



## **LA CARIDAD EN SENAME DURANTE LA DICTADURA MILITAR CHILENA**

### ***CHARITY IN THE NATIONAL SERVICE FOR MINORS DURING THE CHILEAN MILITARY DICTATORSHIP***

ROBERTO CORTÉS CANCINO

*Universidad Bernardo O'Higgins*

MACARENA DEHNHARDT AMENGUAL

*Universidad Bernardo O'Higgins*

Recibido: 13/02/2022

Aceptado: 22/06/2022

#### RESUMEN

Este trabajo tiene como objetivo analizar, desde la historiografía, la relación existente entre las instituciones de caridad de inspiración cristiana y el Servicio Nacional de Menores (SENAME), durante la última dictadura militar chilena (1973-1989). El estudio parte de la premisa de que el *ethos* de la caridad moderna fue uno de los principales antecedentes históricos en los posteriores procesos de edificación de los Estados benefactores en América Latina. Así, este ensayo reflexiona sobre las herencias institucionales caritativas que estuvieron presentes en el SENAME durante sus primeros años de funcionamiento, tras su creación en 1979. A modo de hipótesis, se plantea que el marco jurídico-institucional que representó SENAME permitió la coexistencia de distintas

instituciones bajo un mismo régimen de protección hacia las infancias. En consecuencia, las instituciones de caridad (como la Protectora de la Infancia) continuaron manteniendo una participación significativa dentro del sistema de protección de menores, ya que hubo un repliegue del Estado en materia de derechos sociales hacia la niñez vulnerada.

*Palabras clave:* Caridad; Chile; Historiografía; Instituciones de caridad; Servicio Nacional de Menores.

#### ABSTRACT

This paper aims to analyze, from a historiographical perspective, the relationship between Christian-inspired charitable institutions and the National Service for Minors (by its Spanish acronym, SENAME) during the last Chilean military dictatorship (1973-1989). The study starts from the premise that the ethos of modern charity was one of the main historical antecedents in the subsequent processes of building welfare states in Latin America. Thus, this paper reflects on the charitable institutional influences present in the SENAME during its first years of operation after its creation in 1979. As a hypothesis, it is proposed that the legal-institutional framework represented by SENAME allowed the coexistence of different institutions under the same regime of protection for children. As a result, charitable institutions (such as the Protectora de la Infancia) continued to play a significant role in the child protection system as the State withdrew from the social rights of children in need of protection.

*Keywords:* Charity; Chile; Historiography; Charitable institutions; National Service for Minors.

## I. INTRODUCCIÓN

Para el antropólogo Marcel Mauss, las prácticas de caridad cristiana guardan las formas arcaicas de reciprocidad que fundaban la armonía y la paz social en las sociedades originarias<sup>1</sup>. En efecto, las prácticas de caridad de inspiración cristiana, en sus múltiples expresiones, han sido un antecedente histórico

1 Ponce de León Atria, “La Reforma de La Caridad Ilustrada: Del Socorro Intramuros Al Socorro Extramuros. Práctica de Caridad En Santiago, 1830-1880.”

significativo en el posterior desarrollo y despliegue de las políticas sociales de cariz estadocéntrico que delinearón el particular y complejo devenir histórico del Estado benefactor en América Latina<sup>2</sup>.

La reciente crisis institucional que sufrió el Servicio Nacional de Menores (SENAME) y que determinó su transición hacia un nuevo servicio gubernamental (Mejor Niñez) ha reactivado el debate académico sobre rol del Estado como ente garante de derechos, así como el de las instituciones civiles dedicadas al cuidado hacia la población más vulnerable, como lo son niños/as y ancianos<sup>3</sup>. En efecto, la reciente crisis de SENAME se enmarca dentro de la construcción histórica de un sistema nacional de protección de la infancia, en el cual la Iglesia católica ha tenido un rol preponderante, a través de una serie de instituciones orientadas hacia la asistencia de la infancia en situación de pobreza y exclusión social, como son los casos de la Protectora de la Infancia, Patronato Nacional de la Infancia, Fundación El Buen Pastor, la congregación de las Hermanas de la Providencia, entre otras.

Dicho lo anterior, este ensayo busca reflexionar sobre las herencias de la caridad en el SENAME de la época de la dictadura militar, época en la que esta institución fue creada. Por tanto, nuestro objetivo general es: analizar, desde la historiografía, la relación existente entre las instituciones de caridad de inspiración cristiana y el Servicio Nacional de Menores (SENAME), durante la última dictadura militar chilena (1973-1989).

Para alcanzar dicho objetivo, se usó la siguiente metodología: primero, se seleccionaron dos categorías de análisis que abordan el objetivo de investigación. En concreto, estas categorías son *caridad* y *SENAME*. A partir de ellas, se llevó a cabo una revisión de la literatura sobre la historia de las instituciones de caridad en Chile y su relación con la historia del Servicio Nacional de Menores, incluyendo sus antecedentes históricos previos a 1973.

En segundo lugar, realizamos un análisis documental y de fuentes históricas bajo las mismas categorías de *caridad* y *SENAME*, de manera que pudiéramos

2 Yañez, “¿El Estado versus La Familia?”; Novoa, “La Protección de La Infancia En América: Alcances de Una Problematicación Histórica.”; Rojas Novoa, “Entre Progreso y Desarrollo. La Protección de La Infancia En El Imaginario Interamericano Del Siglo XX.”

3 Morales, “El Gobierno de La Infancia: Análisis Sistemático Sobre El Estudio de Las Políticas Públicas Dirigidas a La Niñez Bajo Protección Del Estado”; Castillo-Gallardo, Gonzalez-Celis, and Rivas-Naranjo, “The Crisis of Subsidiarity in the National Service for Minors: Chile (1994-2021)”;

Pilotti, “Crisis y Perspectivas Del Sistema de Bienestar Infantil En América Latina”; Castiglioni, “Determinants of Policy Change in Latin America: A Comparison of Social Security Reform in Chile and Uruguay (1973–2000).”

evidenciar las relaciones históricas que tendrían las instituciones de caridad chilenas con el Estado.

## II. DESARROLLO

### 1. SOBRE EL CONCEPTO DE CARIDAD EN LA HISTORIOGRAFÍA

La historiografía social sobre el cristianismo ha esgrimido que la caridad ha sido un concepto esencial en el devenir de la historia del cristianismo romano y, posteriormente, el medieval. En términos teológicos, el concepto de caridad se sustenta en los principios evangélicos de reciprocidad y amor entre miembros de una misma comunidad.

