

ANTECEDENTES Y EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA LEGISLACIÓN SOCIAL DE CHILE ENTRE 1906 Y 1924

JUAN CARLOS YÁÑEZ ANDRADE

I. INTRODUCCIÓN

En forma reiterada la historiografía ha señalado que los sectores dirigentes fueron reacios a reconocer la existencia de una “cuestión social”, ya sea por una suerte de corrupción moral, desconocimiento de la realidad del país o ánimo explícito de mantener el status quo¹. Esto explicaría la ausencia de una política coherente para enfrentar los conflictos que de tiempo en tiempo se sucedían en el país y la alternativa de la represión, más que el diálogo y la negociación, como forma de solucionarlo².

Por su parte, aquellos que han reconocido el diseño de una política social a comienzos de siglo, la han situado a partir de la década del 20’, desconociendo o relativizando la importancia de las primeras leyes sociales³.

Sin embargo, recientes investigaciones han cuestionado esta visión negativa sobre la elite, reconociendo al interior de ella sectores proclives a enfrentar la “cuestión social” a través de una política legislativa⁴. Esta política iniciada en

¹ Esta idea ha cruzado desde la visión historiográfica más conservadora a la marxista clásica. Al respecto ver EDWARDS, *La Fronda aristocrática* (Santiago 1936); VIAL, *Historia de Chile* (Santiago 1981) y SALAZAR y PINTO, *Historia Contemporánea de Chile* (Santiago 1999).

² Este ha sido el sustento en el estudio de las huelgas. Para una visión general, ver PIZARRO, *La huelga obrera en Chile* (Santiago 1986).

³ Ver MORRIS, *Las elites, los intelectuales y el consenso. Estudio de la cuestión social y del sistema de relaciones industriales de Chile* (Santiago 1967), p. 107.

⁴ Ver YÁÑEZ, *Estado, consenso y crisis social. El espacio público en Chile: 1900 – 1920* (tesis para optar al grado de Magister en Historia, Universidad de Santiago).

1906, con la ley de habitaciones obreras, se consolidará en 1924 cuando la crisis militar forzó al Congreso a la aprobación de un conjunto de leyes sociales.

El objetivo del presente artículo es reconocer la importancia de estas primeras leyes, entendiéndolas como una modalidad (moderna) de intervención en lo social, ejecutada por el Estado frente a una emergente “cuestión social” y fundamental para entender las respuestas legislativas de 1924 y el Código Laboral de 1931.

II. LA LEY COMO FUNDAMENTO DE LA POLÍTICA

Progresivamente, y a medida que el sistema de producción industrial comenzó a desnudar sus deficiencias, surgieron voces que llamaron la atención sobre la necesidad de regular el trabajo en la industria.

Históricamente la sociedad había ejecutado mecanismos tradicionales de intervención social, como la asistencia y la caridad, ejercidas, como señala Castel, por aquellos que detentan una suerte de mandato para hacerse cargo de una parte de los problemas sociales en nombre de la colectividad, con el objetivo de hacer menos difícil la vida de los pobres y revertir en algo el proceso de desintegración social, con lo que “*el ejercicio de las protecciones es un efecto directo del status de los grupos dominantes*”⁵. En forma complementaria, los mismos sectores populares organizaron sus propios mecanismos de protección, a través de la organización mutualista⁶.

Sin embargo, con el tiempo fueron objeto de una fuerte crítica por su incapacidad de responder a los problemas más estructurales de la situación social del país, así como por el creciente consenso en la necesidad de una mayor intervención del Estado en estas materias.

Ante una emergente “cuestión social” surgieron las primeras respuestas legislativas que buscaron proteger a los trabajadores, y sectores históricamente marginados, de las dificultades de la inserción laboral moderna. Ya en 1901, Malaquías Concha había presentado a la Cámara de Diputados un proyecto de ley que buscaba reglamentar el trabajo. Para fundamentar tal iniciativa, una de las primeras en su tipo, no dudó en señalar, aparte de sus beneficios, la necesidad de la ley, y el parlamentario como impulsor de ella, para ir avanzando en la reglamentación laboral⁷.

