

# **LOS INICIOS DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE PROTECCIÓN A LA INFANCIA EN CHILE: EL SERVICIO NACIONAL DEL MENOR Y SUS ACTUALES DESAFÍOS**

## **THE BEGINNINGS OF THE PUBLIC POLICY FOR CHILD PROTECTION IN CHILE: THE NATIONAL CHILDREN'S SERVICE AND ITS CURRENT CHALLENGES**

**Claudia A. Pedreros Silva**  
Corporación Renovatioeduca

---

### **RESUMEN**

Un valor fundamental de toda sociedad son sus personas, en especial la infancia, cuanto más si está en situación irregular, siendo víctima de algún tipo de negligencia, maltrato o abandono. En la historia reciente, reconocemos un sistema de protección estatal, que, a lo largo de casi un siglo, es el ente responsable de atender esta realidad. En sus inicios, mitigando las necesidades más básicas de una persona, como es el alimento, abrigo y cobijo; hoy en día promoviendo la revinculación familiar, o familias de acogida, donde el niño pueda continuar con su desarrollo en un ambiente lo más estable posible, no solo rodeado de lo necesario para vivir, sino que también de afecto, cariño y reconocimiento como alguien que es importante y que debe ser tratado con dignidad. La presente investigación busca situar en el recorrido histórico que ha tenido la política de protección a la infancia en Chile y su ente responsable de llevarla a cabo, el Servicio Nacional del Menor (SENAME), a través de la legislación que la contiene y las modificaciones pertinentes, para responder mejor a su misión de cuidar a los niños, niñas y adolescentes que son vulnerados en sus derechos. Tres son las áreas que desarrolla: Adopción, Protección de Derechos y Justicia Juvenil. Ante los graves cuestionamientos a su gestión, a debido modificar su estructura y dependencia, separando los servicios, cuestión que permitirá continuar con la investigación, una vez que logre la instalación en el país, de su nueva estructura e institucionalidad.

**PALABRAS CLAVE:** Protección a la infancia, políticas de protección, participación de la sociedad civil, la gran reforma, protección de derechos, desafíos actuales.

### **ABSTRACT**

A fundamental value of every society is its people, especially children, especially if they are in an irregular situation, being a victim of some type of neglect, abuse, or abandonment. In recent history, we recognize a state protection system, which, for almost a century, is the entity responsible for addressing this reality. In its beginnings, mitigating the most basic needs of a person, such as food, shelter and shelter; Nowadays, promoting family reconnection, or foster families, where the child can continue his development in an environment that is as stable as possible, not only surrounded by what is necessary to live, but also with affection, affection and recognition as someone who It is important and should be treated with dignity. The present investigation seeks to place in the historical journey that the child protection policy has had in Chile and its entity responsible for carrying it out, the National Children's Service (SENAME), through the legislation that contains it and the modifications. relevant, to better respond to its mission of caring for children and adolescents whose rights are violated. There are three areas it develops: Adoption, Protection of Rights and Juvenile Justice. Given the serious questions about its management, it had to modify its structure and dependency, separating the services, an issue that will allow it to continue with the investigation, once it achieves installation in the country, of its new structure and institutionality.

**KEYWORDS:** Child protection, protection policies, civil society participation, the great reform, protection of rights, current challenges.

---

**Correspondencia:** [clpedreros@gmail.com](mailto:clpedreros@gmail.com)

Recibido: 26.09.2023 – Aceptado: 27.10.2023  
Online first: 27.12.23. - <http://www.eutsleon.es/revista.asp>

Vol. 22, 2023  
ISSN: 1696-7623

## Introducción

Estos últimos 40 años, el Servicio Nacional del Menor (SENAME) ha debido realizar varias modificaciones y regulaciones en sus funciones y en la oferta programática disponible, lo cual le ha permitido avanzar en la protección de la infancia y en sus líneas de acción. Para cumplir con su labor, el servicio cuenta con centros de administración directa (AADD) y con una red de Organismos Colaboradores Acreditados (OCA) gestionadas desde de la sociedad civil, que al 31 de octubre de 2019 suman 816 instituciones, debidamente acreditados por la autoridad competente según la Ley N° 20.032 (2005), y que para obtener financiamiento postulan con proyectos vía licitación pública.

El 2 de abril de 2018 el presidente de Chile Sebastián Piñera convocó a una Mesa de Trabajo para elaborar un Acuerdo Nacional por la Infancia (ANI). El objetivo de esta mesa fue poner a los niños en el primer lugar de las prioridades del gobierno y del país. El 30 de mayo la mesa entregó 94 propuestas concretas de corto, mediano y largo plazo. El ANI constituye una hoja de ruta sobre la que el Gobierno se encuentra trabajando para proteger a aquellos que han sido vulnerados y para promover el desarrollo integral de todos los niños y niñas de nuestro país. También busca relevar la importancia de las familias, en su rol protector insustituible. Por ellos destacamos que: “Los primeros cuidadores y responsables de los niños y niñas son sus padres y su familia. [...] Se respetarán las responsabilidades, y se reconocerán los derechos y deberes de los padres, quienes son los primeros que deben dar dirección y orientación a los niños y niñas, a fin de que ejerzan sus derechos en conformidad con la evolución de sus facultades (ANI, 2018, p. 3).

Como consecuencia de esta iniciativa, se proyecta que el sujeto de atención de estos acuerdos sean todos los niños, niñas y adolescentes, sus familias y las comunidades en las que viven. Esto es lo que se conoce como la “Gran reforma de SENAME”.

