

DOCUMENTOS DE TRABAJO IELAT

Nº 112
Julio 2018

**Las bases del diseño del Estado de Bienestar chileno
y las estrategias de integración panamericana
en el periodo 1929-1949**



Patio de Santo Tomás, Universidad de Alcalá

**Felipe Orellana
Pérez**

**Instituto Universitario de Investigación en Estudios Latinoamericanos –
Universidad de Alcalá**





Universidad
de Alcalá

INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN
EN ESTUDIOS LATINOAMERICANOS ·IELAT·

DOCUMENTOS DE TRABAJO IELAT

N° 112 – Julio 2018

**Las bases del diseño del Estado de Bienestar
chileno y las estrategias de integración
panamericana en el periodo 1929-1949**

Felipe Orellana Pérez

Estos documentos de trabajo del IELAT están pensados para que tengan la mayor difusión posible y que, de esa forma, contribuyan al conocimiento y al intercambio de ideas. Se autoriza, por tanto, su reproducción, siempre que se cite la fuente y se realice sin ánimo de lucro. Los trabajos son responsabilidad de los autores y su contenido no representa necesariamente la opinión del IELAT. Están disponibles en la siguiente dirección: [Http://www.ielat.com](http://www.ielat.com)

Instituto Universitario de Investigación en Estudios Latinoamericanos
Universidad de Alcalá
C/ Trinidad 1
Edificio Trinitarios
28801 Alcalá de Henares – Madrid
www.ielat.com
ielat@uah.es
+34 91 885 25 75

Presidencia de Honor:
Juan Ramón de la Fuente

Dirección:
Pedro Pérez Herrero

Coordinación editorial:
Iván González Sarro

Equipo de edición:
Janete Abrao
Aitor Díaz-Maroto Isidro
Rodrigo Escribano Roca
Gonzalo Andrés García Fernández
Yurena González Ayuso
Carlos Martínez Sánchez
Ailen Mendoza Martínez
David Montero Pérez
Rogelio Núñez Castellano
Felipe Orellana
Eva Sanz Jara
Mirka Torres
Rebeca Viñuela Pérez

Consultar normas de edición en el siguiente enlace:
<http://www.ielat.com/inicio/index.php/publicaciones/documentos-de-trabajo-blog>

DERECHOS RESERVADOS CONFORME A LA LEY
Impreso y hecho en España
Printed and made in Spain
ISSN: 1989-8819

Consejo Editorial

UAH

Diego Azqueta
Concepción Carrasco
Isabel Garrido
Carlos Jiménez Piernas
Eduardo López Ahumada
Manuel Lucas Durán
Diego Luzón Peña
Adoración Pérez Troya
Miguel Rodríguez Blanco
Daniel Sotelsek Salem
José Juan Vázquez Cabrera
Isabel Wences Simón

Unión Europea

Walther Bernecker (Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg, Alemania)
José Esteban Castro (Universidad de Newcastle, Reino Unido)
Sergio Costa (Instituto de Estudios Latinoamericanos, Universidad Libre de Berlín, Alemania)
Olivier Dabène (Instituto de Estudios Políticos de París (Sciences Política), Francia)
Timothy Power (Universidad de Oxford, Reino Unido)
Alejandro Quiroga (Universidad de Newcastle, Reino Unido)

América Latina y EEUU

Fabián Almonacid (Universidad Austral, Chile)
Eduardo Cavieres (Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Chile)
Francisco Cueto (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales –FLACSO-, República Dominicana)
Pablo Gerchunoff (Universidad Torcuato Di Tella, Argentina)
Christine Hünefeldt (Universidad de California San Diego, Estados Unidos)
José Luis Machinea (Universidad Torcuato Di Tella, Argentina)
Armando Martínez Garnica (Universidad Industrial de Santander, Bucaramanga, Colombia)
Carlos Marichal (El Colegio de México, México)
Marcos Neder (Trench, Rossi e Watanabe Advogados Sao Paulo, Brasil)
Inmaculada Simón Ruiz (Universidad Autónoma de Chile, Chile)
Peter Smith (Universidad de California, San Diego, EEUU)
María Eugenia Romero (Universidad Autónoma de México, México D. F.)
Lorena Vásquez (Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano, Colombia)
Guido Zack (Instituto Interdisciplinario de Economía Política, Univ. de Buenos Aires y CONICET, Argentina)

Las bases del diseño del Estado de Bienestar chileno y las estrategias de integración panamericana en el periodo 1929-1949¹

Felipe Orellana Pérez²
IELAT

Resumen

En la presente investigación, se analizan las bases teóricas y el contexto político, económico y social que influyó en el diseño e implementación del Estado de Bienestar en Chile. Se identifican las instituciones estatales, movimientos sociales y gremiales y funcionarios públicos que otorgaron una particular dirección al desarrollo del sistema de Seguridad Social. Situando a Chile en un contexto continental americano, se relaciona el desenvolvimiento de la política interna con respecto a los procesos de integración regional, con especial énfasis en los instrumentos jurídicos internacionales que ayudaron a dar forma a la protección de los derechos de los trabajadores en América Latina. Por último, se pondera el desarrollo efectivo de las medidas tendientes a la construcción de un Estado de Bienestar, concluyéndose que este tuvo un desarrollo truncado, lo cual, sin embargo, permitió por sí mismo un gran avance en las políticas de protección social durante la primera mitad del siglo XX.

Palabras clave: Chile, Seguridad Social, Estado Benefactor, Políticas Públicas.

Abstract

In this investigation, we analyze the theoretical bases and the political, economic and social context that influenced the design and implementation of the Welfare State in

¹ Esta investigación es una adaptación de algunos apartados de la tesis de Magíster del autor, titulada “Sistema de Previsión Social en Chile en el periodo 1924-1952. Una aproximación teórica a la concepción del Estado de Bienestar. Antecedentes y Desarrollo”, dirigida por el Dr. Eduardo Cavieres Figueroa, docente de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso y del Instituto Universitario de Investigación en Estudios Latinoamericanos (IELAT).

² Investigador en formación del programa de doctorado “América Latina y la Unión Europea en el Contexto Internacional” del Instituto Universitario de Investigación en Estudios Latinoamericanos” (IELAT), de la Universidad de Alcalá. Licenciado en Historia con mención en Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso y Magíster en Historia por la misma casa de estudios. Ponente en diversos Congresos nacionales e internacionales relacionados con la línea de Historia Económica y Social. Líneas de investigación: Mutualidad y organización gremial en el siglo XIX, diseño e implementación de la Seguridad Social en el mundo Iberoamericano, desarrollo institucional y normativo en el Estado de Bienestar. Correo electrónico: felipe.orellana@edu.uah.es



Chile. State institutions, social and professional movements and public officials that gave a particular direction to the development of the Social Security system are identified. Placing Chile in a continental American context, the development of domestic politics are related to the processes of regional integration, with special emphasis on the international legal instruments that helped to shape the protection of workers' rights in Latin America. Finally, the effective development of the measures tending towards the construction of a Welfare State is considered, concluding that this had a truncated development, which, however, allowed by itself a great advance in the social protection policies during the first half of the twentieth century.

Keywords: Chile, Social Security, Welfare State, Public Policies.

Introducción

Durante el siglo XIX, la Seguridad Social en Chile tiene solo tímidos avances, ya que, según el ideario económico del liberalismo era tarea excesiva y contraria a la labor estatal el ocuparse de asuntos como el mantenimiento de los desempleados y sus familias o de aquellos que habían sufrido accidentes en el desempeño de su oficio.

A partir del primer gobierno de Arturo Alessandri Palma (1920-1924; 1925) se observó una creciente expansión de la influencia del Estado sobre las condiciones de vida de una parte importante de la población, pero cuya mejora no sería efectiva hasta la década siguiente. Es precisamente este intento de influir en las condiciones materiales de la población mediante la acción concertada de las instituciones del Estado lo que identificamos con el intento de construcción del Estado de Bienestar en Chile, entre 1938 y 1970.

Este intento se ve limitado desde un comienzo, ya sea por la férrea oposición de las elites políticas y económicas tradicionales -como en el caso de la Asociación del Trabajo de Chile-, como por el rechazo que los proyectos de seguridad social generaron en el propio movimiento obrero. Si bien, finalmente en Chile no puede hablarse de la existencia de un Estado de Bienestar en un sentido estricto, las discusiones políticas y sociales relacionadas con su diseño y las vicisitudes relativas a su implementación, permitieron llevar a cabo una serie de importantes cambios en la calidad de vida de la población nacional.

El diseño del sistema de previsión social se constituyó como uno de los pilares fundamentales de dicho proyecto. Entendido este como una forma de corregir los excesos del capitalismo en cuanto sistema, la mejora en las condiciones de vida de la población serviría como cortafuego frente a los peligros de una revolución, la cual hasta antes de la revolución rusa de 1917, era para las elites algo imposible³. Vista la experiencia internacional y los peligros que conllevaba un recrudecimiento en los conflictos sociales, la oligarquía y algunos grupos de las capas medias de la población – como los militares y médicos- optan por un proyecto destinado a bloquear la creciente

³ Llanos, Claudio, *Una breve sonrisa del capitalismo. Elementos histórico-políticos del Estado de Bienestar británico y alemán*, Valparaíso, Ediciones Universitarias de Valparaíso, 2015, pp. 23-24.

polarización política de la sociedad, adelantándose a la posibilidad –ya no considerada imposible- de una ruptura violenta⁴.

Esta génesis conflictiva -y muchas veces contradictoria- del sistema de protección de la salud en Chile, y de forma específica la previsión social, marcará la pauta para los debates posteriores, en que entraran en conflicto las visiones aun cercanas al liberalismo económico profundamente individualista del siglo XIX, las propuestas del comunismo y el socialismo y el acercamiento conceptual cristiano a la “cuestión social” encarnado en las propuestas de la Doctrina Social de la Iglesia. Esta convergencia de ideales sociales, políticos y económicos y las resistencias y rechazos dentro de la misma sociedad, permite explicar la peculiar conformación y deficiencias del sistema de previsión social desarrollado en Chile a partir de la década de 1920, el cual alcanzó su plenitud solo a partir de los gobiernos radicales de Pedro Aguirre Cerda, Juan Antonio Ríos y Gabriel González Videla.

La presentación de los problemas antes mencionados lo haremos en diez apartados en los cuales abordaremos el análisis de los efectos de la Gran Depresión en las políticas públicas chilenas de la década de 1930; las críticas al modelo, desde diferentes sectores; la resistencia del movimiento obrero y la agitación social derivadas de la aplicación de diferentes medidas benefactoras; la codificación de la “legislación social” dentro del proceso de tecnificación de la misma; los acontecimientos políticos del segundo gobierno de Alessandri y su influencia en la aplicación de las reformas a la Seguridad Social; el crucial ministerio de Eduardo Cruz-Coke Lassabe; la unificación del movimiento obrero en el medio histórico de los Frente Populares a fines de la década de 1930; las estrategias panamericanas de cooperación en el contexto de la Segunda Guerra Mundial y el colapso entre la cooperación de los trabajadores con las políticas del Frente Popular a partir de 1945.

1. Los efectos de la crisis de 1929 y la dicotomía eficiencia-legitimidad

Desde 1924, médicos chilenos eran enviados a EE.UU a perfeccionarse y titularse de “médicos sanitarios”, especialistas en salud pública, para ocuparse en las

⁴ Massardo Blanco, Jaime, “Extensión del Estado en la Sociedad Civil y Protección Social de la Salud (1865-1924)”, en Urriola Urbina, Rafael; Massardo Blanco, Jaime; Molina Bustos, Carlos y Monasterio Irazoque, Hernán, *Historia de la Protección Social de la Salud en Chile*, Santiago, LOM/FONASA, 2009, p. 47.

reparticiones del flamante Ministerio de Higiene, Asistencia y Previsión Social⁵. Al alero de la Oficina Sanitaria Panamericana, fundada en 1902 como Oficina Sanitaria Internacional, los estados latinoamericanos y EE.UU se reunían para buscar unos fines eclécticos, que iban desde la mantención de la paz y el repudio a toda forma de conflicto armado –como claro resabio de Versalles- hasta la utopía científicista de investigación y progresos ilimitados en pos de la felicidad de los pueblos americanos⁶.

La influencia internacional en materia sanitaria, si bien presente durante las primeras décadas del siglo XX, se “oficializó” en 1924, adquiriendo Chile ciertas obligaciones y compromisos en función del Código Sanitario Panamericano aprobado ese mismo año en la Séptima Conferencia Sanitaria efectuada en La Habana, Cuba. El representante chileno fue el Dr. Carlos Graf, quien haciendo eco del discurso racial en boga afirmaba:

"(...) como hermanas todas, en el mundo de Colón, nos reunimos una vez más sus delegados, anhelando el progreso y la posible perfección de sus instituciones sanitarias, avanzando nuevos pasos que serán firmes y seguros, dado el espíritu que nos alienta, para mantener la salud, el bienestar y desarrollo correcto de nuestras razas (...)”⁷.

La caída bursátil en 1929, que llevaría rápidamente a la falta de liquidez y la consecuente crisis bancaria, reconfiguró en cierta medida la estructura del sistema económico internacional y podría en jaque toda la organización política y social en gran parte de Latinoamérica. La Gran Depresión y las transformaciones del sistema monetario a nivel global crearon nuevas expectativas sociales y gubernamentales para las economías de los países menos desarrollados⁸. Esta efervescencia de posibilidades se dio con particular fuerza Chile, a pesar de no haber sido una experiencia duradera. La fugacidad de la “República Socialista” de 1932 no disminuye la gravitación que la crisis y sus consecuencias en la calidad de vida de la población representaron para un país mono-exportador que había pasado gran parte de la década al borde la crisis social.

⁵ “La sanidad y la beneficencia en Chile”, *Boletín de la Oficina Sanitaria Panamericana*, año 8, n° 7, julio de 1929, pp. 647-648.

⁶ *Actas de la Séptima Conferencia Sanitaria Panamericana de las Repúblicas Americanas [1924]*, Washington D.C, Oficina Sanitaria Panamericana, 1925, pp. 37-28.

⁷ Delgado García, Gregorio; Estrella, Eduardo y Navarro, Judith, *El Código Sanitario Panamericano. Hacia una política de salud continental*, Washington D.C, Organización Panamericana de la Salud, 1999, p.9.

⁸ Cavieres, Eduardo, “La idea de Estado de Bienestar como experiencia de pasado y proyecto de futuro. Beveridge y Eucken en perspectiva”, en Llanos, *Una breve sonrisa del capitalismo*, p. 10.

Los modelos y respuestas a las crisis internas y externas que vivía el país se buscaban principalmente en EE.UU y Europa; ya fuese por la efervescencia producida al terminar la Primera Guerra Mundial, o la constatación de la clara superioridad técnica de los países del así llamado Primer Mundo o, meramente, por la continuidad de una tradición de imitación de las naciones más desarrolladas. El propio Alessandri había dado cuenta de una fe ciega –al menos a nivel discursivo- en las bondades del nuevo orden mundial emanado de Versalles y las posibilidades niveladoras de la legislación en materia social.

No obstante, el terreno para la devastación económica de la Gran Depresión se había estado preparando de forma inconsciente desde antes de la década de 1920, pero se acentuó en esta debido a la crisis de la industria salitrera que siguió a la Primera Guerra Mundial. Como lo ha planteado Paul W. Drake, las pérdidas que sufrió dicha industria posteriormente a 1918, llevó a los empresarios a solicitar grandes prestamos al gobierno, lo cual aumentó el suministro de dinero, pavimentando el camino para políticas inflacionarias en tiempos de baja demanda salitrera⁹. La sobre emisión monetaria y las artificiosas medidas para intentar controlar la moneda, se convirtieron a la vez que, en una costumbre, en un fracaso rotundo.

A lo anterior se sumó, entre otros factores, el propio colapso estadounidense, dejándose sentir con especial fuerza en países que, como el caso chileno, habían adoptado como una verdadera “tradición” el uso de políticas cambiarias negligentes para satisfacer el gasto público, ampliando la emisión de dinero antes que una reestructuración de un sistema tributario que favorecía ampliamente a los más acaudalados¹⁰.

El mismo éxito de Chile en su integración al sistema económico internacional, en lo que el ya clásico Estudio Económico de América Latina -realizado por la CEPAL en 1949- calificó como la presencia de las “ventajas de la división internacional del trabajo”, fue lo que agravó de forma significativa la crisis¹¹. Lo anterior debido, precisamente, a que dicha “integración” implicaba en aquella época una fuerte

⁹ Drake, Paul W., “La misión Kemmerer a Chile: consejeros norteamericanos, estabilización y endeudamiento, 1925-1932”, *Cuadernos de Historia*, nº4, julio 1984, p. 36.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ CEPAL, *Estudio Económico de América Latina 1949*, Nueva York, Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos, 1951, p. 276.

dependencia de las economías del así llamado primer mundo industrializado, especialmente de Estado Unidos.

Siguiendo en este punto la perspectiva estructuralista de Celso Furtado, la crisis alcanzó en América Latina una profundidad ni siquiera vista en el país del norte, debido a que todo el sector que podría considerarse “moderno” en las economías latinoamericanas estaba ligado al comercio exterior; de forma que durante toda la década de 1930 la capacidad para invertir se vio críticamente reducida, como reflejo principalmente del deterioro de los términos de intercambio¹².

La forma aparentemente idealista en que las elites políticas habían abrazado el liberalismo económico de fines del siglo XIX las llevó a una confianza que podríamos calificar de exacerbada en las bondades del sistema, las cuales, si bien se podían ajustar a las realidades de las naciones industrializadas y altamente urbanizadas del hemisferio norte, no lo eran en la misma medida para los países agrícolas, atrasados materialmente y con resabios sociales coloniales de Latinoamérica. La crisis de 1929 fue quizás el duro, pero necesario, despertar a esta realidad, frente a la cual los antiguos métodos de hacer política tendieron a estancarse y colapsar.

En el cuadro n° 3, elaborado en el citado estudio de la CEPAL, se ven respaldadas las propuestas de Cardoso, en cuanto no sólo disminuyó dramáticamente el volumen físico de importación, sino que también los propios términos de intercambio cayeron a la mitad en 1933. Siendo un país mono-exportador dependiente en grado sumo de las variaciones de los precios en los mercados internacionales, la capacidad de importación –de compra a nivel mundial- cayó igualmente a cerca de un 20% en el peor momento de la crisis, dando cuenta, precisamente, de la dependencia económica chilena.

Los efectos de la crisis, que se habían dejado sentir en 1929, alcanzaron su punto culmine en 1932, desembocando un año antes en la renuncia del entonces Presidente Carlos Ibáñez del Campo, producto del descontento social y la debacle económica. No solo las exportaciones de salitre y cobre se redujeron a un mínimo histórico, sino que incluso la producción agrícola sufrió una seria caída, debido a la falta de demanda de los mercados internacionales. Esta bajó casi a la mitad de lo producido en el periodo

¹² Furtado, Celso, *La economía latinoamericana desde la Conquista Ibérica hasta la Revolución Cubana*, Santiago, Editorial Universitaria, 1969, p. 59.

anterior, con 9.125 quintales de trigo en 1929-1930 versus 5.767 en 1930-1931 y un leve repunte de 6.197 para el periodo 1931-1932¹³; otro tanto sucedió con la producción de avena, cayendo desde los 1.510 quintales en 1929-1930 a 322 en 1931-1932¹⁴.

Cuadro n° 3: deterioro y recuperación del sector exportador nacional entre 1925 y 1937.

	<i>Índice vol. Físico</i>		<i>Índice precios</i>		Términos de intercambio	Capacidad para importar
	Export.	Import.	Export.	Import.		
1925	75,1	161,4	286,6	170,4	168,2	126,3
1926	67,7	218,8	264,8	133,7	198,1	134,1
1927	82,5	152,6	244,2	159,5	153,1	126,3
1928	97,6	162,2	236,5	166,6	141,9	138,5
1929	104,2	206,1	226,5	179,1	126,5	131,8
1930	67,6	190	222,8	168,8	132	89,2
1931	62,9	100,2	167,8	159,8	105	66
1932	29,8	35,9	121,7	135,4	89,9	26,8
1933	42,8	39,1	85	106,3	80	34,2
1934	68,2	53,4	76,4	92,4	82,7	56,4
1935	69,8	78,4	76,7	87,2	87,9	61,3
1936	68,6	88,9	86,4	89,9	96,1	65,9
1937	100	100	100	100	100	100

Fuente: CEPAL, *Estudio Económico de América Latina 1949*, pp. 284-285¹⁵.

A la baja producción se sumaba el aumento exponencial de la deuda pública, tanto externa como interna, dificultando, a su vez, la compensación de la negativa balanza de pagos en comercio exterior. Según las cifras del Banco Central, el estado de la deuda a fines de junio de 1931, a la renuncia de Ibáñez, era de \$ 2.432.408.877 pesos en deuda externa directa, cuyos servicios de intereses y amortización se encontraban directamente

¹³ League of Nations, *Statistical Year-Book of the League of Nations 1931/1932*, Geneva, Series of League of Nations Publications, 1932, p. 86.

¹⁴ *Ibidem*, p. 92.

¹⁵ En la tabla n° 4, elaborada por la CEPAL, se utiliza como valor de comparación aquel de 1937 para todos los factores analizados, es decir, como un 100. Respecto a ese año se establecen las variaciones de los años anteriores.

a cargo del Estado; 1.105.795.473 pesos en deuda externa indirecta, cuyos servicios de intereses y amortización se encontraban a cargo de las municipalidades, Ferrocarriles del Estado y la Caja de Crédito Hipotecario, con garantía estatal, dando un total de \$ 3.609.379.725 pesos para la deuda externa consolidada¹⁶.