En una época, a fines del siglo pasado, en que las ideas del liberalismo económico y político estaban en pleno auge, era imposible esperar una intervención directa del Estado en los procesos productivos, que limitara la generación de problemas sociales. A lo sumo, se optó por una política legislativa que tendió a no hacer tan grave las consecuencias de la organización industrial moderna.

⁵ CASTEL, *Les Metamorphoses de la question sociale* (Paris 1995), p. 101.

⁶ Ver ILLANES, *La revolución solidaria. Historia de las sociedades de socorros mutuos: Chile, 1840–1920* (Santiago 1990).

⁷ Ver *Boletín de la Sociedad de Fomento Fabril*, N° 1, enero de 1903.

Y esto también se explica por una creencia en que la ley, por sí sola, permitiría conciliar el desarrollo productivo de los países, con el necesario respeto al ser humano. Las leyes, en este ideario con fuerte influencia positivista, junto con ser expresión de un cierto orden que había alcanzado la sociedad, eran la medida del desarrollo de los pueblos.

Lo interesante, para el caso chileno, es que pronto se vieron los límites de la propuesta legislativa si no estaba imbuida ésta de un espíritu de bien público⁸. Para muchos intelectuales la estrategia de establecer un sistema de relaciones laborales vía legislación sólo tendría éxito si se concebía el factor social en la formulación de esas leyes.

Eduardo Pantaleón, en una memoria de 1907, al referirse a este punto planteaba: “*Si queremos que la democracia moderna no se quede en las constituciones escritas del siglo XIX, y que se convierta en realidad los principios de igualitarismo político y jurídico, debemos hacer evolucionar a los partidos e iniciar una política que según Desvermine admita el factor social como elemento indispensable en la formación de las leyes*”⁹.

Por su parte, Jorge Gustavo Silva reafirmaba lo anterior al señalar: “*Si las leyes sociales se proponen fines de interés público, como acabamos de verlo, hay también un interés público verdadero en que se las aplique con acierto e imparcialidad, y en que los ciudadanos, individualmente, y los hogares, como núcleos de ciudadanos actuales y futuros, cooperen a la obra de hacer eficaces esas leyes, mediante una permanente e intensa acción social*”¹⁰.

Muchas medidas de mejoramiento social se vieron limitadas ante la dificultad de establecer un consenso sobre los grados de libertad en que se darían tales leyes, así como las instituciones y organismos específicos encargados de llevarlas a cabo. Siempre se discutió si la legislación social era compatible con la libertad individual, o si por el contrario esta regulación de las relaciones laborales atentaba contra la libertad que ligaba a obreros y capitalistas. Además, lo que estuvo en juego fueron los alcances del Estado en materia de regulación de las relaciones sociales.

Eduardo Pantaleón, de una forma sorprendente se adelantaba a la discusión que se daría tiempo después en torno a la legislación obrera, resumiendo: “*Toda la cuestión se reduce a saber, pues, por qué medios y hasta qué amplitud la acción legislativa realizará más eficazmente y más oportunamente estos mejoramientos sociales, y qué orden debe guardarse al desarrollar un programa de política que sea la base del futuro código de leyes obreras*”¹¹.

⁸ Para SILVA, *Nuestra evolución política-social (1900-1930)* (Santiago, 1931), p. 53, las leyes debían estar orientadas al servicio del ser humano, particularmente del más débil, que no puede por sí sólo hacer valer sus derechos. En este sentido se entendían las leyes sociales, como una forma de “*satisfacer finalidades de bien público*”.

⁹ PANTALEÓN, *La reforma legislativa y política y nuestra cuestión social* (Santiago 1907), p. 59.

¹⁰ SILVA (n. 8), p. 53.

¹¹ PANTALEÓN (n. 9), p. 48.

Para muchos, era el Estado el encargado de armonizar los intereses contrapuestos que podían surgir en torno a tareas tan complejas como las sociales, ya que representaba el bien común y promovía la armonía de intereses¹². El hecho es que progresivamente se irá reconociendo al Estado un papel importante en la intervención de la sociedad, y la ley como instrumento de política social y expresión de aquella intervención.

