

Sección Episteme

# MODELOS ECONÓMICOS Y CONCEPCIONES DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA

*ECONOMIC MODELS AND THEIR CONCEPTIONS IN CHILDHOOD  
AND ADOLESCENCE*

*Autor*

ERIK LOMBAERT

**ERIK LOMBAERT**

*Belga de nacionalidad, con permanencia definitiva en Chile desde 1989. Trabajador Social. Magíster en Ciencias Sociales Aplicadas de la Universidad de la Frontera de Temuco (Chile).*

*Licenciado en Trabajo Social de la Universidad Academia de Humanismo Cristiano de Santiago (Chile). Licenciado en Derecho de la Universidad Católica de Lovaina (Bélgica).*

*Docente del Postítulo Familia e Infancia, Direcap, UTEM, Santiago de Chile y del Programa de Magíster en Psicología Comunitaria, Universidad de la Frontera de Temuco. Correo electrónico: [elombaert@gmail.com](mailto:elombaert@gmail.com). ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1583-0384>*

*Artículo recibido el 09 de marzo de 2020  
aceptado el 27 de abril de 2020*

## Resumen

Con el presente ensayo se pretende indagar acerca de posibles coincidencias en los momentos de recambio de los modelos de desarrollo económico observados en el último siglo y medio en Chile, y las concepciones predominantes presentes en las políticas sociales relativas a la protección especial de niños, niñas y adolescentes en condiciones de vulnerabilidad, considerando el mismo lapso. Se observan coincidencias entre las dos series de secuencias de recambio de modelos. Sin perjuicio de que la sucesión de modelos –económicos y de concepción del sujeto niño/niña– no ocurre en fechas precisas, sino sugiere períodos de transición, inclusive superposición o convivencia de los modelos en abandono y emergentes, se confirma una comunicación entre ambos campos.

### *PALABRAS CLAVE*

Derechos del Niño, protección de la infancia, modelos económicos, concepciones de la infancia, historia.

---

## Abstract

This essay examines possible coincidences in times of change in the economic development models observed in the last century and a half in Chile and the predominant conceptions present in social policies regarding the special protection of children and adolescents in vulnerable conditions, considering the same period of time. Sequential matching between the replacement of the models of both series of patterns is observed, providing that the succession of models -economic and concerning the child conception- does not occur on precise dates, but rather suggests periods of transition, including overlapping or coexistence of abandoned and emerging models.

### *KEYS WORDS*

Rights of the Child, child protection, economic models, conceptions of childhood, history.

## INTRODUCCIÓN

En algo más de un siglo, en Chile se han ensayado tres modelos económicos con el propósito de lograr un desarrollo sustentable, sin considerar el modelo neoliberal posdictatorial actual. Se refiere al modelo de exportación, que se remonta al siglo XIX, seguido por el modelo de *industrialización por sustitución de importación* (modelo ISI) en respuesta a la contracción del comercio mundial en los años 1930, reemplazado por el modelo neoliberal impuesto durante la dictadura militar. A cada una de estas apuestas para el desarrollo económico respondía un posicionamiento particular del Estado y del mercado y sociedad civil.

En el mismo período, la concepción de la niñez y adolescencia, específicamente la de las políticas sociales de protección especial de la infancia, sufrieron modificaciones importantes. Se transitó de una ausencia de intervención estatal, más allá de la subvención a entidades religiosas y otras de inspiración caritativa, además de regulaciones e institucionalidad inspiradas en la denominada *doctrina de la irregularidad social* o *tutelar*, seguida por la *doctrina de protección integral de derechos*.

En el presente ensayo se pretende indagar acerca de una posible relación entre los sucesivos modelos de los ámbitos referidos. Se espera esbozar una respuesta a la pregunta por eventuales coincidencias en los momentos de recambio de modelos y respectivas concepciones de sujeto-ciudadano asociadas sin pretender establecer relaciones causales.

## 1. EL ÁMBITO ECONÓMICO: TRES MODELOS PARA EL DESARROLLO

La crisis bursátil del año 1929 desató una contracción del comercio internacional de gran envergadura, impactando fuertemente en la economía chilena que, hasta entonces, dependía principalmente de la exportación de salitre, además de plata, cobre, carbón y productos agro-pecuarios, así como de la importación de productos elaborados. Se ha denominado modelo “oligárquico-exportador” o “liberal-exportador” (Cecchini, Filgueira, Martínez, y Rossel, 2015, p. 52). Este modelo económico basado en la actividad extractiva era de bajo costo, sustentado en el trabajo intensivo de mano de obra barata con una mínima incorporación de tecnología. Los procesos migratorios y concentración de la población en las grandes urbes no solo proveían de trabajadores, sino que también generaban grandes bolsones de pobreza. En palabras de Jorge Pinto:

Ya en 1891, diez años después de la guerra, el país se desangraba en un conflicto interno, la Revolución de 1891, que concluyó con el suicidio del presidente Balmaceda y con más víctimas que la propia Guerra del Pacífico. Diez años más tarde, estallaban los conflictos sociales que terminarían en la masacre de la escuela de Santa María de Iquique y en una ácida mirada hacia lo que habíamos hecho en el siglo XIX. (2003, p. 100).

Esta realidad y la coyuntura internacional obligaron a buscar alternativas que derivaron en un proceso de industrialización en Chile y otros países de la región, impulsado fuertemente por el Estado. Para avanzar en la construcción del modelo se requería no solo de trabajadores disciplinados, sino también, y de modo creciente, calificados y con poder adquisitivo para el consumo. Se buscó su integración a través de una importante expansión de las políticas sociales. “El Estado, con el objetivo de integrar a sectores medios y populares, se dedica a invertir en obras de infraestructura, a ampliar los servicios públicos y a estimular cambios estructurales (reforma agraria, propiedad de recursos naturales)” (Ramírez Brouchoud, 2009, pp. 119).