Para la historiadora Eliane Pagels, la génesis de las prácticas de caridad se puede observar en los orígenes históricos del cristianismo, pues, la práctica de reciprocidad entre miembros de la misma religión proviene de la doctrina de la piedad judaica depositada en la ley talmúdica<sup>4</sup>. Desde otra perspectiva, se ha considerado que la caridad ha sido una práctica social clave en el éxito histórico del mensaje cristiano en el Mediterráneo, puesto que, las primeras iglesias, a diferencia de los pueblos judíos y romanos, conformaron una verdadera red de reciprocidad entre sus miembros que se volvió universal posterior a la fundación de la doctrina *universalista* por parte de San Pablo y la definitiva escrituralización de los textos evangélicos<sup>5</sup>.

Tras la caída del imperio romano y la fragmentación política que significó el inicio del medioevo europeo, según el historiador Bronislaw Geremek, las prácticas de caridad se difundieron a través de la tradición tomista medieval, volviéndose un concepto que fundamentó la cohesión social en las sociedades feudales y, posteriormente, en las ciudades bajomedievales<sup>6</sup>. En tal sentido, el nacimiento de cofradías y corporaciones laicas durante los siglos XIV y XV evidenció el lugar palmario que poseía la caridad para la cultura tardomedieval<sup>7</sup>.

Asimismo, en el siglo XVI se siguió manifestando la importancia de la caridad en el pensamiento humanista asociado al cristianismo. Así, Sánchez Juárez

4 Pagels, *From Jesus to Christ: The First Christians* .

5 Badiou, *San Pablo: La Fundación Del Universalismo*; Koester, *Ancient Christian Gospels: Their History and Development*.

6 Geremek, *La piedad y la horca*.

7 Goldaracena, "La Caridad En La Historia Del Cristianismo: Algunas Manifestaciones En La Andalucía Bajomedieval."

y Tedesco<sup>8</sup> indican que pensadores como Juan Vives, en el caso del Imperio español, veían la caridad como una forma de contribuir a la superación de la pobreza. De hecho, señalan que la noción de caridad asociada de forma intrínseca a las personas es la que permite la emergencia de los gobiernos, “cuya natural disposición debe ser la de remediar las necesidades de los débiles”<sup>9</sup>. En este sentido, dicen las autoras, la percepción de la pobreza entendida desde la caridad está en el espectro de la experiencia comunitaria y del humanismo cívico, es decir, la caridad se puede entender como una acción que favorece a la comunidad.

En el periodo reciente, la caridad sigue interpretándose como un concepto relevante en el entendimiento del cristianismo. Es el caso de José María de Llanos, cura obrero, que entendió la praxis cristiana íntimamente ligada “a la esperanza en caridad, es decir, de salvación y liberación en el mundo”<sup>10</sup>. En otras palabras, Delgado comenta que para Llanos, la justicia en los contextos de pobreza, se relaciona con la esperanza de una caridad<sup>11</sup>.

En la misma línea, se rescata la relación que tiene la caridad con “la justicia, la solidaridad y el compromiso social”<sup>12</sup>, a partir de la encíclica *Caritas in veritate* de Benedicto XVI. En concreto, el Papa considera que la acción de las personas debe estar inspirada por la caridad, para que así la humanidad pueda avanzar. En este sentido, los antecedentes históricos de la caridad y su función social se encuentran en las reformas realizadas por el papa Pío IX, pontífice que introdujo una serie de cambios en la estructura de la Iglesia con el fin de responder al secularismo y las doctrinas liberales y socialistas dentro de las comunidades cristianas. Así, las principales encíclicas sociales de la Iglesia, como fueron la *Rerum Novarum* y *Mater et Magistra*, enarbolaron el principio de la caridad como uno de los fundamentos articuladores de la praxis cristiana<sup>13</sup>.

En consecuencia, se observa que los fundamentos de la caridad como constitutivos de una práctica cristiana pueden encontrar su vínculo con otros conceptos como el de justicia social y solidaridad, sobre todo, dirigida a aquellas personas que se encuentran en una situación de pobreza y vulnerabilidad. En tal

8 Sánchez Juárez and Tedesco, “Pobreza, Trabajo y Comunidad En Vasco de Quiroga,” 70.

9 Sánchez Juárez and Tedesco, 70.

10 Delgado, “El Valor Teológico de Lo Biográfico. La Vida de José María de Llanos, Una Biografía Pastoral y Espiritual.,” 348.

11 Delgado, 351.

12 Anchústegui Igartua, “La Fraternidad y La Doctrina Social de La Iglesia: Persona, Caridad y Justicia Social,” 179.

13 Cortés, “Notas de Investigación Para Una Posible Historia de SENAME y Su relación Con La Dictadura Militar Chilena, 1979-1989.”

sentido, Errázuriz<sup>14</sup> plantea que la caridad es un tipo específico de solidaridad, basada en los evangelios, que implica hacerse parte del desarrollo de la comunidad y de aquello que es de todos. Según Lester Salamon<sup>15</sup>, la diferencia entre filantropía y caridad es que la primera se entiende como una práctica liberal relacionada con la cultura anglosajona, en contraposición a la segunda, que se sustenta en la enseñanza evangélica. Sin embargo, ambas prácticas son expresiones de amor hacia los demás y una forma de sociabilidad. De hecho, la diferencia entre caridad y beneficencia se encuentra consignada en la *Rerum Novarum* (1881):

Hoy es verdad, hállanse muchos que, como los gentiles de otros tiempos, hacen capítulo de acusación contra la Iglesia de esta misma excelentísima caridad, y en su lugar les parece que pueden poner la beneficencia establecida y regulada por las leyes del Estado. Pero la caridad cristiana, de la cual es propio darse toda al bien del prójimo, no hay ni habrá artificio humano que la supla. De sola la Iglesia es esta virtud porque si no se va a buscar en el Sacratísimo y muy lejos de Cristo van los que de la Iglesia se apartan<sup>16</sup>.

Desde otra interpretación, Michel Foucault propone que, en el transcurso del periodo histórico de ascenso y conformación de los Estados nacionales en Europa, durante la modernidad temprana, las prácticas de caridad bajomedievales se supeditaron a las políticas de población implantadas por los poderes seculares, como el Estado. De este modo, las prácticas de caridad transitaron hacia una biopolítica que buscó disciplinar la conducta de los sectores populares<sup>17</sup>.