A lo anterior había que agregar las obligaciones que había contraído el Estado en forma de anticipos a los préstamos autorizados, por un monto de \$ 325.952.300 pesos; iguales obligaciones, pero contraídas por otras entidades, contando o no con garantía estatal, por un total de \$ 29.438.000 pesos; una deuda fiscal en divisas extranjeras por concepto de pagarés descontables de tesorería por \$ 38.054.100, pesos dando un total de \$393.444.400 pesos en deuda externa no consolidada. Finalmente, existía una deuda pública interna de \$ 634.517.609 pesos. Todo aquello dejaba al Estado de Chile con una deuda de \$ 4.718.341.734 pesos¹⁷.

La debilidad de la economía chilena estaba dada por la incapacidad de generar un mercado interno para los bienes de exportación que transaba en los mercados mundiales, además del hecho de importar grandes cantidades de capital en forma de deuda externa¹⁸. El descalabro producido por la Gran Depresión gatilló una serie de respuestas políticas, las cuales se vieron reforzadas por el clima de incertidumbre y conflicto social que se arrastraba desde 1925. Estas respuestas podemos analizarlas en torno a 3 conceptos propuestos por Claus Offe para el estudio del Estado de Bienestar moderno, pero que nosotros hemos extrapolado para la caracterización del medio histórico chileno en que se gestaron sus antecedentes: ingobernabilidad, eficiencia y legitimidad.

Eficiencia y legitimidad, constituirían una relación en aparente dicotomía, en contradicción dentro las democracias liberales como la chilena de los años 20, sin embargo, estas podrían alcanzar un punto de equilibrio solo ante el cumplimiento de dos condiciones: a) si la aceptación de las reglas legitimadoras de los regímenes democráticos y constitucionales es reforzada por los resultados materiales de las políticas gubernamentales y b) si estas políticas son “eficientes” en proveer, restaurar y

¹⁶ Banco Central de Chile, *Sexta Memoria Anual presentada a la Superintendencia de Bancos. Año 1931*, Santiago, Balcells & Co., 1932, p.15.

¹⁷ *Ibidem*, p. 16.

¹⁸ Marfán, Manuel, “Políticas reactivadoras y recesión externa: Chile 1929-1938”, en Muñoz, Oscar (editor), *Perspectivas históricas de la economía chilena: del siglo XIX a la crisis del 30*, Colección de Estudios CIDEPLAN, n° 12, marzo de 1984, p. 93.

mantener relaciones de mercancías satisfactoriamente, para todos los ciudadanos y para la totalidad de sus necesidades¹⁹.

El Estado dejó de ser percibido como exitoso en cuanto a los resultados de las políticas materiales, y a estas como eficientes para proveer de productos, claramente desde 1930, pero podríamos extender aquello hasta 1920, si consideramos las expectativas materiales de mejoramiento de la calidad de vida que se desprendían de las demandas de obreros y empleados y que encontraban respuesta –en abundancia- en las propuestas de la primera candidatura presidencial de Arturo Alessandri Palma.

En otras palabras, al dejar de ser un Estado eficiente, la legitimidad de este se habría visto en entredicho, generando un curioso problema para toda la década siguiente hasta que llegara al poder –paradójicamente- Alessandri en 1932. Este problema consistía en la apropiación del discurso fiscalizador, desde una perspectiva que podríamos denominar como de “teoría de crisis”, primero por la oposición al primer gobierno de Alessandri, luego los partidos políticos de la elite dejados fuera por Ibáñez, a continuación, los propios sectores ibañistas y, finalmente, por los socialistas partidarios de Dávila expulsados del poder en septiembre de 1932. Cada uno de ellos, a su turno, reclamaba la ineficiencia e ilegitimidad del gobierno de turno –especialmente en 1931 y 1932- a la vez que exponiendo los motivos por los cuales la verdadera legitimidad recaía en ellos (voluntad popular, interés de la nación, salvación del pueblo y tantos otros)²⁰.

La resistencia al primer gobierno de Alessandri se basaba en gran medida en la supuesta ingobernabilidad del país bajo su administración –postura promovida desde la oposición-. En relación con lo anterior, es necesario destacar la mayor competitividad de los partidos políticos, debida tanto a la ampliación del universo de votantes como a la

¹⁹ Offe, Claus, *Contradictions of the Welfare State*, London, Hutchinson, 1984, p. 132. La “contradicción” en el planteamiento de Offe corresponde, en su nivel más básico y general, a “(...) la tendencia inherente a un modo de producción específico de destruir las mismas precondiciones de las que depende su sobrevivencia. Las contradicciones se vuelven manifiestas en las situaciones donde, en otras palabras, ocurre una colisión entre las precondiciones constituyentes y los resultados de un modo de producción específico, o donde lo necesario se vuelve imposible y lo imposible se vuelve necesario” (p.132).

²⁰ Offe, al hablar de “Teoría de crisis”, se refiere al método o herramienta empleada tanto por la izquierda como por la derecha política para desacreditar al contrario –usualmente cuando aquel está en el poder- presentando respuestas para dos cuestiones fundamentales: en primer lugar, el por qué en sociedades de capitalismo avanzado siempre parece reemerger la cuestión de la incapacidad del Estado de Bienestar de compensar expectativas con posibilidades reales; en segundo lugar, sobre la justificación de la expectativa en las estrategias de mejora individuales propuestas por el Estado (*Ibidem*, pp. 74-75).

masificación comunicacional de las campañas políticas a partir de 1920, había generado en un sector importante de la población aquello que Schumacher denominó el “falso apocalipsis de la burguesía”²¹. Esta creencia era capitalizada sobre todo por el Partido Conservador, que veía en el proyecto de Código del Trabajo –aprobado de forma separada en 1924 como “leyes sociales”- una merma para la actividad económica, sobre todo en la gran minería, la industria y la agricultura, los 3 pilares en que se basaba la Asociación del Trabajo de Chile.

2. Críticas al modelo económico desde los sectores ibañistas.

Una de las respuestas que se generaron frente a la crisis fue la del incipiente movimiento nacionalista, ferviente partidario de la primera presidencia de Ibáñez, que desconfiaba de la elite política tradicional y propugnaba una política económica corporativista. La voz más autorizada del movimiento fue la de Carlos Keller, quien planteaba en 1931 que la crisis había sido causada, precisamente, por la dependencia del país hacia la exportación minera y la falta de previsión del gobierno revolucionario –de Ibáñez del Campo- acerca de las implicancias del gasto descontrolado en obras públicas, lo cual simplemente habría aumentado la deuda fiscal hasta el colapso en 1931²².

En ese sentido, Keller, abogaba por la orientación de la política monetaria hacia la creación de capitales chilenos. Sin renegar del sistema económico en sí mismo, si rechazaba el capitalismo al que se encontraba sometido los países iberoamericanos, aconsejando que Chile debería convertirse en un productor de capital y no continuar como un mero exportador de este²³.

No obstante, esta posición nacionalista y contraria a la entrada de grandes capitales extranjeros en el país, Keller igualmente recelaba del modelo proteccionista que se había aplicado en Europa después de la Primera Guerra Mundial, y que en América Latina alcanzaría nuevas dimensiones con el modelo ISI. Justamente el Modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones era el que los diferentes gobiernos desde comienzos de la década del 30’ iban paulatinamente a aplicar, acelerándose a partir de la presidencia de Pedro Aguirre Cerda. Sin embargo, Keller advertía en una conferencia dada en la Academia de Guerra:

²¹ Schumacher J. citado por Offe, Ibid, p. 68.

²² Keller, Carlos, *La eterna crisis chilena*, Santiago, Editorial Nascimento, 1931, p. 42.

²³ Ibid, pp. 143-145.



“En Chile se nos ha presentado exactamente el mismo problema. Tenemos que pagar al extranjero una cantidad de cerca de mil millones de pesos anuales por concepto del servicio de los capitales extranjeros invertidos en nuestro país. Nos vemos, por tanto, obligados a obtener grandes saldos en nuestra balanza comercial, pues solo de esta manera conseguiremos la cancelación de estos pagos, sin endeudarnos más. Por consiguiente, nos vemos obligados a sustituir hasta donde sea posible, las importaciones por la producción nacional, estimulando simultáneamente las exportaciones”²⁴.

Esta visión nacionalista de un capitalismo competitivo, pero propio, no prosperaría, especialmente por la pérdida de influencia del movimiento nacionalsocialista después del fallido golpe de estado y la consecuente Matanza del Seguro Obrero de 1938 y, posteriormente, el descrédito total en que cayó producto de la guerra y los horrores del nazismo alemán. Sin embargo, cabe recalcar que tuvo una presencia y una particular respuesta a las causas de la crisis y las medidas tendientes a salir de ella. Interesa sobre todo como reflejo del periodo de incertidumbre en que quedó la dirección de la política y la economía nacional después de la renuncia de Ibáñez del Campo.

Este último se había hecho cargo solo parcialmente del discurso nacionalista a ultranza, centrándose antes en los aspectos económicos y prácticos que podía traer el proteccionismo de la industria y los productos nacionales, antes que, en las teorías de defensa del territorio, la raza y la cultura en boga en Europa en ese momento. Afirmaba el presidente:

“Es preciso crear un sentimiento nacionalista, aun cuando en este esfuerzo nos volvamos chauvinistas. ¡No importa! ¡Vivir con lo nuestro, usar cosas chilenas, nacionalizarnos hasta el máximo! Después de tantos años de adormecimiento colectivo, necesitamos reaccionar con violencia.”²⁵.

Las ideas corporativistas habían alcanzado cierta influencia antes de la crisis, especialmente en 1927-1928, como una respuesta al conflicto social latente del que Alessandri se había intentado hacer cargo y que aún se mantenía peligrosamente activo para las clases dirigentes –civiles o militares-. Su respuesta había sido la creación de

²⁴ Keller, Carlos, *Como salir de la crisis*, Santiago, Editorial Nascimento, 1932, pp. 11-12.

²⁵ Ibáñez del Campo, Carlos, citado en Fernandois, Joaquín, *Mundo y fin de mundo. Chile en la política mundial 1900-2004*, Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile, 2004, p. 103.

estructuras facilitadoras de la faltante armonía social, articulando una relación pacífica entre los integrantes que veía en disputa, capitalistas y trabajadores²⁶.

Este chauvinismo no fue tal, al menos en el aspecto económico ya que, si bien se incentivaba la producción nacional, el abaratamiento de sus costos de producción y la inyección de capitales por medio de la intervención estatal, todo aquello se hacía siguiendo modelos extranjeros, particularmente EE.UU y Alemania²⁷. En este tipo de medidas podemos anticipar ciertas características de lo que sería el modelo ISI en Chile, con un Estado influido por la teoría Keynesiana a la vez que consciente de la situación de dependencia económica en el escenario económico internacional.

Este intento se vio truncado por la crisis económica mundial, no obstante, en el plano normativo Ibáñez logró estructurar el heterogéneo cuerpo de leyes y decretos de todo tipo que formaban el nebuloso campo de las “leyes sociales”, algo que Alessandri nunca pudo lograr. En su mensaje presidencial de 21 de mayo de 1930, Ibáñez entregaba al país una visión sumamente optimista, desde el punto de vista financiero, acerca del funcionamiento de la Caja del Seguro Obrero. Las entradas de la Caja en 1928 habrían ascendido a \$22.872.598 pesos, aumentando en 1929 a \$96.597.180, dando como balance al 31 de diciembre de aquel año un total de \$162.629.562; en cambio, la suma destinada al pago de pensiones en 1928 habría sido de apenas \$10.254 pesos, aumentado hasta \$41.759 al año siguiente²⁸.

No obstante, aquellas eran cifras del todo engañosas, por dos motivos principales; en primer lugar, porque aún no daban cuenta del impacto que en la hacienda pública iba a tener la crisis del 29 y, en segundo, porque estas parecían artificialmente altas debido a que, a tan solo 5 años de entrada en vigor de la ley, prácticamente no existían

²⁶ Rojas Flores, Jorge, *La dictadura de Ibáñez y los sindicatos (1927-1931)*, Santiago, Dirección de Bibliotecas Archivos y Museos, 1993, p. 49.

²⁷ Bernedo, Patricio, “Prosperidad económica bajo Carlos Ibáñez del Campo, 1927-1929”, *Historia*, vol. 24, 1989, pp. 66-67. El autor se refiere específicamente al fuerte fomento agropecuario que el gobierno de Ibáñez otorgó mediante la Caja de Crédito Agrario, intervenida estatalmente, en supuesta emulación del Banco Agrícola de Estados Unidos y el Banco de Alemania.

²⁸ “La sanidad y la beneficencia en Chile”, *Boletín de la Oficina Sanitaria Panamericana*, año 9, n° 11, noviembre de 1930, p. 1285. Ibáñez menciona, asimismo, que desde los fondos de la Caja del Seguro Obrero se habrían aportado 6.000.000 de pesos para las obras de construcción y reparación de los servicios de Asistencia Social (de un presupuesto total de 35.000.000), sin embargo, en febrero de 1932, con la crisis económica en su peor momento, se promulgó la ley 5058. Esta norma establecía, en su artículo 6°, que “Los fondos que la Caja de Seguro hubiere entregado a la Beneficencia para construcciones, quedarán a beneficio de ésta, sin cargo de devolución”, dando cuenta de lo infructuosa que fue la política del gobierno de Ibáñez del Campo tendiente a paliar los efectos de la Gran Depresión mediante el estímulo de las obras públicas.

jubilados por vejez o invalidez a nivel nacional, siendo los gastos de la Caja absurdamente bajos en ese aspecto.

A fines de 1928 existían en servicio 23 pensiones de invalidez y 5 de vejez y, en 1929, 78 pensiones de invalidez y 4 de vejez, de un total de 1.000.000 de asegurados; el bajo número de pensionados de ese último año habíase debido –según el propio mensaje presidencial- a que, en 1929, 110 solicitantes del beneficio de vejez habrían optado por la devolución de una sola vez de sus fondos previsionales dado que, por el escaso tiempo de funcionamiento de la ley, de haber preferido la opción de pensiones mensuales, estas habrían sido sumamente bajas²⁹.

Sin embargo, luego de la renuncia de Ibáñez, en la breve presidencia de Juan Esteban Montero, el deterioro aparentemente irreversible de las arcas fiscales perjudicó, una vez más, a la ya alicaída seguridad social. Por medio de la ley 5005, el gobierno esperaba disminuir los gastos de mantención de la enorme burocracia estatal heredada de su predecesor, rebajando los salarios de la administración pública e, incluso, las pensiones de jubilación vigentes en ese momento en la misma proporción que los sueldos del grado equivalente (art. 2º). Junto a la ley 5053, que suprimía el Presupuesto Extraordinario que había solicitado Ibáñez como medida desesperada para disminuir las altísimas tasas de desempleo, significaban un retroceso, por lo menos de momento, en la expansión del aparato estatal y sus beneficiarios más directos, la clase media funcionaria.

Los proyectos de índole proteccionista iniciados sin éxito en la administración Ibáñez, se verían ampliadas en el programa de la República Socialista, en la cual Carlos Dávila sería perpetuador de la política ibañista. Dávila planteaba, un mes antes de la “revolución de junio”, que superadas las trabas financieras y legales, el Estado debería organizar un Banco Económico del Estado el cual, a su vez, podría financiar una Compañía Agrícola del Estado, una Compañía Minera del Estado, una Compañía Industrial del Estado, una Compañía de Transportes del Estado, una Compañía Comercial del Estado y una Compañía de Servicios de Utilidad Pública³⁰.

²⁹ *Ibidem.*

³⁰ Dávila, Carlos, *El Presidente Dávila y la Revolución de Junio*, Santiago, Editorial Sección Socialista, 1932, p. 17. El autor inclusive proponía la expropiación de grandes terrenos agrícolas para su explotación por el Estado y de yacimientos mineros, aunque estos no se encontraran subexplotados por sus dueños,

Al mismo tiempo que demandaba un rol activo del Estado en la economía, para reanimar las alicaídas finanzas públicas y evitar la crisis social, Dávila rechazaba la idea de un “Estado-beneficencia” entendido como un absurdo, aconsejando en su lugar lo que denominó “Estado-comunidad”³¹. A pesar del juego de palabras, que parecía negar la pertinencia de un Estado benefactor, muchos de los elementos mencionados por Dávila constituirán aspectos clave del proyecto de Estado de Bienestar en Chile, específicamente en cuanto a la participación estatal en el incentivo y fiscalización de la actividad económica y el papel protagónico de este en el control de desempleo, promoción de la salud pública y, en general, mejorar el bienestar material de la población en su aspecto habitacional, de salud pública y educación.

Ahora bien, a pesar de los principios esbozados en el manifiesto de mayo, una vez en el poder, la magnitud de la crisis económica requirió del gobierno socialista precisamente una acción de beneficencia a gran escala. En junio de 1932, según los datos que entregaba el propio Dávila en su discurso de 24 de julio del mismo año, había un total de aproximadamente 128.000 cesantes en toda la república, los cuales requerían, para su sustento, un mínimo de 900.000 pesos mensuales, aumentados por las nuevas autoridades revolucionarias hasta alcanzar 1.800.000 pesos³².

Todas estas medidas, menos revolucionarias de lo que se pensaba, no tuvieron efectos en prevenir una mayor desorganización política, sino que, por el contrario, parecieron acelerarla. Los terribles efectos de la crisis de 1929 pudieron ser manejados eficientemente solo a partir de 1932, con la adopción de medidas conservadoras en la económico, alejándose de la tradición de los últimos dos años. No se debió esto del todo a la acción de los políticos nacionales, sino que también a la recuperación internacional que, lenta y tímidamente, permitió recuperar el nivel de precios para los productos exportados por la industria nacional y con ello tender hacia unos niveles de intercambio más favorables.

todo ello pagadero vía bonos estatales intransferibles; asimismo, planteaba la necesidad de monopolizar todos los servicios de utilidad pública, tales como teléfonos y fuerza eléctrica y la aplicación de planes económicos anuales (Ver Ibid, pp. 18 y ss.).

³¹ Ibid, p.25.

³² Ibid, p. 63.

3. Agitación social y resistencia obrera frente a la “dictadura sanitaria”

Las acciones y medidas tomadas por los gobiernos de turno desde la renuncia de Ibáñez en 1931 habían logrado desestabilizar aún más la economía chilena, profundizando los efectos de la crisis tanto a nivel Estatal como en la ciudadanía. Dentro de las muchas deudas estatales que heredaba la administración Alessandri, se encontraban \$108.000.000 de pesos que se debían solo a las Cajas de Previsión³³. Por ende, en sus primeros años de gobierno, Alessandri debió concentrar sus esfuerzos en revertir dicha situación y devolver a Chile su capacidad de crédito internacional, a la vez que a mantener el orden interno resguardado frente a las numerosas tentativas revolucionarias que aun persistían.

Sin embargo, esto significó un alejamiento profundo y definitivo de los mismos sectores obreros que lo habían apoyado en su victoria de 1920, quienes se habían desencantado del alessandrismo en el transcurso de su primer mandato y, a comienzos de la década del 30, ya lo consideraban concretamente un enemigo del mundo obrero y campesino. En 1934, los niveles de descontento con el régimen del León de Tarapacá eran altos, en parte debido a la nueva dirección abiertamente revolucionaria que había tomado la FOCH y, por otra parte, debido a que las medidas económicas de emergencia para disminuir el desempleo habían resultado tremendamente impopulares.

Ese año, la FOCH realizó un desesperado llamado a la unión de obreros y campesinos y a la resistencia frente a las medidas laborales de emergencia, además de un fuerte rechazo a quienes consideraban como falsos líderes populares, como en el caso de Grove³⁴.

³³ Alessandri Palma, Arturo, *Recuerdos de Gobierno. Tomo III*, Editorial Nascimento, Santiago, 1967, p.15. Alessandri relataba que, al asumir la presidencia el 24 de diciembre de 1932, el Estado de Chile se encontraba aún en una sumamente angustiada situación financiera, tanto hacia el exterior como en el interior, sin presupuestos estudiados ni propuestos para el año siguiente y con exigencias calculadas en alrededor de \$1060.000.000, mientras que las entradas probables eran de tan solo \$540.000.000; se sumaba a lo anterior saldos impagos de los puertos de Iquique y Antofagasta por \$130.000.000, una deuda flotante de \$356.000.000 –exigible por acreedores- y una por anticipos bancarios, vales o pagarés descontados, que habían sido contratados como anticipo a préstamos extranjeros, pero que no encontraron colocación en los mercados europeos por la suma de \$1090.000.000.

³⁴ A Grove se lo rechazaba desde la FOCH en ese mismo documento, calificándolo como perseguidor de la clase obrera, además de –algo extrañamente- “agente de Guggenheim” y del National City Bank junto a Dávila, Montero, Ibáñez y Alessandri. FOCH, *Hagamos la unidad de todos los obreros del país, para luchar contra el hambre y la reacción*, Santiago, Federación Obrera de Chile, 1934, pp. 5-6.

La Federación acusaba a la administración de Alessandri de haber disminuido el gasto social destinado a los desocupados en 21.000.000 de pesos, con lo que se hacía imposible el mantenimiento de albergues y ollas comunes, además de mantener una política represiva hacia lo que el gobierno denominaba como “cesantes voluntarios” y “cesantes turistas”, a los cuales se encarcelaba y azotaba de acuerdo a la central sindical³⁵.

