

CHILE Y LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (1919 - 1925). HACIA UNA LEGISLACIÓN SOCIAL UNIVERSAL

JUAN CARLOS YÁÑEZ ANDRADE
Universidad Mayor

I. INTRODUCCIÓN

La creación de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 1919 fue la culminación –y a la vez el inicio– de un movimiento para reglamentar internacionalmente las condiciones laborales. El que fuera creada en el contexto de las Conferencias de Paz que pusieron fin a la Primera Guerra Mundial, deja de manifiesto el interés que tuvieron los países firmantes en dar un estatuto universal a una serie de disposiciones legales que buscaban normar las condiciones de trabajo y que se hacían necesarias a comienzos del siglo XX, pero que, además, se entendían como fundamentales para garantizar la paz mundial.

Chile no estuvo ajeno a este movimiento. Aprobó una nascente legislación social desde 1906 y un año después creó la Oficina del Trabajo, organismo encargado inicialmente de llevar a cabo la estadística laboral pero que terminó fiscalizando el cumplimiento de esa legislación¹. En 1919 Chile fue una de las tantas naciones firmantes del protocolo de acuerdo que creaba la OIT, y en 1925, en el contexto de la visita de Albert Thomas, Director de dicho organismo, nuestro país aprobó los decretos que lo ponían a la par con las disposiciones aprobadas en las distintas Conferencias del Trabajo, especialmente la de Washington de 1919.

¹ Al respecto ver YÁÑEZ, Juan Carlos, *Estado, consenso y crisis social. El espacio público en Chile: 1900 - 1920* (Tesis para optar al grado de Magíster en Historia, Universidad de Santiago, 1999).

II. ANTECEDENTES

La idea de una legislación internacional del trabajo había sido tímidamente planteada por algunos intelectuales europeos durante el siglo XIX. Sin embargo, iniciativas al respecto, como la de Robert Owen o Jerome-Adolfo Blanqui², sólo darán sus frutos en 1890 cuando se reúnan en Berlín, bajo la convocatoria del Emperador Guillermo II, representantes de catorce Estados, para discutir aspectos como la limitación de las horas de trabajo a los menores y mujeres. En 1897, otra conferencia, conocida como Congreso Internacional de Legislación del Trabajo, se reunió en Bruselas, donde surgió la propuesta de crear una comisión encargada de defender en los distintos países la creación de una Oficina Internacional del Trabajo³.

La idea de una institución que velara por la protección de los trabajadores en el ámbito internacional estaba tomando fuerza y fue resuelta su creación en un nuevo congreso de legislación del trabajo reunido en París en 1900. Esta Asociación Internacional para la protección de los trabajadores, de carácter privado, comenzó a establecer vínculos con las oficinas del trabajo de algunos países y tuvo una importante participación en la realización de dos conferencias convocadas por el gobierno suizo para discutir materias laborales. La primera, de carácter preparatoria se reunió en Berna en 1905 y la segunda de carácter diplomático en 1906. Ésta última congregó a quince Estados y aprobó dos Convenciones Internacionales: una sobre prohibición del trabajo nocturno de mujeres en la industria y la otra sobre la prohibición de emplear sustancias tóxicas en la fabricación de fósforos⁴. Sin duda que la poca cantidad de países que concurrieron a la Conferencia y la permanencia de una fuerte convicción de liberalismo económico, dificultaban cualquier avance concreto hacia la creación de una normativa internacional sobre protección del trabajo.

Por ello, la Asociación continuará trabajando para convocar a los países a una nueva conferencia de carácter técnico, la que se reunió en Berna en 1913, cuyos principales puntos tratados fueron la limitación de la jornada laboral de mujeres y niños, y la prohibición del trabajo nocturno de menores⁵. Sin embargo, con el estallido de la Primera Guerra Mundial no se pudo realizar la conferencia diplomática convocada para el año 1914, poniéndose fin al trabajo de esta Asociación.

Así, una vez finalizada la Primera Guerra Mundial se habían dado importantes pasos para crear un organismo de carácter colaborador entre los países, destinado a regular las condiciones laborales a escala internacional. Como es sabido, la OIT es creada en el contexto de las Conferencias de Paz de Versalles que ponen fin a la guerra. Sin embargo, en ello concurrieron una serie de circunstancias que expli-

² Ver DE LA CRUZ, Héctor y EUZÉBY, Alain, *L'Organisation internationale du Travail* (París 1997), p. 6.

³ *Ibíd.*, pp. 7 - 8.

⁴ *Ibíd.*

⁵ *Ibíd.*

can el surgimiento de esta institución, especialmente en un período donde las ideas del liberalismo seguían marcando el ideario de las naciones. La historiografía que ha estudiado la constitución de la OIT y sus primeros años ha optado por razones más bien políticas e ideológicas que meramente técnicas o de justicia social, a la hora de explicar la disposición de los países firmantes. Entre éstas podemos señalar las siguientes⁶:

1. Durante los cuatro años de guerra, fueron los trabajadores quienes sufrieron los costos de la conflagración, exigidos por ampliar la producción bajo la restricción de los salarios y altas jornadas de trabajo. Así, las organizaciones obreras demandaron que una vez terminada la guerra se convocara a una conferencia del trabajo, paralela a la de paz, destinada a proteger los intereses de las clases trabajadoras⁷.