III. EL CONTEXTO HISTÓRICO

Las condiciones para el diseño de una política legislativa estuvieron dadas desde un principio, cuando los sectores dirigentes se enfrentaron a las primeras crisis sociales. Es cierto que muchas de las medidas fueron formuladas en determinadas coyunturas que, en cierta forma, limitaron sus resultados prácticos, pero de todas maneras fueron fundamentales en la clarificación de los elementos esenciales de tales políticas.

En 1901, como hemos señalado anteriormente, Malaquías Concha presentó al Congreso su proyecto de reglamentación del trabajo, que en sus aspectos generales buscó prohibir el trabajo a menores, reglamentar sobre la seguridad, higiene y jornada laboral¹³. Si bien el proyecto no fue aprobado, recibió una buena acogida por parte de algunos diputados y el empresariado¹⁴.

En 1903, en el contexto de los sucesos ocurridos en la huelga de Valparaíso, el Diputado Alejandro Hunneus hizo un llamado a preocuparse por los problemas sociales, dejando de lado el optimismo liberal: *“Que no suceda, en nuestro Chile, señor Presidente, lo que ha sucedido en la vieja Europa, que se dejó llevar por un optimismo liberal i por ideas en extremo individualistas, i que se mantuvo indiferente al movimiento obrero, para tener que despertar cuando todas las instituciones existentes estaban ya amenazadas de muerte i cuando el pavoroso problema de salvación social se presentaba en toda su magnitud”*¹⁵.

De la acción legislativa, para otros diputados, dependería cierta estabilidad en las relaciones laborales, ayudando con ello a la legitimidad del Congreso: *“Los trabajadores del país –planteaba Malaquías Concha en 1905–, especialmente los del norte, han hecho cesar las manifestaciones de malestar que se venían repitiéndose con frecuencia en la confianza de que la legislatura había de dictar pronto alguna de estas leyes encaminadas a mejorar su situación”*¹⁶.

Luego de los hechos ocurridos en la Escuela Santa María de Iquique, se volvió a discutir sobre la conveniencia de diseñar una política de legislación obrera que actuara como un marco regulador de las relaciones laborales y evitara los estallidos sociales. Expresión de este ánimo son las palabras del Diputado Arturo

¹² Para el análisis de las distintas posturas al respecto, ver YÁÑEZ (n. 4).

¹³ Ver *Boletín de la Sociedad de Fomento Fabril*, N°1 enero de 1903.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ Cámara de Diputados, sesión del 13 de junio de 1903.

¹⁶ Cámara de Diputados, sesión del 19 de enero de 1905.

Alessandri quien, criticando la actitud del General Silva Renard y del Ministro del Interior, señalaba: *“los movimientos populares hai que combatirlos yendo al orijen del mal i dictando leyes que rijan las relaciones entre el capital i el trabajo, de manera que estas dos fuerzas se equilibren o que marchen paralelamente sin chocar jamás i en forma armónica. Es necesario enseñar al pueblo, ilustrándolo, dándole la conciencia de sus deberes i de sus derechos”*¹⁷.

De esta forma, desde 1905 se fueron formando comisiones especiales encargadas de estudiar proyectos sobre legislación social. Hacia 1909 existían tres comisiones relacionadas con legislación obrera: la de legislación obrera propiamente tal, la encargada de reglamentar las relaciones laborales en las oficinas salitreras, y la encargada de estudiar la reforma a la ley de casas y préstamos y fundación de instituciones de crédito obrero. Sin embargo, estas comisiones tenían problemas en su reunión periódica, por lo que el Diputado Alfredo Barros Errázuriz hizo una indicación a fines de 1909 de refundir estas tres comisiones en una sola, compuesta por ocho miembros, a fin de facilitar su conformación e integrar en un solo cuerpo proyectos que podían ser estudiados en forma complementaria y no separadamente como antes¹⁸.

En 1912, la legislación obrera se consagrará definitivamente como un tema relevante al crearse en la Cámara de Diputados una Comisión Especial y Permanente, encargada de analizar e informar los proyectos de ley referidos a tal materia, enviados al Congreso.