Pese a la creación de la Corporación de Fomento a la Producción (Corfo, 1939) y diversas empresas de carácter público y mixto (como por ejemplo: Empresa Nacional de Electricidad –Endesa– en 1944, Compañía de Aceros del Pacífico –CAP– en 1946, Empresa Nacional de Petróleo –ENAP– en 1950, Industria Azucarera Nacional –Iansa– en 1952 y Empresa Nacional de Minería –Enami– en 1960), no se logró superar la etapa de la producción de bienes de fácil comercialización, manteniendo, por tanto, una dependencia de la importación de maquinarias y tecnologías para su producción.

Con el golpe militar de 1973 se puso fin al modelo ISI, que ya contaba con importantes niveles de pérdida de su sentido nacionalista original y su desarrollo autónomo, tras la Segunda Guerra Mundial y declive en la década de 1960, a la par con la reactivación del comercio mundial. Se impulsó entonces un proceso acelerado de jibarización del Estado, privatización de sus actividades empresariales y tercerización de servicios propios de las políticas sociales, acorde a los cánones del neoliberalismo promovidos por profesionales, muchos de ellos formados en la Escuela de Economía de la Universidad de Chicago e incorporados por los militares a la administración del Estado. Según Markoff y Montecinos (1994) “[l]a desintegración de los regímenes comunistas se entendía como la demostración definitiva de que las relaciones sociales estructuradas a partir de la voluntad política no podían competir con las relaciones sociales estructuradas por el mercado” (referido por Rozo, 2006, p. 287).

La teoría económica, ya desde su expresión clásica de fines del siglo XVIII y principios del siglo siguiente –continuado por los neo-clásicos y luego retomado por los neoliberales–, “daba importancia a la libertad como meta final y al individuo como entidad superior de la sociedad” (Friedman, 1962, p. 17, citado en Rozo, 2006, p. 280). “Estas resultan ser las condiciones necesarias para el desarrollo de un sistema de propiedad privada en el que toda persona está en capacidad de generar su propia riqueza” (Cataño, 1999, p. 62, citado por Rozo, 2006, p. 280). Ello requería el divorcio de la teoría económica y la política, así como la intromisión del Estado en asuntos del mercado, entre otros, con políticas monetarias, de control de precios y remuneraciones. El Estado, a través de la política económica, como aliado para “garantizar, por una parte, la vigencia de la institución del libre mercado por medio de medidas antimonopolio y de desregulación, y, por otra, la estabilidad de la economía en su conjunto mediante políticas de carácter macroeconómico” (Rozo, 2006, p. 286). En este entendido, se refiere a “un giro de 180 grados en el modelo económico antecedente, con un retiro marcado del Estado empresario y del Estado regulador” (Cecchini et al., 2015, p. 68). Sin perjuicio de lo anterior, se le atribuye al Estado el rol de garante de la estabilidad social a través de políticas subsidiarias del ámbito social y penal.

Asumiendo las imprecisiones de lo planteado, en atención a que no es objeto de este ensayo profundizar ni en la comprensión y características de estos modelos, ni en sus respectivos surgimientos, evoluciones y decaimientos, importa destacar los momentos de cambio y la concepción de sujeto-ciudadano que se asocia a cada uno de ellos.

Pese a que no es posible precisar con una fecha exacta el reemplazo de un modelo por otro, se pueden indicar como momentos de inflexión (hitos históricos de referencia) los ya mencionados: crisis bursátil de 1929, reactivación del comercio internacional con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, el Golpe Militar de 1973 y el término de la Dictadura con el traspaso del mando de Pinochet a Aylwin en 1990.

Para el modelo de exportaciones (e importaciones de productos elaborados) o *modelo de desarrollo hacia afuera* se requería de mucha mano de obra para la realización de trabajo físico, disciplinada y dispuesta a baja remuneración. Las incipientes políticas sociales y sectoriales, como “la expansión del sistema sanitario y la educación[,] está[n] más orientada[s] a la disciplina y al orden que a la redistribución” (Cecchini et al., 2015, p. 53). El modelo económico ISI o *de desarrollo hacia adentro* demandaba, de modo progresivo, trabajadores calificados, comprometidos y con poder adquisitivo suficiente para su transformación en consumidores. El estancamiento o no-despegue de la industrialización, junto con una nueva forma de dependencia del mercado internacional en el marco del Plan Marshall, implicaba una intensificación

de la producción y consumo orientados a un mercado cada vez más globalizado. La dictadura con su “revolución capitalista” (Moulián, 1997, p. 18) se caracterizaba por la desprotección y desarticulación del tejido social contrarrestado desde el mundo de las organizaciones no gubernamentales (ONG). La reducción del protagonismo del Estado como ente redistributivo se refleja en la progresiva exacerbación de la estratificación de la población asociada a condicionantes estructurales. “Hay una mayor exposición a las esferas en que los derechos y los accesos al bienestar se definen a partir del estatus y el desempeño individual [...]” (Cecchini et al., 2015, p. 129).

## 2. EL ÁMBITO DE LA PROYECCIÓN ESPECIAL Y PENALIZACIÓN DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA

### 2.1 De fines del siglo XIX a la década de 1920

La niñez y adolescencia no eran de mayor preocupación para el Estado. Se carecía de una política específica al respecto, ya que se consideraba un asunto privado, restrictivo de la familia. El Código Civil de 1855, en su artículo 233, permitía a los padres corregir y castigar moderadamente a sus hijos, lo cual incluía la potestad de solicitar al Juzgado de Letras el arresto en una cárcel o recinto correccional hasta por un mes<sup>1</sup>. En caso de la comisión de crímenes, delitos y faltas se aplicaban las normas penales de los adultos, predominando como sanción la privación de libertad en las cárceles comunes. La minoría de edad se aceptaba como atenuante, resultando en la aplicación de penas de menor gravedad en comparación con los adultos. Se exceptuaban de responsabilidad penal los niños y niñas menores de diez años, asimismo los niños y niñas de entre diez y dieciséis declarados sin discernimiento por el juez correspondiente.