2. Hacia fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX se extendieron las teorías del reformismo social, que apostaban por una incipiente regulación del sistema de producción industrial, que fueron a la larga permeando los sectores obreros y los partidos socialistas. El esfuerzo desplegado durante la guerra, tanto por los trabajadores como los empresarios, con el fin de asegurar la producción al servicio de la defensa de la nación, demostró la posibilidad de colaboración entre dos actores que por definición aparecían como enemigos. Por primera vez en la historia era creíble el discurso de colaboración entre los distintos factores de la producción, lo que legitimaría, a larga, los mecanismos de diálogo y negociación como vías para plantear las demandas al sistema.

3. Por último, la Revolución Rusa demostró a los países occidentales que la utopía de un movimiento obrero en el poder era realizable, lo que exigía de parte de los Estados promover mecanismos de integración y negociación -principalmente vía reforma legislativa-, para responder a las demandas de los sectores populares, y grados de mayor democratización para consolidar el sistema.

De esta forma, la Conferencia de Paz nombró una Comisión de Legislación Internacional del Trabajo, proclive al reformismo social, la cual presentó un informe que creaba la OIT, encargándole, como organismo internacional, la adopción de normas dirigidas a garantizar mejores condiciones laborales, las que serían ratificadas por los Estados miembros. La Conferencia de Paz adoptó sin mayores modificaciones ese informe, siendo aprobado en abril de 1919.

Los principios constitutivos y rectores de la OIT fueron enunciados en el Título XIII del Tratado de Paz firmado en Versalles: sus objetivos, estructura y composición, la adopción de normas y el control de su aplicación, obligaban a los países firmantes a cumplir con estas disposiciones. Pero además aparecen expuestos los motivos que justifican la creación de la OIT, y que pueden ser resumidos en tres:

⁶ Sobre este punto seguimos a BONVIN, Jean-Michel, *L'Organisation internationale du travail* (París 1998), pp. 11 - 12.

⁷ Nos referimos, por ejemplo, a las demandas expuestas por la Federación Americana del Trabajo en el Congreso de Filadelfia de 1914.

1. La búsqueda de la paz mundial: se establece como principio que la paz mundial sólo es posible en la medida que se avance en la justicia social interna de los países, señalando que “*existen, para muchas personas, condiciones de trabajo que comportan la injusticia social, la miseria, las privaciones y que esto engendra un desencanto tal que pone en peligro la paz y la armonía universales*”.

2. La lucha por la justicia social: se toma conciencia de la necesidad de mejorar las condiciones laborales de millones de trabajadores a través del mundo, partiendo de una reglamentación mínima que contemple aspectos como “*la fijación de una duración máxima de la jornada y de la semana de trabajo, el reclutamiento de la mano de obra, la lucha contra el desempleo, la garantía de un salario que asegure las condiciones de existencia adecuadas, la protección de los trabajadores contra las enfermedades generales y profesionales y los accidentes resultantes del trabajo, la protección de los menores, adolescentes y de las mujeres, las pensiones a ancianos e inválidos...*”.

3. Hacia la cooperación internacional: esta idea avalada ya desde el siglo XIX y las primeras conferencias del trabajo, como hemos señalado anteriormente, se fundaba, además, en una razón de orden económico que exigía que todos los países firmantes se preocuparan de llevar a la práctica las disposiciones de la OIT, porque de lo contrario las industrias de algunos países sacarían ventajas con relación a aquellos que sí luchaban por mejorar las condiciones laborales de sus habitantes, minando los esfuerzos del resto de las naciones en avanzar en esa dirección. “*Atendiendo que la no adopción por una nación cualquiera de un régimen de trabajo realmente humano es un obstáculo a los esfuerzos de otras naciones deseosas de mejorar la suerte de los trabajadores en sus propios países*”⁸.

El primer año de existencia de la OIT fue de plena actividad, teniendo como principal prioridad dar una constitución formal a la Organización y resolver sobre las disposiciones más urgentes en materia laboral. La primera reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo se celebró a partir del 29 de octubre de 1919 en Washington y cada uno de los Estados miembros envió dos representantes gubernamentales, uno de las organizaciones patronales y otro de las organizaciones de trabajadores, tal como lo establecía su Constitución.

El Consejo de Administración, órgano ejecutivo de la OIT y elegido por la Conferencia, designó a Albert Thomas como primer Director de la Oficina Internacional del Trabajo –la secretaría permanente de la Organización–, el cual permanecería en el cargo hasta su muerte en 1932.

Chile formó parte de la primera Conferencia del trabajo. Para ello mandó como delegados a don Félix Nieto del Río y a don Gustavo Munizaga Varela, quienes enviaron un informe a la Oficina del Trabajo refiriéndose a las principales resoluciones de la conferencia⁹. Como es sabido, en ella se aprobaron los seis primeros convenios, que son reflejo de las demandas más urgentes e iniciales preocupaciones de la OIT.

⁸ DE LA CRUZ, Héctor y EUZÉBY, Alain cit. (n. 2), pp. 12 - 14

⁹ Archivo Nacional, Dirección General del Trabajo, Vol. 63, *Comunicaciones Enviadas - Extranjero* (1920).

Entre éstos se encontraban la fijación de la jornada laboral en la industria en 8 horas diarias y 48 horas semanales; la protección a la maternidad; prohibición del trabajo nocturno de las mujeres en la industria; prohibición del trabajo industrial de menores de 14 años; prohibición del trabajo nocturno en la industria a los menores de 18 años; y el sistema de colocación gratuito.

La segunda Conferencia se realizó en Génova a partir del 15 de junio de 1920, cuyo representante chileno fue don Manuel Rodríguez Pérez, el cual no concurreó¹⁰. En esta conferencia se resolvió sobre distintas disposiciones reguladoras del trabajo marítimo.