Al hacer un recorrido histórico, vemos como la protección de la infancia chilena desde sus inicios con fines asistenciales, benéficos y sociales (Ley N°16.618, 1967), se reconoce hoy bajo un enfoque netamente de protección de los derechos de la infancia y de la adolescencia (D.L. N°2.465, 1979, Art.1°). Es así como la actual

estructura organizacional de SENAME al año 2019, que le permite desplegar sus líneas de acción se encuentra compuesta por 8 unidades: Adopción, Gestión, Administración, Protección de Derechos, Justicia Juvenil, Jurídica, Desarrollo de Personas, Auditoría (SENAME, 2019). Todo ello bajo la responsabilidad de la figura del Director Nacional.

SENAME es un organismo chileno, estatal y centralizado. Colaborador del sistema judicial y dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Su principal cometido es la protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes, atender a los jóvenes entre 14 y 17 años que han infringido la ley, y se ocupa de regular y controlar la adopción en Chile. (SENAME, 2019).

Según la legislación actual se considera como principal causa de vulneración de derechos: La falta de una familia u otra persona legalmente responsable que se haga cargo de su cuidado personal y cualquier acción u omisión de los padres o de las personas que tengan su cuidado personal, incluso también, la propia conducta de los niños, cuando ésta ponga en peligro su vida o integridad física o psíquica (D.L. N°2.465).

Una cuestión importante es contextualizar el marco jurídico donde se sitúa SENAME desde su creación; también el conjunto de políticas públicas, relacionadas con la familia, que nos darán una comprensión de la evolución que ha tenido esta institución en la historia reciente, y que además articula y regula la participación de la sociedad civil como colaboradores directos del Estado en esta materia.

## **Materiales y Métodos**

A través de la investigación documental, o revisión de literatura, realizada sistemáticamente, nos permitió compilar, analizar e interpretar los distintos trabajos de investigación generados, sobre el sistema de protección de la infancia en Chile, y la exhaustiva revisión del cuerpo legal que le sustenta. En coherencia con la teoría, y las etapas del análisis documental señaladas por Díaz-Barriga, y Luna (2014), destacamos:

1. Fase de búsqueda y selección de la información (heurística), implica una exhaustiva búsqueda, selección y análisis de documentos, desde cuatro dimensiones: empírica, metodológica, teórica y epistemológica.
2. Fase interpretativa de las distintas posturas de los autores (hermenéutica) que derive en la elaboración del marco referencial, estableciendo la posibilidad de aprehender del objeto de estudio al asumir una posición hermenéutica problematizando lo ya conocido.
3. Fase de integración de las relaciones y mediaciones metodológicas y teóricas (holísticas) identificadas que definen y permiten aprehender un objeto de estudio y un modelo de investigación.

Las fuentes documentales utilizadas las clasificamos en fuentes científicas, libros, revistas especializadas, anuarios revistas e informes, documentos oficiales y documentos disponibles en la Biblioteca del Congreso Nacional. Las fuentes estadísticas oficiales utilizadas, siendo una de las más relevantes y más difícil de acceder es la base de datos SENAINFO. La desventaja de esta fuente de datos es que sólo se accede vía ley de transparencia, con requerimientos de información muy específicos. Solicitud bajo folio N°AK004T0004151 del 17 de septiembre de 2020.

Esta técnica de investigación, en la experiencia de Pastor (2013), se utiliza “debido a la ventaja que supone, por ser materia inerte, que no reacciona al ser utilizadas por un inspector, ni tampoco distorsiona la conducta” (p.51). Por lo cual nos ha permitido acceder a datos históricos y actuales para el cumplimiento de nuestros objetivos.

Con la finalidad de lograr un acercamiento a SENAME, se recurrió a informantes claves. Enmarcado en el enfoque interpretativo según Corbetta (2010), el primer acercamiento a la realidad estudiada se realizó por medio de la aplicación de una entrevista, en nuestro caso se realizó una entrevista en profundidad semiestructurada, con el objetivo de conocer su funcionamiento, consideramos que este hecho fue el primer acercamiento a la realidad de la política de protección a la infancia.

Como fuente primaria ubicamos las entrevistas que se realizaron a los directores del servicio, a través de preguntas abiertas, con el fin de crear confianza en los entrevistados y respetar el contexto natural de quien respondía. Uno de los

primeros contactos se realizó con el supervisor técnico de la Unidad de Protección de Derechos en la Región del Bío Bío (2019), posteriormente con el jefe nacional del Departamento de Protección de Derechos del Servicio (2020), a través de Audiencia Lobby N° 848316 (2020) y con la directora Nacional del SENAME. Todo ello permitió situarse en la historia y contexto de las acciones de SENAME.

Según Corbetta (2010), en la etapa de recolección de datos de la investigación cualitativa, y conociendo las distintas realidades, “la falta de homogeneidad de las informaciones es su principal elemento constitutivo, dado que el investigador asume informaciones distintas según el caso, con distinto nivel de profundización según la conveniencia” (p. 49). Por ello el valor de haber entrevistado a las instancias nacional y regional.

En cuanto a las fuentes y recopilación de datos, en la Investigación cualitativa Corbetta (2010), el diseño no tiene una estructura fija, es abierto, de modo que permita captar lo imprevisto, y puede cambiar en el curso del proceso. Y, en general, para la presentación de los resultados se utilizando un enfoque mixto considerando el narrativo y la presentación de datos en tablas.