En aquel documento se calificaba a la sanidad pública como una “dictadura sanitaria”, encaminada a impedir las asambleas obreras y culpable del sometimiento de las masas desocupadas a un régimen de trabajo forzado en que,

“Más de 36.000 obreros y sus familias, están condenados al agotamiento físico, a la muerte lenta de los lavaderos de oro, en las mismas quebradas donde hace varios siglos millares de indios fueron aniquilados por el látigo implacable de los encomenderos españoles. Allí viven en cavernas, porque no existen habitaciones, andan semidesnudos...”³⁶.

No sólo el presidente había perdido el apoyo de los trabajadores, vital para su elección en 1920, sino que también la política de seguridad social por él impulsada había caído en el descrédito, al menos a juicio de los sectores más combativos del movimiento obrero³⁷. Ahora bien, a pesar de que desde la Federación Obrera de Chile se sindicaba a Alessandri como responsable directo de estos males, fue de hecho en la administración de Montero que se iniciaron los programas de trabajo de emergencia, entre los cuales se contaba la explotación de los lavaderos de oro³⁸. No obstante, la

³⁵ *Ibidem*, pp. 2-3.

³⁶ *Ibidem*, p. 3.

³⁷ Recordemos que existía un número importante de sindicatos acogidos a lo establecido por el Código del Trabajo, a diferencia de lo que sucedía con la Federación Obrera de Chile en la década del 30. Esta norma determinaba, entre otras disposiciones, que los sindicatos serían entendidos como “[...] instituciones de colaboración mutua entre los factores que contribuyen a la producción y, por consiguiente, se considerarán contrarias al espíritu y normas de la ley, las organizaciones cuyos procedimientos entraban la disciplina y el orden del trabajo” (art. 364). De manera evidente se establecían limitaciones a los mismos prohibiendo, por ejemplo, que se propusiesen objetivos contrarios a la libertad de trabajo y de industria, en clara referencia a las huelgas (art. 371).

³⁸ Así lo informaba Juan Esteban Montero en el Mensaje Presidencial del 21 de mayo de 1932, indicando que se trataba de una ampliación de las antiguas medidas contra la desocupación, que usualmente consistían meramente en grandes proyectos de construcción de obras públicas. En este caso, además de los lavaderos de oro, Montero destacaba la explotación colectiva de fundos fiscales por parte de los cesantes, como una manera de dar amparo y asimilar nuevamente al obrero a las labores de fomento. Ver: Montero, Juan Esteban, “Mensaje del Presidente de la Republica al Congreso Nacional del 21 de mayo”, disponible en http://historiapolitica.bcn.cl/mensajes_presidenciales. Curiosamente, esta última medida,

absorción laboral forzosa fue continuada durante su gobierno, perpetuando las deplorables condiciones laborales y –paradójicamente- sanitarias que existían en dichas labores.

El rechazo era tal que, incluso, en materia provisional, la FOCH exigía la derogación de la ley 4054 y la devolución de las imposiciones a los obreros³⁹. No nos parece exagerado afirmar que fue precisamente el deterioro de la imagen política de Alessandri la que generó el rechazo a la legislación social previsional de su primer gobierno, ya que –como hemos visto en el capítulo anterior- a pesar las carencias de la norma legal, esta entregaba por primera vez a los obreros una institucionalidad clara y relativamente eficiente en caso de accidentes, invalidez y retiro por vejez, todo ello junto a una cotización baja.

Aún a mediados de la década de 1930, la aplicación de la estructura normativa previsional se encontraba en un periodo de ajuste, el cual si bien mantenía descontentos a los sectores obreros a causa de los descuentos por cotizaciones y los escasos beneficios que creían recibir, lo cierto es que los avances en cuanto a medicina preventiva, investigación y experiencia práctica en hospitales, consultorios y otros centro de atención ayudó al control en la prevalencia e incidencia en la tasa de morbilidad de enfermedades que, como la tuberculosis o el llamado tifus exantemático, hacían estragos en aquellos sectores sociales precisamente⁴⁰.

comenzada por Montero y continuada por Alessandri, había sido propuesta también por Dávila como medio para suavizar los efectos de la crisis económica, en su programa económico de gobierno (Ver: Dávila, Carlos, *El Presidente Dávila y la Revolución de Junio*, Santiago, Editorial Sección Socialista, 1932, pp. 17 y ss.).

³⁹ *Ibidem*, p. 21. El escaso beneficio que los trabajadores creían percibir por medio de la previsión social contemplada en la ley 4054 y aquellas que la modificaron, tenía que ver a nuestro juicio con las edades que se establecían para poder acceder al beneficio de pensión por vejez. Como caso concreto podemos tomar el de la Mina el Teniente, de la Braden Copper Company, estudiado por Seibert el año 1936; su autora afirma que, en la práctica, tanto el sistema de libretas y estampillas estipulado por la ley, como la edad a la que se podía acceder al beneficio, resultaban engorrosas e irreales respectivamente, ya que difícilmente los obreros alcanzaban los 56, menos aún los 65. (Ver: Seibert Alphand, Stella Jeanne, *Legislación del Trabajo y Previsión Social en “El Teniente”*, Tesis para optar al grado de Licenciado en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Chile, Santiago, Imprenta “El Esfuerzo”, 1936, pp. 67-68).

⁴⁰ El descontento no era, en ningún caso, antojadizo, ya que hacia 1935 y de acuerdo a los cálculos del Banco Central, el costo de la vida había aumentado alrededor de un 30% respecto al periodo 1928-1930; por el contrario, el valor de los salarios reales era un 22% inferior al de aquel periodo, por lo que un descuento en el salario –a pesar de los innegables beneficios de la Seguridad Social- resultaba en un detrimento claro en la calidad de vida de los trabajadores. *Boletín del Banco Central de Chile*, enero 1935, p. 3.



4. Codificación de la legislación laboral y tecnificación de la Seguridad Social

La experiencia técnica que iba siendo acumulada producto de las mayores interacciones entre médicos y pacientes, permitiendo un estudio más acabado y posibilitando el diseño de políticas de salud pública preventiva y no solo reactivas, quedó registrada en el Boletín Médico de la Caja del Seguro Obligatorio. En él se mostraban los resultados de los estudios de casos, reuniones clínicas y opiniones de los profesionales en torno a la aplicación de la norma en sus aspectos de seguro de accidentes e invalidez y previsión social. Tal como se expresaba en su primer número, era no sólo una cuestión de aplicación, sino que de “nuevos valores” que entraban en juego⁴¹.

Nuevos valores que servirían para enfrentar nuevos problemas –o que al menos se juzgaban nuevos-, de acuerdo con una línea política y científica fijada, en parte, por la propia administración general del Seguro. Seguía esta línea una concepción amplia de la Seguridad Social:

“Los Seguros Sociales no tienen como única misión curar al enfermo, dar pensión a los ancianos y a los inválidos: su principal objetivo es prevenir, disminuir al mínimum estos terribles imperativos de la vida. Estas finalidades no se obtienen en forma directa, pero pueden alcanzarse mediante una política general inteligente, que actúe sobre las causas que generan las enfermedades, que provocan la invalidez o precipitan la vejez”⁴².

Desde 1920, y por primera vez en la historia de Chile, se establecía una estructura normativa definida, unos fines específicos y realizables y se contaba con los profesionales adecuados para llevar a cabo un proyecto de salud pública a largo plazo. Si la década de 1920 fue la del diseño y la relativamente improvisada aplicación, la de 1930 fue la del ajuste necesario a la realidad de la capacidad del sistema público para hacerse cargo de la salud y previsión de la población, las cuales –antes de 1920- se encontraban a cargo ya fuese de la Beneficencia, de la Iglesia o de las propias familias. Sin embargo, los efectos de la crisis de 1929 provocaron necesariamente un detrimento

⁴¹ *Boletín Médico de la Caja del Seguro Obligatorio*, año 1, junio de 1934, n°1, p. 3.

⁴² “Los Grandes Problemas”, *Boletín Médico de la Caja del Seguro Obligatorio*, año1, abril de 1935, n° 11, p.1.

en el presupuesto nacional, sumado a un aumento enorme del desempleo y una baja en los salarios reales, lo cual se vio reflejado en la calidad y cantidad de prestaciones y beneficios que las Cajas estaban en posición de entregar.

Para establecer una comparación, en aquellos años -específicamente en 1934- la realidad de la Seguridad Social en Argentina era caótica y desfinanciada. De acuerdo al informe presentado por el Dr. José García Tello, Director del Consultorio de Asegurados de Viña del Mar, la Beneficencia en la vecina república sufría un déficit de 3.000.000 de pesos argentinos o 21.000.000 en la moneda nacional; no contaba con un código Sanitario; los servicios de Asistencia y Previsión Social dependían extrañamente del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto y las leyes de protección a la invalidez, ancianidad y de accidentes del trabajo eran inconexas, provocando una dispersión normativa y dificultad de aplicación de sus disposiciones⁴³.

García Tello citaba el mensaje del proyecto de ley sobre “Asistencia y Previsión Social”, que había sido enviado al Congreso Argentino el 27 de agosto de ese mismo año por parte del Ejecutivo. En el quedaba de manifiesto el espíritu de la ley y los objetivos sociales de protección que en ese momento se consideraban relevantes, afirmando que:

“El Poder Ejecutivo no ha creído conveniente buscar la solución integral del problema mediante la implantación del Seguro contra la enfermedad ni mucho menos, por ahora, de una Caja Nacional de Seguros contra esos otros grandes riesgos que son la desocupación, la invalidez y la ancianidad”⁴⁴.

Se buscaba una solución al problema asistencial y previsional en una normativa fragmentada, mientras que en Chile la unificación de ella se había propuesto tan temprano como en 1920, con el proyecto de Código del Trabajo que fue finalmente promulgado como leyes separadas en septiembre de 1924, y se había logrado unificar ya en 1931, junto al Código Sanitario del mismo año que regulaba la organización de los servicios sanitarios nacionales.

⁴³ García Tello, José, “Las condiciones existentes para el desarrollo de los Seguros Sociales en la República Argentina y algunas consideraciones de interés”, *Boletín Médico de la Caja del Seguro Obligatorio*, año 1, noviembre de 1934, nº6, p. 8.

⁴⁴ *Ibidem*, p. 9.

Por una parte, el Código del Trabajo reunía y refundía 16 normas de distinto tipo que, desde 1917, trataban la protección del trabajador⁴⁵. En ellas se les daba una base jurídica a algunas de las demandas históricas del movimiento obrero –tal como el contrato de trabajo y el seguro de accidentes–, otorgando coherencia a la “legislación social” y facilitando su consulta y aplicación. Pero la codificación de la legislación laboral no entregaba solamente una cierta certidumbre jurídica, sino que además –y quizás tan importante– era la orientación de esta en una estructura única, facilitando la discusión y el repensar una política pública fortalecida en torno a uno de los ejes centrales de la “cuestión social”.

Por otra parte, el Código Sanitario, mediante sus cuatro libros, se ocupaba de reunir en un solo cuerpo normativo todas aquellas disposiciones legales que permitían organizar sanitariamente al país; es decir, regulaba las instituciones (Servicio Nacional de Salubridad, Centros Preventivos de Salud, Laboratorios de Salubridad Pública), la división administrativa (provincias sanitarias), la forma en que serían tratadas las enfermedades de trascendencia social, adoptar medidas en torno a la protección sanitaria internacional (puertos y pasos fronterizos) y la organización de la policía sanitaria (reglamentando productos y profesiones). Entre estas últimas medidas se encontraba, por ejemplo, la vital regulación que establecía control sobre la fabricación e importación de medicamentos (art. 180° a 185°).

Ambos códigos otorgaban, aunque de forma rudimentaria, las bases para una eficaz organización de la salud pública y la previsión social, mediante un cuerpo coherente y unificado de normas. A diferencia de lo que sucedía en Argentina, en la década de 1930, Chile contaba con las bases de lo que podría considerarse una organización estatal de dos de los pilares del Estado de Bienestar: la salud y la previsión social. Sin perjuicio de lo anterior, esta ampliación de lo que en ese momento se consideraban “servicios”

⁴⁵ Estas eran la ley número 2951, de 25 de noviembre de 1914, sobre Sillas; 3321, de 5 de noviembre de 1917, sobre Descanso Dominical; 3915, de 9 de febrero de 1923, sobre Peso de los Sacos de Carguío por Fuerzas de Hombre; 4053, de 8 de septiembre de 1924, sobre Contrato de Trabajo; 4055, de 8 de septiembre de 1924, sobre Accidentes del Trabajo (en base al texto refundido del DL 379, con excepción del Título III); 4056, de 8 de septiembre de 1924, sobre Tribunales de Conciliación y Arbitraje; 4057, de 8 de septiembre de 1924, sobre Organización Sindical; DL 270, de 24 de febrero de 1925, y DL 198, de 6 de abril de 1925, sobre Cierre de Peluquerías; DL 2100, de 31 de diciembre de 1927, sobre Tribunales del Trabajo; DL 24, de 4 de octubre de 1924, sobre Trabajo Nocturno en las Panaderías; DL 272, de 24 de febrero de 1925, que modificaba el anterior; DL 442, de 6 de abril de 1925, sobre Protección a la Maternidad Obrera y Salas Cunas; DL 857, de 11 de noviembre de 1925, sobre Empleados Particulares (excepto Títulos V y VI); DL 772, de 23 de diciembre de 1925, sobre Empleados a Bordo de Naves de la Marina Mercante Nacional y 4956, de 26 de febrero de 1931, sobre Cierre de Boticas.

provistos por el Estado, coincidirá –en décadas posteriores- con los así llamados “derechos humanos de segunda generación”, quedando establecidos preliminarmente en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de 1948, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre del mismo año y, finalmente, en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966.

En la Declaración Universal se estableció para todo individuo el derecho a la seguridad social y a la obtención –en función de los recursos de cada Estado- de la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad (Art. 22°). Más específicamente, el artículo 25° reconocía el derecho a un nivel de vida adecuado, que le asegurara –al individuo y su familia- la salud y el bienestar, y el acceso a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez y vejez⁴⁶. En la declaración americana, en su artículo XI establecía el derecho de toda persona a la preservación de su salud “(...) por medidas sanitarias y sociales, relativas a la alimentación, el vestido, la vivienda y la asistencia médica (...)”⁴⁷; asimismo, reconocía el derecho al trabajo en condiciones dignas y con una remuneración que permitiera un nivel de vida conveniente para la persona y su familia (art. XIV) y a la seguridad social, como protección contra las consecuencias que la desocupación, la vejez y la incapacidad podían tener para su subsistencia (art. XVI). Por último, en el Pacto de 1966, era reconocido el derecho de toda persona a la seguridad social y a los seguros asociados a ella (art. 7°), además de estructurar el proceso por medio del cual cada Estado dará cuenta de los avances realizados ante las Naciones Unidas, por medio del Consejo Económico y Social que se crearía para tal efecto (art. 16° a 25°)⁴⁸.

Ambos códigos sirvieron, a nuestro juicio, como antecedentes directos en Chile del posterior reconocimiento de los antes señalados derechos sociales y económicos, los cuales –siguiendo el planteamiento de T.H Marshall- ayudaron a enriquecer el concepto

⁴⁶ *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, resolución 217 A (III) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 10 de diciembre de 1948. Disponible en http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf, revisado el día 07/02/2017.

⁴⁷ *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*, Novena Conferencia Internacional Americana, Bogotá, 1948. Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/declaracion.asp>, revisado el día 07/02/2017.

⁴⁸ *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, resolución 2200 A (XXI) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 16 de diciembre de 1966. Disponible en <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>, revisado el día 07/02/2017.

de ciudadanía, haciendo más difícil en el mediano y largo plazo el mantenimiento de ciertos aspectos de la desigualdad social⁴⁹. A pesar de que esta afirmación puede ser discutida –atendiendo el alto grado de desigualdad social que permanece hasta nuestros días- no es menos cierto que al menos una forma de esta se vio mermada: el acceso a protección legal de ciertas condiciones mínimas de trabajo y a una atención médica a la medida de las necesidades de trabajadores y empleados.

5. El reordenamiento de las fuerzas del movimiento obrero durante el segundo gobierno de Alessandri Palma

Ahora bien, a pesar de que Chile había conseguido un relativo avance en materia de protección de derechos sociales y económicos, al menos en el aspecto normativo, el clima político seguía siendo sumamente complejo en los primeros años del segundo gobierno de Alessandri. No solo influía en ello el gran descontento de los sectores obreros, como ya hemos visto, sino que también existía una importante influencia internacional, a causa del reordenamiento de las fuerzas de izquierda, precisamente en 1935.

Con el llamado a la formación de “frentes antifascistas”, realizado en el VII Congreso de la Tercera Internacional de 1935 en Moscú, se produjo un movimiento internacional de cooperación entre las grandes fuerzas de la izquierda: comunistas, socialistas y diversas facciones políticas de la pequeña burguesía. Esta reestructuración de las fuerzas de la izquierda política internacional tuvo repercusiones inmediatas en nuestro país, donde –a su vez- se produjo una reestructuración política de los sectores obreros de la antigua FOCH en una nueva institución: la Confederación de Trabajadores de Chile (CTCH).

El cambio en la institución obrera no era solo nominal, a causa de los obstáculos orgánicos y políticos para la unidad del movimiento obrero, la reorganización implicaría superar la dispersión entre sindicatos legales e ilegales y conciliar las líneas políticas de las 3 grandes centrales obreras que se disputaban el liderazgo del sector, con los anarquistas agrupados en la CGT (Confederación General del Trabajo), los socialistas de la CNS (Confederación Nacional de Sindicatos) y la FOCH que agrupaba a aquellos sindicatos partidarios de un frente único, en oposición tanto al gobierno como a los

⁴⁹ Marshall, T.H, *Citizenship and Social Class*, Cambridge, Cambridge University Press, 1950, pp. 76-77.

grupos reformistas que se consideraban contrarios a los intereses históricos del movimiento⁵⁰.

Respondiendo al llamado que se hiciera en el VII Congreso de la Tercera Internacional -y contando con un movimiento obrero unificado en la CTCH-, en Chile se logró formar un frente amplio que incluía a partidos políticos y movimientos obreros y estudiantiles, quedando reglamentada la conformación de su Comité Ejecutivo Nacional en 1937, el cual quedaba integrado por un delegado del Partido Radical Socialista, dos delegados del Partido Comunista, dos delegados de Democracia Unificada, cuatro delegados del Partido Socialista, siete delegados del Partido Radical y tres de la CTCH⁵¹. Siguiendo esta regulación, en ese año el Comité Ejecutivo Nacional del Frente Popular quedaba formado por Gabriel González Videla en la presidencia; Oscar Schnacke, Carlos Contreras Labarca y Juan Pradenas Muñoz como vicepresidentes; Miguel Ángel Rivera en la tesorería y Jorge Rivera Vicuña en la Secretaría General⁵².

Si bien a partir de 1948 quedarían establecidos aquellos derechos sociales y económicos que hemos mencionado, a través de diferentes instrumentos de derecho internacional, en 1936, año en que el Dr. Julio Bustos realiza el análisis de los 10 años de la aplicación de la previsión social en Chile, la visión que desde el gobierno se tenía era bastante diferente. Se aspiraba a remediar no una falla en el capitalismo como sistema político y económico, sino que se buscaba contrarrestar en cierta medida las carencias de los propios individuos que habían perdido –o nunca tuvieron- la capacidad para trabajar. Eran aquellos “elementos pasivos” (enfermos, inválidos, ancianos, niños huérfanos y viudas) que no lograban entrar en el reparto de bienes regido por la ley de oferta y demanda, a quienes la previsión social otorgaba “poder de consumo” y los restituía a la vida económica y social⁵³.

⁵⁰ Garcés y Milos, *op. cit.*, pp. 51-52.

⁵¹ *Reglamentos del Frente Popular*, Santiago, Imprenta y Litografía “Antares”, 1937, p. 4.

⁵² *Ibidem*, p.12.

⁵³ Bustos, Julio, *La Seguridad Social*, Santiago, Talleres Gráficos Gutenberg, 1936, pp. 9-10. Resulta interesante la nota editorial del Boletín Médico de la Caja del Seguro Obligatorio en su número de febrero de 1935, en el cual se habla de la “reserva vital” de las Cajas. Esta reserva la constituirían los niños, como “valor real” –estableciendo un símil con el concepto usado en finanzas- y como el que debiera ser el verdadero objetivo de la política de estas instituciones, ya que supondría una inversión “segura y reproductiva” (“La Reserva Vital”, *Boletín Médico de la Caja del Seguro Obligatorio*, año I, febrero de 1935, n°9, p.1). Esta adopción de un lenguaje –y una lógica- propio de la ciencia económica, da cuenta de una variable importante en la discusión del problema previsional durante aquella década: la utilidad práctica de proteger al individuo frente a la enfermedad, la vejez y la muerte (en el caso de la familia que

6. Intentos por uniformar las instituciones previsionales y de seguro. La incoherencia y dispersión del sistema

Al mismo tiempo se buscaba unificar los servicios de previsión social en Chile, los cuales, a pesar de los avances organizacionales innegables alcanzados desde 1925, aún adolecían de una diversidad que impedía en la práctica la puesta en marcha de programas nacionales de manera eficaz. Si bien desde 1930, con la creación del Departamento de Previsión Social, dependiente del Ministerio de Salubridad, Previsión y Asistencia Social, se había logrado un primer paso hacia un mayor control y centralización de la administración de la Previsión Social, su principal labor –y motivo de su organización– estaba centrada en los usuarios, en “(...) imponer obligatoriamente a las clases trabajadoras las leyes de previsión social”⁵⁴. No obstante, la dispersión de las instituciones previsionales, sus variados regímenes financieros y los disímiles resultados económicos que obtenían unas y otras generaba problemas de aplicación y alcance de las normas.