Autores como Rojas, Farías, Cillero, Pilotti y otros ilustran que desde tiempos coloniales la preocupación por la niñez y adolescencia con necesidades de protección especial –compréndase huérfana y pobre– se canalizaba a través de iniciativas de la Iglesia y de agrupaciones e instituciones de carácter privado con una inspiración caritativa y de beneficencia. En la literatura se da

---

1. Esta última facultad se eliminó del Código Civil por la Ley 4.447 de 1928, siendo reemplazada por la posibilidad del padre de “recurrir al Tribunal de Menores, a fin de que se determine sobre la vida futura del menor por el tiempo que se estime más conveniente, el cual no podrá exceder del plazo que le falte para cumplir veinte años de edad”, perdiendo luego facultad de modificar la resolución del juez por su sola voluntad. Recién con la Ley 19.585 de 1998 se elimina la facultad del padre de “castigar”, permitiéndose solamente “corregir”, “cuidando que ello no menoscabe su salud ni su desarrollo personal”.

cuenta del surgimiento de asilos e internados que implicaban el aislamiento de niños, niñas y adolescentes de sus familias y comunidades de origen. La intervención del Estado se restringía a la entrega de subsidios sin mayores condicionamientos ni en torno a la selección o priorización de niños, niñas y adolescentes a ser atendidos, ni de índole técnico o administrativo en cuanto a su atención.

Recién a fines del siglo XIX y principios del siglo siguiente se fundaron, con directa intervención estatal, escuelas y casas correccionales para niños, niñas y adolescentes, autores de “delitos, faltas o mala conducta” (Farías, 2003, p. 191). Ello respondía a una incipiente política de infancia que “remite directamente a la construcción de Estado y su enfrentamiento a sus enemigos o aliados naturales: la iglesia y los poderes locales” (Cecchini et al., 2015, p. 54), además impulsada por un grupo de reformadores ilustrados denominados *los científicos de la infancia*, con “un discurso rupturista de carácter cientificista, moderno y disciplinador, en convivencia con la persistencia de prácticas punitivas y asistencialistas tradicionales” (Farías, 2003, p. 190).

Surgía la concepción de la *infancia desvalida* como *enemigo del Estado*. En el *Informe de Froilán González acerca de los reformatorios de menores de Brasil, Argentina y Chile* de 1923 se lee:

Piensen los Poderes Públicos y la Sociedad que cada niño desvalido será el hombre de mañana que junto con otros parias formarán un elemento pensante y de acción que ayudará a socavar los cimientos en que descansa la paz y tranquilidad del país. Que levantará sus puños amenazantes, contra esta sociedad, que no hizo otra cosa que vendar sus heridas momentáneamente, para que ese cuerpo resistiera más tarde todas las miserias y las injusticias (Archivo Ministerio de Justicia, citado por Farías, Op. Cit., p. 189-190).

Dichas concepciones se inscriben en la diferenciación histórica entre los *caballeritos* y *huachos* (Salazar y Pinto, 2002) o *el hijo del patrón* y *el hijo del gañán* (Rojas, 2010, p. 107).

## 2.2 De la década de 1930 a la de 1970

Ya a fines del siglo XIX, en Estados Unidos, surgió un movimiento conocido como *los Salvadores del Niño*. Se trata de sociólogos con una inspiración humanista filantrópica que contribuyó a la creación de los primeros *tribunales para menores*. “Las reformas pro salvación del niño eran parte de un movimiento mucho mayor para reajustar las instituciones de modo

que satisficieran los requerimientos del sistema emergente de capitalismo corporativo” (Platt, 1997, p. 20).

Un grupo de abogados, médicos y psicólogos chilenos, interesados en el tema de la infancia, adoptaron las ideas de ese movimiento, complementándolas con otras tantas de los reformatorios franceses e italianos, para impulsar formas nuevas e indirectas de control social como medida de defensa de la sociedad frente a una posible revolución social o contra actos individuales. Identificaban al niño con la figura del “delincuente en ciernes, futura fuente de peligrosidad e inestabilidad del orden establecido y por tanto sujeto de acciones disciplinarias de corrección y normalización” (Farías, 2003, p. 194). Se identificaba “aquel niño observado, medido, diagnosticado y expuesto en los discursos sobre la infancia desvalida” con el hijo de los pobres, trabajadores analfabetos y, sobre todo, cesantes, expulsados de los campos y luego de las faenas, considerados verdaderos “bárbaros”, “amenaza histórica y permanente de la sociedad ilustrada” (Farías, 2003, p. 194). Los hijos e hijas de dicha población se consideraban *víctimas*, propicios de enfermedades sociales como la miseria, el alcoholismo, la ignorancia, la incapacidad para brindar una educación adecuada y, como tal, predestinados a la delincuencia.

La concepción negativa acerca de aquella población justificó la demanda de una acción ‘protectora’ hacia los niños que tenían el infortunio de nacer en su seno. La ‘tara hereditaria’ que constituía la miseria, el alcoholismo y la debilidad física constitutiva, era considerada el terreno propicio donde se cultivaban las enfermedades sociales de la época, entre ellas la delincuencia infantil (Farías, 2003, p. 195)

Con el propósito de *salvar* a estos niños y niñas, se proponía separarlos de sus familias y comunidades de origen para internarlos en instituciones disciplinadoras que los transformaran en padres y madres de familia, trabajadores honrados y calificados, ciudadanos cristianos que se sumarían a la tarea del progreso y la modernización del país. Dicha separación y, en efecto, privación de libertad ya no se consideraba *sanción*, sino acto de *protección* con el fin de *disciplinar y corregir*. Se desplazaba la *culpa* del comportamiento del sujeto a su entorno. Mientras con la construcción de un sistema de bienestar se pretendía civilizar a través de la educación bajo un discurso positivista ilustrado a la población con escasa educación y analfabeta, se *resguardaba* a los niños y niñas en internados y reformatorios. Las propuestas reformadoras en materia de protección de la infancia de ese tiempo marchaban de modo paralelo y coherente con los postulados de la instrucción primaria obligatoria en el país<sup>2</sup>.