La tercera Conferencia se realizó en Ginebra en 1921, aprobándose los siguientes convenios: la edad mínima en los trabajos agrícolas, el derecho de asociación en la agricultura, indemnización por accidentes en el trabajo agrícola, la prohibición del uso de la cerusa en pintura, sobre el descanso semanal en la industria, sobre la edad mínima de pañoleros y fogoneros, y sobre el examen médico de los menores en el trabajo marítimo. En esta Conferencia, como en la siguiente, tuvo destacada participación el político liberal Manuel Rivas Vicuña representante de Chile ante la Sociedad de las Naciones.

La cuarta Conferencia, también realizada en Ginebra en octubre de 1922, no resolvió sobre ninguna convención pero sí formuló una recomendación (la número 19) sobre la estadística de las migraciones. Gracias al trabajo de Rivas Vicuña nuestro país fue elegido como miembro del Consejo de la OIT¹¹.

La Quinta Conferencia se llevó a cabo en Ginebra en octubre de 1923, aprobándose una recomendación (la número 20) sobre inspección del trabajo. El representante de Chile fue el diplomático en Francia don Armando Quezada Acharán¹².

La Sexta Conferencia de junio de 1924 tampoco resolvió sobre algún convenio, pero sí aprobó una recomendación acerca de la utilización del tiempo libre.

Resumiendo, en cinco años la OIT aprobó 16 convenios internacionales y 21 recomendaciones. Sin duda que las limitaciones de este organismo internacional en orden a controlar el cumplimiento de sus resoluciones, así como la libertad que tenían las naciones de hacerlas cumplir de acuerdo a las circunstancias y condiciones particulares, hizo que en general los Estados adherentes se demoraran en

¹⁰ Don Manuel Rodríguez Pérez era un abogado que había sido miembro de la Oficina del Trabajo desde los primeros años de su creación. Las fuentes de la época no consignan, exactamente, las razones de su inasistencia a la Segunda Conferencia, aunque el ambiente político eleccionario de 1920 debe haber influido en algo. Tanto que el mismo Alessandri, en su primer mensaje al Congreso el 1° de junio de 1920, lamenta el hecho.

¹¹ Ver el esbozo biográfico que de don Manuel Rivas Vicuña hace FELIÚ CRUZ, Guillermo, *Historia política y parlamentaria de este político liberal* (Santiago 1964).

¹² Don Armando Quezada era un abogado y político radical, además de haber publicado diversos artículos y libros sobre la "cuestión social". Alessandri, en el mensaje al Congreso el 1° de junio de 1924, destacó su labor, señalando que por no haberse obtenido a tiempo la autorización del parlamento, la delegación chilena no había podido integrarse con representantes patronales y obreros, siendo anhelo del gobierno que así fuera en el futuro.

ratificar cada uno de los convenios. Como se sabe, Chile ratificó, a través de decretos-leyes, los primeros convenios en agosto de 1925, los cuales se complementaban con las leyes sociales que el Congreso había aprobado un año antes. Sin embargo, larga era nuestra historia sobre legislación social, y que más bien coincidió con ese movimiento internacional liderado por la OIT.

III. CHILE Y SU LEGISLACIÓN SOCIAL

En 1901, Malaquías Concha presentó su inédito proyecto de reglamentación del trabajo. El proyecto contemplaba los siguientes aspectos: condiciones generales, seguridad, reglamentación laboral, inspección e indemnización por accidentes del trabajo¹³. Por primera vez se presentaba al Congreso un proyecto laboral que pretendía reglamentar tantos aspectos referidos a las condiciones de trabajo, especialmente de mujeres y niños. Como principios generales se prohibía emplear a niños menores de 12 años en manufacturas, fábricas, minas, canteras y otros trabajos peligrosos, aunque se consideraban en el proyecto algunas excepciones. Los mayores de 12 años y menores de 16 podían ser empleados en la industria a cambio que su jornada de trabajo no durara más de 8 horas, no trabajaran de noche, ni los domingos y festivos. Iguales prohibiciones corrían para las niñas mayores de 16 años y menores de 21. Entre algunas reglamentaciones generales de trabajo, establecía la jornada laboral de 10 horas, el descanso dominical, y el pago semanal en moneda de curso forzoso, quedando prohibidas las multas, las retenciones y los embargos de los salarios. En cuanto a la inspección la hacía recaer en las municipalidades. Por último, en lo referente a las indemnizaciones por accidentes del trabajo, obligaba a los patrones al pago en todos aquellos casos que se ocasionara daño a sus obreros, cualquiera fueran las causas, siempre que no mediara una acción intencional o de un extraño.

Aunque el proyecto no fue ni siquiera discutido, fue un antecedente de los aspectos más urgentes sobre los que era necesario legislar a comienzos del siglo XX. Sin embargo hubo que esperar hasta el año 1905, y en el contexto de las huelgas más impactantes para la opinión pública –como la huelga portuaria de 1903 y de la “semana roja” de 1905–, para que se empezaran a formar las primeras comisiones especiales encargadas de estudiar los proyectos de legislación social en la Cámara de Diputados. A partir de 1906, con la aprobación de lo que se considera la primera ley social en Chile –la de habitaciones obreras–, nuestro país iniciará un proceso de discusión legislativa sobre distintas materias de índole social. Si se pudiera caracterizar esta etapa que culmina, en sus aspectos inmediatos, con la aprobación del Decreto N° 4353 de Conciliación y Arbitraje en 1917, se podría señalar que fue un período de lenta toma de conciencia sobre el valor de la naciente legislación social. Como hemos señalado en otra investigación, en cada trámite legislativo se discutió sobre los grados de libertad en que se darían

¹³ Cámara de Diputados, sesión del 26 de diciembre de 1901.

las leyes sociales, los organismos encargados por velar su cumplimiento, así como el papel del Estado en materia de regulación de las relaciones laborales¹⁴.

