha desarrollado el Estado en materia de infancia, podrían señalarse cuatro hitos importantes que, aunque constituyen avances, no necesariamente tuvieron los resultados esperados, sobre todo en lo relacionado al mejoramiento del Servicio Nacional de Menores<sup>5</sup>. El primer hito -y seguramente el más relevante- tuvo lugar en 1990, año en el que el país suscribió la *Convención Internacional sobre los Derechos del Niño* (CIDN). Se le considera el hito más relevante porque sentó las bases de una nueva institucionalidad de infancia cuyo principio rector era la garantía de los derechos de la niñez, mismo principio rector que inspira a la institucionalidad actual.

El segundo hito ocurrió en diciembre de 2000 cuando se publicó la denominada “Política Nacional a favor de la Infancia y la Adolescencia” junto con un “Plan de Acción 2001-2010”. Esta política fue el resultado de un trabajo mancomunado entre 22 instituciones públicas que se desarrolló en el *Grupo de Trabajo Interministerial de Infancia y Adolescencia*, impulsado en aquel entonces por el *Comité de Ministros Social* en 1999 y coordinado técnicamente por el aquel entonces *Ministerio de Planificación y Cooperación* (MIDEPLAN)<sup>6</sup>.

El tercer hito data de 2006 cuando se conformó el *Consejo Asesor Presidencial para la Reforma de las Políticas de Infancia*, instancia que elaboró una propuesta para el diseño de un “Sistema de Protección Integral a la Infancia”, el que -sin alcanzar las expectativas deseadas- devino luego en el nacimiento del programa “Chile Crece Contigo” al alero del programa “Chile Solidario”. En 2009 estos programas se transformaron en subsistemas en el marco de la ley 20.379 que creó el “Sistema Intersectorial de Protección Social” bajo la dirección del MIDEPLAN.

Luego, el cuarto hito tuvo lugar en 2014, año en que se conformó el *Consejo Nacional de la Infancia*, instancia de la que resultó la “Política Nacional de la Niñez y Adolescencia: Sistema Integral de Garantías de Derechos de la Niñez y Adolescencia 2015 – 2025”. Cabe agregar además que estos hitos estuvieron acompañados de al menos cuatro proyectos de ley presentados entre los años 2005 y 2015, pero que no tuvieron los resultados esperados

---

<sup>5</sup> Para más información al respecto, véase: MARTÍNEZ, Jorge. *SENAME: Una historia larga de rediseños*. Columna de opinión publicada en Foco Social el 30 de mayo de 2016. Disponible en: [http://www.focosocial.cl/ver\\_columna\\_de\\_opinion.php?cod=35](http://www.focosocial.cl/ver_columna_de_opinion.php?cod=35) (Último acceso: 06 de enero de 2017, 11:15 hrs.).

<sup>6</sup> GOBIERNO DE CHILE, *Política Nacional a Favor de la Infancia y la Adolescencia 2001-2010*, Santiago, Chile, p. 1.

debido, entre otras cosas, a que no contemplaban la necesaria inversión de recursos de acuerdo a algunos especialistas.

Sin obviar los importantes desafíos -muchos de ellos históricos- que tiene por delante el Estado en materia de infancia, es posible afirmar que **se ha forjado una interesante oferta programática para este segmento de la población**. A la fecha, dicha oferta está compuesta por alrededor de cien prestaciones distintas en materias como educación, salud, justicia, cultura, seguridad pública, protección social y deporte, y en ellas están involucradas varios ministerios y otros servicios públicos. En términos de inversión global, la oferta alcanza los 5,6 billones de pesos, de los que a nivel local un 74,4% se destinan al sector de la educación y otro 22,7% al sector de la salud<sup>7</sup>.

En esta oferta programática del Estado en materia de infancia se puede señalar la participación, en mayor o menor medida, de los siguientes ministerios<sup>8</sup>:

- Ministerio de Desarrollo Social
- Ministerio del Interior y de Seguridad Pública
- Ministerio de Justicia
- Ministerio de Educación
- Ministerio de Salud
- Ministerio de Economía, Fomento y Turismo
- Consejo Nacional de la Cultura y las Artes
- Ministerio de la Mujeres y la Igualdad de Género
- Ministerio del Deporte

A estos ministerios se suma además la participación de los siguientes servicios:

- Servicio Nacional de Menores (SENAME)
- Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol (SENDA)
- Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM)
- Servicio Nacional de Discapacidad (SENADIS)
- Fundación Integra
- Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI)
- Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB)
- Instituto Nacional de la Juventud (INJUV)
- Servicio Nacional de Turismo (SERNATUR)

---

<sup>7</sup> CONSEJO NACIONAL DE LA INFANCIA. *Levantamiento de Información sobre la Inversión en Niñez y Adolescencia a Nivel Local*. SINTAXYS Consultores. Santiago, Chile, 2016, p. 84.

<sup>8</sup> CONSEJO NACIONAL DE LA INFANCIA. *Levantamiento de Información sobre la Inversión en Niñez y Adolescencia a Nivel Local*. SINTAXYS Consultores. Santiago, Chile, 2016, pp. 23-27.

- Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC)
- Corporación de Fomento de la Producción (CORFO)
- Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI)
- Instituto Nacional de Deportes (IND)
- Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS)

Teniendo en cuenta la fuente de financiamiento y la responsabilidad de la ejecución de esta oferta programática<sup>9</sup> hay, en primer lugar, una oferta financiada desde el nivel central cuya ejecución es responsabilidad de las oficinas regionales de ministerios y/o de servicios (SEREMI o Direcciones Regionales). En segundo lugar, hay otra oferta financiada desde el nivel central y que es ejecutada a nivel regional, provincial y/o comunal por organizaciones de la sociedad civil, principalmente por organizaciones no gubernamentales y fundaciones, tal como ocurre con el SENAME y los denominados Organismos Colaboradores Acreditados (OCAS). **Finalmente, hay una oferta financiada por el nivel central, pero que es ejecutada por los municipios.** En este caso, si se trata de financiamiento proveniente del convenio de un programa social serán, por lo general, la Dirección de Desarrollo Comunitario (DIDECO) u otras oficinas especiales de niñez (si es que existen) las encargadas de su ejecución, en cambio si se trata de financiamiento por concepto de subvenciones escolares o de transferencias de salud, los encargados de la ejecución serán los establecimientos educacionales y/o de salud de la comuna. En cuarto y último lugar hay una oferta más limitada que las anteriores que es financiada y ejecutada por los propios municipios, y es limitada porque -como ya se insinuó anteriormente- existe un contraste importante en la disponibilidad de recursos humanos y económicos entre los mismos municipios.

---

<sup>9</sup> CONSEJO NACIONAL DE LA INFANCIA. *Levantamiento de Información sobre la Inversión en Niñez y Adolescencia a Nivel Local*. SINTAXYS Consultores. Santiago, Chile, 2016, pp. 12-13.

### III. ¿Qué responsabilidad tienen los municipios en materia de infancia?

Una encuesta reciente<sup>10</sup> reveló cuáles son los principales problemas que afectan a niños, niñas y adolescentes en sus comunas. De entre todos los problemas señalados, los principales fueron los que se señalan a continuación en el gráfico 5:



La encuesta además desagregó la información según el carácter urbano o rural de las comunas. Esto permitió observar que el primer y principal problema es compartido y refiere a la vulneración grave de derechos. No obstante, el segundo problema más importante en las comunas urbanas está relacionado con la salud (12,7%), mientras que en las comunas rurales se asocia a la convivencia familiar (18%). Luego, el tercer principal problema en las comunas urbanas es la falta de espacios para la recreación (11,6%) y en cambio en las comunas rurales este es la débil oferta programática e institucional (17,2%).

<sup>10</sup> Fuente: CONSEJO NACIONAL DE LA INFANCIA. *Caracterización del trabajo municipal en infancia y actitud frente a los derechos de los niños, niñas y adolescentes*. Documento de Trabajo N°2, Santiago, Chile, 2015, p. 14.

**¿Qué responsabilidad tienen los municipios frente a estos problemas?** A decir verdad, la responsabilidad que tienen los municipios en materia de infancia no está especificada de manera clara en la ley N°18.695 que es, justamente, el cuerpo legal que define el quehacer municipal. De todas formas, existen algunos artículos que aluden a este segmento de la población:

- En el artículo 3° se establece que los municipios tendrán el deber de promover el desarrollo comunitario.
- En el artículo 4° se establece que podrán desarrollar directamente, o con otros órganos de la administración del Estado, funciones relacionadas, entre otras cosas, a la educación y la cultura, a la salud pública, al deporte y la recreación, a la prevención social y situacional, a la promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, y al desarrollo de actividades de interés común en el ámbito local.
- En el artículo 5° se establece que de entre las atribuciones esenciales de los municipios está la de otorgar subvenciones y aportes para fines específicos a personas jurídicas de carácter público o privado, sin fines de lucro, que colaboran directamente en el cumplimiento de sus funciones. En este caso, está estipulado que no habrá límites en aquellas subvenciones y aportes que sean destinados para actividades de educación, de salud y de atención de menores que les hayan sido traspasadas en virtud de lo establecido en el Decreto con Fuerza de Ley N°1 3063 de Interior de 1980.
- En el artículo 104°B se establece que el Consejo Comunal de Seguridad Pública deberá ser presidido por el alcalde y contará además con la participación varios actores, entre ellos un representante de la repartición del Servicio Nacional de Menores que tenga a su cargo la vigilancia y orientación de menores infractores de ley domiciliados en la comuna respectiva
- En el artículo 104°F se establece que el Plan Comunal de Seguridad Pública deberá considerar medidas de prevención de conductas infractoras por parte de niños, niñas y adolescentes, entre otras materias más.