Para la historiografía marxista, la caridad se ha planteado como una expresión social ligada a contextos sociales premodernos y prepolíticos. En este sentido, las perspectivas historiográficas críticas respecto a la caridad han definido que esta es un mecanismo de cohesión social de carácter tradicional, que se volvió insuficiente para enfrentar las anomias sociales que trajo consigo el proceso de modernización en las sociedades europeas y latinoamericanas<sup>18</sup>.

14 Ponce de León, “Orígenes de La Donación En Chile: Caridad Privada y Beneficencia Pública, 1830-1920.”

15 Ponce de León, “Orígenes de La Donación En Chile: Caridad Privada y Beneficencia Pública, 1830-1920.”

16 León XIII, *Rerum Novarum*, 23.

17 Foucault, *Nacimiento de La Biopolítica*.

18 Illanes, *Cuerpo y Sangre de La Política. La Construcción Histórica de La Visitadoras Sociales (1887-1940)*.

## 2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA CARIDAD EN CHILE

Si bien la Corona española había dictado, en 1551, que en la América virreinal los gobernadores y virreyes fueran los tutores legales de los niños huérfanos y abandonados, en la práctica estas funciones fueron legadas a instituciones de caridad. En el caso del Virreinato del río de La Plata, las instituciones benéficas fueron privadas y estaban a cargo de congregaciones religiosas. La primera Casa de recogimiento de Buenos Aires se fundó en 1692 y, en 1755, se autorizó a la Hermandad de la Santa Caridad abrir una nueva Casa de recogimiento para huérfanas.

En el caso del Reino de Chile, durante el periodo de dominio de los Borbones, los huérfanos cayeron en las denominadas *Casas de Misericordia*<sup>19</sup>. La más famosa de estas casas fue la Casa de Expósitos de Santiago, creada en 1758 por donación particular del Marqués de Montepío.

Como se puede observar en los casos descritos, ambas instituciones fueron creadas a partir de iniciativas particulares, en un contexto histórico en que no se habían construido Estados efectivos en América Latina. De hecho, la caridad y la filantropía preceden al Estado en la vinculación y mediación entre las instituciones y la pobreza urbana.

A partir de las ruinas del Imperio español en el Cono Sur, las élites triunfadoras en el proceso de revolución independentista iniciaron la construcción de un Estado nacional acorde a sus ideales republicanos y liberales. A inicios del periodo republicano, la Casa de Expósitos de Santiago de Chile transitó por un periodo de abandono hasta la llegada de la congregación misionera de las Hermanas de la Providencia en 1851. Dicha congregación se hizo cargo del recinto y la Junta de Beneficencia de Santiago renombró a la institución como la Casa de Huérfanos de Santiago<sup>20</sup>.

Aun cuando la Casa de Huérfanos simbolizó los primeros intentos de la república nacional por controlar el problema de la orfandad infantil en las ciudades, la cantidad de huérfanos que cayeron en estas instituciones estuvo circunscrita a los límites de la ciudad de Santiago. Por ende, si bien fueron instituciones representativas y simbólicas, su rango de acción fue bajo, en comparación a los niveles de natalidad de la época y en contraste con la cantidad de

19 Peña, "La Casa de Corrección de Mujeres."

20 Milanich, "Los Hijos de La Providencia: El Abandono Como Circulación En El Chile Decimonónico."

menores abandonados que registraban a la fecha las ciudades de Chile<sup>21</sup>.

El accionar de estas instituciones se vio limitado a los escasos recursos que entregaba el incipiente Estado a las juntas de beneficencia, a través del Ministerio del Interior. En este sentido, las juntas de beneficencia que nacieron al alero del Estado republicano fueron influenciadas por sus homólogas europeas y estaban compuestas principalmente por miembros notables, de origen aristocrático y vinculados a la actividad política. Aunque se ha planteado que la función principal de las juntas de beneficencia fue financiar hospitales e instituciones que controlaran la mendicidad en las ciudades, la historiadora Sol Serrano ha propuesto que las instituciones de beneficencia y la caridad tuvieron la función de mantener los niveles de orden y paz social en las ciudades<sup>22</sup>.

A partir de lo indicado por Serrano, Macarena Ponce León<sup>23</sup> ha esgrimido que las juntas de beneficencia creadas posterior a la independencia, institucionalizaron (bajo la égida del Estado) las prácticas sociales de caridad, las que, a la fecha, continuaban siendo expresiones eminentemente espontáneas ligadas a la Iglesia o a las familias aristocráticas. Estas últimas entregaban recursos propios a través de testamentos y donaciones particulares<sup>24</sup>.

La fuerte presencia de la caridad como mecanismo de cohesión social evidencia los vacíos dejados por el Estado republicano en el tejido social de la época. En esta línea, Luis Ortega ha definido que el Estado nacional chileno, durante el siglo XIX, estuvo en proceso de conformación de sus principales estructuras institucionales, por lo que sus funciones estuvieron limitadas<sup>25</sup>. En efecto, si nos sustentamos en la tesis de Ortega es factible proponer que, debido a que el Estado se encontraba en formación, las funciones sociales –que durante el siglo XX fueron terreno de expansión del Estado asistencial– se transfirieron a la caridad eclesiástica y la filantropía privada.

21 Delgado, “La Infancia Abandonada En Chile. 1770-1930.”

22 Serrano, *Virgenes Viajeras. Diarios de Religiosas Francesas En Su Ruta a Chile, 1837-1874*.

23 Ponce de León, “Orígenes de La Donación En Chile: Caridad Privada y Beneficencia Pública, 1830-1920”; Ponce de León Atria, “La Reforma de La Caridad Ilustrada: Del Socorro Intramuros Al Socorro Extramuros. Práctica de Caridad En Santiago, 1830-1880.”

24 Illanes, *Historia Social de La Salud Pública, Chile 1880-1973*.

25 Ortega Martínez, “La Política, Las Finanzas Públicas y La Construcción Territorial: Chile 1830-1887. Ensayo de Interpretación.”