## **Resultados**

Habiendo hecho el recorrido histórico de la institucionalidad sobre la política de protección de la infancia, reconocemos sus inicios en el año 1928 con la promulgación de la Ley N° 4.447 de la Dirección General de Protección de Menores, de las Casas de Menores y de los Reformatorios cuya función principal era atender al cuidado personal, educación moral, intelectual y profesional de los menores, bajo la responsabilidad del Estado, quien ejercerá su misión por medio de la Dirección General de Protección de Menores. (Art. 1°)

Es así como en el Art. 4° de la Ley N° 4.447 (1928), queda establecida su creación bajo la responsabilidad de un director quien será el encargado de supervigilar su cumplimiento en todo el territorio nacional. Además, deberá informar a las autoridades educacionales correspondientes acerca de la enseñanza de la moral y de la higiene que se dé en todas las ramas de la instrucción y en todas las instituciones educacionales del país, públicas o privadas, e insinuar normas respecto

de la enseñanza de estas materias. Deberá, asimismo, velar por la moralidad de todos los espectáculos públicos, formulando ante quien corresponda, los denuncios que procedieren.

### ***Participación de la Sociedad Civil***

A los pocos años de vida de esta institución, (8 de junio de 1934), se crea el Consejo de Defensa del Niño (CODENI) que nace como respuesta del sector privado con apoyo del Estado, dadas las apremiantes necesidades sociales generadas por la crisis económica de 1931, producida por el cierre de las salitreras y otras empresas, lo que se tradujo en un importante crecimiento de la cesantía, vagancia y mendicidad infantiles.

Gran problema social, que no dejaba indiferente a nadie, y en nuestra sociedad surge la figura del P. Alberto Hurtado Cruchaga S. J., para quien la infancia abandonada fue una de sus principales preocupaciones, y dentro de su apostolado dedicó mucho tiempo en este cometido, así lo describe en sus escritos publicados en 1941 titulado ¿Es Chile un país católico?, donde encontramos lo siguiente:

“El abandono tan frecuente del hogar, no menos que las taras con que contagian a los suyos son una buena muestra de esta falta de responsabilidad. En el norte, cuando sobrevino la crisis salitrera y millares de obreros vinieron al sur en busca de trabajo, dejaron a su familia, sin nunca más preocuparse de ellos. Hay ciudades, como Iquique, donde, en una población no superior a 30.000 personas, hay más o menos mil niños totalmente abandonados y la mayor parte de ellos en calidad de vagos, habiendo adquirido todas las lecciones del vicio” (Hurtado, 1996, p. 43).

Este es un hito relevante en la sociedad chilena, y me parece de justicia destacar la acción que cumplió este sacerdote chileno, con un gran celo por la educación, la espiritualidad y en la ayuda social de los más pobres con los cuales vivió y se compadeció de sus miserias.

Es así como el año 1944 por inspiración divina, y con ayuda de un grupo de católicos convencidos de su apostolado, crea una institución para los indigentes, para los que vivían en la calle, para los abandonados y enfermos: “El Hogar de Cristo”, institución reconocida al año siguiente, cuando el Gobierno concedió personería

jurídica a la fundación de beneficencia y en 1946 se inauguró el gran edificio de la calle Chorrillos (hoy calle Padre Hurtado), en la comuna de Estación Central en Santiago de Chile. Cuenta la historia de sus biógrafos: “que él disfrutaba al visitar en las noches sus dormitorios repletos de gente necesitada y agradecida por el hospedaje. Estas serían las primeras residencias para menores abandonados que vivían en la calle” (Sagredo, 2009, introducción).

No debiera sorprendernos, que históricamente, la iniciativa de instituciones privadas sean un pilar importante de apoyo al Estado para atender necesidades sociales, especialmente en población vulnerable como lo fue la infancia del Chile entre 1930-1940.

### *A 35 años de funcionamiento*

A inicios de la década del 60 a través del Ministerio de Justicia con la Ley N° 14.907 (1962), que Fija el Texto Definitivo y Refundido de la Ley 4.447 (1928), sobre el cuidado personal de los menores de edad, se destaca que el Servicio Nacional de Salud será el ente operativo responsable de la atención de los menores. Señalamos los primeros tres artículos de esta ya que nos darán luces para conocer el recorrido que han tenido en el tiempo las acciones del Estado para llegar hoy a lo que conocemos como el Servicio Nacional del Menor en Chile.

Ley N° 14.907 sobre el cuidado personal de los menores de edad, ratifica en su Art.1° que la función de atender al cuidado personal, educación moral, intelectual y profesional de los menores, corresponda al Estado, el cual se ejercerá por medio del Servicio Nacional de Salud. Destacando en su Art. 2° que, en todo establecimiento educacional, público y privado deberán enseñarse, como materias fundamentales, la moral y la higiene.

En su Art.3° se describe que quienes tendrán acceso a este servicio serán todos los menores de veintiún años. [...] En caso de duda acerca de la edad de una persona, en apariencia menor, se le considerará provisoriamente como tal, mientras se compruebe su edad.