Fue en este contexto parlamentario, de plena aceptación de una legislación obrera, que se promulgaron las leyes que serán la base del futuro Código laboral.

IV. EVOLUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN OBRERA

Seis leyes y dos decretos, promulgados entre 1906 y 1917, pueden ser considerados el antecedente inmediato del futuro sistema de relaciones laborales y que se consagra formalmente en 1924.

En 1906 se aprueba la ley de habitaciones obreras, proyecto presentado originalmente por el Diputado Manuel Rivas Vicuña, y que buscaba mejorar las condiciones higiénicas de las habitaciones a través de la creación de un Consejo de Habitaciones Obreras. Entre sus facultades estaba el promover la construcción de viviendas baratas e higiénicas para los obreros, fijar las normas de construcción y fomentar la formación de sociedades encargadas de construirlas, entre otros aspectos¹⁹.

Esta ley significó que el Consejo de Habitaciones demoliera durante su existencia cerca de 15.000 viviendas declaradas como insalubres, aunque no tuvo el mismo éxito en el fomento de su construcción²⁰.

¹⁷ Cámara de Diputados, sesión del 27 de diciembre de 1907.

¹⁸ Cámara de Diputados, sesión del 30 de octubre de 1909.

¹⁹ Para una presentación y estudio de ésta y de las siguientes leyes que se señalan, ver YÁÑEZ (n. 4).

²⁰ Ver ESPINOZA, *Para una historia de los pobres de la ciudad* (Santiago 1988), p. 44.

En 1907, por un Decreto del 5 de abril, se creó la Oficina de Estadística del Trabajo, organismo dependiente del Ministerio de Obras Públicas, encargada de reunir información sobre mercado laboral, remuneraciones, accidentes del trabajo, condiciones laborales, entre otras funciones.

Progresivamente esta Oficina irá ampliando sus funciones a la de fiscalización de una naciente legislación laboral, hasta que en 1924 se crea la Dirección General de Trabajo.

En el mismo año es aprobada la ley de Descanso Dominical, la que también consagraba legalmente el descanso del 1 de enero, 25 de diciembre y 18 y 19 de septiembre. Una ley demandada por amplios sectores, especialmente empleados de comercio, y que fue aplazada numerosas veces por algunos congresistas, argumentando que los trabajadores descansaban lo suficiente por la costumbre de faltar el día lunes a sus labores²¹.

En 1912 fue aprobada la ley de Protección a la Infancia Desvalida, que en términos generales buscó restringir el acceso de menores a trabajos que pudieran significar un peligro físico. Ya desde comienzos de siglo se había ido posesionando de la sociedad chilena un discurso crítico frente a los distintos tipos de explotación infantil. Se comenzó a reconocer la etapa de la niñez como una etapa de formación, tanto física como moral, la cual debía estar ajena a todo trabajo riesgoso. Ya en 1901 un proyecto de legislación social de Malaquías Concha había prohibido emplear menores de doce años en “*trabajos penosos superiores a sus fuerzas*”, lo que incluía las manufacturas, fábricas y minas²².

La Ley de 1912 prohibió el trabajo infantil a menores de ocho años, castigando con prisión o multas a quienes ocuparan menores de esa edad en ejercicios de agilidad o fuerza, en trabajos nocturnos u oficios que los obligara a permanecer en las calles.

En 1914 fue aprobada la ley de la silla, que reguló el descanso de los empleados y dependientes de los establecimientos comerciales. A partir de entonces cada tienda, bodega o comercio debía contar con un número suficiente de sillas para que los empleados y dependientes pudiesen descansar, estableciendo, además, el derecho a un descanso de hora y media, por lo menos, para almorzar.

En 1916 fue aprobada la ley de accidentes del trabajo, que estableció la indemnización que los trabajadores tenían frente a los accidentes ocurridos en relación directa con su trabajo. El accidente era definido como “*una lesión corporal sufrida por el obrero y empleado por el hecho o con ocasión directa del trabajo que ejecuta, proveniente de la acción repentina y violenta de una causa externa a la víctima y que le hubiere producido incapacidad para el trabajo*”. De esta forma la ley buscaba proteger a los trabajadores frente a los accidentes, garantizando a través de una indemnización, a cargo del patrón, su recuperación física y su vuelta al trabajo.