### 3. LA CARIDAD DIRIGIDA A LA INFANCIA

Las prácticas de caridad en Chile han estado estrechamente vinculadas con la pobreza infantil en sus múltiples causas y expresiones. En este sentido, María Angélica Illanes ha definido que, a finales del siglo XIX, la pobreza infantil se volvió una realidad particularmente sensible para los miembros laicos de la élite católica, quienes se organizaron y financiaron la creación de nuevas instituciones de caridad dirigidas hacia la infancia en el país. En efecto, según Nara Milanich, a mediados del siglo XIX solo funcionaba con regularidad la Casa de Huérfanos de Santiago, sin embargo, a finales del siglo XIX existían alrededor de 10 instituciones de caridad dedicadas asistencia<sup>26</sup>. ¿A qué se debió este aumento?

Según Sergio Grez, el aumento y visibilidad de la pobreza urbana a finales del siglo XIX, se debió al proceso de reconfiguración que sufrió la economía nacional producto de la anexión de la vasta y rica región de Tarapacá en el norte, mientras que en el sur se expandió la frontera agrícola en los territorios indígenas. En este sentido, la apropiación por parte del Estado chileno del desierto de Atacama y la consecuente explotación del salitre, determinó que la economía nacional se integrara al proceso mundial de globalización económica<sup>27</sup>. En consecuencia, la nueva integración comercial de Chile en relación con la economía mundial causó que, en las regiones mineras del país, se comenzaran a fraguar nuevos problemas sociales vinculados a la pobreza, los conflictos laborales y el reparto desigual de la riqueza. Cabe señalar que, según Sergio Grez, a finales del siglo XIX hubo un proceso histórico de conjunción de las antiguas y tradicionales formas de pobreza con un nuevo tipo de pobreza relacionada al acelerado proceso de modernización capitalista<sup>28</sup>.

Frente a una época histórica marcada por los conflictos laborales y el aumento de la pobreza en los sectores populares, a finales del siglo XIX la Iglesia católica generó una nueva doctrina social que buscaba interpretar esta nueva realidad social al alero del evangelio y tradición teológica católica. Al respecto, la *Revista Católica* en 1892 publicaba lo siguiente:

La salvación de niñez es por el momento una empresa patriótica de primera importancia, porque los niños de hoy serán los hombres del mañana. Y para salvarla, lo que hay que hacer primeramente es apartarla de las ocasiones del vicio; sustraerla del contagio del mal ejemplo que encuentran en las calles, las

26 Milanich, *Children of Fate. Childhood, Class, and the State in Chile 1850-1930*; Milanich, "Los Hijos de La Providencia: El Abandono Como Circulación En El Chile Decimonónico."

27 Carmagnani, *Estado y Sociedad En América Latina, 1850-1930*.

28 Grez, "Estudio Crítico: 'Cuestión Social' En Chile. Ideas y Debates Precursores (1804-1902)."

cárceles y hasta en el hogar, en que se ve tan a menudo el espectáculo de la embriaguez, y ponerla en situación de poder asegurar honradamente su porvenir por medio del aprendizaje de algún oficio o industria lucrativa<sup>29</sup>.

Como se observa en la cita, la Iglesia católica tuvo una visión particular sobre la pobreza que afectaba a la infancia y la utilizó como fundamento para justificar su rol caritativo en la sociedad nacional.

La *Rerum Novarum* inspiró la creación de instituciones laicales como la Protectora de Infancia (1896) y la Sociedad de Asilo para Niños en Valparaíso. Asimismo, en 1900 se fundó Patronato Nacional de la Infancia: institución que fue sustentada económicamente “por las grandes familias de la aristocracia caritativa”<sup>30</sup> y contó con el apoyo de las principales familias de notables de la época, como fue Emilia Subercaseaux Vicuña, fundadora de la Protectora de la Infancia (existente hasta nuestros días), o Juana Ross de Edwards: filántropa residente en Valparaíso que a la muerte de su esposo se dedicó a financiar con su propio erario obras de caridad.

Finalmente, las anomías sociales producidas por la intensificación de la modernidad capitalista fueron representadas por la encíclica *Rerum Novarum*: documento que entregó nuevas directrices al mundo católico acerca de cómo abordar los conflictos sociales<sup>31</sup>. En consecuencia, la recepción de dicha encíclica en los sectores católicos de la época entregó un nuevo influjo a las iniciativas caritativas y filantrópicas ya existentes en el país.

A inicios del siglo XX las obras de caridad continuaron primando por sobre las estales, incluso posterior al periodo de institucionalización del Estado asistencial durante el año 1925, puesto que, el periodo de crisis económica de 1930 reactivó las obras de caridad y filantropía.

Como lo planteamos a inicios de este escrito, la filantropía y la caridad fueron el antecedente directo de la posterior institucionalización de las políticas sociales en Chile. Sin embargo, durante la primera mitad del siglo XX, las políticas sociales aplicadas por el Estado a través de la escuela y los servicios de salud fueron acompañadas por las instituciones de caridad y filantropía, que continuaron en funcionamiento hasta bien entrado el siglo XX.

29 León León, “Encierro Y Corrección. La Configuración De Un Sistema De Prisiones En Chile 1800-1911.”

30 León León, “Encierro y Corrección. La Configuración de Un Sistema de Prisiones En Chile. 1800-1911.”

31 Ponce de León, “Orígenes de La Donación En Chile: Caridad Privada y Beneficencia Pública, 1830-1920.”

#### 4. LA FUNDACIÓN DE SENAME

En términos estructurales, el relato historiográfico plantea que la dictadura militar chilena (1973-1990) generó un proceso de remodelación del Estado de compromiso social construido durante la primera mitad del siglo XX. Para lograr la remodelación del Estado, se introdujeron los fundamentos jurídicos y políticos del neoliberalismo en Chile. Este proceso de reforma al Estado implicó que la dictadura construyera una política asistencial de perfil muy bajo, focalizada en los grupos de extrema pobreza, como los niños vagos y los niños drogadictos.

La política asistencial hizo resurgir antiguas formas de beneficencia y caridad que mitigaron la inexistencia de derechos sociales. No obstante, dicha política asistencial se vinculó con la política policial de la dictadura, que buscó erradicar la vagancia infantil de las calles. Por consiguiente, durante la década de los ochenta, aumentaron exponencialmente los menores recluidos en centros de internación. Esta afirmación se puede ratificar en el siguiente cuadro estadístico depositado en el Archivo Judicial, corresponde a Gendarmería de Chile:

Tabla 1. Número de Menores detenidos por Delitos.