Si bien la legislación aprobada entre 1906 y 1917 no puede ser considerada como obra de una política social plenamente consolidada en nuestro país, fue la expresión de ese debate inicial que toda sociedad va generando en torno a los grandes desafíos que le toca enfrentar. Prueba de ello fue la amplitud de aspectos sobre los cuales se quiso legislar, desde las habitaciones obreras hasta los mecanismos de solución pacífica de conflictos, pasando por el descanso dominical, la protección a la infancia desvalida, el descanso de los empleados de establecimientos comerciales, los accidentes del trabajo y la sala cuna¹⁵.

Tenemos que llegar a agosto de 1919, para que un partido considerado reacio a enfrentar los problemas de índole social, como el Conservador, presentara al Senado un proyecto de legislación laboral. Estaba compuesto de tres partes: mejoramiento en las condiciones de trabajo, la formación de sindicatos y el establecimiento de mecanismos de conciliación y arbitraje.

Su discusión aplazada en el año 1919 por la aprobación de la ley de instrucción primaria obligatoria, comenzará a mediados de 1920. Su principal defensor fue Juan Enrique Concha, el mismo que inició la política social del partido y al cual se le reconocería más tarde la autoría del proyecto¹⁶. Lo interesante es que en su discusión general Juan Enrique Concha reconoció que las ideas contenidas en el proyecto estaban en plena concordancia con los planteamientos aceptados en la Conferencia del Trabajo de Washington de 1919¹⁷. Tres meses después, en la misma discusión general, Concha le restó novedad reiterando la concordancia con los postulados internacionales: “*Si bien es verdad que algunos de los puntos contemplados en este proyecto produjeron alguna novedad cuando fue presentado, provocando cierta alarma en el ánimo de algunos de mis honorables colegas, tal novedad i alarmas deben desaparecer una vez conocidas las conclusiones a que arribó en las conferencias de paz que pusieron término a la guerra europea, i después, en las conclusiones a que arribó en las conferencias del trabajo que se celebraron en Londres i en Washington*”¹⁸. Por otra parte –continuaba Concha– “*como hemos adherido a la Liga de las Naciones, nos encontramos moralmente obligados a contemplar las resoluciones adoptadas por los congresos a que me he referido*”.

De esta manera, por primera vez, aprovechando el contexto internacional por

¹⁴ Ver YÁÑEZ, Juan Carlos, *Estado* cit. (n. 1), pp. 212 y ss.

¹⁵ Ver YÁÑEZ, Juan Carlos, *Antecedentes y evolución histórica de la legislación social de Chile entre 1906 y 1924*, en *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos* 21 (Valparaíso 1999), pp. 203 y ss.

¹⁶ Para una presentación y estudio del proyecto ver, MORRIS, James, *Las elites, los intelectuales y el consenso. Estudio de la cuestión social y del sistema de relaciones industriales de Chile* (Santiago 1967), pp. 109 - 127.

¹⁷ Cámara del Senado, sesión de 5 de agosto de 1920.

¹⁸ Cámara del Senado, sesión del 4 de noviembre de 1920.

cierto, se hacía referencia en un proyecto de ley de carácter social a las Conferencias del Trabajo, legitimando, de esta forma, su presentación y justificando, por la adhesión de nuestro país a la OIT, su aprobación.

En 1919, dos meses antes de la presentación del proyecto conservador, el Ministro del Interior había nombrado una Comisión Especial de Legislación Social, constituida por cinco miembros de la Alianza Liberal, la que se encargaría de elaborar una serie de proyectos sobre legislación laboral y la creación de un Ministerio del Trabajo y de Previsión Social. El resultado de esta comisión fue la presentación al Congreso de un proyecto que creaba dicho Ministerio, otro sobre jornada máxima de trabajo y uno que reglamentaba el trabajo de mujeres y niños¹⁹.

En abril de 1920 la Convención de la Alianza Liberal eligió candidato a la Presidencia de la República a don Arturo Alessandri. En su discurso de agradecimiento planteó algunos puntos programáticos que llevaría a cabo de ser electo. Aquellos referidos a su programa social coincidían, en lo fundamental, con los convenios aprobados en la primera Conferencia del Trabajo. Entre los aspectos más importantes se encontraban, el velar por una remuneración adecuada que satisfaga las necesidades mínimas de vida; protección frente a los accidentes del trabajo, las enfermedades y la vejez; y la restricción laboral a mujeres y menores de edad²⁰.

En 1920 Moisés Poblete fue nombrado por el electo Presidente de la República, Arturo Alessandri, Director de la Oficina del Trabajo, y desde su cargo preparó el proyecto de Código Laboral del gobierno, presentado, como veremos más adelante, a la Cámara de Diputados en junio de 1921.

De esta manera Chile podía mostrar a la comunidad internacional algunos antecedentes importantes en materia de legislación social.

IV. HACIA UNA LEGISLACIÓN SOCIAL UNIVERSAL

Desde la creación misma de la OIT, la Oficina del Trabajo se preocupó por mantener una constante comunicación con aquel organismo internacional. Ya en julio de 1920 la Oficina notificaba al Ministerio de Relaciones Exteriores que había radicado en sus dependencias todas las comunicaciones con la OIT y, específicamente, lo relacionado con las Conferencias del Trabajo²¹. Tan importantes y fluidas eran que su Director reclamó a la Dirección de Correo por la pérdida de publicaciones llegadas del extranjero y la tardanza en el despacho de cartas del exterior: "*Las comunicaciones con esta última Oficina [la OIT] tienen una trascendental importancia para nosotros, que debemos de contestar puntual y periódico*

¹⁹ Archivo Nacional, Dirección General del Trabajo, Vol. 67, *Comunicaciones Enviadas* (1921).