Para dar cuenta de esta falta de uniformidad, tomemos el ejemplo de dos de las instituciones más importantes. En primer lugar, la Caja del Seguro Obligatorio tenía más de un régimen financiero para sus beneficios. Por una parte, los seguros de invalidez y de enfermedad operaban como si se tratara de una caja mutualista, ya que se establecía un fondo común de capitalización colectiva; por otra parte, el seguro de vejez operaba como una cuenta de capitalización individual, generando inconvenientes como aquel de 1936, ocasión en que debido al escaso tiempo de cotización –tan solo 10 años– las pensiones resultantes eran ostensiblemente bajas (promedio mensual era de \$5 pesos). En segundo lugar, la Caja de Empleados Particulares, operaba mediante la formación de fondos de retiro individuales, de forma similar a la del Seguro Obligatorio, pero dejando sólo unos recursos muy exigüos para el financiamiento de beneficios colectivos (dejando sólo un 1% de los intereses de los fondos institucionales para la formación de un fondo previsional colectivo)⁵⁵.

le sobrevive). Como ya hemos mencionado, este acercamiento discursivo sólo cambiará a partir de la aceptación de ciertos derechos inherentes a la persona humana posterior a la Segunda Guerra Mundial, sobre todo después de 1948, momento en que comienza a plantearse el valor de tal protección radicaba en sí misma y no solamente en la utilidad material que podría entregar al asegurar a la sociedad trabajadores sanos y eficientes.

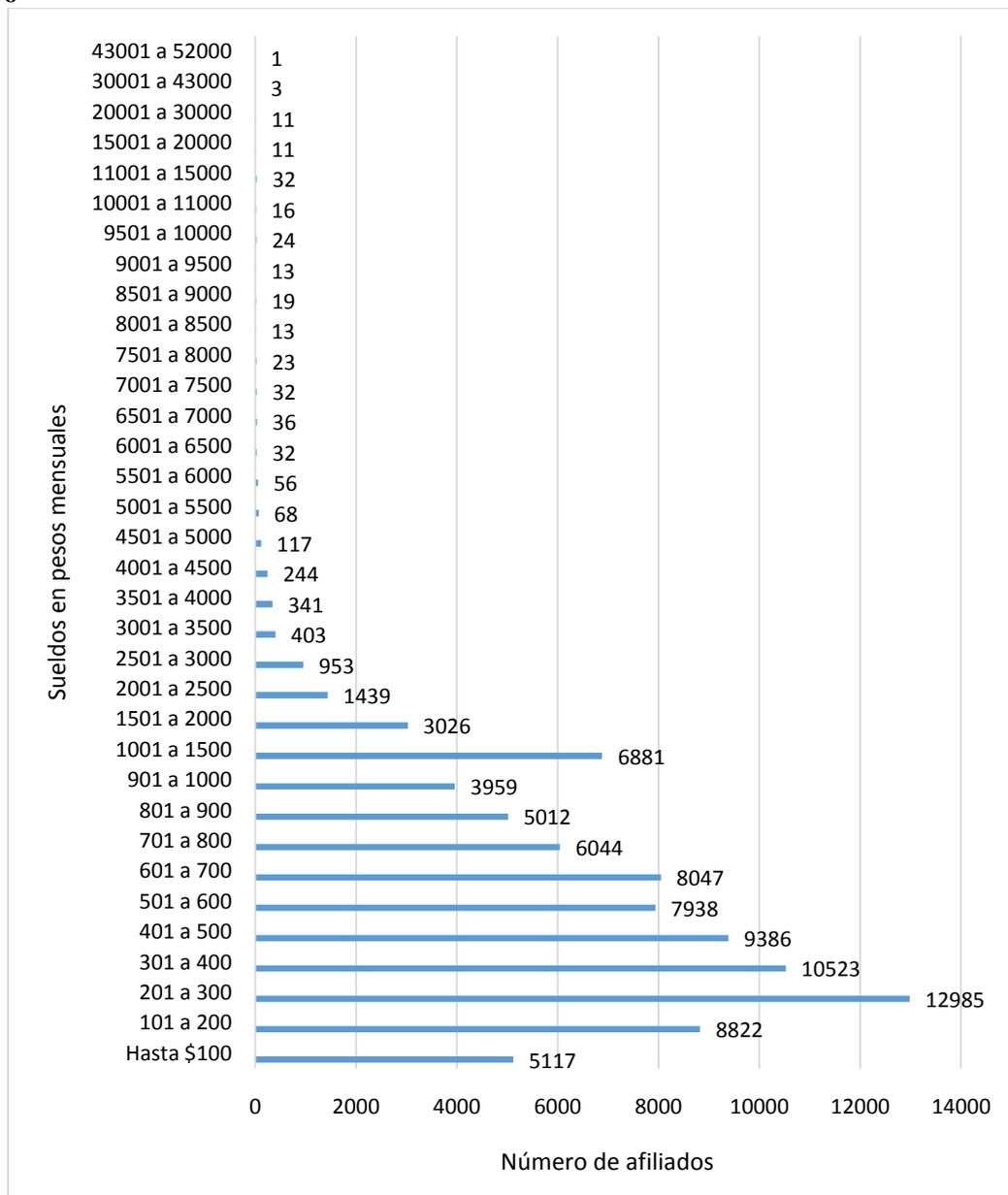
⁵⁴ Bustos, julio, “Reseña al Ministro de Salubridad, Previsión y Asistencia Social”, Archivo Nacional de la Administración, Fondo Ministerio de Salud, n°2233-2302, año 1939, fj. 501-508.

⁵⁵ Bustos, La Seguridad Social, p. 82 y 124.



Como podemos observar en el gráfico n° 5, los sueldos de los afiliados a las instituciones previsionales eran enormemente variados, desde menos de \$100 pesos, hasta más de \$50.000 mensuales, con un promedio de \$690. Sin embargo, la gran mayoría de los afiliados no superaba los \$1000 pesos, con solamente 390 afiliados de un total de 91.627 que superaban la barrera de los \$5.000. Lo anterior no puede ser tomado solamente como un reflejo de la desigualdad económica en la época en estudio, sino que también como una muestra de la diversidad de trabajadores, obreros y profesionales que se acogieron en su momento a los beneficios de la previsión social.

Gráfico n° 5: Escala de sueldos de los afiliados a 27 instituciones de Previsión Social en 1936



Fuente: Bustos, Julio, *La Seguridad Social*, Santiago, Talleres Gráficos Gutenberg, 1936, p. 12. El total de imponentes era de 91.627 y el sueldo promedio de \$690 pesos mensuales.

Desde un comienzo, la organización previsional fue planteada como una necesidad para la sociedad en su conjunto, a pesar de que en el discurso primara una referencia al mundo obrero. Ya hemos visto como tan temprano como 1920, los empleados particulares del norte del país le hacían llegar sus planteamientos al recién electo Arturo Alessandri, los cuales fueron incluidos de forma casi textual en la ley 4059. Las carencias materiales en la vejez y en caso de accidentes laborales e invalidez, eran un flagelo del cual podían sentirse exentos solamente los antiguos grupos oligárquicos de propietarios agrícolas o mineros y los relativamente nuevos de comerciantes, banqueros y especuladores. La creciente clase media y los sectores obreros no tenían otra opción que la previsión organizada por el Estado, aunque no siempre administrada por este.

Para el análisis de la participación porcentual y el tipo de prestaciones entregadas por las diferentes Cajas y Aseguradoras utilizaremos la clasificación que el propio Bustos realizara como jefe del Departamento de Previsión Social del Ministerio de Salubridad, Previsión y Asistencia Social. En ella, el autor reconocía cinco grupos, diferenciados por la cobertura de servicios y regímenes financieros con los que operaban.

En primer lugar, se encontraban las Cajas Mutualistas, entendidas como aquellas que entregaban una previsión social más completa, incluyendo los riesgos de enfermedad, invalidez, vejez y muerte (cuadro n° 4).

Cuadro n° 4: Número de asegurados en el primer grupo de instituciones

Institución	Asegurados
Caja Nacional de Empleados Públicos	32.000
Caja Nacional de Periodistas	2.629
Caja de Previsión y Ahorro de los Empleados Municipales de Santiago	663
Caja de Previsión y Ahorro de los Jornaleros Municipales de Santiago	1.599
Caja de Previsión Social de los Empleados Municipales de Valparaíso	183
Caja del Seguro Obligatorio de Enfermedad e Invalidez	800.000

Fuente: Bustos, Julio, *La Seguridad Social*, Santiago, Talleres Gráficos Gutenberg, 1936, p. 37.

En segundo lugar, las Cajas Mixtas, eran aquellas en que predominaba el régimen



financiero de ahorro individual obligatorio, entregando algunos beneficios adicionales como la asistencia médica, pensiones de invalidez y vejez, cuotas mortuorias y seguro de vida (cuadro n° 5).

Cuadro n° 5: Número de imponentes en el segundo grupo de instituciones

Institución	Imponentes
Caja de Previsión y Estímulo del Banco de Chile	724
Caja de Retiro y de Previsión Social de los Empleados Municipales de la República	2.500
Caja de Ahorros y Retiro de los Empleados Municipales de Magallanes	*
Caja de Retiro y Previsión Social para los Empleados del Club Hípico de Santiago	395
Caja de Ahorros y Retiro de los Empleados del Hipódromo Chile	233
Caja de Retiro y Previsión Social de Preparadores y Jinetes	262

Fuente: Bustos, Julio, *La Seguridad Social*, Santiago, Talleres Gráficos Gutenberg, 1936, p. 38. *Sin datos.

En tercer lugar, las Cajas de Ahorro Individual, eran aquellas que no podían ser calificadas como de seguro social, sino que solamente como de ahorro individual obligatorio. Esto era así, porque no cubrían los riesgos que tradicionalmente tomaba a su cargo la previsión social, como los de accidentes o invalidez, limitándose a entregar préstamos de auxilio y fondos de retiro a los 50 años de edad (cuadro n° 6).

Cuadro n° 6: Número de imponentes en el tercer grupo de instituciones

Institución	Imponentes
Caja de Previsión de los Empleados Particulares	46.057
Sección Previsión del Banco Central de Chile	160
Sección Especial de Previsión de los Empleados del Banco Francés e Italiano para la América del Sud	48
Caja de Retiro y Ahorros de los Empleados del Banco Hipotecario de Chile	49
Sección de Retiro y Ahorros del Banco Italiano	120
Sección de Retiro y Ahorros de los Empleados del Banco Hipotecario de Valparaíso	9
Sección de Previsión del Banco de A. Edwards y Cía.	100

Sección de Retiro del Banco Alemán Transatlántico	362
Sección de Previsión del Banco de Talca	85
Caja de Previsión para Empleados del Salitre	2.081
Sección de Retiro de los Empleados de Gildemeister y Cía.	121
Sección de Retiro de los Empleados de M. Hochschild y Cía.	57
Sociedad de Previsión Social “La Inmobiliaria”	569
Sección Previsión Social de los Empleados de la Cía. de Consumidores de Gas de Santiago	196
Sección Especial de Previsión para los Empleados de la Cía. de Cervecerías Unidas	212
Caja de Previsión de la Mutual de la Armada	42
Sección Previsión de la Cía. Sud Americana de Vapores	226
Caja de Retiro y Previsión Social de los Empleados del Valparaíso Sporting Club	403

Fuente: Bustos, Julio, *La Seguridad Social*, Santiago, Talleres Gráficos Gutenberg, 1936, pp. 38-39.

En cuarto lugar, tenemos las Instituciones que aseguraban solo contra el riesgo de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales (cuadro n° 7).

Cuadro n° 7: Número de asegurados en el cuarto grupo de instituciones

Institución	Asegurados
Sección de Accidentes del Trabajo y Departamento de Seguros de la Caja Nacional de Ahorros	165.162
Sección Accidentes del Trabajo de la Asociación Patronal Chilena del Trabajo	17.634
Sección Accidentes del Trabajo de la Cía. Nacional de Seguros “La Industrial”	8.000
Sección de Accidentes del Trabajo de la Cía. de Seguros “Colón”	2.740
Sección de Accidentes del Trabajo de la Cía. de Seguros “Sol de Chile”	17.000
Sección de Accidentes del Trabajo de la Cía. “Franco Chilena de Seguros”	324

Fuente: Bustos, Julio, *La Seguridad Social*, Santiago, Talleres Gráficos Gutenberg, 1936, pp. 39-40.

En quinto y último lugar, se encuentran las instituciones que pasaron a ser fiscalizadas por el Departamento de Previsión Social a través de la ley 5802,



reorganizando de esa manera el Ministerio de Salubridad, Previsión y Asistencia Social (cuadro n° 8).

Cuadro n° 8: Número de imponentes en el quinto grupo de instituciones

Institución	Imponentes
Caja de Previsión de los Carabineros de Chile	19.282
Caja de Retiro y Montepío de la Fuerza de la Defensa Nacional	18.823
Caja de Retiro y Previsión Social de los Ferrocarriles del Estado	17.502
Departamento de Previsión de la Caja de Crédito Hipotecario	475
Caja de Previsión y Estímulo del Personal de la Caja Nacional de Ahorros	1.769

Fuente: Bustos, Julio, *La Seguridad Social*, Santiago, Talleres Gráficos Gutenberg, 1936, p. 40.

Entre los cinco grupos mencionados, existía un total de 1.160.796 asegurados, de una población económicamente activa de 1.768.721, de acuerdo a la cifra que entregaba el Censo de 1940, la más cercana al informe de Bustos⁵⁶. Es decir, aproximadamente el 66% de los trabajadores, empleados y profesionales cotizaba –en aseguradoras o cajas- y tenía previsión social; no obstante, dicha cifra correspondía solamente al 23% de la población nacional (5.023.539 habitantes⁵⁷), viviendo tres cuartos de esta sin ningún tipo de seguro o previsión en caso de accidentes, invalidez, vejez o muerte.

Además de lo anterior, del total de instituciones que –de una u otra forma- se ocupaban de la previsión social de la población, no todas ellas entregaban los mismos servicios. Es más, alguna de ellas –como las 18 del tercer grupo- ni siquiera entregaban prestaciones de salud, entendidas ya fuese como cobertura a accidentes de trabajo como a enfermedades laborales, lo cual vino a ser remediado sólo en 1938, con la ley 6174, conocida como “Ley de Medicina Preventiva”.

⁵⁶ McCaa, Robert, *Chile. XI Censo de Población (1940). Recopilación de cifras publicadas por la Dirección de Estadísticas y Censos*, Centro Latinoamericano de Demografía, CELADE, Santiago, 1969, p. 116.

⁵⁷ *Ibidem*, p. 7.



7. La “Ley de Medicina Preventiva”. Un paso adelante en la eficiencia de la Seguridad Social

Frente a las grandes dificultades organizativas que implicaba tener 41 instituciones diferentes, pudiendo ser clasificadas, como hemos visto, en grupos con regímenes financieros y servicios diversos, la ley 6174 introdujo cierta coherencia al sistema y otorgó uniformidad, al menos en lo relativo al nuevo servicio preventivo⁵⁸. Con ella, el Ministro pretendía generar un proyecto orgánico, en que las convicciones sociales de cambio se vieran fundamentadas en datos concretos, fruto de encuestas y estudios técnicos⁵⁹.

La mencionada norma fue promulgada el 31 de enero de 1938, entrando en vigor el 9 de febrero de ese año. Regía para todas aquellas Cajas de Previsión que dependían del Ministerio de Salubridad, Previsión y Asistencia Social, el cual había sido reorganizado 2 años antes por medio de la ley 5802. A través de ella se había ampliado su rango de acción a instituciones que antes de 1936 no dependían del Ministerio, es decir, la Caja de Previsión de los Carabineros de Chile, la Caja de Retiro y Montepío de la Fuerza de la Defensa Nacional, la Caja de Retiro y Previsión Social de los Ferrocarriles del Estado, el Departamento de Previsión de la Caja de Crédito Hipotecario y la Caja de Previsión y Estímulo del Personal de la Caja Nacional de Ahorros⁶⁰. Ejerciendo efectivamente su autoridad sobre la totalidad de las instituciones previsionales del país, el nuevo Ministerio, a través del Departamento de Previsión Social, estaba en condiciones en 1936 de establecer programas y políticas de mayor amplitud y con una mayor proyección que las que pudo haber implementado el anterior Ministerio de Salubridad.

⁵⁸ Resultaba caótico sin duda el que formaran parte de un mismo sistema de Previsión Social instituciones tan diversas -tanto en tamaño como en recursos disponibles- como, por ejemplo, la Caja del Seguro Obligatorio (con aprox. 800.000 asegurados) y la Caja de Previsión de la Mutual de la Armada (42 imponentes), y menos aún la Sección de Retiro y Ahorros de los Empleados del Banco Hipotecario de Valparaíso (con tan solo 9 afiliados). Mientras que las entradas anuales de la Caja del Seguro Obligatorio ascendieron a \$97.783.655 pesos en 1936 y entregaba prestaciones médicas, cuotas mortuorias, pensiones de invalidez y pensiones de vejez, la de la Mutual de la Armada eran de \$66.534 pesos y las de la institución previsional del Banco Hipotecario de Valparaíso de solo \$12.890 pesos, entregando estas dos últimas el único beneficio de pensiones de retiro. (Ver: Bustos, *La Seguridad Social*, pp. 70-97, 143-145 y 170-173.)

⁵⁹ Cruz-Coke Lassabe, Eduardo, *Medicina Preventiva y Medicina Dirigida*, Santiago, Editorial Nascimento, 1938, pp.7-9.

⁶⁰ Ley 5802, artículo 2°. El mismo artículo establecía que el Departamento de Previsión Social ejercería las facultades que hasta ese momento poseía, a todos los organismos de previsión que se establecieran en la sucesivo.

En dicho contexto, la ley 6174 obligaba al establecimiento, por parte de todas las instituciones previsionales, de servicios de medicina preventivos orientados a vigilar el estado de salud de sus imponentes y a adoptar las medidas necesarias para prevenir enfermedades crónicas como la tuberculosis, sífilis, reumatismo, enfermedades cardíacas, así como también aquellas laborales como el saturnismo, antracosis, silicosis y anquilostomiasis (art. 1°).

Sin embargo, y a pesar de su nombre, el aspecto preventivo era el menos importante de la norma, ya que no difería demasiado en modalidad y alcance de lo que ya se hacía en las cajas y aseguradoras. Su mayor importancia, tanto social como sanitaria, radicaba en el reposo como derecho irrenunciable para aquellos trabajadores y empleados que a juicio de la Comisión Médica Preventiva debían acogerse a él.

Su diferencia con un seguro de accidentes del trabajo o una licencia médica radicaba en que otorgaba a los beneficiarios una mayor protección económica, debiendo recibir su sueldo íntegro durante todo el periodo que durase el reposo preventivo por parte de sus instituciones previsionales (art. 7°). Además, era el empleador quien corría con los gastos de la ampliación del sistema previsional que implicaba esta ley, aumentándose las imposiciones que este debía pagar a sus empleados en un 1% (art.8°). Por último, aseguraba a los obreros y empleados la continuidad laboral, al establecer que no podían ser despedidos aquellos acogidos al reposo preventivo (total o parcial) -el cual podía durar hasta 1 año, con la posibilidad de renovarse indefinidamente (art.7°)- desde que iniciasen los trámites para obtenerlo hasta 6 meses después de haber sido dados de alta (art.11°).

En ella Cruz-Coke no sólo plasmaba las demandas del movimiento obrero en cuanto a beneficios palpables por sus imposiciones, sino que daba cuenta de su experiencia médica y de vida en las terribles condiciones materiales y sanitarias que sufría una parte importante de la población, con el yugo adicional de las enfermedades crónicas como la sífilis y la tuberculosis, que hacían estragos en los estratos de más bajos recursos⁶¹.

⁶¹ Esta experiencia se forma sobre todo en el contacto con sectores de escasos recursos y de clase media en el sector de Independencia, específicamente alrededor de la Parroquia La Estampa, en donde el futuro ministro vive sus años de estudiante de Medicina en la Universidad de Chile. Experiencia diametralmente diferente a la que había vivido en su infancia. (Ver: Cruz-Coke Madrid, Marta, *Eduardo Cruz-Coke. Testimonios*, Santiago, Fundación Procultura, 2015, pp. 73-77).

Es posible respaldar la afirmación que hicieron Huneeus y Lanás, consistente en que fueron políticos conservadores quienes sentaron las bases del Estado de Bienestar en Chile⁶². Por nuestra parte, agregaríamos el que sentaron *una parte* de este, ya que como hemos visto los empleados particulares, el movimiento obrero y Alessandri, fueron decisivos impulsores de la Seguridad Social, a pesar de perseguir distintos objetivos y en función de diversos intereses. Mientras que Ezequiel González Cortes -inspirado en el modelo de Bismarck- trazó el diseño de la Seguridad Social, Cruz-Coke la actualizó en función de los requerimientos de salud que efectivamente necesitaba la clase trabajadora, añadiendo coherencia y unidad a la organización previsional. La consolidación organizativa, que no necesariamente supondría una mejora significativa en las prestaciones y beneficios recibidos por los imponentes, se produciría dentro de los gobiernos radicales de 1938 a 1952, en medio de las convulsiones internacionales producidas por la nueva conflagración mundial y la consiguiente reestructuración del orden político mundial de la posguerra.