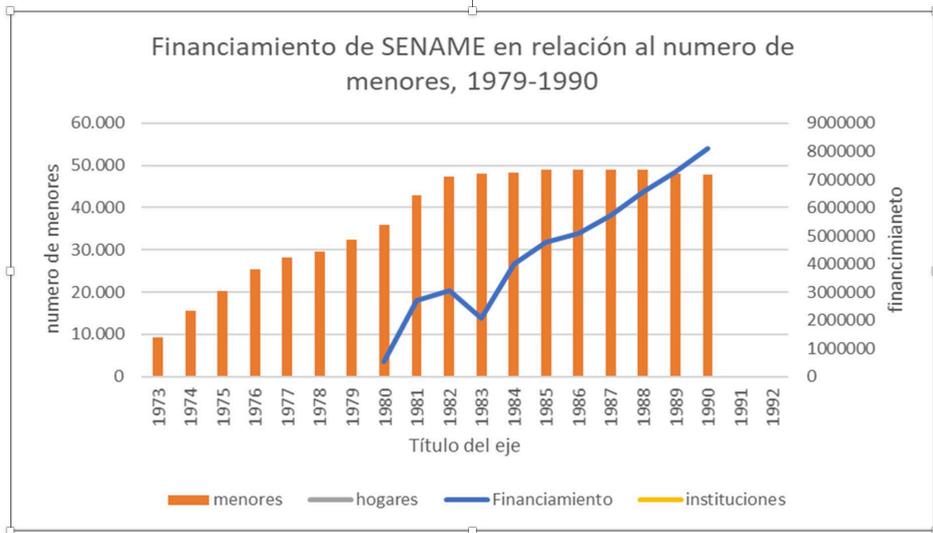
Edad	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Todos	4.674	5.986	5.872	6.171	5.863	5.186
16 años	1.580	1.531	1.495	1.562	1.665	1.970
16-18 años	3.094	4.400	4.377	4.609	4.198	3.216

Fuente: Estadística de Menores, Gendarmería de Chile. 1990.

Como se observa en la tabla, el aumento de menores detenidos por delitos equivale a unos 1.100 niños, aproximadamente, en un periodo de cuatro años. Asimismo, como se observa en el siguiente gráfico, hubo un aumento

“exponencial” de los menores institucionalizados entre los años 1973-1990. Este fenómeno histórico ha sido interpretado por Velásquez como una profundización de la lógica institucionalizante hacia las infancias pobres<sup>32</sup>.

Figura 1. Financiamiento de SENAME y la relación al número de menores, 1979-1990.



Fuente: elaboración propia a partir de datos depositado en el fondo del Ministerio del M. Justicia (ARNAD).

En este marco, el Servicio Nacional de Menores se constituyó en 1979 en pleno contexto de la dictadura militar chilena, como una institución gubernamental dependiente del Ministerio de Justicia de Chile. Su función era materializar los dictámenes de la judicatura (tribunales de menores) respecto a los niños y niñas en situación de abandono, orfandad o en conflicto con la justicia. No obstante, sus funciones estuvieron limitadas por el principio de subsidiaridad aplicado por el Estado, a través de la constitución de 1980. A modo de ejemplo, citamos el *Informe de la estadística actual de la Casa de Menores de Valparaíso* (1982):

<sup>32</sup> Bayron Velásquez, “Entre fugas y motines. El papel de la infancia institucionalizada en el debate sobre la política de protección infanto-juvenil de la dictadura. Chile, 1988-1992”, *Tiempo histórico* 21 (2020): 123-140, doi: <http://dx.doi.org/10.25074/th.v0i21.1914>.

Los principios de subsidiaridad y regionalización son enunciados, pero, su aplicación no se ve reflejada adecuadamente. Así, por ejemplo: se indica que el SENAME deberá mantener centros de prevención, de protección y de rehabilitación, sin considerar una adecuada jerarquización derivada de la aplicación del principio de subsidiaridad. Desde nuestro punto de vista, la responsabilidad del SENAME [es] mantener centros de observación y diagnóstico y de rehabilitación y solo por subsidiaridad de protección<sup>33</sup>.

En relación con los antecedentes de la creación de SENAME, podríamos decir que la relación histórica del Estado republicano de Chile respecto a la niñez huérfana hunde sus raíces en el sistema de beneficencia pública instaurado por la república en sus primeros años de formación. En 1824, el Ministerio del Interior asignó un presupuesto para sostener instituciones encargadas de los pobres urbanos y los niños en situación de orfandad.

Durante el siglo XIX, el sistema de beneficencia pública no estuvo sujeto a cambios mayores. Sin embargo, después de 1928, los gobiernos de la época diferenciaron la beneficencia pública del naciente sistema de seguridad social, pues la beneficencia pública encargada de la niñez huérfana se supeditó al funcionamiento de los emergentes tribunales de menores, judicializando la relación entre la niñez huérfana y el Estado. Por consiguiente, emergió el concepto de menor en situación irregular. A dicha noción, los historiadores del derecho la han definido como la “infancia de carácter residual, criminalizada y generalmente proveniente de los sectores populares urbanos, y que se articula en torno a la noción de peligrosidad”<sup>34</sup>.

Como se ha referenciado previamente, la creación del SENAME se produjo en un contexto histórico de quiebre institucional, producido por el golpe de estado de 1973, que derrocó a la república socialista e instauró una dictadura militar que, de manera progresiva, comenzó a dismantelar todas las herencias del Estado de seguridad social construido por los gobiernos anteriores.

Posterior al fin de la república socialista, la dictadura militar comenzó a institucionalizar un régimen político fuertemente autoritario, que hacia 1976 implantó las primeras medidas económicas de carácter neoliberal. Estas dotaron a las políticas sociales de la época de un cariz subsidiario y de baja cobertura. Asimismo, la profunda crisis política que atravesaba el país se tornó más grave

33 Citado en Cortés, “Notas de Investigación Para Una Posible Historia de SENAME y Su Relación Con La Dictadura Militar Chilena, 1979-1989.”

34 Vetó and Beyer, “Prácticas Psicológicas Antes de La Psicología Académica: La Casa de Menores de Santiago, 1929-1942.”

por el impacto de la crisis de los hidrocarburos en la economía nacional (1974)<sup>35</sup>. Ambos fenómenos históricos gatillaron una profunda crisis del sector público, que determinó que el Estado financieramente no estuviera en condiciones de solventar el problema de los menores en situación de abandono o en conflicto con la justicia. Así, podríamos decir que se genera un cierre histórico en el sistema de beneficencia pública<sup>36</sup>.