²⁰ BARRÍA, Jorge, *Chile. La cuestión política y social en 1920-1926*, en *Anales Universidad de Chile* 116 (Santiago 1959), p. 59.

²¹ Archivo Nacional, Dirección General del Trabajo, Vol.62, *Comunicaciones Enviadas* (1 de julio, 1920).

dicamente una serie numerosa de investigaciones y datos que solicitan de nuestro país, relacionados con las actividades de nuestra Oficina”²².

Chile, como adherente estaba obligado por estatuto a dar a conocer periódicamente los avances que había logrado en el cumplimiento de las Convenciones Internacionales. Como ya hemos señalado, nuestro país optó por la vía legislativa para la ratificación de las resoluciones de la primera conferencia realizada en Washington en 1919, recordando la Oficina, en una nota al Secretario de la OIT, la presentación al Congreso de dos proyectos de ley que estaban a tono con las resoluciones de Washington, como eran el proyecto sobre el trabajo de mujeres y niños, y sobre higiene y seguridad del trabajo²³.

El 20 de enero de 1921, el Director de la Oficina del Trabajo, comunicaba al Ministro de Industria “*la conveniencia que hai en tratar en lo posible de impulsar los diversos proyectos de lei que tiendan a convertir en realidad los acuerdos internacionales a que ha adherido Chile, relacionados con la legislación del trabajo...*”. Por ello daba a conocer una serie de proyectos pendientes en el Congreso “*que pueden servir de base a una legislación completa sobre las materias enunciadas*”²⁴. Entre éstos se encontraban los formulados por la Comisión Especial de Legislación Social en 1919, el proyecto sobre trabajo de mujeres y niños elaborado por el ex Ministro de Industria Oscar Dávila en colaboración con la Oficina, el proyecto sobre higiene y seguridad en el trabajo, también elaborado por este organismo y complementado por el Ministerio de Industrias, y, por último, el proyecto de inspección del trabajo, todos presentados al Congreso en el transcurso de 1920.

Así, la Oficina del Trabajo comenzó a justificar la necesidad de aprobar la legislación social que se discutía en el Congreso como una manera de cumplir con los compromisos que internacionalmente nos ligaban con la OIT.

En julio de 1921, la Alianza Liberal presentó su propio proyecto de Código Laboral a la Cámara de Diputados. Este contemplaba más de seiscientos artículos, que abarcaban materias como las condiciones de trabajo, contratos individuales y colectivos, sindicatos y mecanismos de conciliación y arbitraje²⁵.

El primer discurso del Presidente Arturo Alessandri ante el Congreso llamó la atención sobre la labor de la OIT en orden a buscar la paz y la justicia social en el mundo. Nuestro país, señaló, debía seguir asistiendo a las Conferencias del Trabajo para cumplir así con los compromisos internacionales, entrando en la evolución humanitaria de redención y armonía social. En este contexto, continuaba Alessandri, el gobierno había enviado una serie de proyectos de legislación social que estaban pendientes en el parlamento, los que habían sido reunidos en el pro-

²² Archivo Nacional, Dirección General del Trabajo, Vol.69, *Comunicaciones Enviadas* (20 de diciembre, 1921).

²³ Archivo Nacional, Dirección General del Trabajo, Vol.61, *Comunicaciones Enviadas* (27 de abril, 1920).

²⁴ Archivo Nacional, Dirección General del Trabajo, Vol.67, *Comunicaciones Enviadas* (1921).

²⁵ Ver MORRIS, James, *Las elites* cit. (n. 16), pp. 129 - 149.

yecto de Código Laboral, “*cuyo pronto despacho os pido para hacer honor a los sentimientos de solidaridad social que reclama hoy unánimemente la humanidad y para cimentar la paz y el orden entre nosotros sobre la base inconvencional de la justicia y del derecho*”²⁶. De esta forma se reiteraban los planteamientos, en el sentido de señalar que el proyecto se enmarcaba en ese nuevo orden internacional en que estaba empeñada la OIT y en el cual nuestro país, como adherente, tenía un papel importante que cumplir, aprobando sus disposiciones y logrando así el orden social y la armonía entre trabajadores y empresarios.

En su mensaje de 1922, Alessandri reiteró la necesidad de aprobar el proyecto de Código Laboral presentado al Congreso el año anterior, resaltando la preocupación de todas las naciones del mundo por dar cumplimiento a los convenios internacionales aprobados en las Conferencias de Washington, Génova y Ginebra, dando “*un ejemplo elocuente del respeto que esos países dispensan a los compromisos internacionales en materia de legislación del trabajo*”²⁷.

Terminó señalando: “*No olvidemos que si los pueblos más adelantados del mundo, si los más ilustres estadistas se ocupan preferentemente de solucionar estos problemas, es porque sienten la necesidad que ellos representan y, sin limitarse a implantarlos dentro de la órbita de sus soberanías respectivas, se preocupan de difundir y extender esas soluciones porque saben que, en atención a la solidaridad producida en los diversos pueblos por obra de la civilización, es menester ampliar los mismos principios de justicia y derecho a todo el mundo para que se mantengan en equilibrio la paz y el orden social universales*”²⁸.