Si bien en estos artículos se puede inferir un cierto tipo de responsabilidad de los municipios para con los niños, niñas y adolescentes en aspectos como la salud, la educación, la protección y la seguridad pública, **lo cierto es que el bienestar general de este segmento de la población depende -como se observó en el apartado anterior- casi en su totalidad del nivel central, salvo en lo que respecta a educación y salud, ambas responsabilidades transferidas a los municipios.** Pero, en todo lo demás que tenga relación con la infancia, los municipios hasta ahora han cumplido un rol que se reduce a la recepción, administración y

ejecución de todas aquellas disposiciones y recursos que emanan desde los distintos órganos del nivel central, principalmente desde los ministerios y servicios antes descritos.

### **¿Cómo se justifica entonces la responsabilidad de los municipios en materia de infancia?**

Pues bien, se justifica por el hecho de que “los municipios, como ejes del gobierno local y articuladores de los servicios sociales de las comunas, poseen una posición privilegiada para convocar y movilizar iniciativas de cambio para favorecer el bienestar y la integración social de los niños, niñas y adolescentes en la comuna”<sup>11</sup>. En efecto, la comuna “es el espacio natural donde niños, niñas y adolescentes se desarrollan, y es también el ámbito de intervención privilegiado, pues permite incluir y articular los recursos personales, familiares, comunitarios e institucionales más próximos a su vida”<sup>12</sup>.

A pesar de la poca especificidad normativa sobre la responsabilidad que les corresponde a los municipios en materia de infancia, esto no los priva de desarrollar voluntariamente iniciativas que consideren necesarias para sus territorios; iniciativas que -como ya se mencionó- podrán ser financiadas a través de recursos que les son adjudicados desde el nivel central, o bien con sus propios recursos siempre que dispongan de ellos. Así habrá algunos municipios que por cuenta propia han impulsado la creación de una oficina municipal dedicada exclusivamente a la promoción de la infancia a largo plazo, otros además contarán con un plan de trabajo detallado, habrá también otros que desarrollarán programas específicos durante un tiempo determinado, mientras que otros sencillamente realizarán actividades puntuales como, por ejemplo, la celebración del día del niño y de la navidad, entre otras actividades conmemorativas.

No obstante, la experiencia muestra que el éxito de las iniciativas que han impulsado los municipios con independencia del nivel central varía entre uno y otro según las distintas realidades que enfrentan en aspectos como la disponibilidad de recursos, la ubicación geográfica, el capital humano de sus funcionarios, entre otras variables más. En síntesis, la responsabilidad que tienen los municipios en materia de infancia no está debidamente especificada, y si bien son amplias las posibilidades que tienen los municipios para impulsar iniciativas, éstas están sujetas a la voluntad de sus autoridades y todavía más a condiciones estructurales, las que, en la mayoría de los casos, limitan considerablemente el logro de los objetivos que éstos se propongan alcanzar, ni tampoco aseguran su sostenibilidad en el tiempo.

---

<sup>11</sup> ZANZI, Oriana. *Promoción y Protección de Derechos de la Infancia a Nivel Territorial: Trayectorias y Aprendizajes*. Serie reflexiones: Infancia y Adolescencia N°5, UNICEF, Chile, 2005, p. 10.

<sup>12</sup> ZANZI, Oriana. *Promoción y Protección de Derechos de la Infancia a Nivel Territorial: Trayectorias y Aprendizajes*. Serie reflexiones: Infancia y Adolescencia N°5, UNICEF, Chile, 2005, p. 10.



#### IV. ¿Cuál es la situación actual de los municipios en materia de infancia?

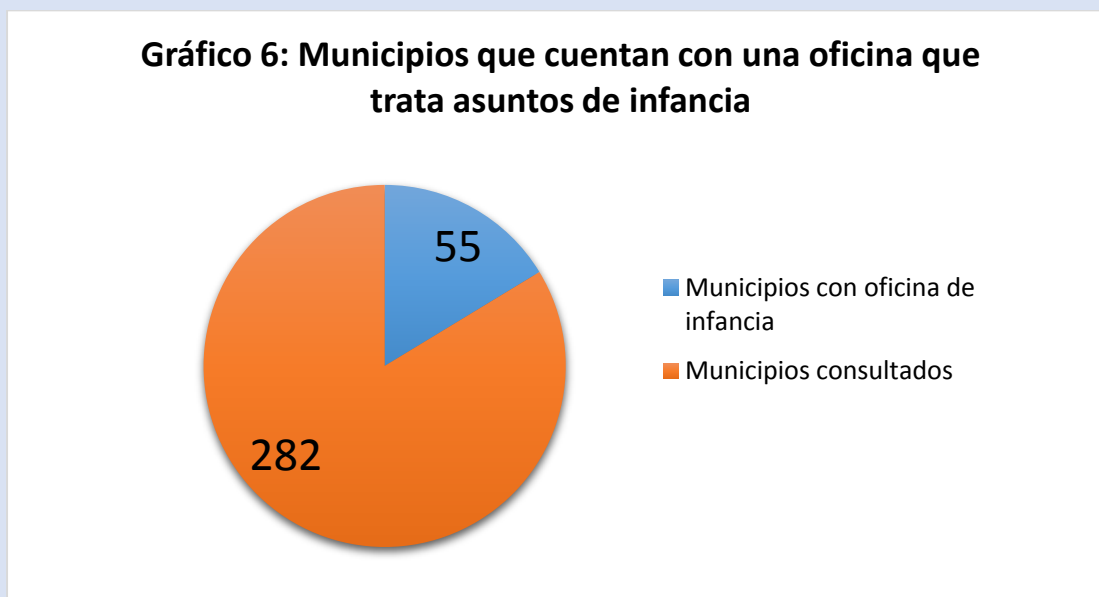
Ciertamente, el rol que han podido desempeñar los municipios ha estado limitado. Por un lado, a los municipios los ha restringido el centralismo de la oferta programática del Estado en materia de infancia, ya que gran parte de las prestaciones dispuestas para este segmento de la población dependen del nivel central, tanto en lo que refiere al financiamiento como también a su ejecución. Por otro lado, a los municipios los ha limitado también ciertas condiciones estructurales que tienen que ver con la falta de financiamiento y de personal debidamente preparado para diseñar y ejecutar planes y programas. Pero a pesar de estas limitantes, se puede afirmar que los municipios han estado, de una u otra manera, permanente involucrados en las temáticas de infancia, aunque claro, casi siempre desde una posición secundaria, es decir, como receptores y administradores de recursos y no como verdaderos protagonistas en la promoción de mejoras estructurales que es, después de todo, el rol que se espera pudieran asumir.