Como consecuencia de la merma de capitales públicos, el diseño del SENAME se caracterizó por ceder la ejecución de los programas asistenciales a instituciones asilares y privadas. Cabe destacar que la transferencia de la ejecución de las políticas sociales hacia las instituciones de la sociedad civil fue una fórmula política que emergió en un contexto de hegemonía de las ideas neoliberales en Chile, en tanto que dichas ideas definieron la intervención del Estado en clave negativa y como un atentado contra la libertad y responsabilidad individual de los sujetos<sup>37</sup>.

Después de su primer año de funcionamiento, el SENAME trasladó las responsabilidades del Estado para con la niñez huérfana hacia el grueso de las instituciones civiles, entre las que se encontraban las instituciones caritativas.

Producto de la solvencia presupuestaria de la que gozó el Estado posterior a la venta de sus principales empresas y, a su vez, al estímulo en el crecimiento económico que generó aquella política neoliberal, durante los años 1979 y 1982 hubo un crecimiento exponencial de los recursos entregados por el Estado central hacia el Ministerio de Justicia. Este último canalizó una significativa cantidad de recursos a SENAME, lo que permitió que el servicio pudiera trabar convenios con una mayor cantidad de instituciones asilares de beneficencia y caridad. Por tanto, se pudieron elevar los niveles de cobertura: en 1973, la cifra de menores subvencionados corresponde a 9.308 (en ese entonces las subvenciones eran entregadas por el Consejo Nacional Menores) y, para el año 1982, las subvenciones habían alcanzado 47.242 niños. No obstante, aunque el aumento de las subvenciones permitió una ampliación de la cobertura, hacia 1982 esta se estancó, producto de la crisis económica de 1982, que finalmente desencadenó una devaluación del peso chileno y el desplome del producto interno bruto, fenómeno que evidenció las primeras fisuras del modelo económico recientemente implantado.

35 Llanos Reyes, "Do Experimento Socialista à Experiência Neoliberal. Reflexões Históricas Sobre o Chile Atual."

36 Álvarez, "La Experiencia Neoliberal En La Atención de Niños y Niñas En Riesgo Social: 1980-1990."

37 Harvey, *Breve Historia Del Neoliberalismo*.

Otra lectura al fenómeno de expansión y de subvenciones entregadas por el Ministerio de Justicia a SENAME se puede interpretar a la luz de algunos oficios enviados por la Subsecretaría de Justicia al Servicio Nacional de Menores que muestran que, durante esos años, los tribunales de menores recluyeron de forma masiva a menores, lo que respondió a una política autoritaria instaurada por el Estado central<sup>38</sup>. En este sentido, la reforma que representó SENAME modeló un sistema de convenios entre el Estado y las organizaciones privadas que exigió a estas últimas que resguardaran el 20% de sus plazas a los menores que eran enviados por los tribunales.

En definitiva, se ha planteado que el proyecto político por aumentar la cantidad de instituciones asilares fracasó durante la década de los ochenta, ya que el sistema de transferencias condicionadas que generó SENAME no tuvo la capacidad suficiente para fomentar la creación de nuevas instituciones. De tal manera, las instituciones que capturaron los recursos entregados por el Estado fueron las instituciones que tradicionalmente habían cumplido un rol respecto a la asistencia a las infancias.

Si bien la postura de un segmento significativo del clero y el laicado católico en Chile fue contraria a la dictadura militar y sus políticas represivas<sup>39</sup>, las instituciones tradicionales de caridad continuaron operando durante el periodo, puesto que no se formaron nuevas instituciones, manteniéndose las instituciones confesionales y filantrópicas. En este sentido, el repliegue del Estado a un función subsidiaria y financiera traspasó la responsabilidad sobre los niños y niñas en estado de pobreza o vulnerados en sus derechos a instituciones confesionales o a las propias familias pobres.

### III. CONCLUSIONES

Para el sociólogo Miguel Ángel Centeno, los dogmas liberales en América Latina se han configurado como un dique para la expansión del Estado<sup>40</sup>. Desde una perspectiva similar, la historiadora Sofía Correa ha definido que la Iglesia católica en Chile ha sido una institución que, a lo largo de su historia, se ha identificado y ha defendido el derecho privado como un mecanismo para mantener su influencia social frente a los avances del secularismo<sup>41</sup>. En tal sentido,

38 Torres, *El Niño Abandonado En Chile: La Herencia Del Régimen Militar*.

39 Guzmán, *En Nombre de Dios*.

40 Centeno, "La Sociedad Disciplinaria En América Latina."

41 Sofía, "Algunos Antecedents Historicos Del Proyecto Neoliberal En Chile (1955-1958)."

el pensamiento político *iusnaturalista* que presentan ciertos intelectuales católicos, como el abogado y político Jaime Guzmán, han definido que el Estado es una entidad históricamente creada, que no posee una esencia y, por ende, es una estructura ontológicamente vacía<sup>42</sup>. Frente a esta definición sobre el Estado, intelectuales como Guzmán han esgrimido que la realidad social se define por la asociatividad espontánea de la comunidad, que se refleja en la familia y en las expresiones de caridad. A saber, el contexto intelectual y político de la época nos permite inferir que las ideas antiestadistas que se encuentran detrás de los decretos orgánicos y, el marco jurídico que creó a SENAME definió que el rol del Estado se ciñera a un rol regulador y financiero, fomentando el desarrollo de instituciones sociales de carácter civil y autoorganizadas.

A lo largo de este ensayo, se ha buscado entregar algunos argumentos que defienden la idea de que el modelo histórico de Estado liberal en Chile ha permitido que la caridad y la filantropía cumplan un papel esencial en el sistema de protección a las infancias, siendo instituciones que actualmente gozan de un elevado prestigio y fundan su autoridad en su larga tradición y antigüedad. De hecho y sin ánimos de extremar la argumentación, consideramos que en los objetivos institucionales de SENAME se encuentra presente y se cuele el antiguo *ethos* de la caridad, propio de las instituciones caritativas referidas en el ensayo.