8. La unificación del movimiento obrero en torno a la CTCH y la acción política de los empleados particulares a fines de la década de 1930 y comienzos de la de 1940

Durante los gobiernos de Aguirre Cerda y Ríos se vivieron los momentos de mayor cooperación entre las fuerzas heterogéneas que conformaban el Frente Popular y la Alianza Democrática respectivamente, produciéndose una baja notable de los conflictos sindicales y laborales en relación con el segundo mandato de Alessandri. La lucha antifascista de las agrupaciones de izquierda a nivel internacional durante la Segunda Guerra Mundial contribuyeron, sin duda, a dar una cierta cohesión a las fuerzas más progresistas de la arena política chilena; asimismo, la unidad de las potencias aliadas en torno a ciertos principios matrices para el nuevo ordenamiento mundial que seguiría a la gran conflagración, sirvió como guía y objetivo para unas autoridades sanitarias cada vez más conscientes y comprometidas con la necesidad de cooperación panamericana en orden a lograr avances más duraderos en salud pública.

La unidad del movimiento obrero alcanzó un punto culminante durante la década de los 30 en torno a la transformación de la FOCH en la nueva CTCH, siendo uno de los

⁶² Huneeus, Carlos y Lanás, María Paz, “Ciencia Política e Historia. Eduardo Cruz-Coke y el Estado de Bienestar en Chile, 1937-1938”, *Historia*, vol. 35, 2002, p. 160.

más importantes elementos cohesionadores la oposición al gobierno de Alessandri y las medidas implementadas para hacer frente a la crisis económica. Como ya hemos visto, esto fue posibilitado en gran medida por la influencia internacional, ejercida desde 1935, con el llamado a la formación de “frentes populares antifascistas” realizado en el VII Congreso de la Tercera Internacional en Moscú.

La formación de centrales o federaciones obreras había sido alentado, asimismo, por la Conferencia Americana del Trabajo realizada en Santiago en enero de 1936 y reafirmada por la Octava Conferencia Internacional Americana de 1938 llevada a cabo en Lima en Diciembre de 1938. En ella se hacía un llamado a las naciones americanas a que, si no lo habían hecho aún, incorporaran a su legislación obrera disposiciones que facilitaren su libre asociación y la libre expresión de su pensamiento⁶³.

De forma similar, la organización gremial de los empleados particulares contribuyó, con su apoyo a los candidatos radicales –en especial a Aguirre Cerda y Ríos-, a establecer un clima de colaboración entre las autoridades de gobierno y los representantes del mundo laboral. No obstante, a diferencia de lo que sucedió con el movimiento obrero, los empleados particulares tuvieron mayores dificultades para organizarse y dotarse de un órgano de representación único.

Estos se organizaron tempranamente en la UECH (Unión de Empleados de Chile), como resultado de los acuerdos logrados en Valparaíso entre el 6 y el 10 de octubre de 1924, en el Primer Congreso Nacional de los Empleados de Chile. Sin embargo, pronto surgieron otros organismos representativos, los cuales actuaban en forma paralela, e incluso contradictoria, con los demás. Lo anterior se puede explicar, en parte, por la tendencia de los empleados “de cuello y corbata” de agruparse en gremios antes que por sectores más amplios como sucedía con los obreros o los empleados públicos.

Para autores como Alan Angell, esta suerte de “sindicalismo de trabajadores de cuello blanco” no es fácilmente acomodable en un modelo riguroso de relaciones entre clase social e ideología, como sí sucede con los obreros y los empleados públicos, respondiendo más bien a un deseo de diferenciación frente a los demás trabajadores “manuales”; asimismo, otra diferencia fundamental con el movimiento obrero es la

⁶³ “Libre asociación y libertad de expresión de los obreros”, Considerando VIII del Acta Final, Octava Conferencia Internacional Americana, Lima, 21 de diciembre de 1938, en *Conferencias internacionales americanas: Primer suplemento 1938/42*, Volumen 1, pp. 26-27.

ausencia de un partido que los ayudara a sindicalizarse, a pesar de que algunos de sus dirigentes –como Hinojosa Robles- eran miembros o se sentían cercanos al Partido Radical, este se mostró relativamente indiferente con el gremio hasta después de la Segunda Guerra Mundial⁶⁴.

En diciembre de 1929, como precaución frente a la inestabilidad social y política de la dictadura de Ibáñez, surgía - en unión con el Congreso Social Obrero- la CRAC (Confederación Republicana de Acción Cívica); sin embargo, ya en febrero de 1930, la UECH hacía abandono de la institución, sin haber logrado cosa alguna. En 1935 nacía la ANIEP (Asociación Nacional de Instituciones de Empleados Particulares), cuyo campo de acción se había centrado en las ciudades de Santiago, Valparaíso, Antofagasta y Concepción, no obstante tuvo corta vida y ya en 1938 surgía en su reemplazo la FIEP (Federación de Instituciones de Empleados Particulares). En 1936, en Concepción, era formada la ASECH (Asociación Sindical de Empleados de Chile), la cual, al tener prácticamente la misma área de acción que la UECH, fue de escasa convocatoria y relevancia⁶⁵.

Fue en el llamado “Congreso de Unificación del Gremio de Empleados Particulares” de 1938 en donde se intentó la unión de las 3 instituciones en la FIEP (UECH, ANIEP y ASECH), siendo más bien una confederación de todas ellas, en que cada organismo mantuvo su personalidad jurídica y formaba parte de la directiva a través de representantes oficiales. La ruptura de este débil esquema organizativo sobrevino en 1939, formándose paralelamente a la FIEP y la UECH la nueva CONEP (Confederación Nacional de Empleados Particulares), que agrupaba aproximadamente al 70% de los representantes del gremio y se legitimaba precisamente en la falta de apoyo que sufría la directiva de la gremial nacional de 1938. Finalmente, la unificación general llegó solo en 1948, con la formación de la CEPCH (Confederación de Empleados Particulares de Chile)⁶⁶.

⁶⁴ Angell, Alan, *Partidos Políticos y Movimiento Obrero en Chile*, México, Ediciones Era, 1974, pp. 156-159.

⁶⁵ Hinojosa Robles, Francisco, *El Libro de Oro de los Empleados Particulares*, Santiago, Editorial Nascimento, 1967, pp. 235-256.

⁶⁶ *Ibidem*, pp. 260-265. El grado de descoordinación y falta de cohesión era tal, que los 3 organismos representantes de los empleados particulares facilitaron ellos mismos la revisión y reforma de la ley 7064 en 1942 (la cual mejoraba ampliamente los beneficios de los empleados particulares que establecía la ley 6020). Una vez formada la comisión mixta, por una extraña petición de los mismos empleados agrupados

A partir de 1937, con la entrada de la CTCH al Frente Popular, y sobre todo desde 1938 con la victoria del candidato presidencial de aquella alianza, Pedro Aguirre Cerda, se vive un periodo de relativa distensión en el movimiento obrero. Lo anterior fue debido a las mejores condiciones políticas y jurídicas que permitieron expandir la organización obrera y alcanzar una cierta legitimidad de intervención en los conflictos laborales⁶⁷. Sumado a lo anterior, se consolidó el segmento tecnocrático de la administración estatal, conformado ampliamente por sectores medios, este cuerpo de funcionarios técnicos se transformó en un factor de equilibrio de fuerzas entre los sectores oligárquicos debilitados y los sectores populares consolidados, otorgando garantías a los primeros y poniendo freno a los segundos⁶⁸.

La figura de Aguirre Cerda servía, asimismo, como moderadora de las fuerzas políticas en disputa, incluidas las diferentes corrientes y tendencias dentro del movimiento obrero. De manera similar a lo que había sucedido con Alessandri 18 años atrás, el primer Presidente del Frente Popular lograba calmar –de momento- la agitación social y política que, una vez más, amenazaba con volverse violenta⁶⁹. No obstante, a

en la CONEP al Presidente, y a pesar de que tanto la UECH como la FIEP se oponían a cualquier modificación, solo la primera –mediante la representación del propio Hinojosa- se opuso a la reforma en las reuniones sostenidas a partir del 13 de mayo. A pesar de que los empleados particulares, mediante los representantes de los 3 organismos gremiales (CONEP, FIEP y UECH), tenían mayoría en la comisión a razón de 5 a 3, la FIEP rápidamente tomó partido por la vía reformista planteada por los representantes patronales Jorge Alessandri Rodríguez, Ricardo Letelier Ruiz y Juan Díaz Salas. De aquella manera, se logró la reforma, basada en el informe de mayoría emitido por el Senado el 12 de agosto de 1942, con las firmas de los senadores Isaura Torres (P. Radical), Carlos Alberto Martínez (P. Socialista) y Elías Laferte (P. Comunista), refundiéndose las leyes 6020, 6074 y 7280 -que ya había modificado la 6020 y 7064- en la nueva ley 7295, la cual incluyó todas las modificaciones propuestas por los representantes del empresariado. (*Ibidem*, pp. 275-287).

⁶⁷ Garcés y Milos, *op. cit.*, p.80.

⁶⁸ Silva, Patricio, “Los Tecnócratas y la Política en Chile: Pasado y Presente”, *Revista de Ciencia Política*, vol. 26, 2005, p. 187.

⁶⁹ La ley 6026, de enero de 1937, era un reflejo de la creciente agitación política e inseguridad, percibida especialmente por las capas dirigentes de la sociedad. En su artículo 1º, establecía la figura del “delito contra la seguridad interior del Estado”, para todos aquellos que indujeran a miembros de las fuerzas armadas o policía a la indisciplina (inciso 1), incitaren a la subversión del orden público o revuelta contra el gobierno constituido (inciso 2), incitaren a la rebelión contra las instituciones nacional (inciso 3), propagasen doctrinas que tendiesen a destruir el orden social por medio de la violencia (inciso 4); en su artículo 2º, que incurrieran en tal delito quienes promovieran, estimularan o mantuvieran huelgas con violación a las disposiciones legales que las regían (inciso 2), además de prohibir la existencia de organizaciones, facciones o partidos militarizados o uniformados que persiguieran la implantación de un régimen opuesto a la democracia (inciso 3) y establecer una censura periodística en el mismo sentido de las disposiciones antes señaladas (artículos 8 y 9). Claramente destinada al Partido Comunista y al incipiente movimiento nacionalsocialista chileno, la ley 6026 representa un último intento de Alessandri por dejar fuera de la competencia electoral a los sectores más problemáticos del escenario político, en momentos en que ya estaba formado el Frente Popular y las elecciones de 1938 se mostraban decisivas para el rumbo del país. Los mismos grupos a los que apuntaba la ley, protagonizaron un confuso incidente el 21 de mayo de aquel año, cuando los dirigentes del Frente Popular, encabezados por su vicepresidente

diferencia del León de Tarapacá, sus partidarios creían ver un mayor realismo en su proyecto político.

“Por el momento, hay algo inconmovible: el pueblo chileno ha vencido con sus propios medios a la coalición del oro y la fuerza que se le oponía. En este movimiento, a diferencia del prolegómeno social que significó la elección del año 20, no ha actuado el señuelo de un caudillo que promete ventajas inalcanzables. El conductor ha sido señalado por la masa, y no ha sido él quien ha buscado coro para sus gestos y discursos.”⁷⁰.

Ahora bien, a pesar de su retórica revolucionaria, el Frente Popular bajo Aguirre Cerda mantuvo la unidad en las políticas públicas en relación a las administraciones anteriores. Es aquello que Ibáñez Santa María calificó como una continuidad en el aspecto administrativo, mediante el vínculo de la realidad económica y social del país, por lo menos desde 1927 a 1939⁷¹. Esta continuación de las políticas administrativas implicó, asimismo, la continuidad en la tendencia a incluir cada vez más a tecnócratas en puestos clave, así como las demandas de los propios empresarios en la dirección de la economía nacional, específicamente en lo relativo a la modalidad en que el desarrollo industrial debía ser apoyado desde el Estado. La falta de una ruptura radical con sus antecesores tiene que ver con el papel que asume el Partido Radical como eje del centro político, en lo que Scully ha caracterizado como un partido mediador, sirviendo de contención frente a las fuerzas perturbadoras de izquierda y derecha como polos opuestos⁷².

Gabriel González Videla, pidieron la palabra para protestar por la negativa de Alessandri de recibirlos en abril de ese mismo año. Al ser negada la petición por parte del Presidente del Senado, Miguel Cruchaga Tocornal, los parlamentarios radicales comenzaron a abandonar en bloque el Salón de Honor, siendo agredidos por la fuerza pública, lo cual habría motivado al diputado del Movimiento Nacional Socialista de Chile, Jorge González Von Marées, a hacer uso de un arma de fuego. Siendo este rápidamente reducido y algunos parlamentarios radicales golpeados, este incidente generó un clima de encendidas disputas y tensionó aún más el ambiente político de fines de la segunda administración de Arturo Alessandri. (Ver: Fernández, Juan F., *Pedro Aguirre Cerda y el Frente Popular Chileno*, Santiago, Ediciones Ercilla, 1938, pp. 67-69).

⁷⁰ *Ibidem*, pp. 9-10.

⁷¹ Ibáñez Santa María, Adolfo, “Los Ingenieros, el Estado y la Política en Chile. Del Ministerio de Fomento a la Corporación de Fomento. 1927-1939”, *Historia*, n° 18, 1983, p.45. El autor enfatiza sobre todo el papel de los ingenieros como grupo valorado y auto-valorado, agrupado en torno al Instituto de Ingenieros de Chile.

⁷² Scully, Timothy, *Los Partidos de Centro y la Evolución Política Chilena*, Santiago, CIEPLAN, 1992, p. 21. Una posición similar es sostenida por Moulian y Torres, quienes plantearon que el resultado de la votación interna del Partido Radical en noviembre de 1937, en la cual se optó por presentarse como

9. Influencia de los conflictos internacionales en las estrategias de cooperación panamericana

En el aspecto internacional, los gobiernos radicales sintieron, quizás como nunca antes, la influencia de los acontecimientos bélicos y la consiguiente reestructuración política que les siguió. Durante la década de 1940 se continuó y profundizó - especialmente a partir de la posguerra- la tendencia internacional a la cooperación en materias laborales y sanitarias de los sectores más empobrecidos de la sociedad, teniendo como una de sus consecuencias la disminución en el margen de maniobra de los Estados (al menos los pequeños). En opinión de Góngora, el ámbito de libertad de los Estados Nacionales quedó restringido a partir de la posguerra, lo cual, para el caso chileno, fue particularmente notorio después de la entrada de nuestro país en las Naciones Unidas y la OEA⁷³.

Si bien no constituyó un documento vinculante, la Carta del Atlántico de 1941 delineó ciertos principios clave que serán retomados posteriormente en tratados y declaraciones multilaterales⁷⁴. En su quinto punto, afirmaba que Estados Unidos y el Reino Unido deseaban la cooperación de todas las naciones en el campo económico, con el objetivo de asegurar buenos estándares de trabajo, avance económico y seguridad social⁷⁵. Surge así una defensa de un nuevo principio, que se convertiría durante la década en uno de los pilares fundamentales del Estado de Bienestar: la Seguridad Social.

Como concepto surgió en Estados Unidos, en la “Social Security Act” de 14 de agosto de 1935, la cual creaba –a nivel federal- el sistema de seguridad social en dicho

candidato presidencial a Aguirre Cerda en lugar de Ríos, reflejaba la senda que había transitado el partido en la última década. La consolidación de una posición de centro por parte de los radicales había sido posible por el fortalecimiento de posiciones de izquierda viables electoralmente, como en el caso del Partido Socialista; aquello le entregaba una posición privilegiada para aspirar a la presidencia, pero solo si lograba formar alianzas con alguno de los grupos más polarizados. (ver: Moulian, Tomás y Torres Dujisin, Isabel, *Discusiones entre honorables. Las candidaturas presidenciales de la derecha 1938-1946*, Santiago, FLACSO, 1987, pp. 64-65).

⁷³ Góngora, Mario, *Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile en los siglos XIX y XX*, Santiago, Editorial Universitaria, 2013, p.272.

⁷⁴ El derecho a la seguridad social sería reconocido posteriormente en la Conferencia Interamericana de Seguridad Social de 1942, la Declaración de Filadelfia de la OIT en 1944, en el artículo 22° de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de 1948, el artículo 28° de la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales de 1948, el artículo 12° de la Carta Social Europea de 1961, entre otros. (Walker Linares, Francisco, *Esquema del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en Chile*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1965, p.145).

⁷⁵ “The Atlantic Charter”, *Year-Book of the United Nations, 1956-1947*, Lake Success, United Nations Department of Public Information, 1947, p.2.



Estado, como parte de los proyectos legislativos del *New Deal* de Franklin D. Roosevelt. Tenía como propósito el garantizar beneficios de vejez, ceguera y de protección a la infancia y maternidad. De modo más amplio se justificaba en que:

“En todas partes la ausencia de tal seguridad se evidencia por el sufrimiento humano, la moral debilitada y un incremento en el gasto público. Esta situación necesita dos cursos de acción complementarios: debemos aliviar la aflicción existente e idear medidas para reducir la indigencia y la dependencia en el futuro”⁷⁶.

Dos puntos clave son los que resalta la norma estadounidense: el remedio de las carencias materiales y la prevención de estas. Desde 1920, los proyectos y leyes de corte social en Chile fueron avanzando en esa dirección, y precisamente en ese orden. Mientras que las primeras leyes sociales –especialmente 4054, 4055 y 4059- se centraban sobre todo en brindar remedio a una penosa situación, aún presentaban una planificación futura rudimentaria. Sólo fue a partir de las leyes de “Medicina Preventiva” y de “Madre y Niño” de 1938, que el Estado formuló una planificación basada en datos estadísticos y principios científicos para disminuir los flagelos sociales a los que tanto se acudía discursivamente: el desamparo de enfermos e inválidos, desprotección de las familias obreras ante la muerte, invalidez o enfermedad de uno de sus miembros, mortalidad infantil, etc.⁷⁷.

Dentro del ámbito panamericano, ya en 1940, con ocasión de la inauguración del Hospital Obrero de Lima, construido por la Caja Nacional de Seguro Social del Perú, los representantes de las instituciones de seguro social de Bolivia, Chile, Ecuador,

⁷⁶ “The Social Security Bill”, House of Representatives, 74th Congress, 1st Session, Report n° 615, p. 3. Disponible en <https://www.ssa.gov/history/pdf/Downey%20PDFs/Social%20Security%20Act%20of%-201935%20Vol%201.pdf>, revisado el día 01/05/2017.

⁷⁷ Prueba de esta planificación y racionalización de la salud pública la constituye el hecho que la ley 6174 regulaba la prevención para las enfermedades de mayor connotación social, aquellas que de acuerdo a las encuestas realizadas -y los datos entregados por las propias instituciones de previsión- eran las causas principales de invalidez y muerte, es decir, la tuberculosis, la sífilis y las enfermedades cardiovasculares. Cruz-Coke en persona habría dado la directriz por la cual se guiaba la norma: “no investigar lo que no se va a poder detener; no buscar lo que costaría muy caro, por el momento buscar y detener”. (“Medicina Preventiva”, Archivo Nacional de la Administración, Fondo Ministerio de Salud, Providencias, n°383-661, 942, p.1). Se había calculado que las enfermedades antes señaladas eran la causa del 60% de las muertes en edad económicamente activa, del 56% de la morbilidad hospitalaria y el 38% de la morbilidad oculta (trabajadores que se pretendían sanos, pero acudían a los servicios médicos de las Cajas de Previsión); a 4 años de su implementación, la ley había permitido el examen de 600.000 pacientes, correspondiendo al Seguro Obligatorio el 70% de aquellos (Comité Interamericano de Seguridad Social, *Boletín Provisional*, n°1, Oficina Internacional del Trabajo, Montreal, 1943, pp.14-15).

Estados Unidos y Perú, además de representantes diplomáticos de Argentina, Brasil, Colombia, México y Venezuela, debatieron acerca de la necesidad de crear un organismo permanente de colaboración en el campo de la seguridad social entre todos los Estados americanos⁷⁸.

Aquellos debates cristalizaron entre los días 10 y 16 de septiembre de 1942, durante la Primera Conferencia Interamericana de Seguridad Social, realizada en Santiago. En ella se tomó la resolución de dar forma al organismo propuesto en las discusiones de Lima, creándose la Conferencia Interamericana de Seguridad Social. En sus estatutos se establecía que su finalidad sería desarrollar y facilitar la cooperación de las administraciones o instituciones de seguridad social (art. 1°); se establecía, además, la formación de un Comité Interamericano Permanente de Seguridad Social, encargado de dar cumplimiento a las resoluciones formuladas en la Conferencia (art. 3°, letra a), el cual estaría integrado por un miembro titular y uno suplente de cada país miembro (art. 4°), así como por el Director de la Oficina Internacional del Trabajo, el Director General de la Unión Panamericana y el Director General de la Oficina Sanitaria Panamericana (art. 5°, letras a, b, c, y d)⁷⁹.

Sin perjuicio de lo anterior, tal como afirmara Cuevas para el caso latinoamericano a fines de la década de 1970, la inserción del devenir socioeconómico chileno dentro del nuevo ordenamiento mundial que surgió de la posguerra, no sucedió como un mero reflejo de la influencia externa, sino que con su propio dinamismo⁸⁰. En cuanto al problema de la organización previsional, todavía en pleno desarrollo durante la década de 1940, el principio fue esencialmente el mismo. A medida que surgían instancias de cooperación regional e internacional, las autoridades políticas y sanitarias elaboraban planes tendientes a seguir los criterios acordados en conferencias, asambleas, reuniones y encuentros de todo tipo.