²¹ Cámara de Diputados, sesión del 14 de junio de 1907.

²² *Boletín de la Sociedad de Fomento Fabril*, N° 1 marzo de 1903.

En 1917 se aprobó la ley de sala cuna, que obliga a las fábricas y establecimientos industriales que ocuparan más de cincuenta mujeres mayores de dieciocho años, a disponer de una sala de cuna de recibiera en horas de trabajo a los hijos de las obreras durante el primer año de edad. Además, facultaba a las madres para disponer de una hora al día con el fin de amamantar a sus hijos, tiempo que no sería descontado y al cual también la madre no podría renunciar.

Por último, el mismo año, se dictará el Decreto N°4353 denominado de Conciliación y Arbitraje, que por primera vez establece formalmente la conciliación y arbitraje como mecanismos de solución de conflictos.

Así, entre 1906 y 1917 se fueron dictando un conjunto de disposiciones legales, que pueden ser consideradas como el antecedente inmediato de las leyes de 1924 (contrato de trabajo para obreros; reforma a la ley de accidentes del trabajo; seguro de enfermedad, invalidez y accidentes; conciliación y arbitraje; sindicatos; cooperativas y contrato de trabajo para empleados).

V. CONCLUSIONES

En 1919, el Partido Conservador presentó al Senado su proyecto de Código Laboral que estaba compuesto de tres partes, las que se referían a mejoramiento en las condiciones de trabajo, la formación de sindicatos y el establecimiento de mecanismos de conciliación y arbitraje. En 1921, el Partido Liberal, siguiendo el ejemplo de su contraparte conservadora, presentó su propio proyecto²³.

Cuando en 1920, Juan Enrique Concha defendió el proyecto conservador, hizo un reconocimiento indirecto a la labor legislativa de los anteriores congresos, señalando que las leyes sociales dictadas en Chile “*son las primeras del mundo, ya que han sido consideradas como modelos de legislación social...*”²⁴. Y esto no era una postura conformista, sino el reforzamiento de una idea que ya había expuesto en su tesis de 1898, cuando se mostró dispuesto a legislar sobre materias sociales²⁵.

Para Concha la ley debía proteger al más débil y ser fuente de armonía social: “*En esta materia tengo la convicción profunda de que es necesario que la ley entre a hacer aplicar los deberes de justicia y de equidad que rigen a los hombres entre sí y especialmente a patrones y obreros a fin de producir la armonía social y la paz que es lo único que puede servir de base al desenvolvimiento y desarrollo de los países*”²⁶.

Este fue un planteamiento que se había transformado en mayoritario y que, como hemos visto, comenzó a ser reconocido como una forma de intervención en la sociedad y fundamental en la política social de los gobiernos.

²³ Para una presentación y estudio de ambos proyectos, ver MORRIS (n. 3).

²⁴ Cámara del Senado, sesión del 5 de agosto de 1920.

²⁵ CONCHA, *Cuestiones Obreras* (Santiago 1899).

²⁶ Cámara del Senado, sesión del 15 de agosto de 1920.

Así, las primeras leyes sociales tuvieron la importancia de sustentar conceptual, histórica e ideológicamente las leyes sociales de 1924 y el futuro Código Laboral.

En primer lugar, marcaron el rumbo de hacia donde marchaba la nueva política social del presente siglo. A partir de esta realidad los distintos actores (Iglesia, empresariado, partidos políticos, etc.) e instituciones (como la Oficina del Trabajo) tomaron posiciones frente al debate que se estaba iniciando. En segundo lugar, forzaron a un debate ideológico, que no se había dado, en torno a los grados de libertad en la relación del capital y el trabajo, y la participación del Estado en el apoyo y protección a los sectores más desprotegidos en relación. Por último, sirvieron para elevar a rango legal una serie de disposiciones que se veían como necesarias para limitar los abusos que se cometían a los trabajadores y otras que estaban funcionando en la práctica (como los mecanismos de conciliación y arbitraje).