En esta línea, comulgamos con lo planteado por Camilo Morales, quien ha definido que, en el contexto histórico latinoamericano, la atención de la infancia se ha “desarrollado principalmente a través de instituciones privadas bajo un marco de regulación y supervisión”<sup>43</sup>. Así, la diversificación y complejización de las propias instituciones privadas y su enlace con el Estado ha causado que, actualmente, la frontera entre lo público y lo privado sea difusa. Por consiguiente, afirmamos que nuestra hipótesis inicial es válida pues las funciones que el Estado asume como propias y en relación a los antiguos “menores en situación irregular” generan un marco jurídico-institucional amplio que permitió la convivencia de instituciones filantrópicas y caritativas dentro de un mismo régimen de subvención y regulación jurídica.

El actual debate académico en Chile sobre la crisis de los cuidados hacia la infancia ha puesto en evidencia la sobrerrepresentación que poseen las instituciones privadas en el sistema de protección a los niños, niñas y adolescentes vulnerados en sus derechos, en desmedro del rol que cumple el propio Estado

42 Cristi, *El Pensamiento Político de Jaime Guzmán: Autoridad y Libertad*.

43 Morales, “El Gobierno de La Infancia: Análisis Sistemático Sobre El Estudio de Las Políticas Públicas Dirigidas a La Niñez Bajo Protección Del Estado.”

en dicha materia. A nuestro parecer, este hecho encuentra su explicación en la profunda y larga historia de la caridad y su relación con la formación del Estado en Chile. De esta forma, planteamos que el rol deficitario del Estado sería una de las causas de la crisis de la protección de la infancia en Chile, puesto que las instituciones privadas de inspiración caritativa y filantrópica no poseen el suficiente apoyo estatal para resguardar de manera eficiente los derechos de esta parte de la población.

En las próximas décadas, el sistema de protección a la infancia en Chile debería avanzar hacia una mayor armonía entre el Estado y las instituciones privadas, de manera que la caridad y la filantropía no sean el único centro que sustenta las políticas públicas hacia las infancias en el país.

Este estudio buscó reflexionar sobre las instituciones caritativas y filantrópicas en el contexto de las instituciones que buscan proteger a las infancias vulneradas en sus derechos. Al ser una investigación de carácter historiográfico, una de sus limitaciones es la escasez de documentación disponible para consulta pública, proporcionada por las instituciones privadas que han participado, tradicional y prominentemente, en el sistema de protección de niños, niñas y adolescentes. Poder acceder a sus lineamientos, datos y políticas permitiría comprender, con mayor profundidad, en qué medida las instituciones confesionales de inspiración cristiana han incidido en las acciones hacia la población vulnerable en Chile.

Por tanto, consideramos que el tema de la caridad y su vínculo con el Estado chileno tiene ramificaciones más profundas que deben ser abordadas en futuras investigaciones.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Álvarez, Jorge. “La Experiencia Neoliberal En La Atención de Niños y Niñas En Riesgo Social: 1980-1990.” In *Infancia En Riesgo Social y Políticas Sociales En Chile: Desarrollo y Perspectivas Del Servicio Nacional de Menores y Su Relación Con Las Políticas Sociales, La Sociedad Civil y El Marco Jurídico*, edited by Francisco Pilotti, 1–34. Montevideo: Instituto Interamericano del Niño (IIN), 1994.
- Anchústegui Igartua, Esteban. “La Fraternidad y La Doctrina Social de La Iglesia: Persona, Caridad y Justicia Social.” *Cauriensia* 14 (2019): 151–88. <https://doi.org/10.17398/2340-4256.14.151>.
- Badiou, Alain. *San Pablo: La Fundación Del Universalismo*. Barcelona: Anthropos, 1999.

- Carmagnani, Marcello. *Estado y Sociedad En América Latina, 1850-1930*. Barcelona: Crítica, 1983.
- Castiglioni, Rossana. “Determinants of Policy Change in Latin America: A Comparison of Social Security Reform in Chile and Uruguay (1973–2000).” *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 20, no. 2 (March 2018): 176–92. <https://doi.org/10.1080/13876988.2016.1227526>.
- Castillo-Gallardo, Patricia, Alejandra Gonzalez-Celis, and Viviana Rivas-Naranjo. “The Crisis of Subsidiarity in the National Service for Minors: Chile (1994-2021).” *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud* 20, no. 2 (2022): 1–22. <https://doi.org/10.11600/rllcsnj.20.2.4932>.
- Centeno, Miguel Angel. “La Sociedad Disciplinaria En América Latina.” *Este País*, August 1998. [https://archivo.estepais.com/inicio/historicos/89/1\\_propuesta\\_america\\_centeno.pdf](https://archivo.estepais.com/inicio/historicos/89/1_propuesta_america_centeno.pdf).
- Cortés, Roberto. “Notas de Investigación Para Una Posible Historia de SENAME y su Releación Con La Dictadura Militar Chilena, 1979-1989.” In *Dossier N° 1: Infancia y Política*, edited by Camilo Morales, Infancia y., 43–61. Santiago [de Chile]: FACSO, 2021.
- Cristi, Renato. *El Pensamiento Político de Jaime Guzmán: Autoridad y Libertad*. Santiago: LOM Ediciones, 2000.
- Delgado, Juan Antonio. “El Valor Teológico de Lo Biográfico. La Vida de José María de Llanos, Una Biografía Pastoral y Espiritual.” *Cauriensia* 16 (2021): 333–54. <https://doi.org/10.17398/2340-4256.16.333>.
- Delgado, Manuel. “La Infancia Abandonada En Chile. 1770-1930.” *Revista de Historia Social y de Las Mentalidades* 5, no. 5 (2001): 101–26.
- Foucault, Michel. *Nacimiento de La Biopolítica*. Mexico D.F: Fondo de cultura económica, 1978.
- Geremek, Bronislaw. *La Piedad y La Horca*. Madrid: Alianza Editorial, 1986.
- Goldaracena, Juan Carlos Arboleda. “La Caridad En La Historia Del Cristianismo: Algunas Manifestaciones En La Andalucía Bajomedieval.” *Medievalista Online*, no. 14 (2013). <https://doi.org/10.4000/medievalista.356>.
- Grez, Sergio. “Estudio Crítico: ‘Cuestión Social’ En Chile. Ideas y Debates Precursores (1804-1902).” In *La “Cuestión Social” En Chile. Ideas y Debates Precursores (1804-1902)*, edited by Sergio Grez, DIBAM., VII:1–50. Santiago: Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos, 1995.
- Guzmán, Patricio. *En Nombre de Dios*, 1987. <https://cinechile.cl/pelicula/en-nombre-de-dios/>.
- Harvey, David. *Breve Historia Del Neoliberalismo*. Madrid: Akal, 2005.
- Illanes, María Angélica. *Cuerpo y Sangre de La Política. La Construcción Histórica de La Visitadoras Sociales (1887-1940)*. Santiago : LOM, 2000.