⁷⁸ Conferencia Interamericana de Seguridad Social, *El Comité Interamericano de Seguridad Social*, Informe I, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 1950, p. 7.

⁷⁹ “Actas de la Primera Conferencia Interamericana de Seguridad Social”, Santiago, sin editorial, 1942, pp. 346-347.

⁸⁰ Cuevas, Agustín, *El desarrollo del capitalismo en América Latina*, México, Siglo XXI Editores, 2004, pp. 146-147. El autor se refería a aquellas posiciones teóricas, como la teoría de la dependencia, y en particular a los planteamientos de Theotonio Dos Santos, que concebían el desarrollo económico y político de América Latina, como región dependiente, solo como respuesta frente las acciones de los Estados dominantes. Esto generaba una simplificación histórica difícilmente respaldable por las diferentes modalidades que, por ejemplo, adoptó la crisis económica mundial de 1929 en toda la región geográfica cultural latinoamericana.

Ejemplo de este esfuerzo, pero también de las dificultades de la aplicación práctica de los principios emanados de las instancias de cooperación es que, en 1942, durante la Primera Conferencia Interamericana de Seguridad Social, se estableció la necesidad de organizar un sistema uniforme de bioestadística para todas las instituciones previsionales; sin embargo, de acuerdo al estudio presentado el año 1946 en el Primero Congreso Médico Social Panamericano en la Habana por el Dr. Humberto Abrahamsohn, el panorama nacional mostraba una desigualdad notable en el estado del desarrollo de la estadística médica de sus instituciones previsionales, en las cuales se mantenían conceptos heterogéneos sobre el alcance, fines, formas y métodos de la misma⁸¹.

En dicha instancia, además, el Dr. Alfredo Biondi, Director de los Servicios Médicos de la Caja del Seguro Obligatorio, daba cuenta del prácticamente nulo avance en cuanto a la organización de las pensiones de retiro por ancianidad en dicha institución, ya que aún no se encontraba plenamente vigente el seguro de vejez, haciendo caer sobre el seguro de invalidez una serie de afecciones relativas a la senilidad⁸².

Decimos que el avance fue prácticamente nulo, porque en los 10 años transcurridos desde el informe que realizara el Dr. Julio Bustos en 1936, aún no lograba ponerse en marcha eficazmente el seguro relativo a la vejez. En aquel año, a su vez aproximadamente una década después de iniciado el funcionamiento de la Caja (que comenzó sus servicios en abril de 1925), el monto entregado en pensiones de vejez correspondía solamente a \$1.593 pesos (con \$636.449 en rescates de las mismas pensiones), en comparación a \$1.824.570 pagados en pensiones de invalidez tan solo en ese año⁸³. Si bien, para el caso de 1936, es perfectamente entendible que las pensiones de vejez fueran escasas –dado el tiempo relativamente breve de cotizaciones–, para 1946 resulta difícil comprender por qué aún no se encontraba en plena vigencia el pago de estas.

⁸¹ Abrahamsohn, Humberto, “La función de la estadística Médica en los Seguros de Enfermedad”, en Biondi, Alfredo, *Problemas Importantes de Medicina Social en el Seguro Obrero Chileno*, Santiago, Caja del Seguro Obligatorio, 1946, p. 28.

⁸² Biondi, Alfredo, “Función y responsabilidad del Médico en la Seguridad Social (Seguro Social)”, en Biondi, Alfredo, *Problemas Importantes de Medicina Social en el Seguro Obrero Chileno*, Santiago, Caja del Seguro Obligatorio, 1946, p. 5.

⁸³ Bustos, *La Seguridad Social*, p. 71. El hecho que solo 22 pensiones de vejez estuviesen en servicio en 1935, implicaba no solo que sus beneficiarios recibían de hecho un escueta suma, sino que, más importante aún, una suma significativa (equivalente al rescate de reservas por parte de 1.224 asegurados), perdía la posibilidad de ser invertida por la institución (Ibid, p. 81).

10. La permanencia de la desorganización y el colapso del apoyo obrero a las políticas previsionales del Frente Popular

A pesar de la deficiencia organizativa en materia de pensiones de vejez, la previsión social se encontraba consolidada en cuanto a cobertura y recursos, más claramente desde 1942. Aquel año, el recién electo Presidente Juan Antonio Ríos, con la nueva coalición de la Alianza Popular, entregaba las siguientes cifras: 41 organismos de previsión social controlados por el Departamento de Previsión Social del Ministerio de Salubridad Pública, con un total de 1.513.700 imponentes activos (frente a los 949.936 de 1935⁸⁴) y 33.100 pensionados; \$413.778.172 pesos entregados en beneficios a los afiliados y \$97.627.499 en gastos del total de instituciones; entradas totales de \$1.107.316.212 pesos (frente a los \$364.583.917 de 1935⁸⁵), con un total de activos de \$3.278.869.510 pesos (1.189.872.777 en 1935⁸⁶)⁸⁷.

Dentro del gobierno de Ríos, en 1944, se le dio una mayor importancia al rol del Estado en la dirección financiera de las instituciones previsionales. Pero, no tan solo en la planeación de la administración y organización burocrática de dichas organizaciones, sino que el Estado –por medio una comisión presidida por los Ministros de Hacienda– orientaría las políticas de inversión de las Cajas, en orden a desarrollar una política de conjunto en la materia⁸⁸. A pesar de lo antes dicho, las dos décadas que había demorado la organización y puesta en práctica de manera relativamente eficiente del aspecto previsional de la seguridad social en Chile, habían tenido como correlato el atraso e inadaptabilidad del sistema a las cambiantes necesidades de una población en continuo crecimiento y concentración.

En la Segunda Conferencia Nacional de la CTCH de 1946, se da cuenta del descontento de una parte importante del movimiento obrero con el sistema previsional, específicamente aquel de la Caja del Seguro Obligatorio, la mayor institución de su tipo⁸⁹. La facción de la CTCH controlada por el Partido Comunista, denunciaba la

⁸⁴ *Ibidem*, p. 225.

⁸⁵ *Ibidem*.

⁸⁶ *Ibidem*.

⁸⁷ Ríos, Juan Antonio, “La sanidad en Chile en 1941”, *Boletín de la Oficina Sanitaria Panamericana*, vol. 22, n° 1, enero 1943, pp. 14-15.

⁸⁸ Ríos, Juan Antonio, “La sanidad en Chile”, *Boletín de la Oficina Sanitaria Panamericana*, vol. 24, n°3, marzo 1945, p. 211. El texto es tomado del mensaje presidencial de Ríos de 1944.

⁸⁹ En aquel mismo año de 1946, la CTCH había sufrido un quiebre de suma importancia entre socialistas y comunistas, ya que los primeros habrían aceptado la invitación de Duhalde a integrarse al gabinete después de los sucesos de la Plaza Bulnes del 28 de enero (Garcés y Milos, *FOCH, CTCH, CUT*, p. 84).

ineficacia de las prestaciones y pensiones entregadas por el “Seguro Obrero”, las cuales no alcanzaban a cubrir las necesidades de sus afiliados⁹⁰. Bernardo Araya, Secretario General Interino de la CTCH y Diputado del Partido Progresista Nacional por Antofagasta, Tocopilla, El Loa y Taltal, hablaba en aquel documento del “martirio” que significaba para los trabajadores el intentar acogerse a los beneficios de la Ley de Medicina Preventiva o las pensiones a las que tenían derecho, al menos nominalmente, desde 1925⁹¹.

Este “trayecto del enfermo”, como se le denominaba en el informe que emitiera el Dr. Julio Bustos, Director del Departamento de Previsión Social, en 1943, implicaba el hacer frente a una fuerte burocratización en las prestaciones de salud, las cuales iniciaban en la oficina de recepción del consultorio, con la obtención de datos personales, extracción de sangre para verificar la Reacción de Khan, medición de la presión y filmación de una fotografía Roentgen (rayos X). A continuación, dichos antecedentes pasaban a un equipo de diagnóstico, el cual podía despachar al sano (calidad comprobada mediante el formulario 127) o enviar al paciente a alguna de las especialidades del segundo tiempo del examen; estas podían ser: el Servicio de Venereología, en donde se le confeccionaba una nueva ficha (formulario 90); el Servicio de Bronco-Pulmonares (formulario 166 y 111 en caso de requerir neumotórax terapéutico), desde donde podía ser derivado a un sanatorio, en caso de ser necesario (previa solicitud a la Oficina de Control Sanatorial mediante el formulario 174); o el Servicio de Cardiología (con ficha de Medicina General), en cada uno de los cuales se dividía a los enfermos por gravedad (I, II, III o IV, con diferentes variantes).

En caso de ser indicado el reposo preventivo, era necesario elevar una solicitud de reposo mediante el formulario 55 a la Comisión de Medicina Preventiva por el Director del Consultorio. Dicha solicitud incluía los datos personales, nombre del empleador, cálculo de las imposiciones durante los últimos 3 meses y el promedio del salario del paciente. A ello se adjuntaban la tarjeta del examen de salud, historia clínica, la encuesta realizada por la visitadora social y un informe sobre las condiciones de trabajo.

⁹⁰ Araya Zuleta, Bernardo, *Una CTCH unida. Combatiendo en defensa de la clase obrera y del pueblo*, Santiago, s.n, 1946, pp. 4-5.

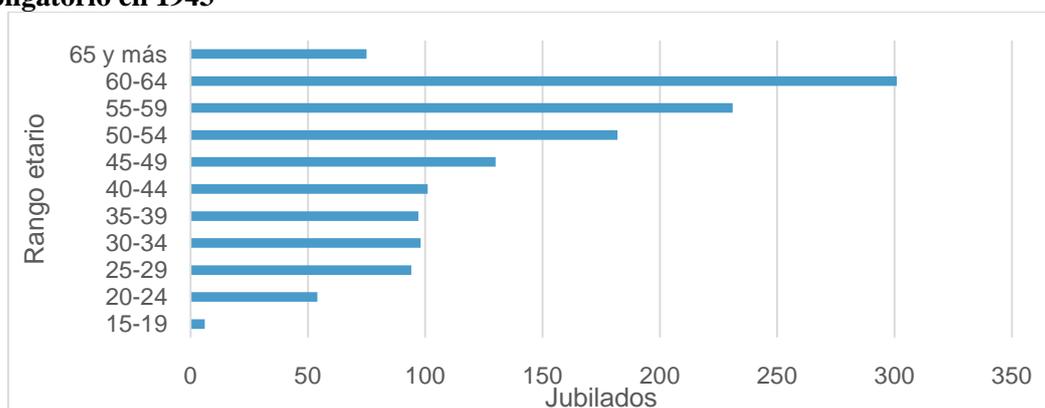
⁹¹ *Ibidem*.



Con esos antecedentes la Comisión emitía su dictamen⁹².

Esa proliferación de formularios, solicitudes e instancias evaluativas y de decisión era el “martirio” concebido por Araya, el cual se veía seriamente agravado por el hecho que un número muy reducido de trabajadores conseguía el reposo preventivo. Para el año 1943, de 100.939 exámenes de salud efectuados a los asegurados, un 40,2% fue declarado enfermo, y de ellos solo 4.087 personas pudieron acogerse al reposo preventivo, de los cuales 3.373 eran tuberculosos y 714 padecían afecciones cardiovasculares⁹³. Asimismo, la fuerza de las necesidades prácticas de los sectores obreros había tenido como consecuencia una adaptación forzosa del sistema de pensiones, en los hechos mas no en la legislación, optando un gran número de trabajadores por pensiones de invalidez para poder disfrutar de su retiro del mundo laboral. Tal como había mencionado el Dr. Biondi, 3 años después del informe de Bustos, aquel fenómeno se producía por la imposibilidad de la puesta en práctica del sistema de pensiones de vejez por parte de la Caja⁹⁴. De las 1.369 pensiones de invalidez concedidas en 1943, (1.090 a hombres y 279 a mujeres), el 57,6% (789) correspondía a mayores de 50 años, siendo el segmento etario más amplio el de 60 a 64 años, con 301 beneficiarios⁹⁵. El panorama general era el siguiente (gráfico n° 5).

Gráfico n° 5: Frecuencia de edades entre los jubilados por invalidez de la Caja del Seguro Obligatorio en 1943



Fuente: Bustos, Julio, “Caja de Seguro Obligatorio de Enfermedad e Invalidez. Informe Médico correspondiente al año 1943”, Archivo Nacional de la Administración, Fondo Ministerio de Salud, Providencias, n° 2195-2275, p.70.

⁹² Bustos, Julio, “Caja de Seguro Obligatorio de Enfermedad e Invalidez. Informe Médico correspondiente al año 1943”, Archivo Nacional de la Administración, Fondo Ministerio de Salud, Providencias, n° 2195-2275, pp. 49-54.

⁹³ Ibid, p. 57. Bustos afirmaba que la cifra nacional de enfermos tuberculosos para 1943, de 6.297 pacientes, era muy inferior a la real, debido al abandono prematuro que estos hacían del tratamiento.

⁹⁴ Biondi, “Función y responsabilidad del Médico en la Seguridad Social (Seguro Social)”, p. 5.

⁹⁵ Bustos, “Caja del Seguro Obligatorio...”, p. 70.

Debido a la falta de una adecuada puesta en marcha del sistema de pensiones de retiro, en la década de 1940, en que ya deberían haberse adecuado las instituciones y las normas legales a la realidad de las necesidades de la población nacional, vemos que después de casi dos décadas de la promulgación de la ley 4054, el sistema de retiro por invalidez y el de vejez se encontraban formando un solo conjunto indiferenciado. Lo anterior no obedeció, en ningún caso, a una interpretación antojadiza de la legislación por parte del movimiento obrero representado en el más de un millón de afiliados en la primera mitad de la década, sino a la imperiosa necesidad de adaptarse a una deficiente planificación por parte de las instituciones y el Estado.

Esta situación se mantuvo durante todo el gobierno de Gabriel González Videla, con la incapacidad del sistema previsional de adaptarse y entregar un servicio unificado. Tal como afirmara Pereira en su estudio de 1950, este desorden entre diversos regímenes financieros, cobertura de riesgos y tasas de imposiciones, generaba un encarecimiento general de la previsión social, especialmente en aquellas instituciones pequeñas⁹⁶.

Tal como se puede apreciar en el cuadro número 9, las abismales diferencias entre las instituciones como la del Seguro Obrero, con más de un millón de afiliados, y otras como la de los Fotograbadores (304 imponentes), Empleados Municipales de Valparaíso (295) o Hochschild y Compañía (56), hacía que fuese muy difícil un comparación entre dichas organizaciones, teniendo algunas grandes presupuestos, mientras otras manejaban sumas intrascendentes (en los cuadros 11 y 12 se ven claramente las diferencias de estos recursos).

Cuadro n°9: Comparación entre número de imponentes y jubilados en las instituciones de previsión social durante el año 1948.

Instituciones (Cajas)	Imponentes activos	Imponentes jubilados
Seguro Obrero	1.005.000	10.000
Empleados Particulares	114.643	-
Empleados Públicos	72.294	7.011
Periodistas	5.500	592
Fotograbadores	304	41

⁹⁶ Pereira, Waldo, *La seguridad social en Chile*, Santiago, Escuela Nacional de Artes Gráficas, 1950, pp. 130-135. El autor utiliza prácticamente la misma clasificación que el Dr. Julio Pinto en su obra de 1936: cajas de fondo común, cajas mixtas, cajas de ahorro individual y cajas de accidentes del trabajo (Ibid, pp. 130-133).

Carabineros	24.076	11.377
Ferrocarriles	24.889	-
Empleados Municipales de Santiago	1.187	180
Empleados Municipales de la República	3.279	-
Empleados Municipales de Valparaíso	295	56
Jornaleros Municipales de Santiago	2.693	153
Marina Mercante Nacional	5.384	1.081
Empleados de Crédito Agrario	721	14
Sociedad de Prevención La Inmobiliaria	415	350
Prevención de Empleados del Salitre	3.842	-
Compañía de Cervecerías Unidas	338	-
Compañía de Gas de Santiago	267	-
Retiro Gildemeister	342	-
De las Fuerzas de Defensa Nacional	25.000	11.000
Previsión Mutua de la Armada	122	-
Retiro Hochschild y Compañía	56	-
Club del Hipódromo de Santiago	625	158
Preparadores y Jinetes	369	208
Hipódromo Chile	565	83
Valparaíso Sporting Club	267	189
Empresa de Agua Potable de Santiago	314	-
Bancaria de Pensiones	4.348	63
Empleados Caja Nacional de Ahorros	3.851	290
Empleados del Banco Chile	972	4
Banco Central de Chile	244	-
Empleados Caja Créditos Hipotecarios	238	96
Varias cajas menores	2.000	200
Total	1.301.440	43.778

Fuente: Pereira, Waldo, *La seguridad social en Chile*, Santiago, Escuela Nacional de Artes Gráficas, 1950, pp. 124-125.

La repercusión de la diversidad institucional no beneficiaba a los cotizantes, en caso alguno, ya que la competencia que hubiese podido darse entre las Cajas no era realmente posible. Ellas aceptaban solo a trabajadores de un determinado gremio, o incluso de una determinada empresa, lo cual o bien encarecía enormemente las imposiciones en las instituciones pequeñas o, de mantenerse estas bajas, hacía que manejasen recursos irrelevantes para la seguridad social de sus afiliados (ver cuadro n° 10).

Cuadro n° 10: Comparación entre aporte de empleados y empleadores al ahorro previsional en 1948

Instituciones	Porcentaje Imposición empleado	Porcentaje Imposición empleador
Seguro Obrero	2	4
Empleados Particulares	5	5
Periodistas	5	5
Fotograbadores	5	5
Empleados Municipales	5	5
Empleados de Bancos	5	5
Personal Gráfico	7	10
Carabineros de Chile	8	15
Nacional de Empleados Públicos	10	4
De la Defensa Nacional	10	15
Marina Mercante Nacional	10	5

Fuente: Pereira, Waldo, *La seguridad social en Chile*, Santiago, Escuela Nacional de Artes Gráficas, 1950, p. 137.

Cuadro n° 11: Relación de recursos y sus fuentes en las diferentes instituciones previsionales en el año 1948.

Cajas	Aporte Imponente	Aporte empleador	Otras entradas	Total
Seguro Obrero	231.057.363	427.203.045	394.593.105	1.052.853.513
EE. Particulares	355.062.082	1.524.875.177	273.706.386	2.153.643.645
EE. Públicos	315.703.379	38.168.848	222.499.513	376.371.740
Periodistas	10.462.087	9.580.708	12.091.777	32.134.572
Fotograbadores	642.005	548.386	7.991.322	9.181.715
Carabineros	72.417.256	244.098.387	28.247.797	344.763.440
EE. Municipales	5.453.401	6.806.458	12.199.179	24.459.038
M. Mercante	26.343.789	58.061.053	24.734.372	109.139.214
Bancaria	17.231.160	11.041.138	167.948.159	196.220.457
EE. Caja de A.	21.435.180	18.915.018	162.388.835	202.739.033
19 Cajas menores	70.090.220	120.704.453	110.006.079	300.800.752
Totales	1.125.697.912	2.460.002.042	1.416.607.380	5.002.307.129

Fuente: Pereira, Waldo, *La seguridad social en Chile*, Santiago, Escuela Nacional de Artes Gráficas, 1950, p. 144.

Cuadro n° 12: Acumulaciones de las principales instituciones previsionales en 1948

Instituciones	Acumulaciones
Seguro Obrero	1.532.344.267
EE. Particulares	4.121.651.879
EE. Públicos	2.795.595.914
Periodistas	118.172.117
Fotograbadores	22.652.790
Carabineros	360.975.994
EE. Municipales	94.016.985
M. Mercante	177.472.094
Bancaria	306.409.259
EE. Caja de A.	496.821.085
19 Cajas menores	816.386.753
Total	10.842.499.137

Fuente: Pereira, Waldo, *La seguridad social en Chile*, Santiago, Escuela Nacional de Artes Gráficas, 1950, p. 144.

La desintegración del Frente Popular, en una fecha tan temprana como 1941, y las subsiguientes alianzas políticas, las cuales fueron cada vez más débiles en la era radical, repercutieron de forma significativa en la reforma y el funcionamiento de las instituciones de seguridad social diseñadas casi veinte años antes. A medida que la CTCH se fraccionaba y perdía influencia en los sectores obreros, que el Partido Socialista se burocratizaba y alejaba de sus bases y el Partido Comunista entraba en una pugna constante con el Partido Radical que lo llevaría finalmente a la ilegalidad en 1948, los trabajadores –y también los empleados públicos y privados- veían aumentada la dificultad para poder influir en el devenir de las instituciones que estaban encargadas de brindarles auxilios y administrar sus ahorros previsionales. La desorganización y falta de coordinación de las fuerzas políticas se veía reflejada en la descoordinación y duplicidad de funciones de las Cajas y aseguradoras, lo cual sólo vendría a ser solucionado en 1952, con la ley 10.383 que creó el Servicio Nacional de Salud.

Conclusiones

Con la temprana organización obrera y la posterior, aunque mucho menos cohesionada, de los empleados particulares, comienza a existir un tímido apoyo de ciertos políticos a las demandas de previsión. Fue desde el seno del partido conservador desde donde surgieron algunas de las más importantes y beneficiosas leyes previsionales, como fue el caso de Ezequiel González Cortés en 1920 y Eduardo Cruz-Coke en 1938.