---

2. Así, Ley 3.654 de Educación Primaria Obligatoria de 1920.

Es en este contexto que se proclama, en el año 1912, la Ley de Protección a la Infancia Desvalida (Ley 2.675) que altera la inmovilidad de la tuición paterna concebida hasta entonces en el Código Civil, permitiendo al Estado entrar “a disputar la tuición de los niños cuyos padres no cumplieran con su función esencial, en situaciones de evidente abandono y abuso” (Rojas, 2007, p. 141). Se estipuló, además, la posibilidad de internar en cárceles y escuelas correccionales a niños, niñas y adolescentes en condiciones de vagancia y ociosidad. En el año 1913 se creó el Consejo Superior de la Infancia, “el que tuvo como misión la supervigilancia y fiscalización de los establecimientos de protección a la infancia que recibían subvenciones fiscales o recursos provenientes de la caridad pública” (Cortés, 1994, p. 225).

A la poca efectividad de este instrumento legal –ya que en la práctica los *menores* involucrados en delitos seguían sometidos al Código Penal en caso de ser juzgados culpables o, en caso contrario, dejados a su suerte (Cortés, 1994, p. 225)– fue reemplazado en el año 1928 por la Ley de Menores (Ley 4447) que creó la Dirección General de Protección de Menores, los Tribunales de Menores y, en su directo apoyo, las Casas de Menores en calidad de *Centros de Tránsito, Diagnóstico y Observación*. El nuevo sistema de *protección* no hacía mayor distinción entre niños, niñas y adolescentes, autores de delitos y los que se encontraban *en situación irregular*, calificativo otorgado por organismos técnicos de la Dirección General de Protección de Menores de dependencia del Ministerio de Justicia.

Además de modificaciones en la institucionalidad (creación del Consejo del Defensa del Niño en 1934 en apoyo a la Dirección General de Protección de Menores; fusión de esta última con otros servicios de beneficencia, sanidad y educación, dando origen a la Dirección General de Protección a la Infancia y la Adolescencia –Protinfa– con dependencia del Ministerio de Salubridad en 1942), se destaca la predominancia de una doctrina médico-sanitaria fuertemente criticada en la década de 1960, resultando en la introducción de diversas modificaciones a la Ley 4.447 de 1928 que principalmente apuntaban a la ampliación de las atribuciones de los Tribunales de Menores y la creación del Consejo Nacional de Menores –Coname– en reemplazo de Protinfa, trasladándose nuevamente la administración del sistema de protección especial al Ministerio de Justicia (Ley 16.618 de 1967, vigente hasta la actualidad). Aunque ya con la definición del *sujeto de atención* de Protinfa en 1942 se institucionalizó el concepto “menores en situación irregular” (Diario Oficial del 31 de octubre de 1942, citado por Cortés Beck, 1994, p. 232). Con la instalación del Coname se fue ampliando su espectro desde “menores en conflicto con la justicia” y “menores con problemas derivados del ambiente” (incluyendo “irregularidades condicionadas por problemas económicos”) hasta “menores en peligro moral” (Cortés, 1994, p. 238). En

definitiva, se afianzaba la construcción del niño, niña y adolescente como un potencial *enemigo del Estado* que requería de una tecnología específica de corrección y normalización para constituir un sujeto *ajustado a las normas*, civilizado y buen trabajador, avalada e impuesta por la vía judicial. De este modo, se creó una categoría segregadora al interior del concepto de infancia: *menores en situación irregular*, diferenciados de los demás niños, niñas y adolescentes.

En tal sentido, puede decirse que “la infancia moderna, más que producto de una burguesía emergente, ha sido efecto de la influencia del Estado y de los sectores progresistas, articulados en torno a la moralización de las masas populares y apuntalados en discursos científicos-higienistas” (Chávez y Vergara del Solar, 2017, p. 25).

### **2.3 De la década de 1970 a la entrada en vigencia de la Convención de los Derechos del Niño**

La desatención por los problemas sociales y restricción al sector público en general, características de las políticas de la Dictadura Militar, se hizo sentir rápidamente en el ámbito de atención y protección especial de la infancia y adolescencia. Se redujo el presupuesto del Coname, dificultándose el desarrollo efectivo de su labor. Por otro lado, en respuesta a los procesos de empobrecimiento de vastos sectores de la población, surgieron propuestas innovadoras que incluían la participación de la comunidad y la familia en la resolución de sus propios problemas por parte de las ONG, muchas veces apoyadas con recursos del extranjero y, por tanto, liberadas del control del Estado. En este marco, por la reducción de la oferta controlada por el Estado a través del Coname y por la creciente diversidad de modalidades de trabajo, los Tribunales de Menores veían difícil la implementación de medidas de protección (Cortés, 1994, p. 239-241).

Para hacer frente a esa situación, el Ministerio de Justicia elaboró un *Plan Nacional de Atención a Menores para el período 1978-1982* que derivó en la creación del Servicio Nacional de Menores –Sename– en reemplazo del Coname (Decreto Ley 2.465 de 1979). En la definición de su *sujeto de atención* se destacan: niños, niñas y adolescentes carentes o con deficiencia en la tuición y con problemas de conducta, incluyendo en esa última categoría la transgresión de las normas legales (D.F.L. 2.465 de 1979), enfatizando en la respuesta “tutelar” del Estado frente a la niñez y adolescencia “en situación irregular”.

Con la instalación de ese Servicio, se inicia un proceso de privatización o tercerización de la *protección de la infancia*. Se “dispuso de un sistema de atención a la infancia basado en la asignación de subvenciones a instituciones privadas que ejecutarían programas de protección a la infancia vulnerada, diseñados por el Estado” (Schöngut-Grollmus, 2017, p. 42). Inclusive, diversos Centros de Observación y Diagnóstico y Centros de Rehabilitación Conductual (lugares de ejecución de medidas privativas de libertad en espera de la resolución judicial y producto de fallos resolutorios, respectivamente) se traspasan a instituciones de derecho privado. “La ejecución tercerizada de la política social ha implicado una reducción del rol del Estado frente a los desafíos de la infancia en Chile [...]” (Pavez, Herrera, Molina, Ortúzar y Zamora, 2019, p. 119).