A mediados de junio de 1923 el político liberal Manuel Rivas Vicuña, quien había sido representante de nuestro país en la Liga de las Naciones entre 1920 y 1922, publicó una serie de artículos en El Mercurio de Santiago bajo el título “*Convenciones internacionales sobre el trabajo*”, sensibilizando a la opinión pública acerca de la labor de la OIT y las convenciones aprobadas sobre legislación social. Su opinión es interesante ya que nos muestra un punto de vista en relación a la importancia que se le daban en nuestro país a las Conferencias del Trabajo, así como su efecto en la política social de aquel entonces.

En el primer artículo se refiere –sin antes señalar que eran muy conocidos por el público los principios adoptados por el Tratado de Versalles que sirvieron de base a la OIT– al primer convenio aprobado en la Conferencia de Washington de 1919 sobre la limitación de la jornada de trabajo. Luego de describir en qué consistía tal convención reconoce que los distintos proyectos de legislación social enviados al Congreso estaban acordes con las anteriores resoluciones, aunque también señala que no se ha obtenido ningún pronunciamiento del Congreso al respecto. “*Si esta idea corresponde a un acuerdo general de patrones y trabajadores en el mundo, si corresponde también al sentir de los hombres de diversas*

²⁶ Cámara del Senado, 1 de junio de 1921.

²⁷ Cámara del Senado, 1 de junio de 1922.

²⁸ *Ibíd.*

creencias y tendencias que constituyen la comisión mixta que hoy trata la cuestión, si la convención considera todas las dificultades posibles y todas las modalidades que es dado establecer en el actual estado de la industria y posible prever en su desarrollo futuro, ¿por qué negarse a otorgar esta ley de humanidad y retardar injustificadamente esta legítima satisfacción de un anhelo popular?”²⁹.

Terminaba haciendo un llamado a que la actual legislatura pudiera ratificar éste y otros convenios, que *“permitan presentarse a nuestro país dignamente en el concurso de las naciones civilizadas”*.

En su segundo artículo se refirió al convenio aprobado por la Conferencia de 1919, referido al paro forzoso y los medios para evitarlo. Este convenio —señalaba Rivas Vicuña—, al establecer en una de sus partes el compromiso de las naciones de mandar informes a la OIT sobre esas materias, significaba un paso muy importante al reunir un caudal de información que, por medio de esa institución, sería aprovechada por todos los países de la Sociedad de las Naciones. *“Generalmente atribuimos muy escasa, casi ninguna importancia a los acuerdos internacionales y sus disposiciones nos parecen vagas e inútiles; sin embargo basta el recuerdo de acontecimientos recientes (se refería a la crisis salitrera) para apreciar la ventaja de los convenios internacionales que nos permiten conocer la marcha de los sucesos en el mundo”³⁰.*

Posteriormente recordaba Manuel Rivas Vicuña que el tema de la cesantía había motivado muchos acuerdos en la Conferencia de Washington, los que habían sido hechos llegar a los gobiernos en forma de recomendaciones, entendiendo que habían *“sido debida y oportunamente consideradas por la Comisión Mixta de senadores y diputados que prepara los proyectos de legislación social destinados a constituir nuestro Código del Trabajo”*.

Terminaba señalando: *“Mientras dichas leyes se dictan, ¿qué inconveniente habría para participar en la legislación internacional ratificando una convención que contiene ideas elementales sobre la materia y que permite aprovechar la experiencia recogida, contribuyendo así a prevenir el paro forzoso y a remediar sus consecuencias?”*.

En su tercer artículo se refiere al convenio sobre limitación del trabajo de las mujeres, también de la Conferencia de Washington, que de acuerdo a Rivas Vicuña había sido considerado en los proyectos de legislación social pendientes en el Congreso. *“Sin embargo-continuaba-, estas convenciones suscritas por nuestro Gobierno no han alcanzado hasta ahora los honores ni siquiera del estudio, de las comisiones en nuestro Parlamento”³¹.*

Su cuarto artículo se refiere al convenio que establece la edad mínima para trabajar en la industria y que prohíbe a los menores el trabajo industrial nocturno. Señala que las *“dos convenciones acordadas en defensa de la juventud y de la*

²⁹ *El Mercurio*, Santiago, 5 de junio de 1923.

³⁰ *Ibíd.*, 9 de junio de 1923.

³¹ *Ibíd.*, 19 de junio de 1923.

niñez, coinciden con las aspiraciones formuladas en nuestro país y constituyen un programa mínimo de legislación social adoptado en todas las naciones civilizadas del orbe"³².

Sin embargo terminaba con una amarga reflexión: "*Si estas ideas dominan todos los espíritus y están grabadas en todos los corazones, si estamos dispuestos a incorporarlas definitivamente en nuestra legislación social, por qué nos empeñamos en mantenernos alejados del movimiento universal que en su favor se desarrolla y postergamos la ratificación de esta convención que demostraría que no somos un país retardatario en el camino de la justicia social*".

Su quinto artículo se refería a la Segunda Conferencia celebrada en Génova en 1920, la que se ocupó de la legislación en el trabajo marítimo. Reconociendo los adelantos que nuestro país había alcanzado en materia de legislación social marítima reprodujo la respuesta al cuestionario de la OIT, que enviara el director de la Oficina del Trabajo, Moisés Poblete, y que fue leído en la siguiente Conferencia del Trabajo en Ginebra (1921). Pero reconocía nuestros atrasos en la aprobación de otras medidas: "*Nuestro adelanto en esta sola materia hacía resaltar, sin embargo, el atraso en que nos encontramos respecto de casi todos los demás puntos del programa de legislación social reconocido como minimum en todos los países civilizados*"³³.