### ***Principales materias***

Reconocemos que la carencia del cuidado de un menor puede deberse en muchos casos a la negligencia, el abandono o la incapacidad de sus progenitores o adultos responsables en su cuidado y atención, por ello destacamos las causales de inhabilidad física o moral de los padres para el cuidado de sus hijos. “Para los efectos del Art. 225 del Código Civil, se entenderá que uno o ambos padres se encuentran en el caso de inhabilidad física o moral” (Ley N°14.907, Art. 22°).

- 1° Cuando estuvieren incapacitados mentalmente;
- 2° Cuando padecieren de alcoholismo crónico;
- 3° Cuando no velaren por la crianza, cuidado personal o educación del hijo;
- 4° Cuando consintieren en que el hijo se entregue en la vía o en los lugares públicos a la vagancia o a la mendicidad, ya sea en forma franca o a pretexto de profesión u oficio;
- 5° Cuando hubieren sido condenados por vagancia, secuestro o abandono de menores;
- 6° Cuando maltrataren o dieran malos ejemplos al menor o cuando la permanencia de éste en el hogar constituyere un peligro para su moralidad;
- 7° Cuando cualesquiera otras causas coloquen al menor en peligro moral o material (Ley N°14.907, Art. 22°).

Apreciamos que la vagancia en esa época era una preocupación crucial por parte no solo de la autoridad, sino también por la sociedad.

Una de las sanciones, que podría recibir un adulto que involucrase a un menor de edad en actividades que atentan contra su seguridad y bienestar, es la medida punitiva del castigo con prisión en cualquiera de sus grados o presidio menor en su grado mínimo, o con una multa<sup>1</sup>. A continuación, las actividades descritas en el Art. 22° de la Ley N°14.907 (1962), por las cuales podrían ser sancionados:

---

<sup>1</sup> Multa que en la moneda de la época correspondería a una sexta parte de un salario mínimo

- 1º El que ocupare a menores de veintiún años en trabajos u oficios que los obliguen a permanecer en cantinas o casas de prostitución o de juego.
- 2º El empresario, propietario o agente de espectáculos públicos en que menores de dieciséis años hagan exhibiciones de agilidad, fuerza u otras semejantes con propósito de lucro
- 3º El que ocupare a menores de dieciséis años en trabajos nocturnos, entendiéndose por tales aquellos que se ejecuten entre las diez de la noche y las cinco de la mañana
- 4º Los padres, guardadores o personas:
  - a) Que maltraten al menor habitual e inmotivadamente;
  - b) Que lo abandonen sin velar por su crianza y educación, y
  - c) Que lo corrompan

Queda bien detallada las acciones que serán causales de sanciones por actuar de manera negligente con los menores de edad.

### ***Profesionales que intervienen***

Un aspecto relevante tiene que ver con la especialización y competencias mínimas de los profesionales que podrían prestar servicios para la atención de los niños, incluyendo las casas de menores era la cualificación profesional: “Mientras la Universidad de Chile<sup>2</sup> no confiera el título profesional de psicólogo, para desempeñar este cargo en los establecimientos creados por esta ley será necesario comprobar conocimientos de psicología en la forma que determine el reglamento” (Ley N°14.907, Art. 3º transitorio).

Con el paso del tiempo, esta área es una de las más cuestionadas en relación con la capacidad de realizar con éxito la intervención en los diferentes programas.

---

<sup>2</sup> N.A. La Universidad de Chile es la Universidad estatal y fue creada por ley, en noviembre de 1842 e inició sus funciones en septiembre del año siguiente, en el edificio de la antigua Universidad de San Felipe. <https://www.uchile.cl/portal/presentacion/historia/resena-historica/4727/una-mirada-a-la-historia> 11 dic 202

Como parte de la entrevista con la unidad de protección de derechos, se pesquisó como situación latente, que debido al salario que pueden pagar a los profesionales, generalmente son cubiertas las plazas por recién egresados de las carreras de Trabajo Social o de Psicología, y es la puerta de entrada para ir escalando hacia otros programas de mayor complejidad, en la medida que van perfeccionándose con diplomados o postgrados. En otros casos la alta rotación de los profesionales impide un conocimiento profundo de las Orientaciones Técnicas y sus objetivos (Centro de Estudios Justicia y Sociedad, 2019).

### **CONAME**

Con la modificación de la Ley N° 14.907 (1962) se muestran los avances legislativos y normativos en el cuidado de la infancia y cuatro años mas tarde, en 1966 nace la Ley N° 16.520, que Crea el Consejo Nacional de Menores (CONAME). El artículo 1° de la Ley N° 16.520 introduce en el acápite I las modificaciones de los artículos 1° al 11° donde se describe las modificaciones a la ley 14.907.

En especial define a CONAME:

“Este Consejo, se origina como persona jurídica de derecho público encargada de planificar, supervigilar, coordinar y estimular el funcionamiento y la organización de las entidades y servicios públicos o privados, que presten asistencia y protección a los menores en situación irregular” (Ley N°16.520, Art. 1°).

Mas adelante se detallan una serie de funciones que CONAME tendrá y que deberá realizar, destacando las siguientes:

Reconocer la calidad de colaboradoras a las personas jurídicas privadas que cooperen a las finalidades mencionadas en el artículo 1° de esta ley, cuando cumplan, a lo menos, con los programas a que se refiere la letra c) de este artículo, y suspenderles este reconocimiento (Ley N°16.520, Artículo 2°, g).

Los programas que hace referencia el art. c son la supresión de la vagancia y la mendicidad de los menores.