Junto con el auge de los Derechos Humanos como bandera de lucha contra la dictadura, por cierto no solamente en Chile, surge el denominado *movimiento de reformistas proderechos*. Se inscribe en dicha dinámica la presentación, ante la Asamblea General de las Naciones Unidas en el año 1978, de una primera propuesta para una Convención de los Derechos del Niño y la declaración por las mismas Naciones Unidas del año 1979 como *Año Internacional del Niño*, dándose inicio al debate que concluye con la aprobación, por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de la Convención de los Derechos del Niño (en adelante, CDN) en el año 1989 (Pilotti, 2001, p. 41).

Es el trato segregatorio —esencia de las políticas de protección especial de la niñez y adolescencia hasta entonces— que los reformistas proderechos critican duramente. Cillero (1998) indica que la CDN se separa de la tradición jurídica de menores basada en la comparación de niños y niñas con adultos, resultando en la declaración de su incapacidad. Agrega que se distancia de la práctica proteccionista que considera a los niños y niñas como objetos de representación, protección, educación y control. Junto con reafirmar su carácter de sujeto, portador de derechos, se le reconoce capacidad para ejercerlos por sí mismo de acuerdo con “la edad y madurez”<sup>3</sup>. Se inaugura un cambio paradigmático en cuanto apela a la protección integral de derechos: enfatiza en la tutela de los derechos (y no de los niños, niñas y adolescentes), a diferencia del modelo del *menor en situación irregular* o doctrina tutelar.

Desde un plano conceptual, la introducción de una concepción del niño como sujeto de derechos, implicaba un virtual cambio paradigmático que de aplicarse significaría una profunda renovación de la relación entre Es-

---

3. Artículos 12º numeral 1, 31º, 37º literal c, 40º numerales 1, 2/d/iii y 3/a, Convención sobre los Derechos del Niño.

tado, familia e infancia.” (Farías, 2003, p. 187) Se instala –al menos en los discursos– la doctrina de protección universal e integral de derechos.

## 2.4 El retorno a la democracia

Con la transición a la democracia, a partir de la instalación de Aylwin como primer presidente electo por escrutinio popular post-dictadura, se inicia un proceso de hibridación del modelo económico: sin desconocer la continuidad del modelo neoliberal, se agrega una progresiva rearticulación del Estado como garante de la paz y seguridad social a través de una revisión y ampliación de las políticas sectoriales y sociales. Se arguye un transitar “de manera progresiva de un modelo predominantemente familista y de mercado a un modelo con creciente peso del Estado”, (Cecchini et al., 2015, p. 166) aunque con ritmos e intensidades diferentes según grupo etario y ámbito o sector.

A pesar de que el mercado ha tenido un rol creciente en la vida de las personas, el Estado retoma un papel central en materia social y la noción de derechos como fundamento de la política pública adquiere cada vez más fuerza, al menos en el discurso, si bien no necesariamente en el diseño y la implementación de las políticas (Cecchini et al., 2015: 25).

Una de las primeras gestiones que se realiza es la firma, ratificación y promulgación de la Convención de los Derechos del Niño<sup>4</sup>. En coherencia con ello, en las últimas tres décadas se han realizado diversas adecuaciones en la legislación relativa a la niñez y adolescencia<sup>5</sup>, como asimismo, en el plano administrativo, se han introducido nuevas modalidades de atención con directrices que acompañan la transferencia de subvenciones a instituciones colaboradoras del Sename, más cercanas a la doctrina de protección integral de derechos.

---

4. La Convención Internacional de los Derechos del Niño fue firmada por el gobierno el día 26 de enero de 1990, siendo ratificada el día 10 de julio del año 1990, depositándose el Instrumento de Ratificación ante el Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas el día 13 de agosto del 1990 y publicándose el Decreto 830, cual *Promulga Convención sobre los Derechos del Niño*, el día 27 de septiembre de 1990 en el Diario Oficial.

5. Así, la ley de violencia intrafamiliar (19.325 de 1994), de erradicación de menores de edad de las cárceles de adultos (19.343 de 1994), de delitos sexuales (19.617 de 1999), de adopciones (19.620 de 1999), que erradica la figura del hijo natural (19.585 de 1999), que crea los Tribunales de Familia (19.968 de 2004), de responsabilidad penal adolescente (20.084 de 2005), que excluye la aplicación de la Ley 18.314 (*Ley antiterrorista*) a menores de edad (20.467 de 2010 y 20.519 de 2011), que introduce la corresponsabilidad en la crianza y educación de los hijos de padres que viven separados (20.680 de 2013), que crea la Defensoría de la Niñez (21.067 de 2018), que “Crea la Subsecretaría de la Niñez” (21.090 de 2018), que regula entrevistas grabadas en video y otras medidas de resguardo a menores de edad, víctimas de delitos sexuales (21.057 de 2018), etc.