Terminaba recordando al Congreso que además de las anteriores Convenciones y los proyectos sociales sometidos a su consideración estaban pendientes para su estudio dos proyectos enviados por el ex ministro de Industria, Oscar Dávila, uno de los cuales se refería al trabajo de mujeres y niños.

Los anteriores planteamientos de Rivas Vicuña, interesantes por cierto, nos permiten ilustrar, aunque sea brevemente, el devenir de los proyectos de Código Laboral, tanto Conservador como Liberal, importantes en la medida que pretenden ser la expresión de ese movimiento universal por una legislación internacional del trabajo.

Hacia mediados de 1921, momento en que se presentaba a la Cámara de Diputados el proyecto de Código Liberal, el Senado había aprobado los artículos del Proyecto de Código Laboral Conservador referentes al Título I, es decir sobre condiciones generales del trabajo³⁴.

El 19 de diciembre de 1921 el presidente del Senado dejó constancia que se había aprobado una invitación de la Cámara de Diputados para formar una comisión mixta, con el objetivo de estudiar la legislación social presente en ambas cámaras, con lo que se desechó, definitivamente, la posibilidad del Senado de seguir discutiendo los títulos II y III del proyecto conservador³⁵.

Esta Comisión evacuó a mediados de 1922 el proyecto de Contrato de Trabajo

³² *Ibíd.*, 20 de junio de 1923

³³ *Ibíd.*, 30 de junio de 1923.

³⁴ Ver MORRIS, James, *Las elites* cit. (n. 16), p. 180.

³⁵ Cámara del Senado, sesión del 19 de diciembre de 1921.

y en febrero de 1923 el de Sindicatos, para ser discutidos por el Senado y la Cámara de Diputados³⁶. Ninguno de los proyectos fue estudiado por el Congreso: los conflictos entre éste y Alessandri durante 1923 y las elecciones parlamentarias de 1924 serían sus principales preocupaciones.

En julio de 1924 Manuel Rivas Vicuña, en su calidad de Diputado, había solicitado al Ministerio de Relaciones Exteriores el envío de las Convenciones del Trabajo para que fuesen ratificadas por el Congreso, reiterando la petición el 6 de agosto del mismo año. En la respuesta del Ministro se refleja el fracaso de la estrategia del gobierno de Alessandri, al insistir en la vía legislativa como medio de aprobación de las Convenciones de la OIT, y la complacencia, al señalar que éstas habían sido incorporadas en los proyectos del trabajo: *“La aprobación de estas convenciones del trabajo la han hecho algunos países en forma de leyes especiales, sin someter a una ratificación expresa del Congreso las convenciones mismas. Por este motivo, el Gobierno pensó que podía aplicar al país la reglamentación correspondiente en los diversos proyectos de legislación social que tiene sometidos a la consideración de las cámaras; pero, en vista de que estos proyectos llevan un camino lento, el Ministro ha juzgado preferible traer al Congreso Nacional las convenciones mismas, que, en su base fundamental o en sus disposiciones fundamentales contemplan todas las ideas que ya ha presentado el Gobierno en diversos proyectos de índole social”*³⁷.

Como es sabido, un movimiento militar promovido por la oficialidad joven hizo que el Congreso aprobara sin mayor trámite siete leyes laborales (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).

Sin embargo, estas leyes de 1924 fueron un avance limitado, considerando los antecedentes de la legislación social en nuestro país y los proyectos que habían sido presentados al Congreso. De partida eran leyes -como la de contrato de trabajo para obreros, la de empleados y sindicatos- que estaban en su aprobación final en el trámite legislativo, o no eran una novedad en materia de reglamentación del trabajo (como la reforma a la ley de accidentes o la de conciliación y arbitraje). Además, lo que aprobó el Congreso no fue un Código Laboral, sino más bien una serie de leyes que conciliaban ideas tanto del proyecto conservador como liberal. Pero en algunos aspectos era un avance: permitieron la creación de un organismo tan importante como la Dirección General del Trabajo³⁸ y la aprobación de muchas disposiciones que coincidían con los convenios de la OIT.

Chile, de esta manera, daba un paso más hacia la aprobación de una legislación social internacional. La oportunidad para avanzar en esas disposiciones la

³⁶ Ver MORRIS, James, *Las elites* (n. 16), pp. 191 - 194.

³⁷ Cámara de Diputados, sesión del 6 de agosto de 1924.

³⁸ Al respecto ver YÁÑEZ, Juan Carlos, *La Oficina del Trabajo*, en *Mapocho* 48 (Santiago 2000), pp. 325 y ss.

brindó el período de reformas a las que se dedicó Alessandri, una vez que regresó del exilio a retomar sus tareas ejecutivas, y la visita a nuestro país del Director de la Oficina Internacional del Trabajo, Albert Thomas.

Este personero en visita por algunos países sudamericanos arribó el 6 de agosto de 1925. Su viaje, planteado originalmente –por lo menos así aparece señalado en la prensa- como informativo y de reconocimiento acerca de la factibilidad que tenían en nuestro país las Convenciones aprobadas, pronto derivará en la posibilidad de obtener una ratificación oficial de ellas. *El Mercurio* lo señala al recordar que las leyes sociales de 1924 contenían muchos de los principios aprobados en las Convenciones del Trabajo, con lo que Albert Thomas buscaba con su visita “*el afianzamiento de esta obra y la ratificación de los acuerdos adoptados en Ginebra*”³⁹.

No cabe duda que la visita era más que informativa y de reconocimiento de la realidad de nuestro país, el cual, por lo demás, lo conocía muy bien a través de los informes de la Oficina del Trabajo. El punto estaba en cuántas Convenciones nuestro país estaba en condiciones de ratificar, con el fin de ampliar la legislación social de 1924. Albert Thomas, en una conferencia dada en la Universidad de Chile, planteó el tema al manifestar su seguridad de que nuestro país ratificaría las convenciones aprobadas por las Conferencias del Trabajo (al no especificarlas se refería a todas) “*ya que muchos de sus principios se hallan incorporados a la legislación del país, lo que equivale a una ratificación práctica*”, no encontrando inconveniente, por ello, que se ratificaran en un documento oficial⁴⁰.

El Mercurio nos informa que después del estudio realizado por el Ministro del Trabajo, José Santos Salas, y de la reunión celebrada entre éste, la comisión formada por Oscar Álvarez, Jorge Gustavo Silva y Agustín Ortúzar, y Albert Thomas, el Consejo de Secretarios de Estado acordó que se ratificaran ocho convenciones “*todas las cuales versan sobre materias de economía social que ya se hallan en todo o en parte consideradas en nuestra legislación vigente*”⁴¹.

De esta manera Chile no se arriesgó en la ratificación de convenios que no estuvieran contemplados en nuestra legislación social de 1924. Los convenios ratificados fueron la limitación de la jornada de trabajo, la limitación del trabajo de las mujeres embarazadas, edad mínima de admisión en la industria, prohibición del trabajo nocturno de menores en la industria, derecho de asociación y coalición de obreros agrícolas, indemnización por accidentes del trabajo, sobre el empleo de la cerusa en la pintura y, por último, el de descanso semanal.

Interesantes son los motivos que se exponen en la ratificación de una legislación que aparecía aprobada ya en la práctica –con lo que la ratificación aparecía más bien como una *reiteración*, violando en parte el sentido que tenía ese acto en la constitución de la OIT-. Luego de reconocer la participación de nuestro país en

³⁹ *El Mercurio*, Santiago, 7 de agosto de 1925.

⁴⁰ *El Mercurio*, Santiago, 8 de agosto de 1925.

⁴¹ *El Mercurio*, Santiago, 11 de agosto de 1925.

las Conferencias del Trabajo y la importancia de los convenios aprobados se señala: “*Aunque nuestra legislación social, especialmente la que ha sido dictada en el curso de los últimos años, está basada en los principios aprobados por las Conferencias Internacionales del Trabajo, que consagra bajo la forma de convenios, ha creído el Gobierno que se satisfacen mejor el espíritu y el texto del artículo N° 405 del Tratado de Versalles, mediante el otorgamiento de una ratificación expresa a aquellas convenciones o convenios que han sido interpretados o realizados sino en todas sus partes, aproximadamente, por las leyes vigentes*”⁴². El contexto se transformaba, siguiendo los motivos de la ratificación, en un trámite, pero altamente simbólico.

Chile no estaba obligado a aprobar todas las convenciones de acuerdo al funcionamiento de la OIT. Pero muy poco valor tenía, aparte de aparecer como el primer país americano en hacerlo, ratificar convenios que estaban incorporados en nuestra legislación. ¿Dónde está el sentido, si lo tiene? ¿Cómo se desconstruye este montaje?

Manuel Rivas Vicuña nos ayuda mucho. Recordando, luego de la visita de Albert Thomas, sus artículos sobre las convenciones de la OIT y sus esfuerzos porque fueran aprobadas por el Congreso, señala: “*Ha realizado –se refiere a Albert Thomas– en pocas horas lo que no pudieron hacer los diversos delegados a las conferencias, lo que no quisieron hacer dos gobiernos sucesivos, y puede decir con viva satisfacción: Vine, vi y vencí. Irá agradecido y admirado de nuestro país*”⁴³. Todo esto le pareció a Rivas Vicuña raro y censurable.

Así es, tuvimos durante algunos días al Director de la Oficina del Trabajo, quien se sorprendió de la “viviente realidad” del Código del Trabajo de Alessandri; de las avanzadas leyes que teníamos en materia social, que nos colocaban –según Thomas– a la vanguardia de las civilizaciones; de la organización del Ministerio de Higiene, Asistencia, Previsión Social y Trabajo; y de la gente culta (intelectuales, patrones y obreros) que escuchó atentamente sus charlas y conferencias. No en vano Chile había dado los pasos de una incipiente legislación social, que si bien no era la más avanzada, había sido plenamente consensuada por nuestra clase dirigente; había terminado reconociendo la “cuestión social”, promoviendo todo un programa político-legislativo para enfrentar lo que aparecía con todas sus luces como una crisis del orden social; y legitimando –no sin costos importantes– las organizaciones obreras.

Nuestro país tenía todo el derecho de ser la primera nación americana en aprobar los principales convenios de la OIT. Por fin podíamos aparecer en algo, legítimamente, como los primeros del mundo.

Como señaló Rivas Vicuña, exagerando un poco para la ocasión, este honor se lo debíamos a Albert Thomas: “*El distinguido viajero y sus inteligentes colaboradores trasmontan de nuevo Los Andes, pasarán por las Repúblicas hermanas*

⁴² *Ibíd.*

⁴³ *El Mercurio*, Santiago, 19 de agosto de 1925.

con este ejemplo chileno, avanzarán así en el camino de un programa y llegarán satisfechos e impresionados a la capital de la justicia y de la paz”. Además, Chile podría ser ejemplo para el mundo: “Y más tarde estos ilustres viajeros abrirán los ojos de los pobladores que no caben en sus tierras...”⁴⁴.

⁴⁴ *Ibíd.*