El interés que ha despertado en los municipios la temática de la infancia no es reciente y hay registros que lo acreditan. Por ejemplo, en 1994 se celebró el Primer Encuentro Nacional de Alcaldes Defensores de la Niñez. Los municipios, a través de la Red de Municipios Chilenos Defensores de la Niñez, también presentaron propuestas para la elaboración de la “Política Nacional a favor de la Infancia y la Adolescencia 2001-2010” y una década más tarde cuatro municipios integraron una de las mesas técnicas que luego dieron forma a la “Política Nacional de Niñez y Adolescencia: Sistema Integral de Garantías de Derechos de la Niñez y Adolescencia 2015-2025”.

Hoy por hoy, la gran mayoría de los municipios está llevando a cabo programas y/o acciones en materia de infancia y niñez, aunque claro, la mayoría son iniciativas del gobierno central. A pesar de que no existe un registro detallado de todos los programas y/o acciones que están desarrollando los municipios a lo largo del país, se pudo constatar la siguiente información a través de consultas realizadas vía portal de transparencia, la que fue cotejada además con información extraída desde páginas webs de ministerios y de otros organismos gubernamentales:

**a) Municipios que cuentan con alguna oficina dedicada a niños, niñas y adolescentes:**

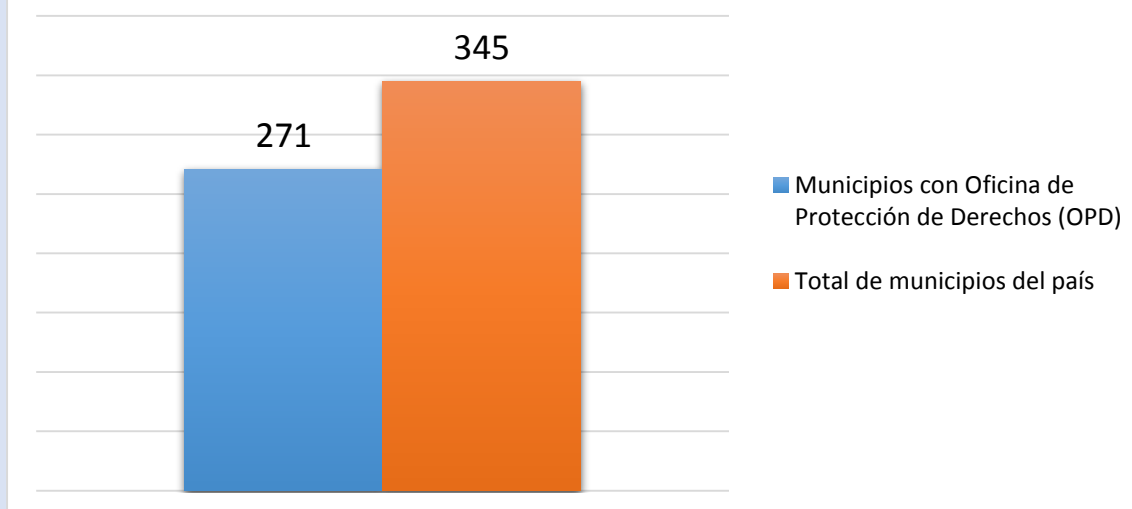
De entre los 282 municipios que respondieron a la solicitud de información, 55 informaron contar con una oficina, cifra que equivale a aproximadamente un **20%** de la muestra:



De acuerdo a lo informado por los municipios, la gran mayoría de estas oficinas desarrollan sus funciones al alero de sus respectivas **Direcciones de Desarrollo Comunitario (DIDECO)**, mientras que sólo unas pocas lo hacen de manera autónoma. En efecto, son pocos los municipios que cuentan con los recursos necesarios para crear una oficina dedicada única y exclusivamente a prestar servicios a la población infantil, por lo mismo, la gran mayoría lo hace a expensas de otra oficina o departamento municipal con todas las limitaciones de recursos y de disponibilidad de personal que esto les significa.