Sin embargo, pese a que desde el punto de vista de los discursos en circulación se puede afirmar que las posiciones proderechos han influido en el conjunto de la retórica pública, su preponderancia es marginal al revisar prácticas de diversas instituciones estatales y de derecho privado, dedicadas al cuidado de niños, niñas y adolescentes (Farías, 2003, p. 188). Inclusive, se observan diversas ambigüedades. Así, por ejemplo, la convivencia de la Ley de Menores<sup>6</sup> con su régimen de medidas jurisdiccionales de protección con énfasis en la protección (tutela) de niños, niñas y adolescentes, con la Ley 19.968 del 2004 que crea los Tribunales de Familia con facultades para “tutelar derechos” de niños, niñas y adolescentes. Mientras se han re-estatizados algunos centros con régimen privativo de libertad (privatizado durante la Dictadura Militar), la Ley 20.191 del año 2007 que modifica la Ley de Responsabilidad Penal Adolescente (Ley 20.084 del 2005), introduce la posibilidad que la administración de los “Centros para la Internación en Régimen Semi-cerrado” sea traspasada a instituciones colaboradoras (instituciones de derecho privado) del Sename. Se han gestionado espacios de diálogo entre ministerios y servicios, por un lado, y agrupaciones de la sociedad civil relacionadas con la promoción y protección de los derechos del niño y de la niña, por otro, logrando avances importantes como, por ejemplo, el anteproyecto de *Ley de protección integral de los derechos de los niños y niñas que viven en Chile* (presentado el día 26 de enero del 2012 ante el ministro de Desarrollo Social) y aportes para las bases de licitación de proyectos acorde a la Ley 20.032<sup>7</sup> en ese mismo año, siendo luego rechazada la primera, reemplazándose por un proyecto de ley que reduce sus contenidos a una ampliación del sistema de protección social e interrumpida la mesa de trabajo con el Sename en cumplimiento con la prohibición legal de dar a conocer las condiciones de procesos de licitaciones públicas, respectivamente. Respecto del referido proyecto de ley, ha sido reemplazado en diversas oportunidades, manteniéndose la discusión abierta en el parlamento hasta el día del cierre de este artículo<sup>8</sup>.

---

6. Aunque seriamente modificado como se observa en el Decreto con Fuerza de Ley 1 del Ministerio de Justicia de 16 de Mayo del 2000 que “Fija texto refundido, coordinado y sistematizado del Código Civil; de la Ley 4.808, sobre Registro Civil, de la Ley 17.344, que autoriza cambio de nombres y apellidos, de la Ley 16.618, Ley de Menores, de la Ley 14.908, sobre abandono de familia y pago de pensiones alimenticias, y de la Ley 16.271, de impuesto a las herencias, asignaciones y donaciones” (Diario Oficial de la República de Chile, 30 de mayo de 2000. Versión 01, de octubre 2012).

7. Ley que “establece sistema de atención a la niñez y adolescencia a través de la red de colaboradores del Sename, y su régimen de subvención”, publicada en el Diario Oficial de 11 de julio del 2005.

8. Ver Boletín 10315-18 iniciado con el “proyecto de ley de sistema de garantías de los derechos de la niñez” con fecha 24 de septiembre del año 2015 ([https://www.camara.cl/pley/pley\\_detalle.aspx?prmID=10729](https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=10729)).

También se constatan tensiones entorno a la concepción de “niño, niña y adolescente”: Pese a las intenciones de eliminar la expresión “menores” en su comprensión segregacionista, o sea, diferenciándose niños, niñas y adolescentes “vulnerables” y, más específicamente, “vulnerados en sus derechos” y, como tal, sujetos a la intervención de dispositivos asociados al sistema de protección especial (Red de instituciones, programas y proyectos asociados al Sename y los Tribunales de Familia) de sus pares “protegidos”, a la vez, pese a las tendencias que buscan “posibilitar un rol más activo en los niños”, se mantiene el “imaginario social que incita a controlarlos y a restringir sus márgenes de decisión” desde su representación “como sujetos especialmente vulnerables, a la vez que peligrosos para la seguridad pública” (Chávez Ibarra, y Vergara del Solar, 2017: 28-29). Cabe mencionar que el Comité de los Derechos del Niño en tres oportunidades consecutivas ha expresado su *preocupación* por referida ambigüedad:

[...] expresa preocupación porque la Ley de Menores de 1967 tiene un enfoque tutelar incompatible con un marco jurídico adecuado que reconozca y garantice los derechos de todos los niños. El Comité también expresa preocupación por el hecho de que no hayan tenido éxito los intentos realizados en 2005 y 2012 para cambiar dicha Ley (Comité de los Derechos del Niño, 2015, p. numeral 8)<sup>9</sup>.

Se suma el impacto de lo que se ha llamado el *Nuevo Management Público (NMP)* o “Nueva Gestión Pública (NGP)” (Morales Casetti, 2014; Olavarría Gambi, Navarreta Yáñez y Figueroa Huencho, 2011; Pavez Mena et al., 2019; Ramírez Brouchoud, 2009), agregándose una ampliación regulada de la participación ciudadana<sup>10</sup>, entre otros, a través de la implementación de mecanismos de “transparencia”, “publicidad” y “acceso a la información pública”<sup>11</sup>.

Bajo la consigna de *modernizar* el Estado no solo se confirma, sino que se profundiza el proceso de tercerización de la acción estatal en materias de políticas sociales, incluyendo las políticas relativas a la infancia y adolescencia. Es en este contexto que muchas ONG que nacieron en la época de la dictadura y otras que surgieron después se acreditan como *organizaciones colaboradoras* para percibir subvenciones estatales a cambio de la sujeción

9. El Comité de los Derechos del Niño se pronunció de modo similar en sus *Observaciones finales sobre los informes periódicos presentados por Chile con arreglo al artículo 44 de la Convención* del año 2002 y 2007.

10. Así, por ejemplo: Ley 20.500 sobre *Asociaciones y participación ciudadana en la gestión Pública*, publicada en el Diario Oficial de 16 de febrero del 2011.

11. Ley 20.285 sobre *Acceso a la información pública*, publicada en el Diario Oficial de 11 de agosto, 2011.

a orientaciones y normas de funcionamiento administrativo y técnico con el propósito de respetar y promover los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes sujetos de atención<sup>12</sup>. “[E]l colaborador acreditado adopta una posición de intermediario entre el Estado y los niños/as y adolescente sujetos de intervención”. Para la acreditación y asignación de los recursos, “el organismo colaborador debe, permanentemente, demostrar que es el mejor oferente posible”, a la vez, cumplir estrictamente con las normas técnicas que comprenden, entre otras, objetivos, metas e indicadores de logros, emanadas del Sename, instancia mandatada, no solo para definir las, sino, además, para supervisar su cumplimiento (Pavez Mena et al., 2019, pp. 20-21). La modalidad de subvención –pago por niño, niña o adolescente atendido por mes, semejante al esquema de “voucher”, “propuesto por primera vez para la educación en 1955 por el profesor Milton Friedman de la Universidad de Chicago” (Bonilla, 1995 citado por Castillo, González, y Puga, 2011, p. 189, nota 2) en este caso, como mecanismo de financiamiento de la oferta (y no de la demanda)– y el “abordaje individualizante y centrado en la eficiencia”, ponen entredicho el sentido último de la Convención: “la integralidad y transversalidad como principios orientadores” (Pavez Mena et al., 2019, p. 21).

