

¿Castigar o reeducar? Debates parlamentarios, transformaciones jurídicas y legislación en torno al sistema de protección de menores. Chile, 1912-1968

Resumen: Este artículo aborda los debates parlamentarios y leyes sobre el sistema de protección de menores entre 1912-1968, período en que se construye un entramado normativo e institucional destinado a proteger a la infancia vulnerable en Chile. Se busca demostrar la existencia de tensiones entre los enfoques punitivo y rehabilitador, las cuales, junto con la falta de recursos, impidieron la construcción de un sistema de protección integral y eficiente. Se postula que el enfoque punitivo prevalecerá durante el período estudiado, pese a los discursos en sentido contrario, debido a que los niños, las niñas y los adolescentes vulnerables se consideran un peligro para la sociedad.

Palabras clave: infancia, sistemas de protección, discursos políticos, siglo XX.

To Punish or to Re-educate? Political Discourses and Legislation on the Child Protection System. Chile, 1912-1968

Abstract: This article addresses the parliamentary debates and laws on the child protection system between 1912-1968 in Chile. During this period, a normative and institutional framework was built to protect vulnerable childhood. The aim is to demonstrate the tensions between the punitive and rehabilitative approaches, which, with the lack of resources, would have prevented the making of a comprehensive and efficient child protection system. The punitive approach will prevail during the period studied, despite the discourses that indicate otherwise, because vulnerable children and adolescents were considered a danger to society.

Keywords: childhood, child protection system, political discourses, 20th century.

Punir ou reeducar. Debates parlamentares, transformações jurídicas e legislação sobre o sistema de proteção de menores. Chile, 1912-1968

Resumo: Este artigo trata dos debates parlamentares e das leis sobre o sistema de proteção de menores entre 1912 e 1968, no Chile. Nesse período foi construído um arcabouço normativo e institucional para a proteção da infância vulnerável. Pretende-se demonstrar a existência de tensões entre as abordagens punitiva e reabilitadora, o que, aliado à falta de recursos, teria impedido a construção de um sistema de proteção integral e eficiente para menores. Postulamos que a abordagem punitiva prevaleceu no período estudado, apesar dos discursos em sentido contrário, porque as crianças e os adolescentes vulneráveis eram considerados um perigo para a sociedade.

Palavras-chave: infância, sistema de proteção de menores, discursos políticos, século XX.

Cómo citar este artículo: Javiera Errázuriz Tagle, "¿Castigar o reeducar? Debates parlamentarios, transformaciones jurídicas y legislación en torno al sistema de protección de menores. Chile, 1912-1968", *Trashumante. Revista Americana de Historia Social* 20 [2022]: 216-236.

DOI: 10.17533/udea.trahs.n20a11

Fecha de recepción: 30 de agosto de 2021

Fecha de aceptación: 9 de diciembre de 2021



Javiera Errázuriz Tagle: Doctora en Historia Contemporánea por la Universidad Autónoma de Madrid y la Pontificia Universidad Católica de Chile. Es académica del Departamento de Humanidades, Universidad Andrés Bello, Chile.

Correo electrónico: javiera.errazuriz@unab.cl



¿Castigar o reeducar? Debates parlamentarios, transformaciones jurídicas y legislación en torno al sistema de protección de menores. Chile, 1912-1968*

Javiera Errázuriz Tagle

Introducción

Hacia finales del siglo XIX y comienzos del XX, Chile se enfrentó a un conjunto de nuevas realidades, producto de los procesos de modernización y urbanización. La migración campo-ciudad, la escasez de viviendas, las malas condiciones de vida y de trabajo de los sectores obreros, la pobreza, el hacinamiento, la falta de higiene, entre muchos otros factores, configuran lo que se conoce como cuestión social. Para la elite, estas nuevas realidades son síntomas de una crisis que afecta al país y que, por tanto, demanda la atención del Estado.¹ De ahí que, entre fines del siglo XIX y comienzos del XX, se desarrollaran en Chile las primeras leyes sociales, destinadas a mejorar las condiciones de vida de los sectores más vulnerables de la sociedad.

En este contexto, la infancia cobró relevancia debido a dos problemas fundamentales: las altas tasas de mortalidad y desnutrición infantil, y el fuerte aumento de niños, niñas y adolescentes que vivían en situaciones de pobreza y abandono, producto del crecimiento urbano.² Estos niños, niñas y adolescentes (NNA), que en algunas ocasiones eran abandonados por sus padres y en otras huían del hogar por voluntad propia, vagaban por las calles en busca de dinero y comida. Algunos realizaban trabajos esporádicos y otros se dedicaban a mendigar o a cometer pequeños delitos.³

* Este artículo se enmarca en el proyecto Fondecyt Iniciación 11170662 sobre feminización de la Justicia de Menores.

1. Jorge Rojas, *Historia de la Infancia en el Chile Republicano (1810-2010)* (Santiago: Ediciones Junji, 2016) 203.
2. Manuel Delgado, "La infancia abandonada en Chile, 1770-1930", *Revista de Historia Social y de las Mentalidades* 5.1 (2001): 110-111.
3. Rojas, *Historia de la Infancia* 210.

Tanto la alta mortalidad infantil como el creciente número de NNA vagos y abandonados generaban preocupación en la sociedad chilena, especialmente a partir de la premisa de que los niños eran el futuro de la nación civilizada. ¿Qué tipo de ciudadanos compondrían esta nación si las condiciones de salud y las condiciones “morales” de la infancia eran deficientes? Ahora bien, esta preocupación no incluía a toda la infancia, sino que se centraba en los niños de las clases populares, urbanas y empobrecidas.

Estos NNA pobres, abandonados o que vagaban por las calles de las ciudades, planteaban un desafío a la sociedad, que aspiraba a que los niños fueran a la escuela y, en el caso de las clases medias y bajas, luego de algunos años de escolaridad, se integraran a la fuerza de trabajo. Sin embargo, fueron muchos los NNA que quedaron al margen de esta aspiración, producto de la pobreza o el abandono, creándose así un “conjunto urbano heterogéneo, pero uniformemente extraño a las pautas de comportamiento, circulación por el espacio, educación, trabajo, sexualidad y socialización familiar y extrafamiliar que las élites encontraban convenientes para los menores de edad”.⁴ De esta manera, se produce una división en el imaginario que las clases dirigentes tenían sobre la infancia: aquellos NNA que cumplían con las expectativas sociales, que iban a la escuela y se quedaban en sus casas, y aquellos que no lo hacían y que habitaban las calles, expuestos a todo tipo de peligros. Para las elites, los NNA, abandonados algunos y otros sin mayor vigilancia porque los padres debían trabajar, se encontraban, según palabras de la época, en “peligro moral”. Esto significaba que estos NNA tenían altas probabilidades de convertirse en los futuros delincuentes del país, ya que “la mendicidad, la vagancia y el juego son los factores que más fácilmente desvían al niño de la moralidad, y que apoderándose de él lo ponen en la senda del crimen”.⁵ El discurso criminológico de la época refrendaba esta percepción, al considerar que las situaciones de abandono, vagancia o delincuencia infantil eran una etapa formativa para una futura “carrera delictual”.⁶

Este fenómeno, que en Chile se denominó “infancia desvalida” a comienzos del siglo XX, pero que se extendió hasta la actualidad, fue abordado por el mundo político, que se enfrentaba a un problema que tenía una dimensión humanitaria —proteger a esos NNA—, pero también una dimensión de control social y orden público. De hecho, diversas normas y reglamentos habían intentado sacar a estos niños pobres y abandonados de las calles de las ciudades desde mediados del siglo XIX, sin embargo, no habían tenido éxito.⁷ Al mismo tiempo, se habían creado numerosas instituciones privadas, vinculadas a órdenes religiosas o a iniciativas de beneficencia de las clases altas, encargadas de dar asilo y protección a esta infancia

4. María Carolina Zapiola, *Excluidos de la niñez. Menores, tutela estatal e instituciones de reforma. Buenos Aires, 1890-1930* (Buenos Aires: Ediciones UNGS, 2019).

5. *Actas Primer Congreso Nacional de Protección de la Infancia* (Santiago: Imprenta Barcelona, 1913) 392.

6. Marco Antonio León, *Construyendo un sujeto criminal. Criminología, criminalidad y sociedad en Chile. Siglos XIX y XX* (Santiago: Dibam / Universitaria, 2016) 89.

7. Rojas, *Historia de la Infancia* 204

desvalida,⁸ pero no daban abasto. Estas dos caras de la moneda –control y protección– permiten observar las tensiones que se producen en relación con la infancia desvalida, ya que aquello que se entiende como protección y amparo también puede ser visto como represión y castigo. Ambos aspectos son inseparables de la relación entre el Estado y los menores vulnerables y vulnerados.⁹

A lo largo del siglo XX chileno hubo diversos intentos por abordar el problema de la “infancia desvalida” a través de leyes e instituciones especiales, sin embargo, ninguno de ellos fue del todo exitoso. En este contexto, el objetivo general de este artículo es analizar los debates parlamentarios y las leyes de protección de la infancia en el período 1912-1968,¹⁰ para dar cuenta de los intentos del Estado chileno por hacerse cargo de este problema, y de las tensiones que atravesaron estos intentos, e intentar avanzar hacia posibles respuestas a los cuestionamientos sobre su fracaso.

Para ello, se parte de la hipótesis de que, si bien existen interés y preocupación reales del Estado por el problema de la “infancia desvalida”, la construcción de los sistemas de protección revela una tensión entre el enfoque punitivo y el rehabilitador, entre el castigo y la reeducación, en el que prevalece el primero. Es posible observar una discordancia entre el discurso político contenido en los debates parlamentarios y la práctica institucional en relación con la “infancia desvalida”, la cual podría estar relacionada con la persistencia de la idea de estos NNA como un peligro potencial para la sociedad.

Esto se revela también en el cambio de lenguaje que utilizan tanto los parlamentarios en sus debates, como las mismas leyes, que transitan de “infancia desvalida” (ley de 1912) a “menores” (ley de 1928, 1962 y 1967). Hacia fines del siglo XIX, en Chile se entendía el concepto de menores como aquellos individuos que aún no alcanzaban la mayoría de edad, sin embargo, paulatinamente el concepto se va a superponer al de infancia desvalida como forma de designar a aquellos NNA que no se ajustan a las pautas de comportamiento del niño ideal de la elite, que no están escolarizados de manera permanente y que pululan por las calles sin vigilancia.¹¹ Se presenta así una visión diferenciada de la infancia, entre aquellos niños que cumplen con las expectativas de escolaridad, moralidad y domesticidad, y aquellos que no las cumplen y que, por tanto, se transforman en un desafío. El concepto “menores”, entonces, carga con una serie de connotaciones negativas, y

8. Nara B. Milanich, “Los hijos de la Providencia: el abandono como circulación en el Chile decimonónico”, *Revista de Historia Social y de las Mentalidades* 5 (2001): 82.

9. Claudia Freidenraij, *La niñez desviada. La tutela estatal de niños pobres, huérfanos y delinquentes, Buenos Aires, 1890-1919* (Buenos Aires: Editorial Biblos, 2020) 19.

10. Se eligió este marco temporal ya que en 1912 se promulgó la primera Ley de Protección a la Infancia Desvalida, y en 1968 se realizó la última reforma al sistema de protección de menores en democracia. La creación del Servicio Nacional de Menores (Sename), en 1979, no fue acompañada de un debate parlamentario debido al cierre del Congreso en 1973 y a la implantación de la dictadura cívico-militar.

11. Zapiola 69-70.

quienes eran definidos como tales eran sujetos susceptibles de intervención estatal. Desde este punto de vista, las leyes y los sistemas de protección de menores estaban dirigidos a un conjunto específico de NNA, que son justamente aquellos que se entendían como un peligro para la sociedad.

1. Los antecedentes legales del sistema de protección de menores

La primera norma que aborda la situación de la “infancia desvalida” es la Ley 2.675, promulgada en 1912 y que, en teoría, se hacía cargo de los menores abandonados, vagos o afectados por situaciones de abusos y explotación laboral. El proyecto fue presentado por el Poder Ejecutivo en 1903, aduciendo que: “Entre nosotros faltan disposiciones que permitan utilizar para el organismo social a seres que han podido superar las dificultades de una infancia menesterosa i que llegan a una edad en que, si no pelagra la vida, pelagra la aptitud para ser miembros útiles de la comunidad social”.¹²

La idea de convertir a estos NNA en miembros útiles para la sociedad, y que superaran sus condiciones de pobreza, abandono o ilegitimidad,¹³ fue crucial en el debate parlamentario, sobre todo si se tiene en cuenta que el no conseguirlo produce también “temor de que sean perjudiciales a ella”.¹⁴

El proyecto siguió en discusión entre 1904 y 1906, y parlamentarios de distintos colores políticos manifestaron la importancia y urgencia de este, dado que el fenómeno de los NNA que vagaban por las calles se percibía en aumento. “Lo que sucede es que hai entre nosotros una multitud de niños que han huido de sus casas i andan vagando por las calles, niños respecto de los cuales no se sabe de qué procedencia son, ni si tienen parientes, i a estos es a los que precisamente recoge la policía”.¹⁵ Se demanda entonces la intervención del Estado, “puesto que está en el interés general el que los menores no anden vagando por las calles o que se encuentren abandonados”.¹⁶

En este sentido, el debate gira en torno a qué hacer con estos NNA. Algunos se inclinan por permitirles trabajar en labores específicas (suplementeros, por ejemplo), pero otros parlamentarios consideran que este tipo de trabajos son justamente los que permiten que los menores estén en las calles. En palabras de Ramón Barros Luco, parlamentario y fundador del Patronato Nacional de la Infancia en 1901:

El gran número de familias que viven en la escasez económica i en la mas completa ignorancia, abandona a sus hijos i los obliga a ganar desde corta edad su sustento en el trabajo diario. (...) Sus

12. “Sesión 8ª extraordinaria”, Santiago, 2 de noviembre de 1903. BCN, Diario de Sesiones Senado 175.

13. Se considera que los hijos ilegítimos tenían más posibilidades de caer en la pobreza y el abandono y, por tanto, de encontrarse en situación de peligro moral.

14. “Sesión 8ª extraordinaria”, Santiago, 2 de noviembre de 1903. BCN, Diario de Sesiones Senado 174.

15. “Sesión 6ª ordinaria”, Santiago, 26 de junio de 1905. BCN, Diario de Sesiones Senado 170.

16. “Sesión 6ª ordinaria”, Santiago, 26 de junio de 1905. BCN, Diario de Sesiones Senado 169.

faenas son las de la calle, los comercios ínfimos que se desarrollan lejos de la autoridad paterna i de toda vigilancia superior, entre los peligros de la vagancia.¹⁷

De esta forma, la vagancia y la calle se constituyeron en los ejes clave del “peligro moral”: la vagancia, en cuanto actividad sin vigilancia, y la calle, en cuanto espacio donde los NNA entraban en contacto con situaciones o personas que los llevarían por el camino de la corrupción. De ahí que el proyecto de ley se centrara en sacar a los menores de las calles.

El proyecto durmió en el Congreso hasta que, en 1911, recibió un nuevo impulso con la fundación del Instituto de Puericultura, destinado a combatir las altas tasas de mortalidad infantil que existían en Chile en esa época.¹⁸ En este contexto, los parlamentarios plantearon que no bastaba con disminuir la mortalidad infantil, porque aún persistía “el problema de protección a aquella parte de la infancia, que ha logrado pasar por tantas horas caudinas i vivir i crecer. Porque siempre quedarán abandonados i pululando por nuestras calles un gran número de niños vagos, que comienzan en la ociosidad i en la mendicidad para concluir en el robo o en el crimen”.¹⁹ Se preguntaron entonces, de qué servía bajar la tasa de mortalidad si finalmente estos NNA terminarían siendo un peligro para la sociedad.

La ley tardó un año más en promulgarse y fue publicada el 4 de septiembre de 1912. En su primer artículo, definió el abandono como aquella situación en la que “el padre no velare por la crianza, cuidado personal i educación del hijo, al extremo de que este se encuentre sin hogar ni medios de subsistencia” o bien, cuando el padre consiente que el hijo se dedique “en lugares públicos a la vagancia o a la mendicidad, sea en forma franca, sea bajo pretexto de una profesión u oficio”, o cuando el NNA se embriague o se prostituya de manera habitual. En los artículos siguientes aborda problemáticas como la vagancia, la mendicidad, la prostitución, la embriaguez, el trabajo infantil y la corrupción de menores como causas de reclusión en escuelas de reforma o instituciones de beneficencia.²⁰ En este sentido, la ley especifica con detalle las causas que posibilitan la intervención del Estado en relación con la infancia desvalida. Sin embargo, las formas de protección son básicamente dos, la internación en instituciones de beneficencia o la entrega del cuidado del menor a “un particular de la confianza del juez”,²¹ y ambas suponen la reclusión del NNA, es decir, sacarlo de aquellos espacios considerados como peligrosos, fundamentalmente la calle.

La discusión parlamentaria sobre la Ley de Protección a la Infancia Desvalida giró en torno a dos ejes principales: cómo solucionar (o al menos disminuir) el

17. “Sesión 45ª ordinaria”, Santiago, 4 de agosto de 1906. BCN, Diario de Sesiones Cámara de Diputados 876.

18. En torno al 40 por mil para los años finales del siglo XIX, Rojas 312-313.

19. “Sesión 6ª ordinaria”, Santiago, 17 de junio de 1911. BCN, Diario de Sesiones Cámara de Diputados 196.

20. Ley 2.675, De protección a la infancia desvalida, 1912.

21. Ley 2.675, De protección a la infancia desvalida, 1912.

problema de los menores que vagaban por las calles de las ciudades, y que cometían pequeños delitos o desórdenes, y qué hacer con ellos. Todo el debate estaba permeado por la asociación que se hacía entre vagancia y delincuencia, la cual establecía claramente que los menores vagos o abandonados eran un peligro futuro para la sociedad. Sin embargo, y pese a la recurrencia de la idea de convertir a estos NNA en personas “útiles para la sociedad”, la ley prácticamente no abordó el asunto de la reeducación o la rehabilitación. Esta ley cristalizó una división en el universo de la infancia, al centrarse en la llamada “infancia desvalida”, es decir, aquella que necesita de la protección del Estado, para que la preserve de los “vicios sociales” que “corrompiéndolos, los conduce(n) inevitablemente a las cárceles”.²² Era esa infancia a la que había que proteger o castigar.

Si bien esta ley fue un primer intento de parte del Estado chileno por hacerse cargo de los menores en situación de abandono, en la práctica no fundó un sistema de protección. Su aplicación fue restringida y se concentró en la reclusión de niños vagos y delincuentes.²³ Tampoco se crearon las instituciones de asistencia necesarias para que el Estado diera protección efectiva a estos NNA, por lo que dicha labor continuó en manos de las organizaciones de beneficencia privadas. Se perfiló así el carácter mixto (público/privado) que tendría el sistema de protección de menores hasta la actualidad.

2. La década de 1920 y la primera Ley de Protección de Menores [1928]

En la década de 1920, los debates e ideas extranjeras en relación con los derechos del niño comenzaron a difundirse en Chile. En 1924, en la ciudad de Santiago, se realizó el IV Congreso Panamericano del Niño y, al final de este, los participantes aprobaron por unanimidad la Declaración de Ginebra, adoptada por la Sociedad de las Naciones, que ponía de manifiesto una nueva aproximación hacia la protección debida a los menores. De este modo, paulatinamente la preocupación por los menores comenzó a tomar fuerza.²⁴

En 1926, diputados del Partido Conservador y del Partido Democrático, que representaban posturas políticas muy distantes entre sí, expresaban lo siguiente en el Congreso Nacional: “Piensen los poderes públicos; piense la sociedad y todos los que se precian de ser chilenos que todo niño desvalido será hombre mañana; será ciudadano que, junto con otros parias de hoy, formará el elemento pensante o de acción, que ayudará a socavar los cimientos en que descansa el orden del país”.²⁵

22. *Actas Primer Congreso Nacional de Protección de la Infancia 1912* (Santiago: Imprenta Barcelona, 1913) 373.

23. Lucía Schonhaut, “‘Profilaxia del abandono’: cien años de protección de la infancia en Chile”, *Revista Chilena de Pediatría* 81.4 (2010): 306.

24. Jorge Rojas, “Los derechos del niño en Chile: una aproximación histórica, 1910-1930”, *Historia, Revista del Instituto de Historia de la Pontificia Universidad Católica de Chile* 40.1 (2007): 136-137.

25. “Historia de la Ley N° 4.447”, Santiago, 1926. BCN 1719.

Nuevamente el problema de la infancia desvalida se vinculaba directamente con el peligro que esta suponía para el orden social. La visión de los NNA como “futuros ciudadanos” de una patria en construcción hacía urgente plantear soluciones al problema, especialmente a partir del argumento del “mejoramiento de la raza” y el futuro de la sociedad nacional.²⁶ De este modo, la discusión parlamentaria que se produjo desde mediados de la década de 1920 en torno a la infancia transita entre la genuina preocupación por los niños, niñas y adolescentes y el enfoque médico sanitario propio de la época, sobre una nación sin elementos que la degeneren.²⁷ En este sentido, el discurso moralizante de la elite chilena en el cambio de siglo con respecto a las clases populares se aplica también a los menores abandonados. Así, la constitución irregular de las familias y la inmoralidad de los padres, ya fuera en forma de alcoholismo, ociosidad o prostitución, incidían directamente en el futuro de los hijos y, por tanto, eran aquellos niños a los que había que proteger.²⁸ Este tipo de argumentos eran transversales a los distintos partidos políticos, como demuestra la moción de diputados de los partidos Conservador, Radical y Democrático,²⁹ la cual ponía énfasis en la relación existente entre infancia abandonada y criminalidad:

Si a estos niños, frutos del alcoholismo, del vicio, de la degeneración, de la miseria, etc., no se les ampara con leyes de franca protección, para que sean mañana dignos ciudadanos de un país que necesita del esfuerzo vigoroso de todos sus hijos, serán, fatalmente, los habitantes de nuestras cárceles, esas inmundas cloacas o pudrideros humanos, donde se pierde todo, hasta los últimos vestigios de la dignidad humana.³⁰

La “infancia desvalida” se entiende entonces como un problema social que es necesario solucionar, y a la vez como un peligro futuro. Esta doble mirada condicionará las políticas propuestas en torno a la infancia desvalida, las cuales transitarán entre el modelo punitivo, heredado del siglo XIX, y el modelo rehabilitador, con distintos acentos según las épocas, aunque en este trabajo se postula que el modelo rehabilitador nunca logró imponerse del todo.

El proyecto de ley en debate representó también un momento de transición entre los conceptos de “infancia desvalida” y “menores”. Como se señala más arriba, el concepto de menores había adquirido connotaciones negativas, pues se refería a aquellos NNA que escapan de la infancia considerada como normal, es decir, que no cumplían con las aspiraciones sociales de educación y trabajo. Por ello, estos menores debían ser protegidos, corregidos, recludos o castigados. El cambio

26. Juan Cortés Beck, *Evolución Histórica del Sistema de Atención a la Infancia en Chile* (Santiago de Chile: Ministerio de Justicia, 1992) 3.

27. León 32.

28. Freidenraj 44-45.

29. Es decir, parlamentarios de todo el espectro político chileno de ese momento.

30. “Sesión 66ª ordinaria”, Santiago, 7 de septiembre de 1926. BCN, Diario de Sesiones Cámara de Diputados 2727.

ya se observaba en el nombre de la nueva ley, de Protección de Menores, así como en todas las instituciones que esta creó. Estas instituciones se constituyeron como un ámbito de acción específico, cuyo objetivo no era la infancia en general, sino aquellos NNA abandonados o infractores de ley, de los cuales el Estado debía hacerse cargo.

El proyecto también ponía un fuerte acento en la reeducación de estos NNA a través de la internación en las casas de menores, o de la colocación en un reformatorio, institución de beneficencia o casa particular, en donde “el menor pueda ser coeducado y reintegrado por el buen camino”.³¹ Así, suponía un avance en relación con la ley de 1912, sin embargo, el acento en la reeducación sería difícil de concretar y se encontraría con varios obstáculos en el camino.

En octubre de 1928, el proyecto se aprobó y se convirtió en la Ley 4.447 de la República, que creó instituciones como la Dirección General de Protección de Menores (DGPM), los tribunales de menores y las casas de menores, lo que generó un ámbito de acción prácticamente nuevo para el país.

Los nuevos tribunales de menores fueron los encargados de velar por todos aquellos casos y causas que involucraban a menores de edad, como divorcios de los padres, pensiones de alimentos, situaciones de abandono, abuso, maltrato o explotación, así como faltas y delitos cometidos por ellos. Los tribunales, a través de las asistentes sociales, analizaban la conducta del NNA, evaluaban su ambiente familiar y, en caso de ser considerado perjudicial, decidían su reclusión. Junto a los tribunales se crearon las casas de menores, que eran centros de internamiento transitorio de menores que esperaban la resolución del juez. Allí, un conjunto de profesionales los observaba y diagnosticaba, poniendo el acento en su higiene y su salud física y mental. Así, la institucionalidad creada a partir de la Ley 4.447 legitimó prácticas de vigilancia, regulación e intervención de los menores,³² ya que los diagnósticos médicos y los informes psicológicos y sociales eran claves para determinar las sentencias.

La ley también creó el Politécnico Elemental de Menores Alcibíades Vicencio, un “reformatorio de carácter industrial y agrícola, para niños varones, que desarrolle sus actividades en ambiente familiar”,³³ lo que daba cuenta del espíritu rehabilitador de esta nueva legislación. Si bien este politécnico buscaba la reeducación de los NNA en un ambiente muy distinto al de la cárcel o las correccionales tradicionales, mantenía el objetivo de disciplinar y daba origen a una institución compleja³⁴ en la que quedaba en evidencia esta doble dimensión del sistema de protección de menores: el amparo y el castigo.

31. “Sesión 6ª extraordinaria”, Santiago, 23 noviembre de 1926. BCN, Diario de Sesiones Senado 130.

32. Silvana Vetö, “Homosexualidad masculina y examinación médica en la Casa de Menores de Santiago, 1929-1942”, *Revista Historia y Justicia* 10 (2018): 3 y ss.

33. Ley 4.447, 1928: art. 10.

34. Jorge Rojas, “Internación, experimentación pedagógica y vivencias en el Politécnico Elemental de Menores Alcibíades Vicencio. Chile, 1929-1974”, *Humanidades, Revista de la Universidad de Montevideo* 4 (2018): 52

Aunque el compromiso de la clase política y del Estado con la nueva legislación parecía absoluto, las medidas concretas que se tomaron en pos de atacar el problema denotan una incapacidad para solucionar la cuestión de fondo. En primer lugar, los tribunales de menores se crearon con cuentagotas, pues el primero se fundó en Santiago en 1929 y el segundo en Valparaíso, en 1934.³⁵ En las otras ciudades de Chile, al no existir este tipo de tribunales especiales, los problemas de la infancia eran vistos por los tribunales de letras, los cuales no contaban con el personal especializado que tenían los tribunales de menores. Por ello, la protección que otorgaba el nuevo sistema estaba centralizada en las grandes ciudades, y dejaba a una parte importante de NNA vulnerables enfrentados a tribunales ordinarios y sin posibilidad de ser atendidos por las instituciones creadas por la nueva ley.

La principal dificultad que enfrentó el nuevo sistema de protección de menores fue la constante escasez de fondos que el Estado destinaba para cubrir las necesidades de los diversos establecimientos involucrados. El problema en torno al costo del nuevo sistema estuvo muy presente en la discusión parlamentaria, lo que demuestra que, por una parte, existía un clima político favorable a las nuevas instituciones destinadas a la protección de los menores abandonados, pero, por otra, faltaba voluntad de ciertos sectores políticos para concretar una mayor cobertura del sistema, lo cual necesariamente conllevaría un costo económico mayor.³⁶

Una vez puesta en marcha la nueva legislación, los problemas de presupuesto en la DGPM no se hicieron esperar. Fue así como, en 1940, la institución acarreó varias deudas económicas, principalmente con aquellos responsables de abastecer a las casas de menores y a los establecimientos de reeducación. En un comunicado al Ministerio de Justicia, Hugo LeaPlaza, director general de Protección de Menores, reveló problemas estructurales en torno al aporte estatal para financiar áreas básicas, como la alimentación de los niños:

Esta Dirección General dispuso de escasos fondos para atender debidamente los distintos servicios para el ítem Alimentación.

En el proyecto de presupuesto para 1939 solicitó la suma de \$ 2.460.000. Sin embargo, la Ley autorizó solamente \$ 1.000.000. El 19 de Octubre del mismo año, por oficio N° 880, me permití solicitar del Señor Ministro de Justicia, traspasos de fondos que permitían disponer de la suma de \$ 201.250. No obstante, por decreto N° 5198 de 22 de Noviembre de 1939, se autorizaron \$ 61.250 es decir, \$ 140.000 menos que lo pedido, cantidad conocida por esta Dirección General al finalizar el año. (...) Como puede verse en ninguna oportunidad esta Dirección obtuvo las sumas que pedía, que correspondían a las verdaderas necesidades del Servicio, siendo, pues, materialmente imposible terminar el año sin compromisos pendientes, principalmente en Alimentación.³⁷

35. Para 1968 había nueve tribunales de menores en todo el país: cinco en Santiago, uno en Pedro Aguirre Cerda, dos en Valparaíso y uno en Concepción.

36. "Historia de la Ley N° 4.447", Santiago, 1928. BCN 117.

37. Hugo Lea Plaza, "Dirección General de Protección de Menores, Santiago", 1940. ARNAD, Fondo Ministerio de Justicia, [s.f.].

Otro problema que afectó al sistema de protección de menores inaugurado por la Ley 4.447 fue el de la coordinación entre organismos. Las resoluciones de los tribunales de menores muchas veces no podían ser aplicadas por la falta de cupos en las casas de menores o por la imposibilidad de encontrar un lugar donde proteger/recluir a un menor. Para solucionar ese problema, en 1942, la DGPM se fusionó con otras instituciones encargadas de la protección de la infancia para crear la Dirección General de Protección a la Infancia y Adolescencia (Protinfía), que quedó a cargo del Ministerio de Salubridad, Previsión y Asistencia Social. La idea era centralizar todos los organismos relacionados con el bienestar de la infancia en una sola dirección. El problema fue que la DGPM perdió preponderancia dentro de Protinfía porque pasó a ser un departamento más de los muchos que se ocupaban de la infancia, con lo cual sus acciones y necesidades específicas quedaron en un segundo o tercer plano. Además, esta nueva institucionalidad continuó con los problemas de presupuesto. Apenas dos años después de su creación, el director general de Protinfía, Guillermo Morales Beltrami, envió un oficio al Ministerio en el que señala:

En diversas oportunidades me he permitido poner en conocimiento de US. la precaria situación económica en que ha debido desenvolverse la repartición a mi cargo, especialmente con las reducciones de fondos que el Supremo Gobierno dispuso en el Presupuesto del presente año, que vinieron a afectar todavía a un presupuesto de por sí estrecho para las reales necesidades de este Servicio.³⁸

De esta forma, la primera etapa del sistema de protección de menores chileno, que se inaugura con la Ley 4.447, muestra falencias que se proyectarán al futuro. Por una parte, la persistente falta de presupuesto para atender requerimientos básicos de las instituciones encargadas del diagnóstico y reeducación de los menores. Por otro, la difícil coordinación entre los tribunales y las instituciones encargadas de recibir y rehabilitar a los menores. Hay que tener en cuenta que el sistema de protección que comenzó con la Ley 4.447 heredó el carácter mixto de la época anterior, por lo que la coordinación debía hacerse también con las instituciones privadas³⁹ que atendían a la mayoría de los NNA que debían ser internados y reeducados. Estas instituciones eran escasamente fiscalizadas por el Estado, pese a que ocasionalmente se les entregaba financiamiento.⁴⁰

Finalmente, la ley de 1928 consagra lo que en el derecho de menores se conoce como “doctrina de la situación irregular”, noción que justificaba las medidas coercitivas hacia los menores infractores o potenciales infractores de la ley, bajo el

38. Guillermo Morales, “Dirección General de Protección a la Infancia y Adolescencia”, Santiago, 1944. ARNAD, Fondo Ministerio de Justicia, [s.f.].

39. Algunas de estas instituciones fueron: Sociedad Protectora de la Infancia (1894), Patronato de la Infancia (1901), Cruz Blanca (1918), Consejo de Defensa del Niño (1934).

40. Rojas, *Historia de la Infancia* 220 y ss.

principio de la defensa de la sociedad frente al peligro.⁴¹ Esta doctrina facultaba al Estado para intervenir en la vida de los NNA que se encontraran en situación de abandono y recluirllos o entregarlos a algún adulto responsable, sin que mediara la comisión de algún delito. Así se consagraba la capacidad del Estado de proteger/castigar a los menores en situación irregular,⁴² concepto que profundiza aún más la dicotomía existente entre infancia y menores.

3. Cambios y permanencias en el sistema de protección: la Ley 14.550 [1961]

La Ley 4.447 se mantuvo intacta hasta principios de la década de 1960, cuando se promulgó la Ley 14.550, cuyo objetivo fue refundir la Ley 4.447 junto a otras iniciativas vinculadas a la protección de menores. En el contexto de un gobierno de derecha, con aspiraciones tecnocráticas tendientes a mejorar la eficiencia del Estado, el presidente chileno Jorge Alessandri impulsó esta ley y señaló que:

La justicia de menores no se encuentra atendida actualmente con la prontitud y eficiencia que requiere la delicada naturaleza de las contiendas que se entregan al conocimiento y fallo de los Tribunales correspondientes. (...) Bajo otro aspecto, la existencia de una defectuosa organización de los mismos Juzgados y de vacíos en la legislación respectiva conducen a igual resultado negativo.⁴³

Alessandri también se refiere a la preocupación que genera en el gobierno y en la sociedad la delincuencia juvenil, al vincularla a la vagancia infantil y a las escasas posibilidades de reeducación que tienen los menores. Por ello, la principal propuesta del proyecto presentado era establecer un tribunal de menores que viera de forma exclusiva “los problemas relacionados con la delincuencia de menores”.⁴⁴ Al mismo tiempo, los parlamentarios consideraban que con la nueva ley “se cumplirá una primera etapa en lo relativo a la solución del problema de la delincuencia juvenil, que tanto ha preocupado a diversos sectores de la opinión pública en los últimos tiempos”.⁴⁵

La delincuencia juvenil apareció como tema central de la discusión legislativa porque se percibía como un problema en crecimiento, producto de los efectos de

41. Mary Beloff y otros, “Modelo de la protección integral de los derechos del niño y de la situación irregular: un modelo para armar y otro para desarmar”, *Justicia y derechos del niño* (Santiago: UNICEF, 1999) 13.

42. Freidenraij 22.

43. “Sesión 1ª extraordinaria”, Santiago, 24 de mayo de 1960. BCN, Diario de Sesiones Cámara de Diputados 5.

44. “Sesión 1ª extraordinaria”, Santiago, 24 de mayo de 1960. BCN, Diario de Sesiones Cámara de Diputados 5.

45. “Sesión 18ª ordinaria”, Santiago, 14 de diciembre de 1960. BCN, Diario de Sesiones Cámara de Diputados 1269.

la crisis económica de la década de 1930 y, especialmente, de la modernización y la urbanización, que beneficiaban a algunos sectores sociales, pero mantenían a otros en situaciones de pobreza. Se calcula que en el período de 1930 a 1960 había entre 45 mil y 60 mil menores abandonados o vagos en todo el país. La amplia fluctuación se debía al alto índice de reincidencia de los menores, quienes podían ser detenidos hasta 10 veces, pero los juzgados de menores los dejaban en libertad porque no había dónde internarlos,⁴⁶ lo que demostraba que el sistema de protección tenía serios problemas para atender a los NNA vulnerables y vulnerados.

Otra crítica de los parlamentarios se relaciona con la internación de menores abandonados junto a menores que habían cometido delitos. Así, pese a que el proyecto señalaba claramente que a un menor que no hubiese cometido un delito no se le podía internar junto con menores que sí los hubiesen cometido, en la práctica no existían estos establecimientos diferenciados,⁴⁷ por lo que, o bien los tribunales dejaban libres a los menores infractores de ley por no tener dónde internarlos, o bien se les recluía junto a los menores vulnerables.⁴⁸

La carencia de establecimientos diferenciados y la falta de lugares donde recluir a los menores constituían un punto central en la crisis del sistema de protección que atentaba directamente contra su espíritu rehabilitador, producto de la “influencia perniciosa” que los menores delincuentes podían ejercer sobre los otros. Sin embargo, la Ley 14.550, aprobada en febrero de 1961, no logró darles solución.

La nueva norma se centró en hacer más eficiente la tramitación de las causas y crear cuatro nuevos tribunales de menores con funciones diferenciadas. Así, el Segundo, Tercer, Cuarto y Quinto Tribunal de menores de Santiago verían los casos de abandono de familia, juicios de alimentos y tuición de menores,⁴⁹ y quedarían como competencia exclusiva del Primer Juzgado de menores “todos los asuntos en que aparezcan menores inculcados de crímenes, simples delitos y faltas, con arreglo a lo dispuesto por el artículo 19 de la ley 4.447, sobre protección de menores”.⁵⁰ Sin embargo, esta separación de competencias de los tribunales no se tradujo en una diferenciación de las medidas de protección que el Estado debía dar a estos dos grupos de menores. Por el contrario, se mantuvo el catálogo único de procedimientos y medidas de protección aplicables a menores vulnerados en sus derechos y menores infractores de ley, sin diferenciar las necesidades de cada uno. Así, a unos se les protegía y a otros se les castigaba, usando las mismas medidas y

46. Sandra Poblete, “Abandono y vagabundaje infantil en Santiago de Chile. 1930-1950”, *Revista de Historia Social y de las Mentalidades* 4 (2000): 197-198.

47. Hasta la primera década del siglo XXI se encontró a jóvenes infractores de ley y jóvenes vulnerados en sus derechos reclusos en el mismo establecimiento. Ya fuera por falta de presupuesto o por la sobrepoblación que habitualmente hay en los centros del Sename, la separación física de los menores pertenecientes a estas dos categorías se hacía imposible.

48. “Sesión 23ª extraordinaria”, Santiago 24 de enero de 1961. BCN, Diario de Sesiones Cámara de Diputados 2020.

49. Ley 14.550 (1961) Art. 2º

50. Ley 14.550 (1961) Art. 8º

procedimientos, lo que dejó en evidencia la tensión que se produjo entre protección y represión, como las dos caras del sistema.

Por otro lado, si bien la ley creó cuatro nuevos juzgados, todos ellos se ubicaron en la ciudad de Santiago.⁵¹ En el resto del país, los tribunales de letras de mayor cuantía llevarían las causas relacionadas con los menores. De esta forma, los tribunales de menores siguieron cubriendo un bajo porcentaje de los problemas de la infancia a nivel nacional, y la mayoría de los NNA que se encontraban en situaciones vulnerables eran sometidos a tribunales ordinarios que no contaban con personal especializado. Además, la ley dejaba un espacio importante a la discrecionalidad del juez de menores. Si el magistrado consideraba que un joven mayor de 16 años que hubiese cometido un delito tenía discernimiento, debía ser juzgado por un tribunal del crimen. Por ello, algunos jueces de menores tendían a encontrar a estos jóvenes sin discernimiento, para evitarles la pena de reclusión y poder avanzar en su reeducación.⁵²

Se producía entonces una doble interpretación de la ley que afectaba de manera diferenciada a los menores según fueran juzgados (por un tribunal de menores o por uno ordinario). Por tanto, el ideal de rehabilitación y reeducación que inspiró a la ley 4.447 y que se mantuvo en la ley 14.550 seguía aplicándose de forma acotada.⁵³

La ley 14.550 no alteró las instituciones creadas en 1928 y se enfocó en hacer más eficiente el funcionamiento de los tribunales de menores antes que en mejorar los problemas estructurales del sistema de protección. Probablemente, la importancia que los parlamentarios concedían a la “delincuencia juvenil”, en el mismo sentido que habían tenido la “infancia desvalida” o los “menores vagos y delincuentes” en las leyes anteriores, propició esta norma que refuerza el carácter punitivo del sistema.

4. ¿Hacia un enfoque rehabilitador? Ley 16.520 (1966)

La llegada al poder del demócratacristiano Eduardo Frei Montalva (1964), con un amplio programa de reformas estructurales, dio impulso a la discusión de una nueva ley que proponía transformaciones profundas al sistema de protección de menores. En este sentido, el debate parlamentario de la Ley 16.520, que dio origen al Consejo Nacional de Menores (Coname), evidencia un cambio en relación con los discursos sobre los menores vulnerables y vulnerados. Si bien se reitera la preo-

51. La Ley crea el Tercer, Cuarto y Quinto Juzgado de menores de Santiago, y también crea un tribunal de letras de menores en la jurisdicción de San Miguel, La Cisterna y La Granja, que se conoció como el Tribunal de Menores de Pedro Aguirre Cerda. Este tribunal no tenía competencias diferenciadas, por lo que veía tanto las causas de abandono, tuición, divorcio, como las relacionadas con infracciones de ley cometidas por menores de edad.

52. Samuel Gajardo, *Memorias de un Juez* (Santiago: Central de Talleres, 1957) 12.

53. En 1962, la ley 4.447 y la ley 14.550 se refunden en la ley 14.907, pero se mantiene en general, el espíritu de la ley 4.447.

cupación por la vagancia y la delincuencia juvenil, este discurso está matizado por una reflexión más profunda en torno a las causas de este fenómeno. Al presentarse el proyecto de ley en la Cámara de Diputados, los parlamentarios señalan que es urgente una legislación:

Que permita acudir con oportunidad en ayuda del menor que, sin ocupación social útil, deambula habitualmente en libertad, sin control (...) En muchas oportunidades, el menor se ve empujado a la vagancia por las malas condiciones físicas y morales de vida que encuentra en su hogar, unido generalmente esto a una constitución irregular de la familia y a la carencia de lazos afectivos que lo unan o identifiquen con sus progenitores.⁵⁴

El proyecto pone en cuestión las condiciones materiales y educacionales de los sectores populares, los cuales son más propensos, según los parlamentarios, a caer en la miseria, a habitar viviendas insalubres y a dejarse llevar por vicios como el alcoholismo. Esto, junto a una constitución familiar “deficiente”, sería el caldo de cultivo para el abandono infantil y, por ende, para la vagancia y la delincuencia.

La delincuencia infantil y juvenil sigue siendo una preocupación central en el debate, sin embargo, aparecen voces que cambian el foco de la delincuencia a las causas del abandono infantil y a las posibilidades de reeducación. Así, el diputado comunista Luis Enrique Tejada señala que: “Para nosotros no existen tales menores en situación irregular, sino una sociedad frente a menores que son víctimas de una organización caduca, en la cual la explotación del hombre por el hombre (...) conspira en forma despiadada contra la juventud”.⁵⁵ Para la diputada socialista Laura Allende, el problema era el abandono en que el Estado mantenía a la mujer trabajadora, en relación con las salas cunas y guarderías. “¿Por qué existe el niño irregular? Los niños no nacen divididos en buenos y malos. El niño irregular es producto de una mala situación económica, en especial de la familia obrera”.⁵⁶

La discusión parlamentaria de la Ley 16.520 muestra una diversidad de enfoques en relación con el sistema de protección. Si en los proyectos analizados anteriormente la perspectiva de orden público dominaba la discusión, en este debate no fue así. Existía ya una experiencia acumulada de más de 30 años sobre el funcionamiento del sistema, y las causas de su crisis estaban claras. Por ello, durante la discusión se realizó un análisis en profundidad sobre el sistema de protección de menores, cuyas conclusiones fueron bastante pesimistas:

La dictación de la ley N° 4.447 de protección de menores (...) significó un avance profundo en la legislación chilena sobre protección de menores. Lamentablemente, la experiencia de 35 años

54. “Sesión 9ª ordinaria”, Santiago, 24 de junio de 1964. BCN, Diario de Sesiones Cámara de Diputados 724-725.

55. “Sesión 54ª ordinaria”, Santiago, 2 de febrero de 1966. BCN, Diario de Sesiones Cámara de Diputados, 5251.

56. “Sesión 54ª ordinaria”, Santiago, 2 de febrero de 1966, BCN, Diario de Sesiones Cámara de Diputados 5262.

demuestra que este proceso legislativo no fue acompañado de una acción ejecutiva igualmente profunda y permanente. El Estado ha sido remiso en el cumplimiento de su deber protector.⁵⁷

La crítica apunta al nulo avance en materia de establecimientos y a la falta de organización de las reparticiones y oficinas encargadas del sistema de protección. Así, la DGPM, la Protinfa o el Servicio Nacional de Salud (SNS) habrían sido incapaces de generar establecimientos suficientes o una acción coordinada que permitiera dar solución al problema de los menores “en situación irregular”, por lo que se interpelló directamente al Estado por este fracaso.

El diagnóstico realizado se basa en datos cuantitativos que resultan muy ilustrativos de la crisis del sistema. Hacia 1960, se calcula que el SNS atendía a aproximadamente 8 650 menores, en 12 establecimientos. Paralelamente, una institución privada como el Consejo de Defensa del Niño, creado en 1934, atendía a 12 500 menores.⁵⁸ Hacia 1965, la capacidad de asistencia del SNS llegaba a los 11 500 menores, mientras que, en conjunto, las instituciones privadas de protección a la infancia atendían a alrededor de 21 mil NNA.⁵⁹ La cobertura de los establecimientos estatales era considerablemente menor que la de los privados, lo cual implicaba que la coordinación entre organismos no solo debía contemplar a las reparticiones públicas sino también a las múltiples instituciones privadas que participaban del sistema y que recibían financiamiento estatal.

La crítica sobre la falta de coordinación y la escasez de establecimientos no era nueva. En 1960, la Comisión Interministerial de Protección de Menores⁶⁰ había realizado un diagnóstico bastante lapidario sobre el sistema. Según este, en 1961, 1 500 NNA habían ingresado al Primer Juzgado de Menores de Santiago por vagancia y mendicidad, y 1 090 NNA lo habían hecho por delitos contra la propiedad. De ellos, apenas 533 lograron ser ingresados a la casa de menores de Santiago, el 64.2% debió ser devuelto a sus hogares y apenas el 11.9% fue enviado a establecimientos de reeducación.⁶¹ El informe de la Comisión identificaba los elementos más importantes de la crisis del sistema de protección, sin embargo, no tenía las facultades para hacer las reformas necesarias, con lo cual los problemas detectados quedaron sin solución.

En la discusión parlamentaria del nuevo proyecto de ley, la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia del Senado emitió un extenso informe luego de haber escuchado a diversas autoridades, entre las que había jueces, funcionarios

57. “Sesión 9ª ordinaria”, Santiago, 24 de junio de 1964. BCN, Diario de Sesiones Cámara de Diputados 727.

58. Cortés Beck 7.

59. “Sesión 38ª ordinaria”, Santiago, 23 de noviembre de 1965. BCN, Diarios de Sesiones Senado 1622.

60. Por Decreto Supremo 6.673 del Ministerio de Justicia, del 13 de diciembre de 1960 se crea la Comisión Interministerial de Protección de Menores, con el objetivo de coordinar a los diferentes organismos encargados de la protección de los menores.

61. “Sesión 38ª ordinaria”, Santiago, 23 de noviembre de 1965. BCN, Diario de Sesiones Senado 1627-1628.

estatales y representantes de organizaciones privadas, sobre las falencias del sistema de protección de menores. En este informe aparecen por primera vez críticas al enfoque punitivo del proyecto en cuestión, al señalar que “está permeabilizado de un espíritu restrictivo, de institucionalización, punitivo. Por ello, no puede considerarse genuinamente protectorio y preservador de la dignidad humana, pues promueve más bien la internación en establecimientos por largos años que la consolidación, restauración e integridad de la familia”.⁶² La discusión parlamentaria de la Ley 16.520 refleja, quizás más que ninguna otra, las tensiones entre los enfoques punitivo y rehabilitador, probablemente debido a que existía ya una clara conciencia del fracaso del sistema de protección.

Otro problema central en la discusión del proyecto fue la capacidad del sistema de proporcionar posibilidades efectivas de reeducación. El sacerdote Alfredo Ruiz Tagle, director de la Fundación Mi Casa, que albergaba a menores abandonados o vagos, proporcionó algunos datos estadísticos recabados por el director de la Casa de Menores de Santiago:

De 7.534 menores atendidos por este establecimiento [Casa de Menores de Santiago] en los últimos cinco años un 90,4% tuvo el más oscuro destino: a disposición de la justicia ordinaria, un 15,9%; fueron devueltos a su medio habitual, un 60,9%; entregados a la Comisión de Traslado de Reos, un 4,5%; fugados, un 9,1%. Solamente un 9,6% fueron ubicados en establecimientos o servicios, ya sean fiscales o particulares.⁶³

Las palabras de Ruiz Tagle manifiestan con claridad las falencias del sistema. Los altos niveles de reincidencia que arrojan los datos de la Casa de Menores de Santiago (cerca del 40%) revelan que los esfuerzos en torno a la reeducación o rehabilitación no estaban dando resultados, producto de la falta de establecimientos y de programas específicos para estos NNA. Así, la crisis del sistema de protección es evidente, sobre todo si se tiene en consideración que las instituciones de este, tanto estatales como privadas, atendían solo a un 10% de los menores “en situación irregular”. Según la Comisión, el problema fundamental fue la carencia de una política “que coordine esfuerzos y evite la duplicidad de atenciones en ciertas áreas y la desatención en otras, como es el caso de la vagancia y mendicidad infanto-juvenil”.⁶⁴

Finalmente, el proyecto proponía la creación del Consejo Nacional de Menores, un órgano rector y autónomo que coordinara a todas las entidades, tanto públicas como privadas, que velaban por el cuidado, la reeducación y la reinserción social de la población infanto-juvenil. Específicamente, el Coname estaba encargado de “propiciar acciones preventivas de las situaciones irregulares de los menores”, así como de tomar “medidas sustitutivas de protección y asistencia al menor

62. “Sesión 38ª ordinaria”, Santiago, 23 de noviembre de 1965. BCN, Diario de Sesiones Senado 1635.

63. “Sesión 38ª ordinaria”, Santiago, 23 de noviembre de 1965. BCN, Diario de Sesiones Senado 1636.

64. “Sesión 38ª ordinaria”, Santiago, 23 de noviembre de 1965. BCN, Diario de Sesiones Senado 1645.

cuando su medio familiar o natural adolezca de deficiencias o no exista”. También se proponía la erradicación de la vagancia infantil y juvenil, la unificación de la legislación de menores y medidas para atender las diversas formas de irregularidad que pudiera sufrir un NNA.⁶⁵ En su artículo segundo, además de las facultades de planificación y coordinación de programas e instituciones, se le permitía propiciar la creación y el mantenimiento de servicios y establecimientos de protección, así como la entrega de recursos a las instituciones fiscales, semifiscales, municipales y privadas que proveyeran servicios de protección de menores.⁶⁶

En suma, al Coname se le otorgaron facultades de orden normativo, referidas a unificar las leyes de menores, así como de planificación, coordinación y financiación de los establecimientos de protección de menores. Nuevamente, el compromiso del mundo político con los menores vulnerables y vulnerados parecía total, sin embargo, las soluciones propuestas no lograron materializarse debido a que al Coname no se le entregó el financiamiento necesario para realizar su labor.

Si bien el proyecto presentado originalmente se financiaría a través del aumento del 50% de las patentes fiscales a los negocios que vendieran bebidas alcohólicas, el Senado rechazó ese punto y se estableció el financiamiento a través de las multas por infracción de tránsito y un aumento en el impuesto a los viajes al extranjero.⁶⁷ Así, el presupuesto del Coname no era fijo, sino que se determinaba anualmente en el presupuesto del Ministerio de Justicia, con lo cual quedaba a criterio del Ejecutivo.⁶⁸ Se criticó también el escaso monto asignado a becas y gastos de vestuario y alimento de los menores institucionalizados y, probablemente lo más grave, que no se asignaran fondos suficientes para la creación de nuevos establecimientos. Con los fondos asignados al Coname solo se podría atender a aproximadamente 100 mil niños, cuando era preciso atender a aproximadamente 600 mil.⁶⁹

En 1967 se aprobó el texto definitivo,⁷⁰ con lo cual se inicia la andadura del Coname, pero la falta de recursos económicos y la debilidad de sus facultades, ya que no podía administrar hogares directamente y solo podía subvencionar y supervigilar a las instituciones que atendían a NNA vulnerables y vulnerados, generó que los pocos recursos existentes se concentraran en los programas de protección/internación, lo que dejó en segundo plano los de rehabilitación y prevención.

65. Ley 16.520 (1966), art. 1°. www.leychile.cl.

66. “Sesión 38ª ordinaria”, Santiago, 23 de noviembre de 1965. BCN, Diario de Sesiones Senado 1646-1647.

67. “Sesión 54ª ordinaria”, Santiago, 2 de febrero de 1966, BCN, Diario de Sesiones Cámara de Diputados 5250.

68. “Sesión 54ª ordinaria”, Santiago, 2 de febrero de 1966. BCN, Diario de Sesiones Cámara de Diputados 5261.

69. “Sesión 54ª ordinaria”, Santiago, 2 de febrero de 1966. BCN, Diario de Sesiones Cámara de Diputados 5262.

70. Ley 16.618, (1967) fija el texto definitivo de la Ley de Menores. Esta ley no tuvo discusión parlamentaria, porque solo refunde normas anteriores como la Ley 16.520 (1966) y la Ley 4.447 (1928).

De este modo, aunque el discurso de la clase política reflejaba un consenso en torno a las causas del abandono infantil y a la importancia que tenía la reeducación para los menores, la ley recién aprobada se concentró en acabar con la vagancia, es decir, en recoger e internar a los NNA que pululaban por las calles, más que en ofrecerles posibilidades reales de rehabilitación. Finalmente, la aplicación de la ley obedeció más a un problema de orden público que a la búsqueda de soluciones a largo plazo del problema de los menores “en situación irregular”. De hecho, la permanencia de este concepto refuerza el enfoque sancionador de la ley, porque entrega herramientas al Estado para que intervenga en la vida de estos niños, no solo en función de su propia protección, sino, sobre todo, como una protección de la sociedad frente a ellos.

Reflexiones finales

A partir de la revisión de los debates legislativos y de las leyes sobre el sistema de protección chileno entre 1912 y 1968, se ha podido constatar la permanencia de un enfoque punitivo frente al problema de la infancia vulnerable y vulnerada. Aunque los debates parlamentarios y las mismas leyes señalan la necesidad de la rehabilitación o la reeducación de estos menores, y el deber del Estado de proveerla, en la práctica se mantuvo el acento en la reclusión y en la necesidad del control social de esta infancia desvalida, que con el tiempo deviene en infancia minorizada.

De esta forma, los discursos políticos que se han revisado introducen un clivaje en el imaginario de la infancia, al establecer una separación entre aquellos niños, niñas y adolescentes que no forman parte de la niñez “normal”, que juega y va a la escuela, sino que están vinculados al abandono moral, a la vagancia, la delincuencia o la prostitución. Aquellos NNA son los que se convierten en “menores”, un sector de la infancia sobre el cual el Estado tiene una serie de prerrogativas. Para ellos es necesario construir un conjunto de normas e instituciones de tutela y protección, con el fin de sustraerlos de las situaciones de peligro en las que se encuentran y, al mismo tiempo, de proporcionarles medios y herramientas para convertirse en “miembros útiles para la sociedad”.

Sin embargo, la falta de recursos económicos y la difícil coordinación entre los organismos encargados de esta tarea hicieron imposible la construcción de un sistema de protección eficiente e integral, que no solo se enfocara en las medidas tutelares, como la reclusión o la internación, sino que trabajara en medidas de prevención y rehabilitación. Las dos caras de los sistemas tutelares, entendidos como protección y a la vez como castigo, entraron en tensión permanentemente en las discusiones parlamentarias, sin embargo, es el enfoque punitivo el que finalmente prevaleció en las leyes y la institucionalidad.

La persistencia de la percepción de la “infancia desvalida” o de los menores “en situación irregular” como un problema de orden público, así como la noción de que los NNA vulnerables y vulnerados eran un peligro potencial para la sociedad, impidieron la creación de un entramado legal e institucional que previniera

la vulneración de sus derechos y que promoviera su rehabilitación, lo que dejó en evidencia el abismo que ha existido entre el discurso y la práctica en relación con los menores vulnerables y vulnerados en Chile.

Fuentes

Manuscritas

Archivo Nacional de la Administración, (ARNAD)
 Fondo Ministerio de Justicia, Dirección General de Protección de Menores
 Biblioteca del Congreso Nacional, (BCN)
 Senado
 Cámara de Diputados

Impresas

Actas Primer Congreso Nacional de Protección de la Infancia. Santiago: Imprenta Barcelona, 1913.

Bibliografía

- Beloff, Mary y otros. “Modelo de la protección integral de los derechos del niño y de la situación irregular: un modelo para armar y otro para desarmar”. *Justicia y derechos del niño*. Santiago: UNICEF, 1999.
- Cortés Beck, Juan. *Evolución Histórica del Sistema de Atención a la Infancia en Chile*. Santiago: Ministerio de Justicia, 1992.
- Delgado, Manuel. “La infancia abandonada en Chile, 1770-1930”. *Revista de Historia Social y de las Mentalidades* 5.1 (2001): 101-126.
- Freidenraij, Claudia. *La niñez desviada. La tutela estatal de niños pobres, huérfanos y delincuentes, Buenos Aires, 1890-1919*. Buenos Aires: Editorial Biblos, 2020.
- Gajardo, Samuel. *Los derechos del niño y la tiranía del ambiente*. Santiago: Editorial Nascimento, 1929.
- _____. *Memorias de un Juez*. Santiago: Central de Talleres, 1957.
- León, Marco Antonio. *Construyendo un sujeto criminal. Criminología, criminalidad y sociedad en Chile. Siglos XIX y XX*. Santiago: Dibam / Universitaria, 2016.
- Milanich, Nara. “Los hijos de la Providencia: el abandono como circulación en el Chile decimonónico”. *Revista de Historia Social y de las Mentalidades* 5 (2001): 79-100.
- Poblete, Sandra. “Abandono y vagabundaje infantil en Santiago de Chile. 1930-1950”. *Revista de Historia Social y de las Mentalidades* 4 (2000): 197-228.
- Rojas, Jorge. “Los derechos del niño en Chile: una aproximación histórica, 1910-1930”. *Historia, Revista del Instituto de Historia de la Pontificia Universidad Católica de Chile* 40.1 (2007): 129-164.

- Rojas, Jorge. *Historia de la Infancia en el Chile Republicano (1810-2010)*. Santiago: Ediciones Junji, 2016.
- Rojas, Jorge. “Internación, experimentación pedagógica y vivencias en el Politécnico Elemental de Menores Alcibíades Vicencio. Chile, 1929-1974”. *Humanidades, Revista de la Universidad de Montevideo* 4 (2018): 51-102.
- Schonhaut, Lucía. “Profilaxia del abandono’: cien años de protección de la infancia en Chile”. *Revista Chilena de Pediatría* 81.4 (2010): 304-312.
- Vetö, Silvana. “Homosexualidad masculina y examinación médica en la Casa de Menores de Santiago, 1929-1942”. *Revista Historia y Justicia* 10 (2018): 1-33.
- Zapiola, María Carolina. *Excluidos de la niñez. Menores, tutela estatal e instituciones de reforma. Buenos Aires, 1890-1930*. Buenos Aires: Ediciones UNGS, 2019.