A pesar de que sean pocos los municipios que cuentan con una oficina de infancia, es menester señalar algo positivo: **271 de los 345 municipios del país tienen un convenio activo con el SENAME y el Ministerio de Justicia para llevar a cabo el programa denominado “Oficinas de Protección de Derechos” (OPD):**

**Gráfico 7: Municipios con programa de "Oficina de Protección de Derechos (OPD)" (actualizado a septiembre de 2016)**



Lo anterior constituye un dato relevante en la medida en que demuestra que **en al menos 4 de cada 5 municipios** existe una instancia dedicada a -como el propósito del programa lo indica- prevenir y dar respuesta oportuna a situaciones de vulneración de derechos de niñas, niños y adolescentes a través de la articulación de actores presentes en el territorio como garantes de derechos, el fortalecimiento de las familias en el ejercicio de su rol parental y la participación sustantiva de niñas, niños, adolescentes, familias y comunidad<sup>13</sup>.

En la siguiente tabla se puede observar el número de municipios de cada región y cuántos de ellos cuentan con el programa Oficina de Protección de Derechos (OPD). Esto permitiría obtener una idea respecto de cuáles serían las regiones en las que este programa ha alcanzado la mayor y menor cobertura:

<sup>13</sup> Extraído desde la página web del Banco Integrado de Programas Sociales <http://www.programassociales.cl/programas/622/2016/3> (Último acceso: 06 de enero de 2017, 15:40 hrs.).

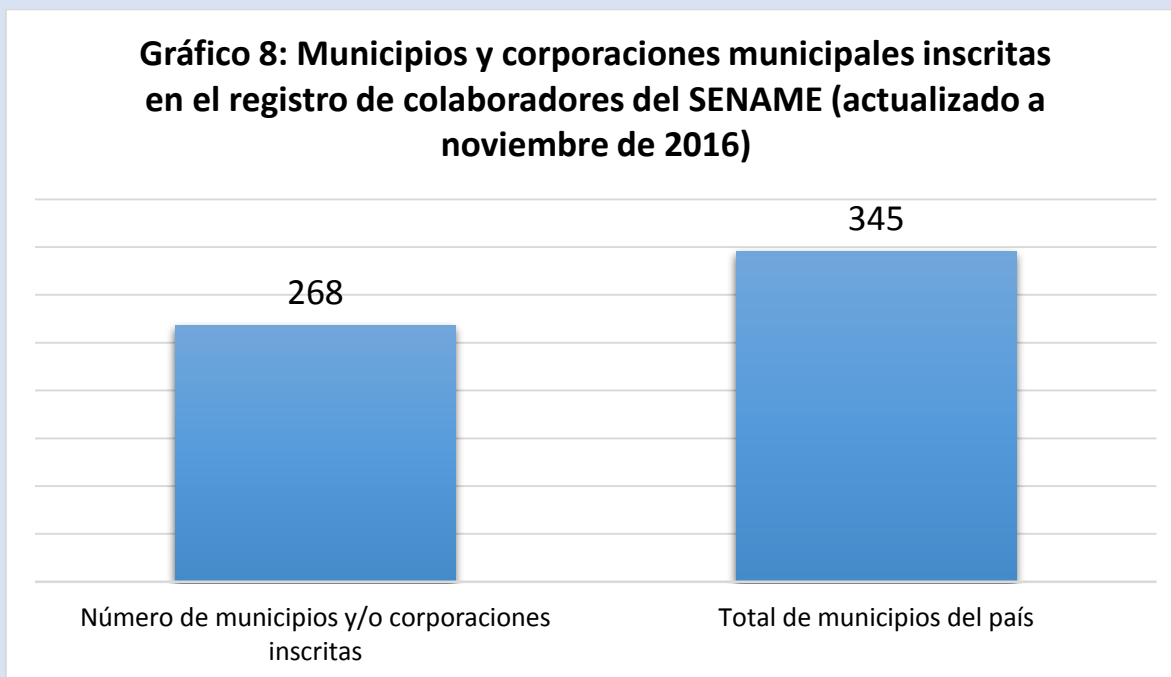
**Tabla: OPD y Municipalidades**

Región	Número de municipios en la región	Número de municipios con OPD	Porcentaje de cobertura
III Región de Atacama	9	9	100%
XV Región de Arica y Parinacota	4	4	100%
IX Región de La Araucanía	32	31	97%
Región Metropolitana de Santiago	52	49	94%
IV Región de Coquimbo	15	14	93%
VII Región del Maule	30	24	80%
X Región de Los Lagos	30	23	77%
VIII Región del Biobío	54	41	76%
V Región de Valparaíso	38	28	74%
I Región de Tarapacá	7	5	71%
XI Región de Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo	10	7	70%
XIV Región de Los Ríos	12	7	58%
VI Región del Libertador General Bernardo O'Higgins	33	19	58%
II Región de Antofagasta	9	5	56%
XII Región de Magallanes y de la Antártica Chilena	10	5	50%