La ley exige “llevar un registro de los menores en situación irregular, y de las entidades existentes para asistirlos” (Ley N°16.520, Art.2°, h).

Y una cuestión relevante es la preocupación que existe sobre la inclusión de la familia en los procesos formativos de los niños. “Auspiciar y financiar la organización de cursos permanentes o temporales de capacitación para padres de familia y reeducadores de menores en situación irregular, seminarios, congresos e investigaciones a cargo de universidades u otros organismos” (Ley N°16.520, Art. 2°, j).

En relación con el tiempo de permanencia de los menores, en los establecimientos de protección y hogares sustitutos, será hasta su mayoría de edad. Sin embargo, le corresponderá al Juez de Letras de Menores, “revocarlas, alterarlas o modificarlas, si variaren las circunstancias, oyendo al Servicio Nacional de Salud” (Ley N°16.520, Art. 6°). Si no existiese un lugar apropiado para que el joven dejase los establecimientos de protección deberán permanecer en ellos.

La educación religiosa y moral, también estaba regulada en la Ley N°16.520 bajo una línea educativa, que el legislador de la época consideró importante dejarla expresada, sin embargo, esta preocupación se ha diluido en la legislación posterior.

Se consideraba que las capellanías, clases de religión y moral o asesorías religiosas o espirituales que se creen en los Hogares, Casas de Menores o Centros de Defensa o rehabilitación pertenecientes al Estado y las que existan en la actualidad en esos mismos establecimientos, podrán ser ejercidas y solicitadas, conjunta o separadamente a título gratuito, por cualquiera entidad o iglesia, sin discriminación alguna, que ejercite la función religiosa o espiritual (N°16.520, Art. 7°).

### ***SENAME y su nueva institucionalidad.***

Una década mas tarde CONAME pasa a ser SENAME. Por Decreto Ley 2.465 (1979) “Crea El Servicio Nacional de Menores y Fija El Texto De su Ley Orgánica”

Los fundamentos de creación plantean cuatro consideraciones que vale la pena dejar señalados en este apartado y los revisaremos a continuación:

Considerando:

- 1°. - Que de acuerdo con lo establecido en el artículo 2° del Acta Constitucional N° 2, la familia es el núcleo fundamental de la sociedad, correspondiendo al Estado protegerla y propender a su fortalecimiento. (Decretos Leyes N°1 y N°128 de 1973, Decreto Ley N°527 de 1974; Decreto Ley N°991, de 1976).
- 2°. - Que dicha declaración implica el deber del Estado de auxiliar a los menores de edad integrantes del grupo familiar, especialmente si se encuentran en situaciones que pongan en peligro su desarrollo normal, integral y no puedan ser solucionadas por la persona que tenga la obligación de su tuición; (Decretos Leyes N°1 y N°128 de 1973, Decreto Ley N°527 de 1974; Decreto Ley N°991, de 1976).
- 3°. - Que, aun cuando el Consejo Nacional de Menores fue creado para cumplir esa función, la experiencia ha demostrado que el sistema existente adolece de numerosos vacíos e imperfecciones, que le han restado eficacia en algunos campos e impedido actuar en otros, y (Decretos Leyes N°1 y N°128 de 1973, Decreto Ley N°527 de 1974; Decreto Ley N°991, de 1976).
- 4°. - Que, para corregir esta situación, se considera necesario modificar la actual estructura del Consejo Nacional de Menores, a fin de crear un nuevo organismo con atribuciones operativas que permita la atención, por sí o por otras instituciones, de los menores cuya guarda y defensa se encuentren alteradas o en peligro de estarlo, mediante la aplicación de los diversos sistemas de asistencia, protección y rehabilitación que establezcan las leyes (Decretos Leyes N°1 y N°128 de 1973, Decreto Ley N°527 de 1974; Decreto Ley N°991, de 1976).

Con esta normativa, se le otorgan nuevas atribuciones a la instancia responsable de la protección de la infancia; por una parte, ya se ha tomado conciencia y se ha atendido el fenómeno de la mendicidad, la frecuencia de los niños y adolescentes en lugares públicos y nocturnos que atentan contra su normal desarrollo psicosocial, se considera también la inclusión de otros tipos de entidades que puedan contribuir a la atención de los menores, sean estas corporaciones o fundaciones especializadas en el cuidado de niños y adolescentes. Los desafíos de una sociedad que avanza requieren también otro tipo de medidas para continuar recuperando y