En este mismo sentido, pese a las referencias en los discursos públicos a la “participación ciudadana”, inclusive de niños, niñas y adolescentes, lo indicado en el párrafo anterior sugiere la comprensión del niño, niña o adolescente como “un usuario pasivo, mero receptor de las acciones de la política” (Pavez Mena et al., 2019, p. 21).

### 3. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

A partir de lo expuesto anteriormente, se observan coincidencias entre las dos series de secuencias de modelos. Por cierto, la sucesión de modelos no ocurre en fechas precisas, sino, siempre hay un lapsus de tiempo de transición, inclusive superposición o convivencia del modelo en abandono y el emergente. A la vez, estos cambios en Chile siempre responden a evoluciones en otros países, muchas veces iniciadas ahí, con anterioridad.

A pesar de que se tiende a relacionar la reconversión del modelo económico de desarrollo hacia afuera (modelo ISI) con la Gran Depresión de 1930, pareciera que la preocupación pública-estatal en Chile por los niños, niñas y adolescentes *desvalidos* se apresurara con la crisis socio-económica y política

---

12. Así lo dispone el art. 1° de la Ley N° 20.032 que “establece sistema de atención a la niñez y adolescencia a través de la red de colaboradores del Sename, y su régimen de subvención” del año 2005.

provocada por el estallido de descontento popular desatado al terminar el siglo XIX, o sea con anterioridad. Referida preocupación resulta inspirada en el movimiento norteamericano de los *salvadores de niños* y *reformadores científicos* europeos.

Los ingresos extraordinarios procedentes del negocio del salitre habían permitido avanzar con la ampliación del aparato estatal y de la infraestructura de transporte y comunicaciones, facilitándose de este modo la implementación del modelo ISI antes que en otros países de la región. Los incipientes avances en el ámbito del control social, ilustrado en el caso específico de los niños, niñas y adolescentes *en situación irregular* con la creación de Tribunales y Casas de Menores, junto con órganos públicos de administración de la oferta de atención, se veían reforzados y extremados en el marco de la incidencia de los vaivenes económicos-financieros internacionales correspondientes a las crisis de los años treinta y segunda mitad de los cuarenta, ambos del siglo XX. La aceptación de factores ambientales –en lugar de características y rasgos personales– como condicionantes de las *enfermedades e irregularidades sociales* y consecuente postulación del propósito disciplinador, correccional y rehabilitador de la intervención proteccional –más que penal-retributivo– se correlacionaba con las ideas que sostenía el intervencionismo estatal generalizado para lograr el desarrollo *hacia adentro*, que intencionaba una mayor autonomía frente a las oscilaciones económicas globales. Se necesitaba controlar y, en lo posible, convertir las masas sumergidas en *la ignorancia y barbarie*, consideradas *enemigas del Estado*, en trabajadores y consumidores disciplinados.

Frente a las nuevas exigencias del mercado internacional con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, se requería también un control estatal más eficiente, ampliándose cada vez más los sectores productivos, como asimismo el mercado de consumo interno y externo. El reenvío de la materia de protección especial para los *menores en situación irregular* desde el ámbito de la salud familiar-mental al de la justicia podría leerse en este mismo sentido, aunque recién se concreta en los años sesenta del siglo XX.

La imposición del modelo económico neoliberal no impactó mayormente en la concepción de la infancia y adolescencia que sostenía el sistema de protección especial. Eso sí, sufrió los mismos embates que todo el ámbito social: reducción de presupuesto, privatización de los servicios y su abandono en manos de la sociedad civil. Finalmente, es apoyado por movimientos e instituciones internacionales en el marco de la tendencia expansiva de los derechos humanos, específicamente los referidos al reconocimiento de sectores y poblaciones tradicionalmente postergados y discriminados, que imponen una relectura de la comprensión y abordaje de la infancia y adolescencia.

Pareciera que los cambios en Chile en materia de protección especial infanto-adolescente son impulsados por la sociedad civil, apoyándose en los movimientos, instituciones y tendencias internacionales *ad hoc*, más que por el Estado, salvo, por cierto, el desarrollo del “modelo de la situación irregular” o “tutelar” y la más reciente evolución de la racionalidad asociada al “Nuevo *Management* Público” o “Mejoramiento de la Gestión Pública” de segunda generación (Ramírez Brouchoud, 2009). Así, antes de que el Estado se preocupara de esta problemática, era materia de las iglesias y organismos particulares de beneficencia. Al demostrarse el fracaso de la doctrina tutelar, nuevamente es la sociedad civil, apoyada por los movimientos e instituciones internacionales, la que promueve la *doctrina de la protección integral de derechos*. Estos cambios, además, se precipitan en momentos de profundas crisis socio-económicas. Así, son la crisis de cambio de siglo (XIX al XX) y la provocada por la Dictadura Militar las que parecen haber fecundado la demanda por los cambios, institucionalizándose estos siempre con una o más décadas de retraso.