De acuerdo a los datos contenidos en la tabla, la III región de Atacama y la XV región de Arica y Parinacota son las únicas regiones en las que el programa Oficina de Protección de Derechos (OPD) se ha implementado en el 100% de sus municipios. Por el contrario, la II región de Antofagasta y la XII región de Magallanes y Antártica Chilena alcanzaron tan sólo un 56% y un 50% de cobertura respectivamente, aunque es necesario precisar que en esta última región es la Gobernación Regional la encargada de brindar el servicio a las comunas que no cuentan con este programa. Por otro lado, **llama la atención la baja cobertura de este programa en la II región de Antofagasta, considerando que es la segunda región del país en la que habitan más niños, niñas y adolescentes (29,9%)** después de la I región de Tarapacá (30,5%) y la III región de Atacama (29,1%), ambas regiones en las que este programa alcanza un porcentaje de cobertura de un 71% y un 100% respectivamente.

**b) Municipios que cuentan con algún convenio de colaboración con el Servicio Nacional de Menores (SENAME):**

En el proceso de recolección y sistematización de información<sup>14</sup>, se logró detectar también que hay 268 municipios y 18 corporaciones municipales inscritas en el registro de colaboradores del SENAME tal como indica el siguiente gráfico 8:



De entre los 268 municipios inscritos, los municipios de Los Muermos y Villa Alemana lo hicieron únicamente a través de sus respectivas corporaciones municipales. En el caso de los municipios de Castro, Colina, Conchalí, Lampa, Cerro Navia, Puente Alto, Pudahuel, San Joaquín, San Vicente de Tagua Tagua, Quellón, Melipilla, Peñalolén, Punta Arenas, San Fernando, La Florida y Quilpué, el convenio lo suscribieron los mismos municipios y también sus corporaciones municipales.

<sup>14</sup> Fuente: Página web del SENAME <http://www.sename.cl/web/registro-organismos-colaboradores/> (Último acceso: 06 de enero de 2017, 15:22 hrs.).

**c) Perfil del personal municipal responsable de la ejecución de programas y/o actividades de apoyo a la infancia:**

A través de la solicitud de información a los municipios, se pudo constatar también **que el personal responsable de ejecutar programas y/o actividades de apoyo a la infancia está compuesto mayormente por trabajadores sociales, psicólogos y abogados**. La presencia de estos profesionales se debe principalmente a que el programa Oficina de Protección de Derechos (OPD) exige la contratación de personal que cumpla con dichos perfiles, puesto que los servicios brindados por este programa implica acciones de atención psicosocial y jurídica (asesoría judicial y legal), actividades de promoción y participación (principalmente materiales y campaña de difusión) y actividades de fortalecimiento de las competencias parentales de las familias (apoyo psicosocial).

Igualmente, es importante mencionar que la presencia de estos profesionales se ve facilitada por la inyección de recursos ajenos al municipio. De no contar con estos recursos, los municipios prescinden de la contratación de personal dedicado únicamente a actividades en apoyo a la infancia y la labor la asumen, por lo general, los funcionarios de la Dirección de Desarrollo Comunitario (DIDECO).

**d) Municipios y ejecución de algunos programas sociales del gobierno central en materia de infancia:**

Además de la información anterior, se pudo observar lo siguiente en relación a programas sociales en materia de infancia en los que han estado involucrados algunos municipios en convenio con organismos y servicios del gobierno central:

- En 2016 hubo 36 municipios ejecutando el programa “24 horas”, iniciativa del SENAME dirigida a niños(as) y adolescentes menores de 18 años, ingresados y reingresados al Programa de Seguridad Integrada 24 Horas por vulneración de derechos, conductas transgresoras, infracciones de normas, que ante la ley son inimputables<sup>15</sup>.
- En 2016 hubo 25 municipios que llevaron a cabo al menos uno de los siguientes programas del SENAME<sup>16</sup>:

---

<sup>15</sup> Extraído desde la página web del Banco Integrado de Programas Sociales <http://www.programassociales.cl/programas/59404/2016/3> (Último acceso: 06 de enero de 2017, 15:40 hrs.).

<sup>16</sup> El detalle de todos estos programas está disponible en la página web del SENAME y/o en la página web del Banco Integrado de Programas Sociales.