- Illanes, María Angélica. *Historia Social de La Salud Pública, Chile 1880-1973*. Edited by Angelica Illanes. Segunda ed. Santiago [de Chile]: Ministerio de Salud, 2010.
- Koester, Helmut. *Ancient Christian Gospels: Their History and Development*. Philadelphia: SCM Press, 1990.
- León León, Marco. “Encierro y Corrección. La Configuración de Un Sistema de Prisiones En Chile. 1800-1911.” Pontificia Universidad Católica de Chile, 2001.
- León León, Marco. “Encierro Y Corrección. La Configuración De Un Sistema De Prisiones En Chile 1800-1911.” Pontificia Universidad Católica de Chile, 2001.
- Llanos Reyes, Claudio. “Do Experimento Socialista à Experiência Neoliberal. Reflexões Históricas Sobre o Chile Atual.” *Estudos Ibero-Americanos*, 2015. <https://doi.org/10.15448/1980-864x.2014.2.19417>.
- Milanich, Nara. *Children of Fate. Childhood, Class, and the State in Chile 1850-1930*. Duke Unive. London, 2009.
- Milanich, Nara. “Los Hijos de La Providencia: El Abandono Como Circulación En El Chile Decimonónico.” *Revista de Historia Social y de Las Mentalidades* 16, no. 3 (2011): 315–29.
- Morales, Camilo. “El Gobierno de La Infancia: Análisis Sistemático Sobre El Estudio de Las Políticas Públicas Dirigidas a La Niñez Bajo Protección Del Estado.” *Estudios de Políticas Públicas* 8, no. 1 (December 2022): 134–53. <https://doi.org/10.5354/0719-6296.2022.67000>.
- Novoa, María. “La Protección de La Infancia En América: Alcances de Una Problematicación Histórica.” In *Quintas Jornadas de Estudios Sobre La Infancia. Experiencias, Políticas y Desigualdades*. Buenos Aires, 2018.
- Ortega Martínez, Luis. “La Política, Las Finanzas Públicas y La Construcción Territorial: Chile 1830-1887. Ensayo de Interpretación.” *Universum (Talca)* 25, no. 1 (2010): 140–50. <https://doi.org/10.4067/S0718-2376201000010 0010>.
- Pagels, Eliane. *From Jesus to Christ: The First Christians*. Frontline, 2019.
- Peña, Patricia. “La Casa de Corrección de Mujeres.” In *Mujeres Ausentes, Miradas Presentes*, edited by Patricia Peña and Paulina Zamorano, 83–109. Santiago: LOM, 2000.
- Pilotti, Francisco. “Crisis y Perspectivas Del Sistema de Bienestar Infantil En América Latina.” In *Infancia En Riesgo Social y Políticas Sociales En Chile*, edited by Francisco Pilotti, 15–30. Instituto Interamericano del Niño (IIN), 1994.
- Ponce de León Atria, Macarena. “La Reforma de La Caridad Ilustrada: Del Socorro Intramuros Al Socorro Extramuros. Práctica de Caridad En Santiago, 1830-1880.” puc, 2007.
- Ponce de León, Macarena. “Orígenes de La Donación En Chile: Caridad Privada y Beneficencia Pública, 1830-1920.” In *Filantropía y Donaciones En Chile*, edited by Elena Cruz Turell, Corporació., 33–73. Santiago [de Chile]: Corporación Patrimonio Cultural de Chile, 2017.

- Rojas Novoa, Soledad. "Entre Progreso y Desarrollo. La Protección de La Infancia En El Imaginario Interamericano Del Siglo XX." *RUNA, Archivo Para Las Ciencias Del Hombre* 40, no. 2 (2019): 221–38. <https://doi.org/10.34096/runa.v40i2.6034>.
- Sánchez Juárez, Cecilia Guadalupe Sabido, and Élica María Tedesco. "Pobreza, Trabajo y Comunidad En Vasco de Quiroga." *Cauriensia* 15 (2020): 63–86. <https://doi.org/10.17398/2340-4256.15.63>.
- Serrano, Sol. *Virgenes Viajeras. Diarios de Religiosas Francesas En Su Ruta a Chile, 1837-1874*. Edited by Sol Serrano. *Historia (Santiago)*. Santiago: Instituto de Historia. Pontificia Universidad Católica de Chile, 2000. <https://doi.org/10.4067/S0717-71942002003500020>.
- Sofía, Correa. "Algunos Antecedents Historicos Del Proyecto Neoliberal En Chile (1955-1958)." *Opciones* N°6 (1985): 106–46.
- Torres, Osvaldo. *El Niño Abandonado En Chile: La Herencia Del Régimen Militar*. Santiago: Radda Barnen, 1990. <https://libros.uchile.cl/index.php/sisib/catalog/book/364>.
- Velásquez, Bayron. "Entre fugas y motines. El papel de la infancia institucionalizada en el debate sobre la política de protección infanto-juvenil de la dictadura. Chile, 1988-1992". *Tiempo histórico* 21 (2020): 123-140, doi: <https://dx.doi.org/10.25074/th.v0i21.1914>.
- Vetö, Silvana, and Nelson Beyer. "Prácticas Psicológicas Antes de La Psicología Académica: La Casade Menores de Santiago, 1929-1942." *Historia* 396 10 (2020): 129–58.
- Yañez, Juan. "¿El Estado versus La Familia?" *Historia* 396 6, no. 2 (December 2016): 431–63.

Roberto Cortés Cancino  
 Centro de Investigación Institucional  
 Universidad Bernardo O'Higgins  
 Av. Viel 1497  
 Santiago (Chile)  
<https://orcid.org/0000-0001-9654-8609>

Macarena Dehnhardt Amengual  
 Centro de Investigación Institucional  
 Universidad Bernardo O'Higgins  
 Av. Viel 1497  
 Santiago (Chile)  
<https://orcid.org/0000-0002-4866-5293>