Entre 1920 y 1932, existió un continuo avance en materia de seguridad social – aunque el concepto no surgiría hasta 1935- deviniendo paulatinamente en un ámbito fundamental de la legislación nacional. En este periodo es posible observar los cambios que hicieron transitar los beneficios otorgados desde los más básicos “seguros sociales” hasta la Seguridad Social propiamente tal. A pesar de que el cambio conceptual parece nulo, esto es solo aparente. La Seguridad Social, tal como fue planteada en la Social Security Act de 1935, así como en la Primera Conferencia Interamericana de Santiago en 1942, la Declaración de Filadelfia de 1944 o la misma Declaración Universal de los Derechos del Hombre de 1948, daba cuenta de objetivos mucho más ambiciosos y una consideración diferente del sujeto que la demandaba.

Alessandri hizo suya esta consigna, al menos durante su primer gobierno, recibiendo el apoyo y las propuestas de los grupos interesados, como el notable caso de los empleados particulares y su *memorándum*. Por el mismo carácter de obligación moral que iba adquiriendo la Seguridad Social, esta fue combatida en Chile tanto por liberales como por conservadores, al considerarla una carga excesiva e injusta para el Estado y los empleadores.

Tal como hemos visto, en Chile el aspecto previsional del Estado de Bienestar se dio con anterioridad a las reformas impulsadas a nivel latinoamericano por los cambios que conllevó el modelo ISI. Incluso a nivel internacional, ya que mientras en Estados Unidos la Seguridad Social fue regulada en 1935, Chile ya contaba para esa fecha con la totalidad de las leyes sociales, agrupadas en 1931 en los Códigos Laboral y Sanitario. Desde ese año y hasta 1952, el proceso que se llevó a cabo fue de reforma y perfeccionamiento de la misma legislación, con la notable excepción de la ley de Medicina Preventiva de 1938.



Producto del desarrollo inorgánico, carente de un proyecto central, que se prolongó desde la incipiente legislación laboral hasta 1938, es que se produjeron constantes contradicciones entre las normas o duplicidad de funciones, las cuales iban siendo corregidas sobre la marcha. Aquella falta de cohesión permutó, asimismo, un constante ataque a la estructura normativa de la Seguridad Social, sobre todo por parte de los partidos Liberal y Conservador, así como de las asociaciones gremiales del empresariado, tales como la Sociedad de Fomento Fabril y la Asociación del Trabajo de Chile.

No obstante, desde 1938, con la promulgación de las leyes de Medicina Preventiva y de Madre y Niño, queda patente un cambio en el acercamiento al problema de la Seguridad Social en un sentido amplio –tal como el de la Social Security Act de 1945-. A partir del breve, aunque decisivo, ministerio de Eduardo Cruz-Coke, quedan asentados dos principios que guiarán en menor o mayor grado toda la planificación posterior: realismo en los objetivos de salud pública y fundamentación técnica de las políticas previsionales.

El desarrollo de ambos principios se relacionaría íntimamente con la consolidación de la tecnocracia dentro de la administración pública, con el ejercicio de los cargos directivos y mandos medios por parte de personal técnicamente calificado. Dicho personal fue capaz de establecer metas acordes a las posibilidades reales del sistema de salud chileno, tomando las decisiones en base a criterios estadísticos y médicos en lugar de tan solo políticos. Ejemplo de ello es el gran estudio demográfico y económico que implicó el diseño de la ley 6174, es decir, hubo un estudio previo y no *a posteriori*, como había sucedido con las leyes sociales del 24. Se establecieron las necesidades de la población y se sopesaron con los recursos disponibles y las expectativas médicas alcanzables, y solo una vez obtenido aquello se procedió a trazar el diseño legal.

En este punto la influencia internacional resultó crucial. Junto al desarrollo y consolidación de los proyectos panamericanos que databan de comienzos del siglo XX, tales como la Oficina Sanitaria Panamericana de 1902 o la Organización Internacional del Trabajo de 1919, y las posteriores como las Conferencias Interamericanas de Seguridad Social a partir de 1942, la Organización Mundial de la Salud en 1948 o la CEPAL del mismo año. Todas estas entidades produjeron no solo normas y reglamentos

para los Estados miembro, sino que una gran cantidad de estudios demográficos, financieros, sociales y sanitarios que sirvieron de fundamento para buena parte de la planificación en salud pública. Chile participó activamente en cada una de estas instancias de cooperación internacional, especialmente con el boom producido en la posguerra a partir de 1945. Fueron, sin duda, los gobiernos radicales, quienes más activamente adhirieron a ellas, aunque ya desde 1924, durante la primera presidencia de Alessandri, el Estado enviaba a profesionales de la salud a perfeccionarse a EE.UU en materia de salud pública.

Finalmente, durante la era radical, los diferentes grupos del movimiento obrero y de los empleados particulares y públicos logran articularse de forma unitaria, a pesar de lo cual su influencia en las decisiones públicas fue variando desde Aguirre Cerda hasta González Videla. La temprana disolución del frente popular en 1941 y el quiebre definitivo del radicalismo con el comunismo en 1948, ocasionaron una trascendental pérdida de comunicación entre las fuerzas de izquierda y de centro, lo cual, a su vez, repercutió en la influencia de los primeros en la organización previsional. El punto culmine de aquello se dio en 1952 con la organización del Servicio Nacional de Salud y la tendencia a la homogenización de la Previsión Social, restándole autonomía a las Cajas e instituciones previsionales y aumentando el peso del Estado en la estructuración de los regímenes financieros de las mismas. No obstante, fue en el devenir iniciado en 1920 que la Previsión Social en Chile va adquiriendo paulatinamente los caracteres esenciales que la definían hacia 1950. Fue el trabajo de obreros, empleados particulares y públicos y de ciertas personalidades políticas y medicas particulares las que dieron el impulso decisivo a las grandes reformas y leyes que sustentaron a los afiliados y sus familias en tiempos de enfermedad y necesidad.

Bibliografía

- ABRAHAMSOHN, HUMBERTO, “La función de la estadística Médica en los Seguros de Enfermedad”, en Biondi, Alfredo, *Problemas Importantes de Medicina Social en el Seguro Obrero Chileno*, Santiago, Caja del Seguro Obligatorio, 1946.
- ALESSANDRI PALMA, ARTURO, *Recuerdos de Gobierno. Tomo III*, Editorial Nascimento, Santiago, 1967.
- ANGELL, ALAN, *Partidos Políticos y Movimiento Obrero en Chile*, México, Ediciones Era, 1974.
- ARAYA ZULETA, BERNARDO, *Una CTCH unida. Combatiendo en defensa de la clase obrera y del pueblo*, Santiago, s.n, 1946.
- BANCO CENTRAL DE CHILE, *Sexta Memoria Anual presentada a la Superintendencia de Bancos. Año 1931*, Santiago, Balcells & Co., 1932.
- BANCO CENTRAL DE CHILE, *Boletín del Banco Central de Chile*, enero 1935.
- BERNEDO, PATRICIO, “Prosperidad económica bajo Carlos Ibáñez del Campo, 1927-1929”, *Historia*, vol. 24, 1989, pp. 5-105.
- BIONDI, ALFREDO, “Función y responsabilidad del Médico en la Seguridad Social (Seguro Social)”, en Biondi, Alfredo, *Problemas Importantes de Medicina Social en el Seguro Obrero Chileno*, Santiago, Caja del Seguro Obligatorio, 1946.
- BUSTOS, JULIO, “Caja de Seguro Obligatorio de Enfermedad e Invalidez. Informe Médico correspondiente al año 1943”, Archivo Nacional de la Administración, Fondo Ministerio de Salud, Providencias, n° 2195-2275, pp. 49-54.
- BUSTOS, JULIO, “Reseña al Ministro de Salubridad, Previsión y Asistencia Social”, Archivo Nacional de la Administración, Fondo Ministerio de Salud, n°2233-2302, año 1939, fj. 501-508.
- BUSTOS, JULIO, *La Seguridad Social*, Santiago, Talleres Gráficos Gutenberg, 1936.
- CAJA DEL SEGURO OBLIGATORIO, *Boletín Médico de la Caja del Seguro Obligatorio*, año 1, junio de 1934, n°1.
- CAJA DEL SEGURO MÉDICO OBLIGATORIO, “La Reserva Vital”, *Boletín Médico de la Caja del Seguro Obligatorio*, año I, febrero de 1935, n°9.
- CAJA DEL SEGURO MÉDICO OBLIGATORIO, “Los Grandes Problemas”, *Boletín Médico de la Caja del Seguro Obligatorio*, año1, abril de 1935, n°11.
- CAVIERES, EDUARDO, “La idea de Estado de Bienestar como experiencia de pasado y proyecto de futuro. Beveridge y Eucken en prospectiva”, en Llanos, Claudio, *Una breve sonrisa del capitalismo. Elementos histórico-políticos del Estado de Bienestar británico y alemán*, Valparaíso, Ediciones Universitarias de Valparaíso, 2015.
- CEPAL, *Estudio Económico de América Latina 1949*, Nueva York, Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos, 1951.
- COMITÉ EJECUTIVO NACIONAL DEL FRENTE POPULAR, *Reglamentos del Frente Popular*, Santiago, Imprenta y Litografía “Antares”, 1937.

- COMITÉ INTERAMERICANO DE SEGURIDAD SOCIAL, *Boletín Provisional*, n°1, Oficina Internacional del Trabajo, Montreal, 1943.
- CONFERENCIA INTERNACIONAL AMERICANA, “Libre asociación y libertad de expresión de los obreros”, *Considerando VIII del Acta Final, Octava Conferencia Internacional Americana*, Lima, 21 de diciembre de 1938, en Conferencias internacionales americanas: Primer suplemento 1938/42, Volumen 1.
- CONFERENCIA INTERAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL, “Actas de la Primera Conferencia Interamericana de Seguridad Social”, Santiago, sin editorial, 1942.
- CONFERENCIA INTERAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL, *El Comité Interamericano de Seguridad Social*, Informe I, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 1950.
- CRUZ-COKE LASSABE, EDUARDO, *Medicina Preventiva y Medicina Dirigida*, Santiago, Editorial Nascimento, 1938.
- CRUZ-COKE MADRID, MARTA, *Eduardo Cruz-Coke. Testimonios*, Santiago, Fundación Procultura, 2015.
- CUEVAS, AGUSTÍN, *El desarrollo del capitalismo en América Latina*, México, Siglo XXI Editores, 2004.
- DÁVILA, CARLOS, *El Presidente Dávila y la Revolución de Junio*, Santiago, Editorial Sección Socialista, 1932.
- DELGADO GARCÍA, GREGORIO; ESTRELLA, EDUARDO Y NAVARRO, JUDITH, *El Código Sanitario Panamericano. Hacia una política de salud continental*, Washington D.C, Organización Panamericana de la Salud, 1999.
- DRAKE, PAUL W., “La misión Kemmerer a Chile: consejeros norteamericanos, estabilización y endeudamiento, 1925-1932”, *Cuadernos de Historia*, n°4, julio 1984, pp. 63-71.
- FERMANDOIS, JOAQUÍN, *Mundo y fin de mundo. Chile en la política mundial 1900-2004*, Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile, 2004.
- FERNÁNDEZ, JUAN F., *Pedro Aguirre Cerda y el Frente Popular Chileno*, Santiago, Ediciones Ercilla, 1938.
- FOCH, *Hagamos la unidad de todos los obreros del país, para luchar contra el hambre y la reacción*, Santiago, Federación Obrera de Chile, 1934.
- FURTADO, CELSO, *La economía latinoamericana desde la Conquista Ibérica hasta la Revolución Cubana*, Santiago, Editorial Universitaria, 1969.
- GARCÉS, MARIO Y MILOS, PEDRO, *FOCH, CTCH, CUT. Las centrales unitarias en la historia del sindicalismo chileno*, Santiago, ECO, Educación y Comunicaciones, 1988.
- GARCÍA TELLO, JOSÉ, “Las condiciones existentes para el desarrollo de los Seguros Sociales en la República Argentina y algunas consideraciones de interés”, *Boletín Médico de la Caja del Seguro Obligatorio*, año 1, noviembre de 1934, n°6.
- GÓNGORA, MARIO, *Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile en los siglos XIX y XX*, Santiago, Editorial Universitaria, 2013.
- HINOJOSA ROBLES, FRANCISCO, *El Libro de Oro de los Empleados Particulares*, Santiago, Editorial Nascimento, 1967.

- HOUSE OF REPRESENTATIVES, “The Social Security Bill”, 74th Congress, 1st Session, Report n° 615, p. 3. Disponible en <https://www.ssa.gov/history/pdf/Downey%20PDFs/Social%20Security%20Act%20of%201935%20Vol%201.pdf> revisado el día 01/05/2017.
- HUNEEUS, CARLOS Y LANAS, MARÍA PAZ, “Ciencia Política e Historia. Eduardo Cruz-Coke y el Estado de Bienestar en Chile, 1937-1938”, *Historia*, vol. 35, 2002, pp. 151-186.
- IBÁÑEZ SANTA MARÍA, ADOLFO, “Los Ingenieros, el Estado y la Política en Chile. Del Ministerio de Fomento a la Corporación de Fomento. 1927-1939”, *Historia*, n° 18, 1983, pp. 45-102.
- KELLER, CARLOS, *Como salir de la crisis*, Santiago, Editorial Nascimento, 1932.
- KELLER, CARLOS, *La eterna crisis chilena*, Santiago, Editorial Nascimento, 1931.
- LEAGUE OF NATIONS, *Statistical Year-Book of the League of Nations 1931/1932*, Geneva, Series of League of Nations Publications, 1932.
- LLANOS, CLAUDIO, *Una breve sonrisa del capitalismo. Elementos histórico-políticos del Estado de Bienestar británico y alemán*, Valparaíso, Ediciones Universitarias de Valparaíso, 2015.
- MCCAA, ROBERT, *Chile. XI Censo de Población (1940). Recopilación de cifras publicadas por la Dirección de Estadísticas y Censos*, Centro Latinoamericano de Demografía, CELADE, Santiago, 1969.
- MARFAN, MANUEL, “Políticas reactivadoras y recesión externa: Chile 1929-1938”, en Muñoz, Oscar (editor), *Perspectivas históricas de la economía chilena: del siglo XIX a la crisis del 30*, Colección de Estudios CIDEPLAN, n° 12, marzo de 1984.
- MARSHALL, T.H., *Citizenship and Social Class*, Cambridge, Cambridge University Press, 1950.
- MASSARDO BLANCO, JAIME, “Extensión del Estado en la Sociedad Civil y Protección Social de la Salud (1865-1924)”, en Urriola Urbina, Rafael; Massardo Blanco, Jaime; Molina Bustos, Carlos y Monasterio Irazoque, Hernán, *Historia de la Protección Social de la Salud en Chile*, Santiago, LOM/FONASA, 2009.
- MONTERO, JUAN ESTEBAN, “Mensaje del Presidente de la Republica al Congreso Nacional del 21 de mayo”, disponible en http://historiapolitica.bcn.cl/mensajes_presidenciales
- MOULIAN, TOMÁS Y TORRES DUJISIN, ISABEL, *Discusiones entre honorables. Las candidaturas presidenciales de la derecha 1938-1946*, Santiago, FLACSO, 1987.
- OFFE, CLAUS, *Contradictions of the Welfare State*, London, Hutchinson, 1984.
- OFICINA SANITARIA PANAMERICANA, *Actas de la Séptima Conferencia Sanitaria Panamericana de las Repúblicas Americanas* [1924], Washington D.C, 1925.
- OFICINA SANITARIA PANAMERICANA, “La sanidad y la beneficencia en Chile”, *Boletín de la Oficina Sanitaria Panamericana*, año 8, n° 7, julio de 1929.
- OFICINA SANITARIA PANAMERICANA, “La sanidad y la beneficencia en Chile”, *Boletín de la Oficina Sanitaria Panamericana*, año 9, n° 11, noviembre de 1930.

- ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*, Novena Conferencia Internacional Americana, Bogotá, 1948. Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/declaracion.asp>, revisado el día 07/02/2017.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, resolución 217 A (III) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 10 de diciembre de 1948. Disponible en http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf revisado el día 07/02/2017.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, resolución 2200 A (XXI) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 16 de diciembre de 1966. Disponible en <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>, revisado el día 07/02/2017.
- PEREIRA, WALDO, *La seguridad social en Chile*, Santiago, Escuela Nacional de Artes Gráficas, 1950.
- RÍOS, JUAN ANTONIO, “La sanidad en Chile en 1941”, *Boletín de la Oficina Sanitaria Panamericana*, vol. 22, n° 1, enero 1943.
- RÍOS, JUAN ANTONIO, “La sanidad en Chile”, *Boletín de la Oficina Sanitaria Panamericana*, vol. 24, n°3, marzo 1945.
- ROJAS FLORES, JORGE, *La dictadura de Ibáñez y los sindicatos (1927-1931)*, Santiago, Dirección de Bibliotecas Archivos y Museos, 1993.
- SCULLY, TIMOTHY, *Los Partidos de Centro y la Evolución Política Chilena*, Santiago, CIEPLAN, 1992.
- SEIBERT ALPHAND, STELLA JEANNE, *Legislación del Trabajo y Previsión Social en “El Teniente”*, Tesis para optar al grado de Licenciado en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Chile, Santiago, Imprenta “El Esfuerzo”, 1936.
- SILVA, PATRICIO, “Los Tecnócratas y la Política en Chile: Pasado y Presente”, *Revista de Ciencia Política*, vol. 26, 2005, pp. 175-190.
- S.N, “Medicina Preventiva”, Archivo Nacional de la Administración, Fondo Ministerio de Salud, Providencias, n°383-661, 1942.
- UNITED NATIONS, “The Atlantic Charter”, *Year-Book of the United Nations, 1956-1947*, Lake Success, United Nations Department of Public Information, 1947.
- WALKER LINARES, FRANCISCO, *Esquema del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en Chile*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1965.

Normas de edición de Documentos de Trabajo del IELAT

Tipos y tamaños de letra

En el cuerpo del texto, Arial, tamaño 11 o Times New Roman, tamaño 12.

Para las notas a pie de página y los encabezados, en caso de que los haya, Arial 9 o Times New Roman 10.

Los títulos de introducción, capítulos y conclusiones irán en Arial 13 o Times New Roman 14, mientras que los títulos del resto de epígrafes irán en Arial 11 o Times New Roman 12.

Todos los títulos y epígrafes irán en negrita, pero no se utilizarán ni negritas ni cursivas para subrayar palabras en el texto, sino comillas.

En ningún caso se utilizarán subrayados.

Irán en cursiva todas las palabras en otros idiomas.

Las palabras que sean cita textual de otros autores irán en cursiva o entrecomilladas.

Párrafos

Dos opciones:

1. A espacio uno y medio, con espacio entre párrafo de 12 puntos.
2. A espacio doble, sin espacio entre párrafos y con sangría izquierda en la primera línea de cada párrafo.

El texto irá justificado a izquierda y derecha. Los subtítulos deberán ubicarse sobre la izquierda sin numeración, letras ni símbolos, con la misma letra del cuerpo central y separado con doble espacio del párrafo anterior.

Notas a pie de página

Deberán numerarse consecutivamente a lo largo de todo el documento, con numeración arábiga y en letra. Irán en Arial, tamaño 9 o Times New Roman, tamaño 10.

Las notas a pie de página deberán justificarse a izquierda y derecha, con interlineado sencillo y sin espacio entre párrafos ni entre notas. Las llamadas a pie de página se colocarán antes de los signos de puntuación.

Referencias bibliográficas y documentales

Se seguirá el estilo de citación de Chicago.

a. En el texto

En notas a pie de página. Poner la llamada al pie tras la cita textual o intertextual, antes del signo de puntuación en caso de que lo haya. Al pie, se pondrá el apellido o apellidos del autor y el título completo de la obra citada. A continuación, es obligatorio poner el/los número/s de página/s de la referencia tomada si es cita textual y si es intertextual es también conveniente ponerlo. Puede utilizarse *Ibid* o *Ibidem* si las citas son consecutivas, pero nunca Op cit.

b. En la bibliografía final

LIBRO:

Apellido o apellidos, Nombre. Título de la obra en cursiva. Lugar: Editorial, Año. Ejemplo:
Soto Carmona, Álvaro. Transición y cambio en España, 1975-1996. Madrid: Alianza Editorial, 2005.

CAPÍTULO DE LIBRO:

Apellido o apellidos, Nombre. «Título». En Título de la obra en cursiva, editado por Nombre y Apellido o Apellidos, números de páginas que ocupa el capítulo. Lugar: Editorial, año.



Ejemplo:

Del Campo García, Esther. «Estado y sociedad en el Chile postautoritario: el proyecto de Ley de Bases de Participación ciudadana en la Gestión Pública». En Chile. Política y modernización democrática, editado por Manuel Alcántara Saez y Letizia M. Ruiz Rodríguez, 199-231. Barcelona: Ediciones Bellaterra, 2006.

ARTÍCULO:

Apellido o Apellidos, Nombre. «Título del artículo entre comillas». Nombre de la revista, volumen, número, año, páginas. Ejemplo:

Ros Ferrer, Violeta. “Narrativas de La Transición.” Kamchatka: Revista de Análisis Cultural, no. 4 (2014): 233–55.

WEB:

Institución/Apellido o Apellidos. «Título», año. Disponible en, fecha de última consulta: Ejemplo:

Gobierno de Chile. «Informe Rettig». Disponible en, <http://www.gob.cl/informe-rettig/> , fecha de última consulta: 15-02-2016.