- PPF (Programa de Prevención Focalizada)
  - PIB (Programa de Intervención Breve)
  - PER (Programa para la Intervención Residencial)
  - REM (Residencia Protección para Mayores con Programa)
  - ASR (Programa de Apoyo Psicosocial y Reinserción Escolar para Adolescentes Privados de Libertad)
  - RDD (Residencia de Protección para Niños/as Con Discapacidad Mental Discreta o Moderada)
  - RPM (Residencia de Protección Para Mayores)
  - PIE (Programa de Intervención Integral Especializada)
  - PDE (Programa de Protección Especializada En Intervención Educativa)
  - PDC (Programa de Protección Especializada para Niños, Niñas y Adolescentes con Consumo Problemático de Alcohol y/u Otras Drogas)
  - PRM (Programas de Protección Especializada en Maltrato y Abuso Sexual Infantil)
  - DAM (Diagnóstico)
- En 2015, 218 municipios desarrollaron el programa “SENDA Previene”, programa que “desarrolla vínculos directos con los principales actores y organizaciones de la comunidad local y fomenta su participación para enfrentar el consumo de drogas en los territorios. Además, implementa localmente los programas preventivos nacionales, articulando y desarrollando directamente diversas actividades que buscan generar condiciones adecuadas para la prevención del consumo de drogas en el territorio comunal, abarcando el ámbito comunitario, de salud, familiar, educativo, laboral, jóvenes y las condiciones particulares de riesgo social”<sup>17</sup>.
  - Entre 2014 y 2015, fueron 9 los municipios<sup>18</sup> que estuvieron desarrollando el programa “Abriendo Caminos”, cuyo propósito es “mejorar las condiciones de bienestar (salud, trabajo, ingresos, hábitat, social comunitario, habilidades personales e intereses y familia) de niños, niñas y adolescentes con un adulto

---

<sup>17</sup> Fuente: Página web del SENDA <http://www.senda.gob.cl/quienes-somos/transferencias/programa-previene-municipalidades/> (Ultimo acceso: 06 de enero de 2017, 15:38 hrs.).

<sup>18</sup> Fuente: Página web del Ministerio de Desarrollo Social <http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/noticias/0000/00/00/convocatoria-programa-abriendo-caminos-2015> (Ultimo acceso: 06 de enero de 2017, 15:51 hrs.).

significativo privado de libertad, mediante el fortalecimiento de capacidades y habilidades, así como de la promoción de derechos”<sup>19</sup>.

- En 2014, en tanto, 126 municipios estuvieron ejecutando el programa “de 4 a 7” mediante el cual se busca facilitar la inserción y/o permanencia laboral de madres y/o mujeres responsables del cuidado de niños(as) entre 6 y 13 años<sup>20</sup>.

**e) Situación de la oferta de programas y/o acciones en materia de infancia financiadas y desarrolladas por los propios municipios:**

En lo que respecta a la oferta de programas y/o acciones que han financiado y desarrollado los municipios por cuenta propia, lo primero que se observa es la poca información disponible. De todos modos, una encuesta antes citada<sup>21</sup> permitió comprobar, entre otras cosas, que:

- En los municipios que poseen una oficina, departamento o unidad exclusiva en materia de infancia, éstas se abocan a, en primer lugar, la coordinación de programas o proyectos generalmente provenientes desde el gobierno central; en segundo lugar, a prestar orientación y/o derivación a usuarios y; en tercer lugar, a coordinar con otros organismos que trabajan el tema de infancia. Mientras que la función menos desarrollada es la de la elaboración de estudios y/o la recolección de antecedentes estadísticos.
- Un **69,9%** de los municipios informó no contar con un plan formal de infancia, otro **9,7%** declaró que los principales lineamientos en materia de infancia están contenidos en sus respectivos planes de desarrollo comunal (PLADECO) y tan sólo un **20,4%** de los municipios cuenta con un plan formal en este sentido.
- En lo que respecta a las posibles instancias de participación municipal para niños, niñas y adolescentes, en un **56%** de los municipios no existe ninguna instancia, en un **26%** funciona una red de coordinación de organismos de infancia, en un **17%**

---

<sup>19</sup> Extraído desde la página web del Banco Integrado de Programas Sociales <http://www.programassociales.cl/programas/1306/2016/3> (Ultimo acceso: 06 de enero de 2017, 15:49 hrs.).

<sup>20</sup> Fuente: Página web del Portal de Datos Públicos <http://datos.gob.cl/dataset/7887> (Ultimo acceso: 06 de enero de 2017, 15:46 hrs.).

<sup>21</sup> Fuente: CONSEJO NACIONAL DE LA INFANCIA. *Caracterización del trabajo municipal en infancia y actitud frente a los derechos de los niños, niñas y adolescentes*. Documento de Trabajo N°2, Santiago, Chile, 2015, pp. 9-11.



funciona un Consejo Comunal de niños y adolescentes, y en un 7% funciona otra instancia de participación.

- De entre las condiciones que se requieren para favorecer la gestión en infancia, tanto en comunas urbanas como rurales, las más mencionadas fueron, en primer lugar, la necesidad de aumentar y capacitar a recursos humanos que trabajen en infancia; en segundo lugar, destinar mayor presupuesto y; en tercer lugar, fortalecer la institucionalidad comunal de infancia.
- Además, un **27,1%** de municipios declaró que la principal dificultad que enfrentan en el tema infancia es la falta de recursos financieros, otro **18,7%** advirtió que era la falta de recursos humanos y un **16,1%** la precariedad o la falta de un espacio físico adecuado para trabajar.

## V. Consideraciones finales a modo de conclusión

Sin lugar a dudas, a los municipios les corresponde una importa responsabilidad en el cuidado y protección de la población infantil. A pesar de que esta responsabilidad no esté detallada en la normativa que rige el quehacer municipal constituye, de todas formas, un deber para éstos considerando el importante rol que desempeñan a nivel ciudadano, puesto que son la institución política más próxima a sus reales necesidades. Esto, en efecto, los convierte en actores relevantes para la puesta en práctica aquellas iniciativas diseñadas en pos de brindar apoyo a este segmento de la población.

**La mayor parte de las iniciativas que han llevado a cabo los municipios son financiadas a través de programas sociales del nivel central.** Esta situación podría parecer alentadora en términos de cobertura, ya que se observó que al menos **268 municipios y 18 corporaciones municipales forman parte del registro de colaboradores del SENAME.** Sin embargo, lo problemático de todo esto está dado por la excesiva dependencia de los municipios respecto del financiamiento que el mismo SENAME y otros organismos les brindan. Esta dependencia muchas veces supone un peligro para la continuidad y sostenibilidad de los programas y acciones en apoyo a la infancia, lo que se puede constatar teniendo en cuenta, por ejemplo, que un número muy reducido de municipios cuenta con un plan de infancia en el que se expongan objetivos y metas a mediano y/o largo plazo.

En consecuencia, **la dependencia de los municipios respecto del financiamiento que se asigne a través de programas sociales desde el nivel central, los obliga a establecer objetivos y metas en el corto plazo, casi siempre mientras dure la ejecución de dichos programas.** A pesar de esto, igualmente existen algunos pocos municipios que gracias a su disponibilidad de recursos y de capital humano, **han podido forjar por cuenta propia una institucionalidad en materia de infancia,** pero esta posibilidad -como ya se señaló antes- es más bien reducida a municipios que, por lo general, son de carácter urbano y cuya población posee altos estándares de vida.

En definitiva, podría afirmarse con justa razón que los principales factores que limitan la oferta programática municipal en materia de infancia son el fuerte centralismo que caracteriza al sistema político-administrativo del país y el nivel de desigualdad que existe entre los territorios y, por consiguiente, entre los municipios. El primer factor influye en que la acción de los municipios en materia de infancia -y en otros aspectos más- se reduce a la recepción y administración de recursos provenientes del nivel central, lo que los priva de intervenir en los procesos de diseño e implementación de nuevas mejoras para este segmento de la población. El segundo factor, en tanto, influye en la posibilidad que tienen los municipios de desarrollar iniciativas por cuenta propia, ya que esta posibilidad está

sujeta a la disponibilidad de recursos, a la disponibilidad de tiempo y a la formación que tengan el personal municipal.

En este sentido, los principales desafíos para el accionar municipal en materia de infancia debiesen apuntar, en primer lugar, a la paulatina **descentralización de la oferta programática del nivel central**; en segundo lugar, a fomentar el desarrollo de **políticas locales de infancia en todas las comunas** y; en tercer lugar, a desarrollar instancias de **capacitación de funcionarios** en aspectos como la postulación de proyectos para con ello facilitar de algún modo la obtención de recursos para el desarrollo de iniciativas que paso a paso vayan forjando una institucionalidad de infancia dentro de los propios municipios.

## VI. Bibliografía

- CONSEJO NACIONAL DE LA INFANCIA, Política Nacional de Niñez y Adolescencia: Sistema Integral de Garantías de Derechos de la Niñez y Adolescencia 2015-2025, Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Gobierno de Chile, 2015.
- CONSEJO NACIONAL DE LA INFANCIA. Caracterización del trabajo municipal en infancia y actitud frente a los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Documento de Trabajo N°2, Santiago, Chile, 2015.
- CONSEJO NACIONAL DE LA INFANCIA. Levantamiento de Información sobre la Inversión en Niñez y Adolescencia a Nivel Local. SINTAXYS Consultores. Santiago, Chile, 2016.
- GOBIERNO DE CHILE, Política Nacional a Favor de la Infancia y la Adolescencia 2001-2010, Santiago, Chile, 2000.
- MARTÍNEZ, Jorge. SENAME: Una historia larga de rediseños. Columna de opinión publicada en Foco Social el 30 de mayo de 2016. Disponible en: [http://www.focosocial.cl/ver\\_columna\\_de\\_opinion.php?cod=35](http://www.focosocial.cl/ver_columna_de_opinion.php?cod=35) (Ultimo acceso: 06 de enero de 2017, 11:15 hrs.).
- ZANZI, Oriana. Promoción y Protección de Derechos de la Infancia a Nivel Territorial: Trayectorias y Aprendizajes. Serie reflexiones: Infancia y Adolescencia N°5, UNICEF, Chile, 2005.

### *Páginas web:*

- BANCO INTEGRADO DE PROGRAMAS SOCIALES (<http://www.programassociales.cl>)
- MIDESO - Ministerio de Desarrollo Social (<http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl>)
- PORTAL DE DATOS PÚBLICOS (<http://datos.gob.cl>)
- SENAME - Servicio Nacional de Menores (<http://www.sename.cl>)
- SENDA - Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol (<http://www.senda.gob.cl>)



**AMUCH**  
ASOCIACIÓN DE  
MUNICIPALIDADES  
DE CHILE