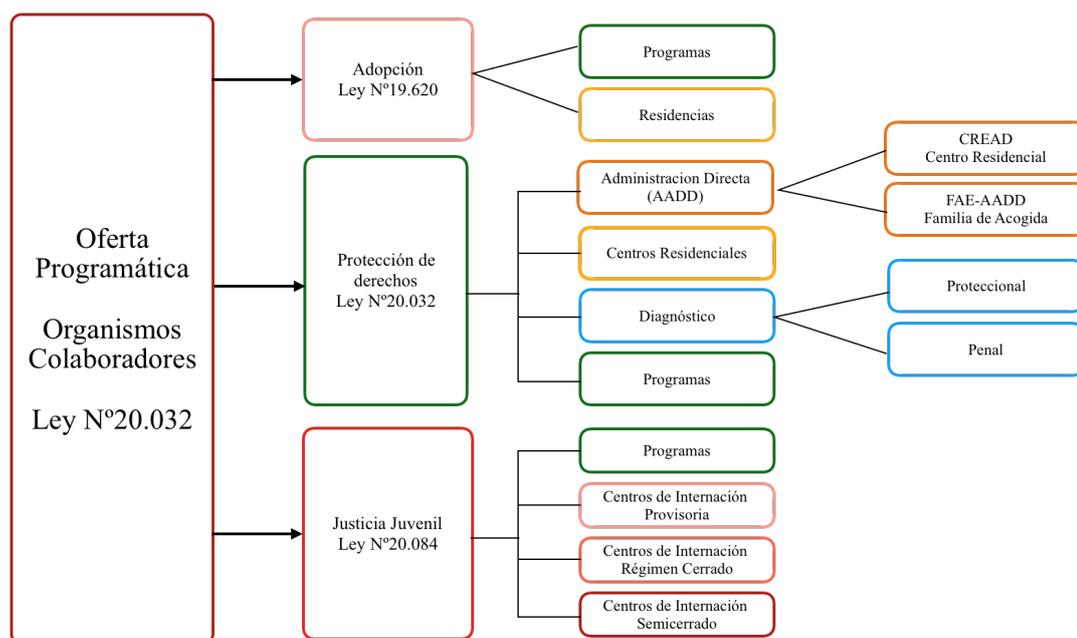
cuidando a los niños del país, ello dentro de las líneas programáticas de la modernización del Estado de Chile.

### *Los desafíos actuales*

Con la ratificación de la Convención de los derechos del niño, por parte del Estado de Chile el año 1990 (Decreto 830), se da énfasis al sistema de protección de derechos, el cual estará presente de forma transversal en la totalidad de la oferta programática disponible en la red SENAME, la que se encuentran detalladas en las 55 Orientaciones Técnicas (SENAME, 2019), documento rector de cada programa de intervención en sus respectivas áreas: Adopción (6), Protección de Derechos (12), Residencias (8), Diagnósticos (2), Programas Ambulatorios (12), Justicia Juvenil (11), Programas Intersectoriales (3), Sistema Mejor Niñez (1).

**Figura 1.**

*Resumen clasificación por líneas de acción y oferta programática SENAME*



Esta institucionalidad, permanentemente ha debido reestructurarse para poder dar cumplimiento a su misión, y no esta ajena a fuertes cuestionamientos sobre su desempeño, lo que ha llevado a ser investigada por el Ministerio Público y la Comisión Investigadora de la Cámara de Diputados (2017), y a pesar de haber presentado los informes que contenía una serie de propuestas que contribuían a

avanzar en mejorar la condición de la infancia vulnerada, esta fue rechazada por dicha comisión.

Algunas de las razones son que los niños permanecen institucionalizados mucho mas tiempo del recomendado, en algunos casos superando los 3 años, considerando que las Orientaciones Técnicas plantean un máximo 2 años; la falta de trabajo con las familias de los niños, que, aunque se señala en las Orientaciones Técnicas, estas también son muy claras en definir al sujeto de atención: los niños, niñas y adolescentes (SENAME, 2019).

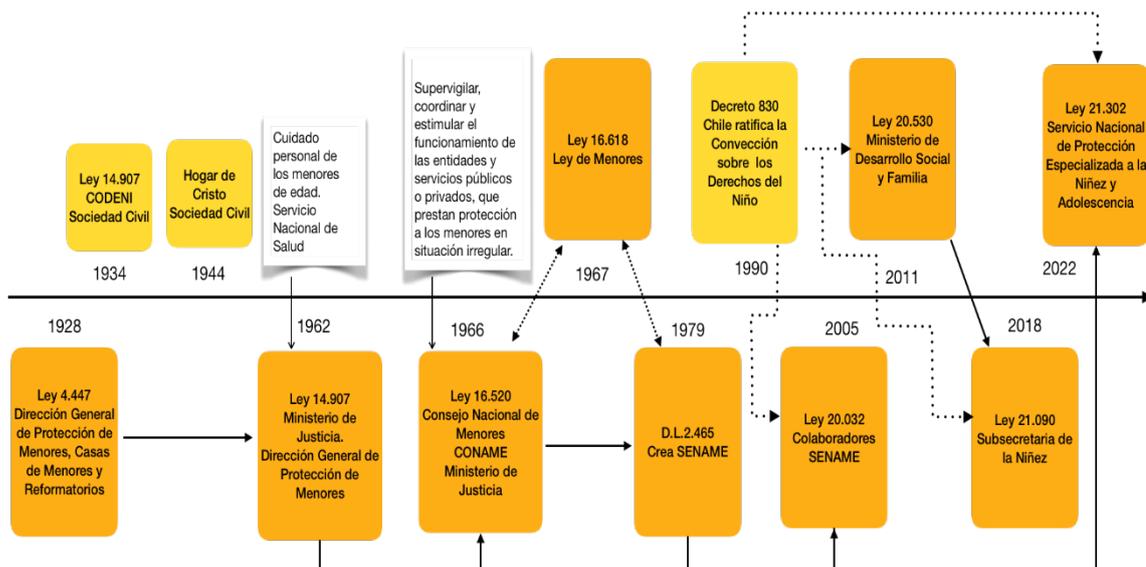
Otro grave cuestionamiento proveniente de la comunidad internacional, particularmente de la ONU, señalando el incumplimiento de Chile con el protocolo facultativo de los derechos del niño, en respuesta a ello el Ministerio de Justicia (Ministerio de Justicia y Derechos humanos, 2019 p.10), elabora un informe de seguimiento de los compromisos a corto plazo en el cual se presentan algunas propuestas, y una de ellas se materializan en la creación e instalación de las oficinas locales de la niñez (OLN), la que “iniciará un plan piloto en 12 comunas del país con foco en la prevención, promoción y protección en general” (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2019, p.70), como parte de un sistema de protección administrativa, la que se ejecutará en coherencia con el 2º Eje, la medida N°33 del Acuerdo Nacional por la Infancia. como avances en la nueva institucionalidad de SENAME.

## **Discusión**

El recorrido histórico de la evolución que ha tenido la política pública de protección a la infancia vulnerada en Chile nos permite conocer como se ha llegado a la actual institucionalidad denominada Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia (Ley 21.302, 2022).

**Figura 2.**

*Principales hitos en Política Pública de Protección a la infancia 1928-2022*



Hasta la entrada en vigor de la precedente ley, SENAME se reconoce como una institución estatal y centralizada, y su misión es clara: atender a los niños, niñas y adolescentes vulnerados en sus derechos (Ley 20.032), regular la adopción en Chile (Ley N°19.620) y los jóvenes Infractores a la Ley Penal (Ley N°20.084). En sus inicios la preocupación era velar por la moralidad de todos los espectáculos públicos, procurando que los menores de edad no frecuentasen ese tipo de lugares y si lo hiciesen deberían hacerse las denuncias respectivas.

Se identifica como preocupación relevante por parte del legislador de la época, la higiene, la educación moral y las clases de religión. Posteriormente se avanza en ampliar las atribuciones del servicio.

Podemos identificar en sus inicios la participación de dos instituciones que, aunque no se les denominaba colaboradores acreditados, estos serán reconocidos y regulados con posterioridad bajo la Ley 20.032 (2005), sus fundadores levantaron iniciativas de asistencia a los menores de edad, que se transformaron en un apoyo importante a la gestión del Estado, CODENI y el Hogar de Cristo, ello bajo la motivación de la grave situación económica que vivía la sociedad chilena en las décadas de 30 y 40.

Luego de 30 años de funcionamiento de la Dirección General de Protección de Menores, de las Casas de Menores y de los Reformatorios, ahora pasa a ser

responsabilidad del Servicio Nacional de Salud (Ley 14.907, 1962), y en cuanto al foco de las intervenciones, aun se mantiene en algunas patologías como alcoholismo, vagancia y mendicidad, o cualquier situación que sea calificada como peligrosa para un menor de edad.

También se considera la responsabilidad de los padres o tutores que incumplieran con su deber de cuidar al menor de edad, quienes faltaren a ello, arriesgan penas de prisión en cualquiera de sus grados o presidio menor en su grado mínimo, o con una multa en dinero.

Con el fin de mejorar las condiciones de la atención, el sistema vive otra modificación, cambiando de nombre a CONAME (1966) con el foco en las instituciones que prestan asistencia y servicio en la atención de los menores de edad (Ley 16.520, 1966), relevando la inclusión de las familias en los procesos formativos de los niños. Al poco andar vuelve a modificarse la institucionalidad y es lo que conocemos como SENAME (1979).

En el año 1981 como parte de la evolución de la normativa y de las nuevas atribuciones en SENAME, las denominadas “Casas de Menores y establecimientos para menores con problemas conductuales” pasan a denominarse: “Establecimientos de prevención y protección para menores” (Ley N°17.994, Art.1°1). Ya no es el Ministro de Justicia la máxima autoridad, sino que se crea la figura del Director Nacional (Art.1°4), la cual se mantiene vigente hasta hoy con jerarquía de Ministro de Estado.

Se presenta un cambio en la denominación que pone de relieve la “prevención y la protección” de los menores y no la estigmatización de “menores con problemas conductuales”.

Queda establecido que el SENAME, mediante resolución de su Director Nacional, “podrá reconocer como colaboradoras de sus funciones a las instituciones privadas que presten asistencia o protección gratuita a los menores de que trata esta ley, siempre que ellas cumplan con los requisitos establecidos en el reglamento respectivo” (Ley n°17.994, Art.1°3).

Para mantener cierta continuidad, dentro de las modificaciones a la ley, las instituciones reconocidas como colaboradoras por el Consejo Nacional de Menores,

entre la fecha de publicación del Decreto Ley N° 2.465, de 16 de enero de 1979, y la de su entrada en vigor, 31 de diciembre de 1979, no han necesitado ni necesitarán de un nuevo reconocimiento para los efectos señalados en dicho cuerpo legal (Ley N°17.994, Art.2°).

## **Conclusión**

Conocer la evolución que ha tenido la política pública de protección a la infancia en Chile desde 1928 a la fecha es una tarea compleja, se inicia con la preocupación por los niños pobres, que eran abandonados en las calles o expuestos a situaciones que escapan de su condición de niño, que tiene como primer derecho a vivir en una familia estable, con seguridad, cariños, afecto y protección, Ante la alta de una familia que se haga cargo de ellos, el Estado de Chile asume esa responsabilidad y tiene el deber de crear las condiciones suficientes.

Las principales modificaciones son de carácter administrativo, en cuanto a la organización y dependencia, originalmente como casas de menores y reformatorios bajo la tutela de la Dirección General de Protección de menores, el Servicio Nacional de Salud, el Ministerio de Justicia, hasta su última dependencia bajo el Ministerio de Desarrollo Social y Familia (2022). Las situaciones para atender ya no son la mendicidad y la vagancia, sino que la protección de derechos, regida por la Convención de los Derechos del Niño (1989) y en coherencia con el ANI (2018) que busca coordinar a los distintos actores responsables de la protección de los menores vulnerados en sus derechos. Una institución que debe ser considerada con mayor relevancia en esta nueva institucionalidad es la familia, es un pilar fundamental en el desarrollo de un niño y que tiene que ser atendida y considerada en las intervenciones, y en las orientaciones técnicas de los programas de intervención.

SENAME, es un sistema complejo en su funcionamiento, donde interviene varios actores que están presentes en la atención de los niños y adolescentes, por una parte, es el Ministerio de Justicia, a través de las acciones de los Tribunales de Familia, los servicios que presta SENAME bajo la administración directa de centros y residencias, y por otro lado las acciones de las instituciones de la sociedad civil denominadas Organismos Colaboradores. La coordinación de estas instituciones es

un desafío permanente y el principio de oportunidad en la atención representa uno mucho mayor.

Con la nueva institucionalidad del sistema, se espera que una vez que se materialice la instalación a nivel nacional de las OLN, se de cumplimiento a los compromisos a nivel nacional contenidos en el ANI y también con los protocolos internacionales sobre protección de los derechos de la infancia, con el fin de proporcionar una mejor atención a la infancia vulnerada en Chile.

## Referencias

- Acuerdo Nacional por la Infancia. (2018). Tercer eje. Protección a la niñez vulnerada. <https://bit.ly/3C3D3oe>
- Congreso Nacional. (1928, 18 de octubre). Ley N° 4.447 De la Dirección General de Protección de Menores, de las Casas de Menores y de los Reformatorios. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. <https://bcn.cl/3bki5>
- Congreso Nacional. (1962, 14 septiembre). Ley N° 14.907 Fija el Texto Definitivo y Refundido de la Ley 4.447. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. <https://www.bcn.cl/leychile>
- Congreso Nacional. (1967, 8 de marzo). Ley N° 16.618 Fija el Texto Definitivo de la Ley De Menores. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. <https://bcn.cl/2fb25>
- Congreso Nacional. (1974, 22 julio). Ley N° 16.520 Crea el Consejo Nacional de Menores Modifica Ley N°14.907. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. <https://bcn.cl/2p9av>
- Congreso Nacional. (1979, 16 de enero). Decreto Ley N° 2.465 Crea El Servicio Nacional de Menores y Fija El Texto de Su Ley Orgánica. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. <https://bcn.cl/3049l>
- Congreso Nacional. (1981, 12 de mayo). Ley N° 17.994 Modifica el Decreto Ley N° 2.465 de 1979. Ley Orgánica Del Servicio Nacional De Menores. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. <https://bcn.cl/306k0>
- Congreso Nacional. (1990, 14 de agosto). Decreto 830/1990. Promulga convención sobre los derechos del niño. <https://bcn.cl/2k39o>
- Congreso Nacional. (1999, 5 de agosto). Ley N° 19.620 Dicta Normas Sobre Adopción de Menores. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. <https://bcn.cl/2g7zu>
- Congreso Nacional. (2005, 7 de diciembre). Ley N° 20.084 Establece un sistema de responsabilidad de los adolescentes por infracción a la Ley penal. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. <http://bcn.cl/319gb>
- Congreso Nacional. (25 de julio de 2005). Ley N° 20.032 Establece Sistema de Atención a la Niñez y Adolescencia a Través de la Red de Colaboradores del SENAME, y su Régimen de Subvención. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. <https://bcn.cl/36dnw>
- Corbetta, P. (2010). *Metodología y técnicas de investigación social*. McGraw-Hill
- Díaz-Barriga A. y Luna. A. (coord.) (2014). *Metodología de la investigación educativa. Aproximaciones para comprender sus estrategias*. Ed. Díaz de Santos.
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia [UNICEF], (2019). *Estudio para el fortalecimiento de los Programas Ambulatorios del Servicio Nacional de Menores*. Centro de Estudios Justicia y Sociedad, Pontificia Universidad Católica de Chile. <https://bit.ly/3N3fP7Q>

- Hurtado, A. (1995). *¿Es Chile un país católico?* (2.º ed.) Ed. Los Andes.
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2019). *Reporte de seguimiento a los compromisos a corto plazo asumidos por el Estado de Chile, en respuesta al informe de la investigación relacionada en Chile en virtud del artículo 13 del protocolo Facultativo de la convención sobre los derechos del niño relativo a un procedimiento de comunicaciones*. <https://bit.ly/3IHmylu>
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2019). Informe del Comité de Derechos del Niño de Naciones Unidas. 2019. <https://bit.ly/3OLlf8N>
- Pastor, G. (2013). *Sociología de la familia. Enfoque institucional y grupal*. Ediciones Sígueme.
- Rodrigo, M.J. y Palacios, J. (2001). (Coord.). *Familia y desarrollo humano*. Alianza Editorial.
- Sagredo, R. (ed.) (2009). *¿Es Chile un país católico?* Biblioteca Fundamentos de la Construcción de Chile.
- Servicio Nacional de Menores. (2019). Orientaciones Técnicas. Programa de Prevención Focalizada para niños, niñas y adolescentes vulnerados en sus derechos (PPF). <https://bit.ly/3oAd6JE>