Sin perjuicio de importantes desfases de la secuencia de los cambios en ambos ámbitos en comparación, hay ciertos elementos en común, como por ejemplo el intervencionismo estatal –sea en el ámbito de la acción (Estado empresario y Estado tutor) o de los sentidos o condicionantes (inclusión, disciplinamiento y normalización, a la vez que segregación de lo tildado como *enfermo* y luego *criminal*)– propio del modelo económico ISI y del modelo de protección especial de *menores* basado en la *doctrina de la irregularidad social*; el abandono estatal y privatización con subvención sujeta a un creciente control administrativo, propio del modelo económico neoliberal y era de la *doctrina del menor en situación irregularidad* en su versión avanzada; ciertas incoherencias entre el reconocimiento de los Derechos Humanos como referente ético y jurídico en el plano discursivo y su tímida concreción en la institucionalidad y prácticas administrativas, propio del modelo económico neoliberal posdictadura y del modelo de protección especial de niños, niñas y adolescentes *vulnerados en sus derechos* con cierta inspiración en la *doctrina de protección integral de los derechos del niño*; y, en la actualidad, con el propósito de lograr mayor “eficiencia” de los recursos “invertidos”, en palabras de Giorgi (2012, p. 49)

[p]aradojalmente, mientras los representantes de los Estados latinoamericanos se comprometían a implementar la Convención y a garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes mediante políticas públicas e inversión acorde al ‘interés superior del niño’, en el ámbito interno postulaban el repliegue de los Estados, la derogación de facto de los derechos internacionalmente consagrados para relocalarlos como bienes de mercado regulados por la oferta y la demanda.

En este mismo tenor, diversos autores –ya citados anteriormente– han advertido evidentes tensiones, inclusive, contradicciones entre el marco normativo de la Convención sobre los Derechos del Niño y la racionalidad de la *Nueva Gestión Pública* en su aplicación al ámbito de la protección especial de dichos derechos fundamentales.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Castillo, P.; González, A. y Puga, I. (2011). Gestión y efectividad en educación: evidencias comparativas entre establecimientos municipales y particulares subvencionados. *Estudios pedagógicos (Valdivia)*, 37(1), 187-206. Recuperado de <https://doi.org/10.4067/S0718-07052011000100010>

Cecchini, S.; Filgueira, F.; Martínez, R. y Rossel, C. (eds.). (2015). *Instrumentos de protección social. Caminos latinoamericanos hacia la universalización*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). Recuperado de [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39671/S1500279\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39671/S1500279_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Chávez Ibarra, P. y Vergara del Solar, A. (2017). *Ser niño y niña en el Chile de hoy. La perspectiva de sus protagonistas acerca de la infancia, la adultez y las relaciones entre padres e hijos*. Santiago de Chile: Ceibo Ediciones.

Cillero Bruñol, M. (1998). Infancia, autonomía y derechos una cuestión de principios. En *Derecho a tener derecho*. 4, p. 31 y ss. Montevideo, Uruguay: Unicef/IIN.

Comité de los Derechos del Niño. (2015). Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto combinados de Chile. CRC/C/CHL/CO/4-5. Ginebra, Suiza: Naciones Unidas.

Cortés Beck, J. E. (1994). Desarrollo de los sistemas de atención a la infancia en Chile. En F. Pilotti (ed.), *Infancia en Riesgo social y Políticas Sociales en Chile*. Pp. 223-250. Montevideo, Uruguay: Instituto Interamericano del Niño (IIN).

Farías, A. M. (2003). El difícil camino hacia la construcción del niño como sujeto de derechos. *Revista de Derechos del Niño*, 2, 187-224.

Giorgi, V. (2012). Niños y niñas: ¿sujetos de derechos o mercancía? Una Mirada psicopolítica sobre la Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes. *Revista Electrónica de Psicología Política*, 10(29), 47-63.

Morales Casetti, M. (2014). Nueva gestión pública en Chile: Orígenes y efectos. *Revista de Ciencia Política*, 34(2), 417-438. Recuperado de <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2014000200004>

Moulián, T. (1997). *Chile actual, anatomía de un mito*. Santiago de Chile: LOM Ediciones - Uarcis.

Olavarría Gambi, M., Navarreta Yáñez, B. y Figueroa Huencho, V. (2011). Cómo se formulan las políticas públicas en Chile? Evidencia desde un estudio de caso. *Política y Gobierno*, 18(1), 109-154.

Pavez Mena, J.; Herrera Soto, Y.; Molina Johannes, J.; Ortúzar Flores, H. y Zamora Bugueño, C. (2019). El permanente conflicto entre Estado e Instituciones Colaboradoras a partir de su marco normativo. *Athenea Digital*, 19(1), 1-24. Recuperado de <https://doi.org/https://doi.org/10.5565/rev/athenea.2201>

Pilotti, F. (2001). *Globalización y Convención sobre los Derechos del Niño: el contexto del texto*. Santiago de Chile: Cepal, División de Desarrollo Social. Recuperado de [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5998/1/S01040321\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5998/1/S01040321_es.pdf)

Pinto Rodríguez, J. (2003). *La formación del Estado y la Nación, y el Pueblo Mapuche. De la inclusión a la exclusión*. Santiago de Chile: Ediciones de Dirección de Bibliotecas, Museos y Archivos.

Platt, A. (1997). *“Los Salvadores del Niño” o la invención de la delincuencia* (3ª edición). México, España, Argentina, Colombia: Siglo Veintiuno Editores.

Ramírez Brouchoud, M. F. (2009). Las reformas del Estado y la administración pública en América Latina y los intentos de aplicación del New Public Management. *Estudios Políticos, unknown* (34), 115-141. Recuperado de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=16429062006>

Rojas Flores, J. (2007). Los derechos del niño en Chile: una aproximación histórica, 1910-1930 2. *Historia*, 1(40), 129-164. Recuperado de [http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0717-71942007000100005&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0717-71942007000100005&script=sci_arttext)

Rojas Flores, J. (2010). *Historia de la infancia en el Chile Republicano. 1810-2010*. Santiago de Chile: World Color.

Rozo Torres, M. (2006). El poder de los economistas y los economistas del poder. *Revista Colombiana de Antropología*, 42, 277-316.

Salazar, G., y Pinto, J. (2002). *Historia contemporánea de Chile V. Niñez y juventud*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.

Schöngut-Grollmus, N. (2017). Ensamblajes socio-técnicos para la producción de intervenciones psicosociales en un programa de Servicio Nacional de Menores de Chile. *Psicoperspectivas*, 16(3), 41-51. Recuperado de <https://doi.org/10.5027/psicoperspectivas-vol16-issue3-fulltext-1049>