TESIS Y TESINAS:

Apellido o Apellidos, Nombre. «Título». Universidad, Año. Ejemplo:

González Ayuso, Yurena. «Transiciones democráticas: Chile y España en perspectiva comparada, 1976-1990». Trabajo fin de máster, Universidad de Alcalá, 2014.

MANUSCRITOS, PONENCIAS O CONFERENCIAS NO PUBLICADAS:

Apellidos, Nombre. «Título». Título del seminario o de congreso, Lugar, Fecha. Ejemplo: Escribano Roca, Rodrigo, y Yurena González Ayuso. «Utilización de bases de datos: clave para la iniciación investigadora y la recopilación bibliográfica». Seminario presentado en Seminarios del IELAT, Universidad de Alcalá, 9 de diciembre de 2015.

DOCUMENTOS DE TRABAJO

La publicación de los documentos de trabajo estará sujeta a la evaluación por la Comisión Editorial y el Equipo de Edición de Documentos de Trabajo del Instituto de Estudios Latinoamericanos.

Los documentos pueden estar escritos en castellano, portugués o inglés y no deben superar las 35 páginas.

Se enviarán por correo electrónico a la siguiente dirección: ielat@uah.es

Los DT se publicaran en formato digital en la página web del IELAT y al mismo tiempo en formato papel.

Guía para el desarrollo del DT

Presentación

En ella debe aparecer la siguiente información:

- Título del documento de trabajo en mayúsculas
- Nombre de autor/a
- Institución a la que pertenece el autor/a
- Breve resumen CV del autor/a- Entre 30-50 palabras máximo
- Contacto postal y electrónico del autor/a
- Agradecimientos si corresponde
- Resumen del DT: Resumen del documento de trabajo (150-200 palabras) en castellano y en inglés.
- Palabras clave seleccionadas (3-5) en castellano y en inglés.



Cuerpo del Documento de Trabajo

Debe constar de los siguientes apartados:

- Introducción
- Desarrollo: Se recomienda que cada apartado esté bien identificado con sus correspondientes capítulos, subcapítulos, etc. con la debida numeración si corresponde.
- Conclusiones
- Anexos si corresponde

Colección de Documentos de Trabajo del IELAT

DT 1: Jaime E. Rodríguez O., *México, Estados Unidos y los Países Hispanoamericanos. Una visión comparativa de la independencia*. Mayo 2008.

DT 2: Ramón Casilda Béjar, *Remesas y Bancarización en Iberoamérica*. Octubre 2008.

DT 3: Fernando Groisman, *Segregación residencial socioeconómica en Argentina durante la recuperación económica (2002 – 2007)*. Abril 2009

DT 4: Eli Diniz, *El post-consenso de Washington: globalización, estado y gobernabilidad reexaminados*. Junio 2009.

DT 5: Leopoldo Laborda Catillo, Justo de Jorge Moreno y Elio Rafael De Zuani, *Externalidades dinámicas y crecimiento endógeno. Análisis de la flexibilidad de la empresa industrial español*. Julio 2009

DT 6: Pablo de San Román, *Conflicto político y reforma estructural: la experiencia del desarrollismo en Argentina durante la presidencia de Frondizi (1958 - 1962)*. Septiembre 2009

DT 7: José L. Machinea, *La crisis financiera y su impacto en America Latina*. Octubre 2009.

DT 8: Arnulfo R. Gómez, *Las relaciones económicas México- España (1977-2008)*. Noviembre 2009.

DT 9: José Lázaro, *Las relaciones económicas Cuba- España (1990-2008)*. Diciembre 2009.

DT 10: Pablo Gerchunoff, *Circulando en el laberinto: la economía argentina entre la depresión y la guerra (1929-1939)*. Enero 2010.

DT 11: Jaime Aristy-Escuder, *Impacto de la inmigración haitiana sobre el mercado laboral y las finanzas públicas de la República Dominicana*. Febrero 2010.

DT 12: Eva Sanz Jara, *La crisis del indigenismo mexicano: antropólogos críticos y asociaciones indígenas (1968 - 1994)*. Marzo 2010.

DT 13: Joaquín Varela, *El constitucionalismo español en su contexto comparado*. Abril 2010.

DT 14: Justo de Jorge Moreno, Leopoldo Laborda y Daniel Sotelsek, *Productivity growth and international openness: Evidence from Latin American countries 1980-2006*. Mayo 2010.



DT 15: José Luis Machinea y Guido Zack, *Progresos y falencias de América Latina en los años previos a la crisis*. Junio 2010.

DT 16: Inmaculada Simón Ruiz, *Apuntes sobre historiografía y técnicas de investigación en la historia ambiental mexicana*. Julio 2010.

DT 17: Julián Isaías Rodríguez, Belín Vázquez y Ligia Berbesi de Salazar, *Independencia y formación del Estado en Venezuela*. Agosto 2010.

DT 18: Juan Pablo Arroyo Ortiz, *El presidencialismo autoritario y el partido de Estado en la transición a la economía de libre mercado*. Septiembre 2010.

DT 19: Lorena Vásquez González, *Asociacionismo en América Latina. Una Aproximación*. Octubre 2010.

DT 20: Magdalena Díaz Hernández, *Anversos y reversos: Estados Unidos y México, fronteras socio-culturales en La Democracia en América de Alexis de Tocqueville*. Noviembre 2010.

DT 21: Antonio Ruiz Caballero, *¡Abre los ojos, pueblo americano! La música hacia el fin del orden colonial en Nueva España*. Diciembre 2010.

DT 22: Klaus Schmidt- Hebbel, *Macroeconomic Regimes, Policies, and Outcomes in the World*. Enero 2011

DT 23: Susanne Gratius, Günther Maihold y Álvaro Aguillo Fidalgo. *Alcances, límites y retos de la diplomacia de Cumbres europeo-latinoamericanas*. Febrero 2011.

DT 24: Daniel Díaz- Fuentes y Julio Revuelta, *Crecimiento, gasto público y Estado de Bienestar en América Latina durante el último medio siglo*. Marzo 2011.

DT 25: Vanesa Ubeira Salim, *El potencial argentino para la producción de biodiésel a partir de soja y su impacto en el bienestar social*. Abril 2011.

DT 26: Hernán Núñez Rocha, *La solución de diferencias en el seno de la OMC en materia de propiedad intelectual*. Mayo 2011.

DT 27: Itxaso Arias Arana, Jhonny Peralta Espinosa y Juan Carlos Lago, *La intrahistoria de las comunidades indígenas de Chiapas a través de los relatos de la experiencia en el marco de los procesos migratorios*. Junio 2011.

DT 28: Angélica Becerra, Mercedes Burguillo, Concepción Carrasco, Alicia Gil, Lorena Vásquez y Guido Zack, *Seminario Migraciones y Fronteras*. Julio 2011.

DT 29: Pablo Rubio Apiolaza, *Régimen autoritario y derecha civil: El caso de Chile, 1973-1983*. Agosto 2011.

DT 30: Diego Azqueta, Carlos A. Melo y Alejandro Yáñez, *Clean Development Mechanism Projects in Latin America: Beyond reducing CO2 (e) emissions. A case study in Chile*. Septiembre 2011.

DT 31: Pablo de San Román, *Los militares y la idea de progreso: la utopía modernizadora de la revolución argentina (1966-1971)*. Octubre 2011.

DT 32: José Manuel Azcona, *Metodología estructural militar de la represión en la Argentina de la dictadura (1973-1983)*. Noviembre 2011.

DT 33: María Dolores Almazán Ramos, *El discurso universitario a ambos lados del Atlántico*. Diciembre 2011.

DT 34: José Manuel Castro Arango, *La cláusula antisubcapitalización española: problemas actuales*. Enero 2012.

DT 35: Edwin Cruz Rodríguez, *La acción colectiva en los movimientos indígenas de Bolivia y Ecuador: una perspectiva comparada*. Febrero 2012.

DT 36: María Isabel Garrido Gómez (coord.), *Contribución de las políticas públicas a la realización efectiva de los derechos de la mujer*. Marzo 2012.

DT 37: Javier Bouzas Herrera, *Una aproximación a la creación de la nación como proyecto político en Argentina y España en los siglos XIX y XX. Un estudio comparativo*. Abril 2012.

DT 38: Walther L. Bernecker, *Entre dominación europea y estadounidense: independencia y comercio exterior de México (siglo XIX)*. Mayo 2012.

DT 39: Edel José Fresneda, *El concepto de Subdesarrollo Humano Socialista: ideas nudo sobre una realidad social*. Junio 2012.

DT 40: Sergio A. Cañedo, Martha Beatriz Guerrero, Elda Moreno Acevedo, José Joaquín Pinto e Iliana Marcela Quintanar, *Fiscalidad en América Latina. Monográfico Historia*. Julio 2012.

DT 41: Nicolás Villanova, *Los recuperadores de desechos en América Latina y su vínculo con las empresas. Un estudio comparado entre diferentes países de la región y avances para la construcción de una hipótesis*. Agosto 2012.

DT 42: Juan Carlos Berganza, María Goenaga Ruiz de Zuazu y Javier Martín Román, *Fiscalidad en América Latina. Monográfico Economía*. Septiembre 2012.

DT 43: Emiliano Abad García, *América Latina y la experiencia postcolonial: identidad subalterna y límites de la subversión epistémica*. Octubre 2012.

DT 44: Sergio Caballero Santos, *Unasur y su aporte a la resolución de conflictos sudamericanos: el caso de Bolivia*. Noviembre 2012.

DT 45: Jacqueline Alejandra Ramos, *La llegada de los juristas del exilio español a México y su incorporación a la Escuela Nacional de Jurisprudencia*. Diciembre 2012.

DT 46: Maíra Machado Bichir, *À guisa de um debate: um estudo sobre a vertente marxista da dependencia*. Enero 2013.

DT 47: Carlos Armando Preciado de Alba. *La apuesta al liberalismo. Visiones y proyectos de políticos guanajuatenses en las primeras décadas del México independiente*. Febrero 2013.

DT 48: Karla Annett Cynthia Sáenz López y Elvin Torres Bulnes, *Evolución de la representación proporcional en México*. Marzo 2013.

DT 49: Antônio Márcio Buainain y Junior Ruiz Garcia, *Roles and Challenges of Brazilian Small Holding Agriculture*. Abril 2013.

DT 50: Angela Maria Hidalgo, *As Influências da Unesco sobre a Educação Rural no Brasil e na Espanha*. Mayo 2013.

DT 51: Ermanno Abbondanza, *"Ciudadanos sobre mesa". Construcción del Sonorense bajo el régimen de Porfirio Díaz (México, 1876-1910)*. Junio 2013.

DT 52: *Seminario Internacional: América Latina-Caribe y la Unión Europea en el nuevo contexto internacional*. Julio 2013.

DT 53: Armando Martínez Garnica, *La ambición desmedida: una nación continental llamada Colombia*. Agosto 2013.

DT 55: Beatriz Urías Horcasitas, *El nacionalismo revolucionario mexicano y sus críticos (1920-1960)*. Octubre 2013.

DT 56: Josep Borrell, *Europa, América Latina y la regionalización del mundo*. Noviembre 2013.

DT 57: Mauren G. Navarro Castillo, *Understanding the voice behind The Latino Gangsters*. Diciembre 2013.

DT 58: Gabriele Tomei, *Corredores de oportunidades. Estructura, dinámicas y perspectivas de las migraciones ecuatorianas a Italia*. Enero 2014.

DT 59: Francisco Lizcano Fernández, *El Caribe a comienzos del siglo XXI: composición étnica y diversidad lingüística*. Febrero 2014.

DT 60: Claire Wright, *Executives and Emergencies: Presidential Decrees of Exception in Bolivia, Ecuador, and Peru*. Marzo 2014.

DT 61: Carlos de Jesús Becerril H., *Un acercamiento a la historiografía sobre las instituciones jurídicas del Porfiriato, 1876-1911*. Abril 2014.

DT 62: Gonzalo Andrés García Fernández, *El pasado como una lección del presente. Una reflexión histórica para el Chile actual*. Mayo 2014.

DT 63: Cecilia A. Fandos, *Tierras comunales indígenas en Argentina. Una relectura de la desarticulación de la propiedad comunal en Jujuy en el siglo XIX*. Junio 2014.

DT 64: Ramón Casilda Béjar, *América Latina y las empresas multilatinas*. Julio 2014.

DT 65: David Corrochano Martínez, *Política y democracia en América Latina y la Unión Europea*. Agosto 2014.

DT 66: Pablo de San Román, *Participación o ruptura: la ilusión del capitalismo sindical en la Argentina post- peronista*. Septiembre 2014.

DT 67: José Joaquín Pinto Bernal, *Los orígenes de la deuda pública en Colombia*. Octubre 2014.

DT 68: Fernando Martín Morra, *Moderando inflaciones moderadas*. Noviembre 2014.

DT 69: Janete Abrão, *¿Como se deve (re)escrever a História nacional?* Diciembre 2014.

DT 70: Estela Cristina Salles y Héctor Omar Noejovich, *La transformación política, jurídica y económica del territorio originario del virreinato del Perú, 1750-1836*. Enero 2015.

DT 71: M^o Isabel Garrido Gómez, J. Alberto del Real Alcalá y Ángeles Solanes Corella, *Modernización y mejora de la Administración de Justicia y de la operatividad de los jueces en España*. Febrero 2015

DT 72: Guido Zack, *El papel de las políticas públicas en los períodos de crecimiento y desaceleración de América Latina*. Marzo 2015.

DT 73: Alicia Gil Lázaro y María José Fernández Vicente, *Los discursos sobre la emigración española en perspectiva comparada, principios del siglo XX- principios del siglo XXI*. Abril 2015.

DT 74: Pablo de San Román, *Desconfianza y participación: la cultura política santafesina (Argentina, 2014)*. Mayo 2015.



DT 75: María Teresa Gallo, Rubén Garrido, Efraín Gonzales de Olarte y Juan Manuel del Pozo, *La cara amarga del crecimiento económico peruano: Persistencia de la desigualdad y divergencia territorial*. Junio 2015.

DT 76: Leopoldo Gamarra Vílchez, *Crisis económica, globalización y Derecho del Trabajo en América Latina*. Julio 2015.

DT 77: Alicia Gil Lázaro, Eva Sanz Jara e Inmaculada Simón, *Universalización e historia. Repensar los pasados para imaginar los futuros*. Agosto 2015.

DT 78: Sonia Oster Mena, *Corporate Diplomacy in the EU. The strategic corporate response to meet global challenges*, Septiembre 2015

DT 79: Edgar Záyago Lau, Guillermo Foladori, Liliana Villa Vázquez, Richard P. Appelbaum y Ramón Arteaga Figueroa, *Análisis económico sectorial de las empresas de nanotecnología en México*, Octubre 2015.

DT 80: Yurena González Ayuso, *Presente y pasado de la transición española. Un estado de la cuestión pertinente*, Noviembre 2015.

DT 81: Janet Abrao, *Construções discursivo-ideológicas e históricas da identidade nacional brasileira*, Diciembre 2015.

DT 82: Guido Zack, *Una aproximación a las elasticidades del comercio exterior de la Argentina*, Enero 2016.

DT 83: Rodrigo Escribano Roca, *“Lamentables noticias” Redes de información e imaginación política en la crisis revolucionaria del mundo atlántico. Un análisis micro-histórico del Colegio de Chillán en Chile (1808-1812)*, Febrero 2016.

DT 84: Iván González Sarro, *La calidad de la democracia en América Latina. Análisis de las causas del «déficit democrático» latinoamericano: una visión a través de los casos de Honduras y Paraguay*, Marzo 2016.

DT 85: Carlos de Jesús Becerril Hernández, *“Una vez triunfantes las armas del ejército francés en Puebla”. De las actas de adhesión de la Ciudad de Puebla y de los pueblos en el Distrito de Cholula, 1863*, Abril 2016.

DT 86: Laura Sánchez Guijarro, *La adhesión de la Unión Europea al Convenio Europeo de Derechos Humanos: Un desafío para Europa todavía pendiente*, Mayo 2016.

DT 87: Pablo Gerchunoff y Osvaldo Kacef, *“¿Y ahora qué hacemos?” La economía política del Kirchnerismo*, Junio 2016.



DT 88: María-Cruz La Chica, *La microhistoria de un desencuentro como soporte de la reflexión antropológica: Trabajo de campo en una comunidad indígena de México*, Julio 2016.

DT 89: Juan Ramón Lecuonaalenzuela y Lilianne Isabel Pavón Cuellar, *Actividad económica e industria automotriz: la experiencia mexicana en el TLCAN*, Agosto 2016.

DT 90: Pablo de San Román, *Continuidades y rupturas en el proceso de cambio social. Comentario a la obra de Pierre Vilar. Iniciación al vocabulario del análisis histórico*, Septiembre 2016.

DT 91: Angelica Dias Roa y Renaldo A. Gonsalvez, *Modelos probabilísticos de severidade para grandes perdas*, Octubre 2016.

DT 92: Gonzalo Andrés García Fernández, *Redes de poder familiares entre el fin del Antiguo Régimen y el nacimiento del Estado-nación. Una visión comparada para Chile y Argentina*, Noviembre 2016.

DT 93: Eduardo Cavieres Figueroa, *Europa-América Latina: política y cultura en pasado-presente*, Diciembre 2016.

DT 94: Mirka V. Torres Acosta, *El mito de Sísifo o el revival de una historia conocida. Chávez, populismo y democracia*, Enero 2017.

DT 95: Aitor Díaz-Maroto Isidro, *Paz sin armas: los procesos de paz vasco y norirlandés con la vista puesta en Colombia*, Febrero 2017.

DT 96: Marvin Vargas Alfaro, *El consensus y el control de convencionalidad de la Corte Internacional de Derechos Humanos. Reflexiones a la luz del caso “Artavia Murillo y otros” contra Costa*, Marzo 2017.

DT 97: Ana Gamarra Rondinel, *Evasion vs. real production responses to taxation among firms: bunching evidence from Argentina*, Abril 2017.

DT 98: J. Eduardo López Ahumada, *Trabajo decente y globalización en Latinoamérica: una alternativa a la desigualdad laboral y social*, Mayo 2017.

DT 99: José Fernando Ayala López, *Historia política de México a través de sus instituciones y reformas electorales, siglo XX. Una propuesta de análisis*, Junio 2017.

DT 100: Juan Pablo Arroyo, *La Política monetaria en la liberalización económica y su impacto en la sociedad. Análisis comparado México y España 1984-2008*, Julio 2017.

DT 101: José Esteban Castro, *Proceso de Monopolización y Formación del Estado: El control del agua en el Valle de México en perspectiva histórica (siglos quince a diecinueve)*, Agosto 2017.

DT 102: Alberto Berríos *et al.*, *Personas en situación sin hogar en León (Nicaragua): definición, número, características y necesidades básicas*, Septiembre 2017.

DT 103: Pablo de San Román, *Razones socioeconómicas de la democracia. Comentario a la obra de Seymour M. Lipset, El hombre político: bases sociales de la política*, Octubre 2017.

DT 104: Ramón Casilda Béjar, *México. Zonas Económicas Especiales*, Noviembre 2017.

DT 105: Dora García Fernández, *Bioética y responsabilidad. El caso de las empresas bioéticamente responsables en México*, Diciembre 2017.

DT 106: Santiago A. Barrantes González, *El derecho de los refugiados en la Unión Europea. Un análisis de la situación de las y los menores de edad no acompañados*, Enero 2018.

DT 107: Sol Lanteri, *Liberalismo, cambios institucionales y derechos de propiedad sobre la tierra. La frontera sur de Buenos Aires (segunda mitad del siglo XIX)*, Febrero 2018.

DT 108: Gerardo Manuel Medina Reyes, *Movimiento de pasajeros a través del Atlántico. Los extranjeros que desembarcaron en el puerto de Veracruz, México, 1825-1848*, Marzo 2018.

DT 109: Iván González Sarro, *La política social en México (1980-2013): alcance e impactos sobre la desigualdad económica y la pobreza*, Abril 2018.

DT 110: Noelia Rodríguez Prieto, *Los referéndums de Quebec (1980-1995). Análisis de sus causas y consecuencias*, Mayo 2018.

DT 111: Francisco Laguna Álvarez, *A Historiographic Review of the Japanese Immigration to Brazil (1908-2000)*, Junio 2018.

DT 112: Felipe Orellana Pérez, *Las bases del diseño del Estado de Bienestar chileno y las estrategias de integración panamericana en el periodo 1929-1949*, Julio 2018.



Todas las publicaciones están disponibles en
la página Web del Instituto: www.ielat.com

© Instituto Universitario de Investigación en
Estudios Latinoamericanos (IELAT)

Los documentos de trabajo que IELAT
desarrolla contienen información analítica
sobre distintos temas y son elaborados por
diferentes miembros del Instituto u otros
profesionales colaboradores del mismo. Cada
uno de ellos ha sido seleccionado y editado
por el IELAT tras ser aprobado por la Comisión
Académica correspondiente.

Desde el IELAT animamos a que estos
documentos se utilicen y distribuyan con fines
académicos indicando siempre la fuente. La
información e interpretación contenida en los
documentos son de exclusiva responsabilidad
del autor y no necesariamente reflejan las
opiniones del IELAT.

Las propuestas de textos para ser publicados
en esta colección deben ser enviadas a
ielat@uah.es donde serán evaluadas por
pares ciegos.

Instituto Universitario de
Investigación en Estudios
Latinoamericanos
Colegio de Trinitarios
C/Trinidad 1 – 28801
Alcalá de Henares (Madrid)
España
34 – 91 885 2579
ielat@uah.es www.ielat.com

P.V.P.: 20 €

Con la colaboración de:

