

NOTAS HISTÓRICAS Y GEOGRÁFICAS

Artículos

**EL PROCESO DE FORMULACIÓN DE LA LEY DE LA CAJA DEL SEGURO
OBRERO OBLIGATORIO DE 1924**

**THE FORMULATION PROCESS OF THE CAJA DEL SEGURO OBRERO
OBLIGATORIO'S LAW FROM 1924**

Daniel Ahumada Benítez

Universidad de Santiago de Chile

daniel.ahumada@usach.cl

Recibido el 10 de septiembre de 2018

Aceptado el 12 de noviembre de 2018

Resumen

El objetivo de esta investigación es analizar el proceso de formulación de la Ley N°4.054 que creó la Caja del Seguro Obrero Obligatorio en 1924, indagando desde sus etapas tempranas como idea hasta su aprobación en el Congreso. Para ese propósito, se utilizan aportes de los estudios de las políticas públicas, específicamente el enfoque de las corrientes múltiples de John Kingdon. Se plantea que la llegada de Arturo Alessandri Palma a la presidencia en 1920, sumado a un contexto político favorable a discutir sobre legislación social y la existencia de actores con ideas sobre cómo abordar los problemas sociales, posibilitaron la apertura para 1921 de un proceso de formulación de una política pública que enfrentara la situación de seguridad social de los obreros y que culminó con la aprobación de la Ley N°4.054 en 1924.

Palabras Clave: Caja del Seguro Obrero Obligatorio - Seguridad Social - Arturo Alessandri Palma.

Abstract

This research aims to analyze the formulation process of the Law N°4.054 that establish the Caja del Seguro Obrero Obligatorio in september of 1924, inquiring from its early stages as an idea until its approval in the Congress. For that purpose, it's uses contributions from the study of public policies, specifically the John Kingdon's multiple streams model. It's proposed that the arrived of Arturo Alessandri to the presidency, plus the favorable political context to discuss social legislation and the presence of actors with ideas about how confront the social problems, opened by 1921 the formulation process of a public policy that addressed the social security situation of the workers and that culminated with the approved of the Law N°4.054 in 1924.

Keywords: Caja del Seguro Obrero Obligatorio - Social Welfare - Arturo Alessandri Palma

Para citar este artículo:

Ahumada Benítez, Daniel. "El proceso de formulación de la Ley de la Caja del Seguro Obrero Obligatorio de 1924", *Revista Notas Históricas y Geográficas*, 21, Julio -Diciembre, 2018: pp. 89-121

1. INTRODUCCIÓN¹

El objetivo de este artículo es analizar el proceso de formulación de la Ley N°4.054 que creó la Caja del Seguro Obrero Obligatorio el 8 de septiembre de 1924, indagando desde sus etapas tempranas como idea hasta su aprobación en el Congreso. Partir estableciendo que esta institución tuvo el propósito de entregar seguridad social a amplios sectores de la población y, en general, apuntó a todo obrero del país, independiente de su oficio, siempre y cuando se ajustara a determinados requerimientos,² por lo cual, comúnmente se considera su creación como el inicio de la previsión social masiva en Chile. Entre las prestaciones ofrecidas a sus afiliados estuvo la asistencia médica, atención dental, hospitalización, seguro en caso de enfermedad, atención maternal a las aseguradas, indemnización en caso de muerte, pensión de invalidez, jubilación por vejez, entre otros.

La Caja del Seguro Obrero tuvo su proceso de formulación entre las últimas décadas del siglo XIX y primeras del XX, contexto en que se desarrolló la discusión respecto de la manera de entender y entregar respuesta a los problemas sociales y de condiciones de vida de la población, es decir, se discutía la forma de enfrentar a la “cuestión social”, generándose, en ese mismo momento histórico, un cambio paulatino de paradigma en la forma de abordar las soluciones a los problemas sociales, desde uno centrado en la caridad privada y énfasis en la libertad individual hacia otro que abogó por acciones científicas, planificadas y con mayor participación del Estado.³

¹ Este artículo es producto de la participación del autor en el FONDECYT 1160626 “Agenda y Políticas Pública en la Vieja Democracia Chilena: análisis de los casos de las políticas de modernización de la gestión pública y de salud”.

² El Artículo N°1 de la Ley N°4.054 (1924) estableció que debían quedar bajo la tutela de la Caja de Seguro Obrero todos los trabajadores que no recibieran más de cinco mil pesos anuales si habitaban en una capital provincial o tres mil aquellos de otra localidad, a menos que se hayan encontrado afiliados en otra institución que entregara servicios parecidos. Esta ley se puede ver en: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=24431>.

³ Arellano, Políticas sociales y desarrollo, 21-29; Jorge Rojas Flores, “Las políticas laborales en Chile: 1900-1970”, Archivo Chile, http://www.archivochile.com/Ideas_Autores/rojasfj/rojasfj0007.pdf; Osvaldo Larrañaga, “El Estado Bienestar en Chile: 1910-2010”, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Chile, http://www.cl.undp.org/content/dam/chile/docs/pobreza/undp_cl_pobreza_Estado_bienestar_2010.pdf; Illanes, Historia social de la salud pública, 21-282; María Eliana Labra, “Medicina social en Chile: propuestas y debates (1920-1950)”, Cuadernos Médico Sociales 44 (2004): 207-219; Ricardo Cruz-Coke,

A pesar de la importancia que tuvo la Caja del Seguro Obrero en la previsión social de los trabajadores chilenos a lo largo de varias décadas del siglo XX, no hay estudios académicos que profundicen sobre sus orígenes. La bibliografía existente entrega antecedentes importantes sobre los orígenes de esta política pública,⁴ sin embargo, no hay una investigación que aborde sobre su creación como un proceso de formulación de una política pública y, además, donde se sistematicen los datos y elementos importantes para la reconstrucción, siempre incompleta, de los orígenes de la Ley N°4.054, por ejemplo, la manera en que la idea de generar seguridad social para obreros llegó a la agenda de las políticas públicas, las propuestas que surgieron para su creación, los actores involucrados, quiénes intervinieron en las discusiones sobre el tema, la trayectoria que recorrieron los proyectos para finalmente concretar una ley en 1924 y su aprobación en el Congreso en septiembre de 1924.

Para estudiar este caso, se utilizan aportes provenientes de investigaciones que analizan procesos de formulación de políticas públicas. Kingdon mediante su enfoque de las corrientes múltiples, considera que una situación social llega a ser un tema de la agenda pública, y así aumenta la posibilidad de concretar una política pública que la aborde, al confluir tres procesos: 1) el reconocimiento del problema social, es decir, se considera que una situación como un problema que debe ser enfrentado mediante una política pública, 2) existencia de propuestas o proyectos para su solución y 3) un contexto político favorable para tratar el tema.⁵ Además, el mismo Kingdon y otras investigaciones de análisis de políticas públicas de el Chile

Historia de la medicina chilena (Santiago: Editorial Andrés Bello, 1995), 446-485; Manuel Bastías, "Intervención del Estado y derechos sociales. Transformaciones en el pensamiento jurídico chileno en la era de la cuestión social, 1880-1925", *HISTORIA* 48 (2015): 11-42.

⁴ Aquella bibliografía que aborda sobre los orígenes de la Ley N°4054 es: Moisés Poblete, *El derecho del trabajo y la seguridad social en Chile* (Santiago: Editorial Jurídica, 1949); James Morris, *Las elites, los intelectuales y el consenso: estudio de la cuestión social y del sistema de las relaciones industriales en Chile* (Santiago: Editorial del Pacífico, 1967); José Pablo Arellano, *Políticas sociales y desarrollo. Chile 1924-1984*, (Santiago: Cieplan, 1985); Carlos Molina, "Una mirada historiográfica acerca del desarrollo de la institucionalidad sanitaria chilena: 1889-1989" (tesis de Magister en Historia, Universidad de Chile, 2007); Juan Carlos Yáñez, *La intervención social en Chile, 1907-1932* (Santiago: RIL editores, 2008); María Angélica Illanes, "En el nombre del pueblo, del Estado y de la Ciencia, (...)". *Historia social de la salud pública, Chile, 1880-1973. Una historia social del siglo XX* (Santiago: Ministerio de Salud, 2010); Francisca Rengifo, "El significado de la familia en la institucionalización del Estado de seguridad social chileno, 1920-1930", *Estudios Avanzados* 26 (2016): 56-75; Daniel Ahumada y Alejandro Salas, "La participación de la Oficina del Trabajo en la configuración del sistema de previsión social chileno, 1909-1925", *Revista de Historia y Geografía* 39 (2018): 73-97.

⁵ John Kingdon, *Agendas, alternatives and public policies* (New York: Longman, 2003).

de los años recientes, entregan luces sobre una manera de analizar la formulación de una política pública.⁶ De manera resumida, como plantean Olavarría, Navarrete y Figueroa:

“La formulación de políticas públicas puede ser entendida, entonces, como un proceso que transcurre en un cierto contexto institucional, que distribuye competencias y posibilidades de actuación a quienes se encuentran en él para que promuevan problemas y soluciones que ellos reivindican, atendidas las circunstancias políticas concretas del momento”⁷

Por tanto, en el análisis de los procesos de formulación de política públicas tienen importancia los actores involucrados, ganando relevancia preguntas como quiénes son esos actores, desde qué espacio están posicionados, qué acciones realizaron y cómo se vincula con otros actores, sin perder de vista el cómo un fenómeno social llegó a ser objeto de una posible política pública, la trayectoria de los proyectos presentados, la forma en que se logró la aprobación de la ley y la importancia del contexto político en el desarrollo de este proceso.

Se plantea que la llegada de Arturo Alessandri a la presidencia a fines de 1920, sumado a un contexto donde se reconocía la falta de legislación social para mejorar la condición de vida de la población y la existencia de actores con propuestas sobre cómo enfrentar los problemas sociales, generaron las condiciones para la apertura en 1921 del proceso de formulación de la política pública que fue la Caja del Seguro Obrero y que culminó con la aprobación de la Ley N°4.054 en septiembre de 1924.

Para abordar el objetivo de este trabajo, se parte revisado el contexto social del país en tiempos de la “cuestión social”. Luego, sobre la situación política y las primeras leyes sociales a comienzos del siglo XX. Se continúa refiriéndose a los actores que impulsaron y participaron en el proceso de creación de la Caja del Seguro Obrero. Luego, un apartado sobre los proyectos presentados referidos a la seguridad y previsión social para obreros. Y finalmente sobre la aprobación de la Ley N°4.054 en 1924.

⁶ Kingdon, Agendas, alternatives and public policies; Mauricio Olavarría, “Agenda and public policy: evidence from Chile”, *International Journal of Public Administration* 39 (2016): 157-172; Mauricio Olavarría, Bernardo Navarrete y Verónica Figueroa, “¿Cómo se formulan las políticas públicas en Chile? Evidencia desde un estudio de caso”, *Política y Gobierno* 18 (2011): 109-154; Mauricio Olavarría, “Política de Salud en Chile”, *Revista Venezolana de Gerencia* 55 (2011): 353-374.

⁷ Olavarría, Navarrete y Figueroa, “¿Cómo se formulan las políticas públicas en Chile?”, 114.

2. LA “CUESTIÓN SOCIAL” EN LAS PRIMERAS DÉCADAS DEL SIGLO XX

Entre las últimas décadas del siglo XIX y primeras del XX se desarrolló el fenómeno conocido como la “cuestión social”, lo cual fue una construcción conceptual que se comenzó a forjar alrededor de 1880 para referirse a los dificultades vinculados a las condiciones materiales de vida y trabajo de una parte importante de la población, como los problemas de salud con pestes y enfermedades, precarias condiciones de vivienda, falta de regulación laboral, entre otras situaciones, las cuales eran vista como consecuencia de la modernización, industrialización y urbanización por la que atravesaba el país,⁸ aunque la difícil situación de vida de la población no era un fenómeno nuevo, siendo lo novedoso en la importancia de la industrialización y urbanización como generadoras de los problemas sociales.⁹

Como ejemplo de la condición material de vida de la población, se puede aludir a los altos índices de mortalidad, tanto general como infantil, entre fines del siglo XIX y primeras décadas del siglo XX, donde a pesar de la mejora relativa de los números, como se puede observar a partir de la Tabla N°1, con un aumento de los nacimientos y un alza de la mortalidad general, pero lo primero en una proporción mayor que lo segundo entre 1880-1930, además de un estancamiento en los números de la mortalidad infantil, significando un crecimiento de la población a lo largo de los años, sin embargo, de igual forma, con el paso del tiempo la estadística continuó con altos índices de mortalidad general e infantil a lo largo de 1880-1930.

Tabla N°1 - Mortalidad 1880-1930¹⁰			
Año	Nacimientos	Mortalidad General	Mortalidad infantil
1880	85.782	70.036	40.733
1890	98.538	95.547	-
1900	110.697	104.312	37.917
1910	130.052	106.073	35.755
1920	146.725	115.428	38.654
1930	170.395	105.140	39.706

⁸ Morris, Las elites, los intelectuales y el consenso, 79-81; Sergio Grez, La “cuestión social” en Chile. Idea y debates precursores (1804-1902) (Santiago: Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos, 1995), 9-44.

⁹ Grez, La “cuestión social” en Chile, 9-44.

¹⁰ Elaboración en base a datos de Braun et al, Economía chilena 1810-1995: estadísticas históricas (Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile, 2000), 233-234.

Incluso, Chile, a partir de una comparación con otros 20 países del mundo presentada por Llanos y Lanfranco,¹¹ para 1934 tenía la tercera tasa de mortalidad general más alta con 25,1 por cada mil personas, solo detrás de Guatemala con 26,6 y Egipto con 28,1 por cada mil personas, y en el caso de la mortalidad infantil, para el mismo 1934 entre los 20 países, tenía el primer puesto con 225 por cada mil nacidos vivos, siendo los siguientes con los índices más altos Egipto con 166 e India con 168 por cada mil nacidos vivos.¹²

Llanos y Lanfranco plantean que, para fines de la década de 1950, la mortalidad infantil en Chile seguía siendo alta en comparación a otros países de la región, bordeando los 120 por cada mil nacidos vivos, mientras que otras naciones como Costa Rica, Guatemala, México, Argentina, Brasil y Paraguay, tenían para el mismo periodo una mortalidad infantil entre 100 a 60 por cada mil nacidos vivos, destacando que la mortalidad infantil de Chile en década anteriores a 1950, en comparación a otros países de la región, era aún más grave.¹³

Además, otro dato a considerar, es la esperanza de vida, teniendo Chile en las décadas de 1920, 1930 y 1940, una de 31, 35 y 38 años respectivamente, mientras que, en otros países como Argentina, Brasil, Colombia, México, Uruguay y Venezuela, eran para las mismas décadas de 1920, 1930 y 1940 de 37, 38 y 44 años respectivamente.¹⁴

3. LA BÚSQUEDA POR LAS PRIMERAS LEYES SOCIALES

Para la época del cambio de siglo se comenzó a visualizar las difíciles condiciones materiales de vida de un porcentaje muy importante de la población, desencadenándose un panorama donde la elite política llegó a la convicción de la necesidad de enfrentar y dar solución a los problemas sociales,¹⁵ existiendo a lo largo

¹¹ Dichas naciones eran: Argentina, Costa Rica, Guatemala, Salvador, Uruguay, Colombia, Venezuela, México, Estados Unidos, Canadá, Alemania, Dinamarca, España, Francia, Inglaterra y Gales, Nueva Zelanda, India, Japón, Filipinas, Egipto. Los datos para cada país están en Llanos y Lanfranco (2017, p. 684).

¹² Claudio Llanos y María Fernanda Lanfranco, "La discusión política sobre mortalidad infantil en Chile durante la década de 1930. Elementos para una aproximación histórica política", *Anuario de Estudios Americanos* 75 (2017): 683-684.

¹³ Llanos y Lanfranco, "La discusión política sobre mortalidad ...", 679-680.

¹⁴ Llanos y Lanfranco, "La discusión política sobre mortalidad ...", 684.

¹⁵ Yáñez, *La intervención social en Chile*, 71-112.

de todo el espectro político posturas y propuestas sobre cómo superar la “cuestión social”.¹⁶

A esto hay que agregar que las discusiones en torno a la cuestión social se desarrollaron a nivel internacional. Para las primeras décadas del siglo XX, el tratamiento y legislación sobre seguridad social fue común en diferentes países, y con la fundación de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) después de la primera guerra mundial y el inicio desde 1919 de la Conferencia Internacional del Trabajo, cada vez más naciones comenzaron a ser proclives a ello.¹⁷ A nivel continental se fueron expresando estas discusiones, por ejemplo, con la Quinta Conferencia Pan-Americana, llevada a cabo en Santiago de Chile en 1923, donde se trataron temas vinculados a la protección social y entre sus conclusiones estuvo la recomendación a todos los países del continente para que generaran seguros para los accidentes, enfermedades e invalidez.¹⁸ Chile también fue parte de ese movimiento de nivel mundial que buscó mejorar las condiciones sociales mediante la aprobación de leyes desde inicios del siglo XX y, además, fue firmante del protocolo de acuerdo de la creación de la Organización Internacional del Trabajo en 1919.¹⁹ Hay que destacar que desde la Oficina del Trabajo²⁰ estuvieron muy interesados con lo que sucedía en el planeta sobre legislación social y mantuvieron constante contacto con la OIT.²¹

Todo este contexto significó que, a pesar de que el Estado chileno hasta antes de la aprobación de las leyes sociales de 1924 y la Constitución de 1925 funcionó

¹⁶ Para Cruzat y Tironi hubo tres grandes posturas a lo largo de las diferentes posiciones políticas sobre la manera de enfrentar la cuestión social: una conservadora-católica, la radical-nacionalista y otra democrata-socialista. Ximena Cruzat y Ana Tironi, “El pensamiento frente la cuestión social en Chile”, en *El pensamiento en Chile: 1830-1910*, eds. Mario Berrios et al (Santiago: Santiago Nuestra América Ediciones, 1987), 151-173.

¹⁷ Juan Carlos Yáñez, “Chile y la organización internacional del trabajo (1919-1925). Hacia Una legislación social universal”, *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos* 22, (2000): 317-322.

¹⁸ Moisés Poblete y Oscar Álvarez, *Legislación social obrera chilena*. (Santiago: Imprenta Santiago, 1924), 7-9.

¹⁹ Yáñez, “Chile y la organización internacional del trabajo”.

²⁰ La Oficina del Trabajo fue un organismo estatal creado en 1907 y dependiente del Ministerio de Industria y Obras Públicas destinado a estudiar, generar estadística y conocimiento sobre asuntos laborales y condiciones de vida de los trabajadores. La gente en ella estuvo muy interesada en el desarrollo de la legislación social, buscando espacios y oportunidades para expandir e influenciar con sus ideas sobre los asuntos laborales en la sociedad. Para profundizar sobre la Oficina del Trabajo ver Yáñez (2008).

²¹ Yáñez, *La Intervención social en Chile*, 105-122.

fuertemente guiado por principios liberales, lo que implicaba suponer que la causa principal de la pobreza era la “irresponsabilidad, la inmoralidad, la ignorancia, el uso inadecuado de la libertad” y que la solución a ello estaba en “la moralización del pueblo, la contención de las enfermedades y las obras filantrópicas o de caridad”,²² de igual forma existieron intentos por mejorar las condiciones de vida de la población mediante proyectos de leyes sociales enviados al Congreso en las primeras décadas del siglo XX.

Hubo una serie de leyes sociales que fueron aprobadas durante inicios del siglo XX y antes de 1924, las que se aprecian en la Tabla N°2. Se considera que en 1901 fue presentado el primer proyecto al respecto y se refirió a reglamentar las relaciones laborales como el trabajo infantil, limitación del tiempo de trabajo, medidas de salubridad, seguridad laboral y sobre accidentes del trabajo, el cual fue elaborado por el Partido Democrático y puesto en el Congreso por Malaquías Concha,²³ sin embargo, no fue aprobado. La primera ley social materializada fue en 1906 sobre las habitaciones obreras, y a partir de ese momento se inició un periodo en que se debatieron y generaron una serie de normas sobre problemáticas que afectaban a la población, como una ley de descanso dominical, cajas de previsión, ley de accidentes del trabajador, entre otras, y que culminó con la intervención militar y la aprobación de una serie de medidas en el Congreso para septiembre de 1924 (específicamente iniciativas presentados por el gobierno de Arturo Alessandri Palma).²⁴ Mediante esta legislación se puede observar el lento y paulatino cambio de paradigma desde uno basado en la caridad privada a otro que propició regulaciones mediante leyes e intervención estatal.

²² Rojas, Las políticas laborales en Chile, 1.

²³ Irene Rojas Miño, “El modelo normativo del sindicato en las Leyes Sociales de 1924”, *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos* 38 (2016): 305-330.

²⁴ Una revisión acotada de las leyes sociales aprobadas los inicios del siglo XX hasta 1924 en: Rojas, Las políticas laborales en Chile; Poblete, *El derecho del trabajo*, 15-16; Juan Carlos Yáñez, “Antecedentes y evolución histórica de la legislación social de Chile entre 1906 y 1925”, *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos* 21 (1999): 203-210; y Luis Lizama, “El Derecho del Trabajo chileno durante el siglo XX”, *Revista chilena de derecho del trabajo y de la seguridad social* 4 (2011): 109-142.

Tabla N°2 - Leyes Sociales 1906-1923		
Fecha	Ley	Número
20/2/1906	Ley de Habitaciones Obreras	Ley N°1838
26/8/1907	Ley de Descanso Dominical	Ley N°1990
1/2/1911	Caja de Ahorros del Personal Ferroviario	Ley N°2489
4/9/1912	Protección de la Infancia Desvalida	Ley N°2675
31/7/1913	Inembargabilidad de Cuotas Mortuorias	Ley N°2789
25/11/1914	Ley de la Silla	Ley N°2951
9/9/1915	Caja de Retiro y Montepío de la Fuerza de Defensa Nacional	Ley N°3029
27/12/1916	Ley de Accidentes y Enfermedades Laborales	Ley N°3170
13/1/1917	Ley de Sala Cunas	Ley N°3186
5/11/1917	Nueva Ley de Descanso Dominical	Ley N°3321
10/5/1918	Caja de Retiro y Previsión Social de los Ferrocarriles del Estado	Ley N°3327
14/2/1920	Caja de Crédito Popular	Ley N°3067
1/3/1923	Ley que fija peso máximo de los sacos cargados por fuerza del hombre	Ley N°3915

Se puede pensar que la legislación social aprobada desde la década de 1920 fue el resultado de largas discusiones desarrolladas desde inicios del siglo XX que llevaron a una paulatina institucionalización de la intervención social del Estado, lo cual fue posible por, primero, la acción del mismo Estado, especialmente desde la Oficina del Trabajo con individuos comprometidos que fueron influenciando y legitimando la necesidad de intervención social estatal; y, segundo, a la existencia de un contexto favorable donde la sociedad se encontraba receptiva a la idea y acción de un Estado más comprometido con los temas sociales.²⁵ En este sentido, hay que considerar la mayor preocupación por la seguridad social de las personas para la década de 1920 como el resultado de un proceso que provenía, al menos, desde inicios del siglo XX. Sin embargo, hay que tener en cuenta que el sistema político chileno no dio respuesta a muchas de las situaciones por la que es atravesaba el país,

²⁵ Yáñez, La intervención social en Chile.

e incluso las leyes sociales aprobadas se puede considerar que fueron limitadas en cuanto a su cantidad.

4. ACTORES PROMOTORES DE LA CAJA DEL SEGURO OBRERO

A pesar del contexto del cambio de siglo donde la elite política e intelectual fue preocupándose por discutir sobre la cuestión social y leyes para enfrentarla, la creación de seguridad social mediante una caja de previsión para obreros no fue una propuesta muy recurrente. Si bien, desde el mundo político, Valentín Letelier planteó tempranamente en la Convención Radical de 1906 la necesidad de crear, por parte del Estado, instituciones de previsión para algunos trabajadores²⁶ y, además, en las primeras dos décadas del siglo XX se discutieron propuestas de formulación de cajas para determinados grupos (como para los trabajadores de los Ferrocarriles del Estado, empleados públicos y fuerzas armadas), la iniciativa de crear una institución de seguridad social para los obreros del país no parece haber sido muy difundida. Incluso, las cajas de previsión no estuvieron entre las principales demandas y propuestas de los grupos de trabajadores organizados de las primeras décadas del siglo XX.²⁷

Sin embargo, si hubo actores y espacios donde se discutió sobre la creación de seguridad social para obreros en las primeras dos décadas del siglo XX, entre los que destacan, por su participación en lo que el proceso de creación de la Ley 4.054 de la Caja del Seguro Obrero: las facultades de derecho, la Oficina del Trabajo, el gremio de los médicos y el papel del gobierno de Arturo Alessandri Palma.

²⁶ Respecto de la postura de Valentín Letelier sobre la creación de cajas de previsión en 1906 ver: Francisco Hinojosa, *El libro de oro de los Empleados Particulares* (Santiago: Editorial Nascimento, 1967b), 35-42; Francisco Hinojosa, *La Caja de Previsión de Empleados Particulares. Génesis: cómo, cuándo y dónde surgió la iniciativa para su creación* (Santiago: 1967a), 10-11.

²⁷ El poco interés, por parte del movimiento obrero y grupos políticos vinculados a ellos, por las cajas de previsión como una propuesta o demanda, se puede ver en: Sergio Grez, "El escarpado camino hacia la legislación social: debates, contradicciones y encrucijadas en el movimiento obrero y popular (Chile, 1901-1924)", *Cuadernos de Historia* 21 (2001). Recuperado de <http://www.memoriachilena.cl/602/w3-article-82475.html>.

4.1. LAS FACULTADES DE DERECHO

En el espacio universitario de las facultades de derecho del país se profundizó en el estudio de temas laborales y sociales. Por un lado, a nivel de docencia universitaria la primera cátedra de “Economía Social” (como llamaban al área académica encargada de estudiar la situación social de las personas) se desarrolló en Derecho de la Universidad Católica en 1891, siendo respuesta a las cátedras de “Economía Política” (área académica que enfatizaba en los principios liberales e individuales).²⁸ En la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile la cátedra de “Economía Política” pasó a denominarse “Economía Política y Social” en 1902, sin embargo, la primera de esas dos áreas continuó siendo más importante, y para que la economía social tuviera una mayor preponderancia se tuvo que esperar hasta 1913 cuando se estableció el curso de “Economía Social e Industrial”, que luego para diciembre de 1914 pasó a denominarse “Economía Social y Legislación Obrera”.²⁹ En la misma Facultad de Derecho de la Universidad de Chile se creó en 1918 el “Seminario de Ciencia Económicas y Sociales”, donde se estudiaba e investigaba sobre los problemas “económico-sociales”³⁰

Por otro lado, desde la época del cambio de siglo se fue promoviendo entre los estudiantes de derecho la investigación sobre los problemas sociales y para la década de 1890 surgió la “moda” de realizar las tesis de grado sobre esos temas (Yáñez, 2008, p. 93).³¹ Entre esas tesis hubo también algunas que estudiaron y plantearon crear los seguros sociales y sistemas de previsión. Entre las tesis de Derecho de la Universidad de Chile hubo al menos cuatro que trataron sobre la seguridad y previsión social y que fueron antecedentes de futuros proyectos, siendo estas las de: Malaquías Concha, “Sobre la dictación de un Código del Trabajo de la Previsión Social”, 1907; Guillermo Rossel Silva, “De la necesidad de legislación sobre el trabajo”, 1906; Eduardo Fontecilla, “La reforma legislativa y política y nuestra Cuestión Social”, 1907; y Ernesto Munizaga, “El Seguro Obrero”, 1908.³² A estas se

²⁸ Yáñez, La intervención social en Chile, 93-94.

²⁹ Yáñez, La intervención social en Chile, 94.

³⁰ Poblete, El derecho del trabajo, 17.

³¹ Yáñez la Intervención social en Chile, 93.

³² Morris, Las elites, los intelectuales y el consenso, 144.

puede agregar como ejemplo de tesis de derecho que trataron directamente la previsión social: Alliende de 1915³³ y Zañartu de 1922.³⁴

4.2. LA OFICINA DEL TRABAJO

Directamente en formulación del proceso que llevó a la creación de la Caja del Seguro Obrero, la acción de la Oficina del Trabajo fue muy destacada, especialmente mediante el involucramiento de su director, Moisés Poblete Troncos (formado como abogado en la Universidad de Chile). Este organismo, perteneciente al Estado, comenzó con sus funciones para 1907 y con el paso del tiempo tuvo el papel de generar conocimiento y estadística sobre materias laborales, ayudar en la confección de leyes sociales, fiscalizar las leyes laborales, entre otras funciones. Parte importante de su personal fue abogado de profesión, y en ella tempranamente estuvieron interesados en la previsión social para los trabajadores. Por ejemplo, en 1911 dieron a conocer que estaban investigando sobre las condiciones bajo las cuales estaban funcionando los seguros obreros privados en Chile,³⁵ y para el año siguiente la Oficina del Trabajo pidió al Ministro de Industria y Obras Públicas que encargara una Comisión, a cargo de Arturo Fernández Pradel, que iba a Berlín al Congreso Internacional de Higiene de las Habitaciones Obreras para que estudiaran sobre la legislación de accidentes del trabajo y seguros obreros de otros países.³⁶ Este interés se concretó mediante su participación en las discusiones y/o diseño de leyes que crearon las primeras cajas de previsión, las que fueron la Caja de Ahorros del Personal Ferroviario de 1911 (luego reformulada en 1918), Caja de Seguro Obrero Obligatorio de 1924, Caja de Empleados Particulares y la Caja de Empleados Públicos y Periodistas de 1925.³⁷

³³ Victorino Alliende Wood, "Leyes de retiro para obreros y empleados" (tesis de licenciatura en Leyes y Ciencias Políticas, Universidad de Chile, 1915).

³⁴ Héctor Zañartu Urrutia, "Seguros Obreros" (tesis licenciatura, Universidad de Concepción, 1922).

³⁵ "El seguro obrero en Chile", Boletín de la Oficina del Trabajo, N°3, 1911, 137-138.

³⁶ "Comisión a don Arturo Fernández Pradel", Boletín de la Oficina del Trabajo, N°4, 1912, 53-54.

³⁷ Ahumada y Salas, "La participación de la Oficina del Trabajo...".

4.3. EL GREMIO MÉDICO

Los médicos fueron otro grupo de actores que tuvieron un papel importante en el desarrollo de iniciativas sociales y en lo que fue la Caja del Seguro Obrero. Como antecedentes, plantear que ellos comenzaron a abogar paulatinamente desde el cambio de siglo por una mayor intervención del Estado en la solución de los problemas de salud y sociales.³⁸ A la vez, fueron perfilándose como autoridades científicas mediante su trabajo vinculado a las organizaciones y asociaciones médicas, pero, principalmente, por su acercamiento al Estado, al que fueron influyendo y ocupando puestos con el objetivo de abordar los problemas sanitarios bajo una mirada científica, desde la llegada del siglo XX y especialmente con la entrada a la década de 1920.³⁹

El Primer Congreso de la Beneficencia Pública de 1917 puede ser considerado como uno de los primeros hitos donde los médicos se reunieron a discutir por una nueva institucionalidad para enfrentar los problemas sanitarios. Con la participación de médicos y administradores de hospitales, el principal tema de este encuentro fue la situación financiera por la que atravesaban las Juntas de Beneficencia administradoras de hospitales,⁴⁰ sin embargo, ello conllevó a otra discusión que generó conflictos entre los participantes de la reunión: quién debía hacerse cargo de la asistencia sanitaria, la caridad privada o el Estado (Molina, 2007, pp. 45-46; Espinoza, 2005, pp. 217-221).⁴¹ Para el momento en que se llevó a cabo el Congreso, las organizaciones administradoras de los hospitales llevaban años con dificultades financieras producto del constante aumento de los costos para su funcionamiento, por lo cual, se organizó un encuentro para conversar sobre el asunto. Existieron dos grandes posturas, la primera planteó la necesidad de un Estado que se hiciera cargo

³⁸ Labra, Medicina social en Chile; Illanes, Historia social de la salud pública.

³⁹ Entre quienes destacan el papel de los médicos entre fines del XIX y principios del XX: Illanes, Historia social de la salud pública, 21-138; Molina, Una mirada historiográfica, 51-84; Marcelo López Campillay, "Ciencia, médico y enfermos en el siglo XX: La Caja del Seguro Obligatorio y la lucha antituberculosa en Chile", Estudios N° Especial (2012): 53-68.

⁴⁰ Desde prácticamente la independencia hasta 1952, la Beneficencia Pública administró los hospitales y otros centros de salud del país mediante organizaciones locales conformadas por, comúnmente, gente de la Iglesia, filántropos y médicos.

⁴¹ Molina, Una mirada historiográfica, 45-46; Alexis Espinoza Muñoz, "De la beneficencia a la salud pública", Revista de Estudios Cotidianos 1, (2015): 217-221.

de los servicios de Salud y aumentara el financiamiento a la Beneficencia Pública y la segunda abogó por la continuidad de la preponderancia de la caridad privada.

En este Primer Congreso de la Beneficencia Pública no se trató directamente el tema de los seguros sociales, siendo la única excepción una intervención de Julio Philippi (abogado, profesor de la Universidad de Chile y Ministro de Hacienda en más de una ocasión) cuando se discutía sobre formas nuevas de financiamiento a la Beneficencia Pública, reflejando sus palabras la idea que mejorando las condiciones de vida de las personas y generando los seguros necesarios para enfermedad, invalidez o vejez, bajaría la asistencia a los hospitales y, en consecuencia, significaría una menor presión financiera a la Beneficencia Pública.⁴² Sin embargo, más adelante en este escrito, se observa que los problemas por el financiamiento de la Beneficencia Pública llevaron a los médicos a involucrarse en la confección de la Caja del Seguro Obrero, especialmente a través del médico y diputado Exequiel González Cortés.

4.4. LA IMPORTANCIA DE LA LLEGADA A LA PRESIDENCIA DE ARTURO ALESSANDRI PALMA

Por último, la llegada a la presidencia de Arturo Alessandri Palma (1920-1924) fue importante, ya que se posicionó en lo alto de la agenda pública de su gobierno el querer mejorar las condiciones de vida de la población, lo que significó impulsar leyes sociales, entre las que estuvo el Seguro Obrero.

Como antecedentes, hay que considerar que Alessandri estudió Derecho en la Universidad de Chile y fue uno de los primeros en tratar una temática social en su tesis de grado llamada “Habitaciones obreras” del año 1893. Ese interés por abordar la situación de vida de la población se vio reflejado en su actividad como político, estando presente ideas al respecto durante su campaña presidencial de 1920, planteando la intervención del Estado para defender física, moral e intelectualmente a la población.⁴³ Sobre su programa de gobierno y primer gobierno, escribió Alessandri:

⁴² Ramón Santelices, Julio Philippi y Jorge Matte Gormaz, “Los impuestos a favor de la beneficencia”, *Revista de la Beneficencia Pública*, 1917, 157-158.

⁴³ Arellano, *Política sociales y desarrollo*, 28.

“Mi mayor energía fue gastada para probar la necesidad urgente e impostergable que existía en orden a establecer una legislación social sobre la base de la solidaridad humana y de la justicia social para producir la armonía entre el capital y el trabajo, problemas que debían resolverse no solo por razones de humanidad, sino de conveniencia económica y de conservación social.”⁴⁴

Alessandri durante su campaña propuso una mayor protección social de las personas en caso de enfermedades y, para ello, se debía fortalecer la salud pública mediante una perspectiva científica. Al mismo tiempo, hizo llamados a preocuparse por los trabajadores, no solo en caso de enfermedad, sino también para los accidentes y vejez, lo que implicaba abogar por un seguro y previsión social. Estas ideas se pueden encontrar en sus palabras de comienzos de su candidatura, para el 25 abril de 1920 en la Convención del Partido Liberal de Santiago, al decir:

“Hay que velar porque su trabajo [el de los trabajadores] sea remunerado en forma que satisfaga las necesidades mínimas de su vida y las de su familia: no sólo las de su vida física sino las de su perfeccionamiento moral y de su honesta recreación. Hay que protegerlos en los accidentes, en las enfermedades y en la vejez. La sociedad no puede ni debe abandonar a la miseria y al infortunio a quienes entregaron los esfuerzos de su vida entera a su servicio y progreso.

(...) Defendamos también la raza combatiendo por todos los medios, con todas las energías posibles, el alcoholismo, las enfermedades de trascendencia social y las epidemias engendradas por falta de higiene y de cultura. Esforcémonos por el desarrollo de la beneficencia pública, organizándola sobre las bases del concepto científico moderno que la impone, no por razones sentimentales, sino como un deber ineludible y premioso de defensa social.”⁴⁵

⁴⁴ Arturo Alessandri, Recuerdos de Gobierno. Administración 1920-1925. Tomo I. (Santiago, Editorial Nascimento, 1967), 33.

⁴⁵ “El discurso-programa de don Arturo Alessandri”, El Mercurio, 29 de abril de 1920, 15.

Además, el mismo Alessandri, en una carta que envió a Moisés Poblete (director de la Oficina del Trabajo desde 1920) el 30 de noviembre de 1929, destacó que la búsqueda durante su mandato por la aprobación de leyes sociales estuvo, también, influenciada por el Tratado de Versalles y la creación de la OIT:

“Los pactantes del Tratado de Versalles (...) en la parte XIII, sección I, crearon la “Organización del Trabajo” en vista de que según ellos, la “Sociedad de las Naciones” “tiene por objeto establecer la paz universal y que esta paz no puede fundarse, sino sobre la base de la justicia social”. Agregaron que existen condiciones de trabajo que implican para un gran número de personas la injusticia, la miseria y las privaciones, lo que engendra un descontento tal que pone en peligro la paz y la armonía universal.

(...) Estas ideas golpearon mi espíritu con inmensa fuerza. Comprendí que, si era grande el peligro provocado por las injusticias sociales en otros países, era mucho mayor entre nosotros donde carecíamos en absoluto de legislación social, donde las injusticias eran más irritantes que en el resto del mundo y, en donde, nuestra clase proletaria seguía siendo considerada simplemente como una cosa destinada a enriquecer o a procurar bienestar y felicidad a las clases superiores. (...) Fueron estas consideraciones las que hicieron nacer en mi espíritu un anhelo sincero y vigoroso de redención social y lancé mi candidatura presidencial sobre la base de aquellas grandes aspiraciones cimentadas en la solidaridad humana y en la justicia social. Los nobles y elevados postulados del Tratado de Versalles se imponían a mi espíritu como un dogma y como una realidad necesaria de salvación nacional.”⁴⁶

Hay que acotar que no fue solamente gracias a Alessandri que tomaron relevancia estos temas sociales y que no fue único que los planteó, por tanto, hay que desmitificar su figura.⁴⁷ Él fue un sujeto que respondió a su época y en ningún caso un personaje anormal, su importancia radica en que fue un actor político de alto

⁴⁶ Carta de Arturo Alessandri a Moisés Poblete Troncoso del 30 de noviembre de 1929 en: Poblete, El derecho del trabajo, 19-20.

⁴⁷ Yáñez, La intervención social en Chile, 20-21.

rango que posicionó en la agenda de su gobierno afrontar con políticas públicas determinadas situaciones sociales y, debido a ello, fue posible impulsar proyectos de leyes que apuntaron a mejorar las condiciones de vida de las personas. Hay que considerar que ya en gobiernos anteriores la búsqueda de leyes sociales era parte de la discusión política, como en la presidencia de Juan Luís Sanfuentes (1915-1920), donde incluso se lograron impulsar y aprobar algunas iniciativas laborales, como la caja de las fuerzas armadas (1915), ley de accidentes del trabajo (1916), leyes del descanso dominical y salas cunas (1917) o la nueva caja de los Ferrocarriles del Estado (1918).

A partir de lo revisado en este apartado, se puede plantear que, entrando a la década de 1920, fueron convergiendo los intereses de diferentes actores respecto a querer abordar la situación de seguridad social de la población. Desde la Oficina del Trabajo orientaron su labor hacia la creación de legislación social, especialmente de tipo laboral, mientras que desde el mundo médico discutieron de la necesidad de una nueva institucionalidad para la entrega de los servicios de salud en todo el país. Bajo ese momento histórico, la llegada de Alessandri al poder a fines de 1920 posicionó en la agenda pública las preocupaciones de los dos grupos nombrados, dándose una convergencia de intereses entre los médicos, Oficina del Trabajo y el gobierno de turno, lo cual llevó a iniciar el proceso de formulación de lo que finalmente fue la Ley N°4.054.

5. LOS PROYECTOS DE CREACIÓN DE LA CAJA DEL SEGURO OBRERO OBLIGATORIO

5.1. EL PROYECTO DE CÓDIGO DEL TRABAJO DE 1921

El 7 de julio de 1921 Arturo Alessandri presentó al Congreso un proyecto de ley para el establecimiento de un Código del Trabajo, estando incorporado en su interior la creación de un sistema de seguridad social, contenido en el apartado denominado “Libro IV” de dicho proyecto.⁴⁸ Esta iniciativa propuso crear una “Caja Nacional de Seguro Obrero Obligatorio”⁴⁹ y su redacción estuvo a cargo de Moisés Poblete

⁴⁸ Los otros “Tres libros” del dicho proyecto se referían a los Contratos de Trabajo, a la creación de sindicatos y sobre la conciliación arbitraje entre empleadores y trabajadores.

⁴⁹ Este proyecto se puede encontrar en: “Proyecto de Código del Trabajo i de la Previsión Social”, *Boletín Especial de la Oficina del Trabajo*, N° 17, 1921, 109-164.

Troncoso, abogado por la Universidad de Chile de formación y director de la Oficina del Trabajo a partir de 1920.

De acuerdo con palabras del mismo Alessandri, en la carta ya referida del 30 de noviembre de 1929, le pidió la confección a Poblete de un proyecto de ley que abordara una serie de temas sociales y que estuviera inspirado en las discusiones internacionales desarrolladas en las Conferencias del Trabajo, como se puede observar en la siguiente cita:

“Lo llamé entonces a Ud. [Alessandri a Poblete] cuyos vastísimos y excepcionales conocimientos en los problemas sociales y sobre legislación obrera yo conocía desde antiguo. Le pedí que, en el más breve plazo posible, me redactara un cuerpo orgánico de disposiciones y leyes sociales en donde se resolvieran prácticamente todos los problemas más entregados a la consideración del mundo por el Tratado de Versalles. Le pedí que se ocupara principalmente del programa mínimo trazado en las Conferencias del Trabajo celebradas en Washington en 1919, en Génova en 1920, y en Ginebra en 1921. Ud. con una dedicación y esfuerzo que no olvidaré nunca, y que ha comprometido tanto mi gratitud me redactó en pocos meses el admirable proyecto del Código del Trabajo (...). Yo asumí el mando el 23 de diciembre de 1920, y en el Mensaje al Congreso de 10 de junio de 1921, pude anunciar que ya estaba terminada la redacción del Código del Trabajo y cuyo pronto despacho solicitaba.”⁵⁰

De esto se desprende que Alessandri fue un actor político que tuvo el poder para impulsar un proyecto de leyes social, como fue el Código del Trabajo que contuvo la creación de la Caja de Seguro Obrero, y que posicionó a la Oficina del Trabajo a un papel de “expertos”, al tener ese organismo la capacidad para elaborar una propuesta concreta de leyes sociales.

En el mensaje presidencial enviado al Congreso para presentar la iniciativa de Código del Trabajo, se hizo referencia a la importancia del Tratado de Versalles y que esa propuesta respondía a lo estipulado por la Organización Internacional del Trabajo y sus Conferencias, mientras que en el caso específico del seguro social se

⁵⁰ Carta de Alessandri a Poblete del 30 de noviembre de 1929 en: Poblete, El derecho del trabajo, 20-21.

planteó principalmente tres ideas: 1) que la creación de una Caja Nacional de Seguro Obrero Obligatorio se debía a los peligros del trabajo industrial, donde los obreros estaban en constante riegos por accidentes o enfermedades, 2) que una institución encargada de los accidentes, enfermedades, invalidez, vejez y paro forzoso, impactaría positivamente en la Beneficencia Pública al verse con menor presión financiera, ya que sería la nueva Caja de Seguridad Social la encargada de costear la salud de sus afiliados, y 3) que los peligros laborales podía ser reducidos mediante la utilización de la estadística y así generar una planificación racional de los seguros.⁵¹ En el Congreso se discutieron los tres primeros apartados del proyecto de “Código del Trabajo”, que fueron el de Contrato de Trabajo, los Sindicatos y sobre Conciliación y Arbitraje, sin embargo, la discusión del “Libro IV” no llegó a concretarse.

5.2. EL PROYECTO DE CAJA DEL SEGURO OBRERO DE 1922

En 1922, el médico Exequiel González Cortés, desde su posición de diputado por Caupolicán y perteneciente al Partido Conservador, presentó un nuevo proyecto de seguridad social que contempló jubilaciones, seguros y asistencia médica. La argumentación de esta iniciativa, que expuso ante la Cámara de Diputados el 19 de mayo de 1922, estuvo en que: 1) las condiciones precarias bajo las que vivía la población, ya que si el jefe de hogar, por alguna razón, dejaba de trabajar significaba perjudicar a toda la familia, y 2) en las malas condiciones bajo las que se encontraban muchos de los hospitales del país, dando como solución la creación de una Caja de seguros sociales que ayudaría a la Beneficencia en el financiamiento de las atenciones de salud.⁵² Esta propuesta, al igual que la de 1921, no llegó a discutirse en el Congreso.

Importante es nombrar que Exequiel González Cortes fue miembro de la Sociedad Médica de Santiago y, para fines de la década de 1910 y principios de 1920, participó activamente de sus reuniones donde, además de principalmente conversar sobre investigaciones científicas y casos médicos, discutían sobre los proyectos de ley relacionados con la salud, por ejemplo, sobre la reforma a la Beneficencia Pública y

⁵¹ Arturo Alessandri Palma, “Proyecto del Código del Trabajo i de la Previsión Social”, Boletín Especial de la Oficina del Trabajo, N°17, 1921, 3-21.

⁵² Exequiel González Cortés, “Proyecto sobre seguro obligatorio”, Boletín de la Oficina del Trabajo, N°21, 1923, 254-259.

el Código Sanitario.⁵³ También, para junio de 1922, González Cortés realizó la cuenta pública anual de la Sociedad Médica de Santiago en calidad de presidente de esa organización, lo cual fue solo unos pocos meses después de haber presentado como diputado proyecto de ley en cuestión,⁵⁴ esto significa que en paralelo fue presidente de una organización profesional y diputado. Y González Cortés discutió con otros médicos al contenido del proyecto de ley de la Caja del Seguro Obrero que presentó para 1922, como se puede constatar a partir de palabras dichas por el presidente del Sindicato Médico en octubre de 1926 durante el I Congreso Médico Sindical:

“Participé con el Dr. Exequiel González Cortes en la preparación de la ley 4.054 e hice todo por disuadirlo... nunca fui partidario de esa ley, porque todas las sociedades modernas son amigas de practicar el altruismo y la filantropía y atropellar los intereses médico... alerté a la sociedad médica, pero mis palabras cayeron en el vacío (...).”⁵⁵

Estos antecedentes hacen pensar que la preparación del proyecto de Caja del Seguro Obrero de 1922 no fue algo exclusivo de González Cortés, sino que otros actores del gremio médico también fueron participes. Entonces, dicho proyecto representó una aspiración de una parte de los médicos organizados.

Hay que destacar que, al igual que el “Libro IV” de 1921, esta iniciativa de González Cortés no fue discutida en el Congreso. Que no se hayan trabajado estas propuestas, por parte de los diputados y senadores, es algo que necesita indagatoria. Posiblemente no era una prioridad inmediata, en un contexto donde en el Congreso se discutían varios proyectos de leyes sociales, como el proyecto de Código del Trabajo, una ley de empleados particulares y una nueva legislación de accidentes del trabajo.

5.3. LOS ARGUMENTOS EN FAVOR DEL SEGURO OBRERO

Un hito importante ocurrió el 7 de diciembre de 1922 con la realización del Segundo Congreso de la Beneficencia Pública. Uno de los temas tratados fue la

⁵³ Discusión respecto a estos proyectos, por parte de la Sociedad Médica de Santiago, se puede ver en la Revista Médica de Chile entre los últimos años de la década de 1910 y la década de 1920.

⁵⁴ Ver: Revista Médica de Chile, 1923.

⁵⁵ Boletín del Sindicato Médico, N°25, 1926, citado en Molina, Una mirada historiográfica, 66-67.

creación de un sistema de previsión y seguridad social que se financiara con el aporte económico de los mismos trabajadores y, de esa manera, ayudar a disminuir la carga financiera de la Beneficencia, estando detrás de este planteamiento, la lógica de que los individuos no eran sujetos de caridad ni tampoco debían ser una carga total del Estado ni Beneficencia Pública.⁵⁶ En este Congreso se trató directamente el tema de la creación seguros sociales mediante una presentación realizada en conjunto de Moisés Poblete Troncoso, redactor del proyecto de Código del Trabajo presentado en 1921, y Exequiel González Cortés, creador del proyecto de seguros sociales de 1922. Dicha conferencia se llamó “Seguros obreros contra accidentes, enfermedades, invalidez y vejez, como fuente de recursos para la Beneficencia” y en ella se aprecia la postura de los principales actores involucrados en la redacción de los proyectos de ley que propusieron la creación de la Caja de Seguro Obrero Obligatorio (es decir, posición de los médicos y del personal de la Oficina del Trabajo), entregando una serie de argumentos de por qué crear una institución de esas características. El primero, como se muestra en la siguiente cita, estuvo relacionado con la necesidad de quitar presión financiera a la Beneficencia Pública al plantear que:

“Felizmente (...) las leyes de previsión social tales como las leyes de retiro para la vejez, los seguros sociales contra las enfermedades y los accidentes, tratan de evitar garantizado un mínimo de bienestar, que los individuos vayan a ser una carga para la Beneficencia Pública. En efecto, gran número de naciones ha establecido los seguros sociales, con el propósito primordial de proporcionar una ayuda justa a los obreros víctimas de los múltiples riesgos del trabajo, y con el no menos importante de descargar a la Asistencia Pública del peso considerable que significa el atender a todos los elementos de la sociedad que se encuentren lisiados.”⁵⁷

El segundo argumento se refirió a lo que llamaron el contexto del trabajo industrial y los peligros que venían con ello:

⁵⁶ Molina, Una mirada historiográfica, 50; Illanes, Historia social de la salud pública, 196.

⁵⁷ Moisés Poblete Troncoso y Exequiel González Cortés, “Seguros Sociales contra accidentes, enfermedades, invalidez y vejez como fuente de recursos para la Beneficencia”, Revista de la Beneficencia Pública, 1923, 120.

“Nadie puede discutirlo seriamente, ni dejar de reconocer que los peligros a riesgos inherentes o propios del trabajo se ha agravado en forma inaudita y que los accidentes, enfermedades e invalideces, provenientes y ocasionadas por Aquellos riesgos, se producen hoy en número y en proporción incomparablemente mayores que en épocas precedentes.”⁵⁸

El tercer argumento estuvo en la necesidad de mantener la paz social y, entregando como una medida para resguardarla, la creación de un seguro social:

“Si quisiéramos (...) caracterizar el momento presente de todos los estados contemporáneos, cultos, diríamos que su norma saliente, es la de que todos desarrollan una política social. Puede decirse que la formula trágica ideada por Marx, como impulsiva del movimiento de transformación del Estado, a saber, la lucha de clases, se ha resuelto en realidades de paz y de armonía, mediante la adopción de una política social. Pues bien ¿Cuál es el instrumento más eficaz de aplicación y desarrollo de esta política salvadora? El Seguro.”⁵⁹

Y el cuarto argumento se vinculó respecto al tipo de sociedad que pensaban y requerían, una donde la colectividad tuviera en consideración y se hiciera cargo de los males que afectaban a los individuos:

“En lo que concierne a la justificación moral y filosófica de los seguros sociales, debemos llamar la atención hacia las interesantes disertaciones de propaganda de uno de los más grandes estadistas del presente, M. León Bourgeois que ha puesto verdades obstinación en afirmar la necesidad primordial de que se reconozca la existencia de males sociales, de males cuyas causas no están en el individuo mismo, sino en las condiciones en que este se haya obligado a vivir y cuyos efectos, lejos de detenerse en el individuo, se extienden a las familias, a la clase, y por último, a la colectividad entera. De eso que, en su

⁵⁸ Poblete y González, Seguros sociales contra accidentes, 120-121.

⁵⁹ Poblete y González, Seguros sociales contra accidentes, 121-122.

concepto, se impone como la única solución adecuada del problema, la de que debe buscarse en la idea fundamental de remediar los males sociales por el esfuerzo social, es decir, por la organización colectiva de la asistencia, del seguros y de la previsión social, organización que habrá del seguro y de la previsión social, organización que habrá de ser común o aprovechar a todos, porque todos corren los mismo riesgos y están expuestos a ser víctimas, de imprevisto, de los mismos males.”⁶⁰

Y lo que explicaba este último argumento, sobre la necesidad de que el colectivo ayudara al individuo, se resume en una de las conclusiones generadas por la presentación de Moisés Poblete y Ezequiel González: *“Que los seguros sociales significan además una gran obra de defensa de la raza y de la solidaridad social, en especial, para las clases desposeídas de medios de vida.”*⁶¹ Es decir, que se requería soluciones colectivas a los problemas sociales para “defender la raza” y por “solidaridad social”.

La decisión que se tomó en este Congreso, luego de someter a discusión los planteamientos de la presentación de Ezequiel González y Moisés Poblete, fue que era urgente la implantación en Chile de los seguros sociales como un medio de entregar recursos a la Beneficencia Pública y como una manera de establecer un sistema de solidaridad social, especialmente para las clases desposeídas. A modo de resumen colectivo se estableció en el dicho Congreso:

*“Que es indiscutible y urgente necesidad la implantación en Chile de los seguros sociales obligatorios de accidentes, enfermedad, invalidez y vejez, como medio de proporcionar recursos a la beneficencia pública y como fin de realizar una amplia política de previsión y de solidaridad social, especialmente para con las clases desposeídas de medios de vida.”*⁶²

Además, delinearon cuales consideraban que debían ser las características de lo que sería un buen sistema de seguros sociales para obreros, destacando un aspecto

⁶⁰ Poblete y González, Seguros sociales contra accidentes, 122.

⁶¹ Poblete y González, Seguros sociales contra accidentes, 149.

⁶² Poblete y González, Seguros sociales contra accidentes, 150-151.

que consideraron esencial: *“Principio fundamental: Contribución a la formación de fondos del seguro por parte de los obreros, los patrones y el Estado, según la naturaleza del seguro y en una proporción prudencial.”*⁶³ Y finalmente acordaron: *“Solicitar del Congreso el pronto despacho de la parte del Proyecto del Código del Trabajo relacionada con los seguros sociales o del proyecto sobre la misma materia del Dr. González Cortes, con las modificaciones que estime necesarias (...)”*⁶⁴

Por tanto, los médicos, y otros actores vinculados a la Beneficencia Pública, hicieron definitivamente suyas las demandas por los seguros sociales y se cuadraron, al mismo tiempo, con los postulados de la Oficina del Trabajo.

Ambos proyectos, presentados en 1921 y 1922, apuntaron a lo mismo: crear una Caja de Seguro Obrero Obligatorio. Si bien tuvieron algunas diferencias, la lógica de los dos proyectos fue la misma: entregar prestaciones de seguros para enfermedad, invalidez y vejez a los afiliados de la caja, obligatoriedad para los obreros de pertenecer a ella y un financiamiento de la institución, para su funcionamiento y entrega de beneficios, a partir de aportes provenientes del sueldo de los trabajadores, de una cuota entregada por los empleadores y de aportes estatales.

6. LA APROBACIÓN DE LA LEY N°4.054

La intervención militar de septiembre de 1924, iniciada por parte de la oficialidad joven del mundo militar como forma de expresar su descontento y pedir la aprobación de leyes relacionadas con las fuerzas armadas y materias sociales, obligó o aceleró legislar sobre varios proyectos que se encontraban discutiendo o “durmiendo” en el Congreso para el 8 de septiembre de 1924.⁶⁵ Aquel

⁶³ Poblete y González, Seguros sociales contra accidentes, 150.

⁶⁴ Poblete y González, Seguros sociales contra accidentes, 151-152.

⁶⁵ El 2 de septiembre de 1924 un grupo de oficiales jóvenes se sentaron en las galerías del Senado como señal de presión para que no aprobara la dieta parlamentaria, en un contexto en que las fuerzas armadas venían pidiendo la aprobación de iniciativas para mejorar sus instituciones y leyes sociales. Luego de ello, desde el mundo político se pidió sanciones para los militares involucrados en el acontecimiento, pero ello generó una reacción desde el Ejército. El 4 de septiembre ocurrió lo conocido como el “ruido de sables”, el día 5 del mismo mes un grupo de oficiales constituyó un “Comité Militar” y pidieron a Alessandri que se aprobara en el Congreso una serie de proyectos de ley, los cuales fueron finalmente despachados entre el 8 y 9 de septiembre, entre los que estuvieron muchas leyes sociales. El Comité Militar siguió funcionando y pidieron al presidente que disolviera el

involucramiento del mundo militar en la política tuvo como objetivo no solo reivindicar aspiraciones de las fuerzas armadas, sino que también promesas que contuvo el programa presidencial de Alessandri y que no se habían concretado, como Ley de Código del Trabajo, ley de empleados particulares, modificación al impuesto a la renta, reformas constitucionales, entre otras.⁶⁶ Se ha planteado que esta intervención fue de carácter espontánea y que respondió a una crisis y descontento que se arrastraba desde décadas atrás sobre la situación, percibida como precaria, en que se encontraba el país y las fuerzas armadas, y que una vez descuadrada la situación, los militares consideraron que era una oportunidad para cambiar el sistema político e iniciar un nuevo proyecto de país.⁶⁷ Sobre por qué los militares se adhirieron a las iniciativas de leyes sociales como el Seguro Obrero, se ha planteado que al interior de las fuerzas armadas estuvo ampliamente difundido el pensamiento de la necesidad de mejorar las condiciones de vida de la población para evitar una degeneración de la raza (impedir la aparición de un “Sub-Hombre”) y así poder resguardar la seguridad nacional,⁶⁸ y para ello era necesario nuevas políticas de salud y seguridad social.

Bajo ese contexto se aprobó la Ley N°4.054 de la Caja del Seguro Obrero Obligatorio el 8 de septiembre de 1924, en base al proyecto presentado por Exequiel González Cortés en 1922. De acuerdo con el propio Alessandri, quiso aprovechar la presión de los militares para aprobar las leyes sociales, llegando a un acuerdo político para evitar agravar la situación:

“(...) llamé a mi sala de despacho al presidente del Senado, don Eliodoro Yáñez, y al de la Cámara de Diputados, don Gustavo Silva Campos. Les hice presente a estos dos representantes del Congreso de la necesidad de despachar las leyes juzgadas indispensables para salvar a la República y les rogué que me hicieran el servicio de imponerme

Congreso, y ante esa situación, el 11 de septiembre renunció Alessandri y asumió y asumió el poder una Junta Militar.

⁶⁶ Cristián Gazmuri, Historia de Chile 1891-1994. Política, economía, sociedad, cultura, vida privada, episodios (Santiago: Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos, 2012), 132-133.

⁶⁷ René Millar, Significado y antecedentes del movimiento militar de 1924. Memoria Chile, <http://www.memoriachilena.cl/602/w3-article-8439.html>.

⁶⁸ Illanes, Historia social de la salud pública, 198-214.

cual era el estado de tramitación en que se encontraban los diversos proyectos, principalmente los relativos a las leyes sociales”.⁶⁹

La promulgación en el Diario Oficial de la Ley N°4.054 fue el 26 de septiembre de 1924. Su artículo N°19 estableció que la Caja del Seguro Obrero debía comenzar su funcionamiento un mes después de su aparición en el Diario Oficial. Sin embargo, mediante Decreto del 24 de octubre de 1924 se suspendió hasta el siguiente año la entrada en funcionamiento la Caja, argumentando una aprobación demasiado rápida y se necesitaba tiempo para la redacción de un reglamento para el funcionamiento y organización del Seguro Obrero.⁷⁰

Surge la pregunta sobre por qué se prefirió la aprobación del proyecto de Exequiel González Cortés por sobre el “Libro IV” del proyecto de Código del Trabajo presentado por Arturo Alessandri en 1921. Una explicación plantea que un número importante de las leyes sociales aprobadas el 8 de septiembre de 1924 fueron aquellas contenidas en el proyecto del Código del Trabajo de 1921 que habían sido discutidas y aprobadas por la Comisión Mixta de Legislación Social en el Congreso (la Ley de Contrato de Trabajo, Ley de Sindicatos y Ley de Conciliación y Arbitraje), mientras que la sección destinada a la seguridad social, el “Libro IV”, no había sido discutida aún y, ante esa situación, se terminó optando por la propuesta de Exequiel González Cortés de 1922.⁷¹ Otra explicación argumenta que la aprobación de las leyes sociales fue gracias a una convergencia de intereses y alianza que se formó entre los militares y los médicos,⁷² donde en los primeros se configuró la idea de que si no se afrontaban problemas de sanidad pública comenzaría un proceso de degeneración de la raza y, por tanto, peligraba la soberanía nacional, lo cual permitió a los médicos abrirse espacio y tomar protagonismo en la vida pública⁷³ especialmente después de 1924, implicando que se optara por la iniciativa del médico y diputado González Cortés.

No se encontró evidencia que entregue una respuesta conclusiva al respecto, sin embargo, se puede pensar que el proyecto de Exequiel González Cortés recibió

⁶⁹ Arturo Alessandri, “Las leyes sociales, su verdadera historia”, *Acción Social*, N°119, diciembre 1947, 6.

⁷⁰ “Decreto-lei suspendiendo la aplicación de la ley N°4054”, *Boletín de la Oficina del Trabajo*, N°22, 1924, 238-239.

⁷¹ Yáñez, *La intervención social en Chile*, 244.

⁷² Illanes, *Historia social de la salud pública*, 139-284; Molina, *Una mirada historiográfica*, 55-56.

⁷³ Illanes, *Historia social de la salud pública*, 203-204.

un importante apoyo político. Por ejemplo, para marzo de 1923 el diputado del Partido Democrático Artemio Gutiérrez, como representante de la Comisión de Asistencia Pública, pidió que integraran a la lista de iniciativas a discutir el proyecto de Seguro Obrero Obligatorio, ante lo cual, tuvo como respuesta, por parte del vicepresidente de la Cámara de Diputados Matías Silva, que eso sería conversado en otro momento.⁷⁴ Arturo Alessandri, para abril de 1923, informó al Congreso que el Consejo de Estado había decidido integrar entre los asuntos que debían discutir en el periodo de sesiones extraordinarias de 1923 el proyecto de seguros sociales de Exequiel González Cortes.⁷⁵ En junio 1924 en un documento firmado por Ismael Valdés Valdés, quien con anterioridad había sido diputado y senador representando al Partido Liberal, y Fernando Jaramillo, diputado para ese momento del Partido Liberal, a nombre de la Junta de Beneficencia de Santiago, de la que eran presidente y secretario respectivamente, pidieron al Congreso que discutieran y apoyaran proyectos relacionados con la Beneficencia Pública, incluyendo la iniciativa de Seguro Obrero presentada por González Cortes.⁷⁶ A esto se pueden agregar palabras del mismo Alessandri para 1947, al decir que el proyecto del médico y diputado de 1922 “contenía con mayor detalle las materias tratadas” en comparación con su iniciativa de Código del Trabajo de 1921.⁷⁷ Esto muestra que se fue perfilando un mayor respaldo político al proyecto presentado en 1922, destacando el apoyo por parte de Alessandri y por la Junta de Beneficencia de Santiago.

7. CONCLUSIONES

Para 1921 convergió: 1) un contexto político favorable para la discusión de temas sociales, donde se reconocía la existencia de malas condiciones materiales de vida de las personas y necesidad de su solución mediante legislación social, 2) la presencia de ideas de creación de seguros sociales entre los círculos de la Oficina del Trabajo y del gremio médico, que luego se vieron plasmadas en los dos proyectos que plantearon la creación de una Caja del Seguro Obrero Obligatorio, y 3) la llegada de Arturo Alessandri a la presidencia a fines de 1920, que entregó mayor importancia

⁷⁴ Chile, Cámara de Diputados. Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, Sesión 115 Extraordinaria, 23 de marzo de 1923.

⁷⁵ Cámara de Diputados, Sesión 120 Extraordinaria, 24 de abril de 1923.

⁷⁶ Cámara de Diputados, Sesión 19 Extraordinaria, 17 de junio de 1924.

⁷⁷ Alessandri, Las leyes sociales, su verdadera historia, 6.

a las discusiones sobre leyes sociales y posicionó el asunto en lo alto de la agenda pública. Estos tres elementos posibilitaron el inicio de un proceso de formulación de una política pública de seguros sociales que culminó con la aprobación de septiembre de 1924.

En las primeras décadas del siglo XX, diversos actores de la sociedad chilena comenzaron a buscar soluciones para mejorar las condiciones materiales de vida de la población del país, en base a una mayor intervención del Estado y con criterios científicos. Se encontró recepción en los círculos políticos por discutir y, en algunos casos, legislar sobre leyes sociales. De igual forma, simultáneamente a nivel internacional existió el mismo interés por discutir sobre legislación laboral y social. Tanto a nivel nacional como mundial se visualizó una situación (la “cuestión social”) y se reconoció como un problema que necesitaba solución.

En el caso específico de un seguro social para obreros que entregara beneficios como jubilaciones, pensiones de invalidez, asistencia médica, hospitalización, seguro en caso de enfermedad, atención maternal a las aseguradas, entre otras prestaciones, fue una idea que se encontraba presente, especialmente, en la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile desde la primera década del siglo XX. Luego, como propuestas concretas para generar una política pública al respecto, provino, primero, desde la Oficina del Trabajo y, luego, desde grupos médicos. Estos actores se posicionaron como grupos con conocimientos expertos y generaron proyectos de creación de una Caja de Seguro Obrero Obligatorio en 1921 y 1922.

Muy importante fue el gobierno Arturo Alessandri, donde se elevó en importancia dentro de la agenda pública la necesidad abordar problemas sociales, lo cual, se puede explicar por el contexto político y, también, por un interés personal de Alessandri sobre los asuntos y leyes sociales. Su llegada a la presidencia abrió una “ventana de oportunidad” para que las soluciones a los problemas sociales escalaran en las preocupaciones políticas y legislativas, es decir, que directamente posibilitó el inicio del proceso de formulación de la Caja del Seguro Obrero. Para inicios de 1921, como presidente de Chile, dotó de poder a Moisés Poblete Troncoso, director de la Oficina del Trabajo en ese entonces, para que redactara un proyecto de ley para un código del trabajo, el que tuvo en su interior la creación de un sistema de seguros sociales para obreros. Fue presentado al Congreso para junio de 1921.

Los médicos, muy interesados en solucionar el problema de financiamiento de la Beneficencia Pública, generaron su propio proyecto de Caja del Seguro Obrero

mediante el entonces médico y diputado Exequiel González Cortés, actor que presentó la iniciativa al Congreso en mayo de 1922. Hay que destacar la convergencia de intereses que se gestó entre la Oficina del Trabajo y el gremio médico sobre los seguros sociales y que se puede observar en la presentación realizada en conjunto por Moisés Poblete Troncoso y Exequiel González Cortés para el Segundo Congreso de la Beneficencia Pública en diciembre de 1922. De igual forma, esos intereses convergieron con la agenda política de Alessandri.

Finalmente, sin haber sido discutidos en el Congreso ninguno de los dos proyectos, la aprobación de la Ley N°4.054, en base a la iniciativa de González Cortés de 1922, se concretó en un contexto difícilmente considerado como democrático, bajo la presión de los militares en septiembre de 1924. Por tanto, la crisis política fue el impulso definitivo que se necesitó para crear la Caja del Seguro Obrero Obligatorio.

7- REFERENCIAS

- Ahumada, Daniel y Salas, Alejandro. 2018. Participación de la Oficina del Trabajo de la configuración del sistema de previsión social chileno, 1909-1925. *Revista de Historia y Geografía* 39: 73-97.
- Alessandri Palma, Arturo. 1967. *Recuerdos de Gobierno. Administración 1920-1925. Tomo I.* Santiago: Editorial Nascimento.
- Alliende Wood, Victorino. 1915. *Leyes de retiro para obreros y empleados.* Tesis de licenciatura en Leyes y Ciencias Políticas, Universidad de Chile.
- Arellano, José Pablo. 1985. *Políticas sociales y desarrollo. Chile 1924-1984.* Santiago: Cieplan.
- Bastías, Manuel. 2015. *Intervención del Estado y derechos sociales. Transformaciones en el pensamiento jurídico chileno en la era de la cuestión social, 1880-1925.* *HISTORIA* 48: 11-42.
- Braun, Juan, Matías Braun, Ignacio Briones, José Díaz, Rolf Lüders, Gert Wagner. 2000. *Economía chilena 1810-1995: estadísticas históricas.* Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile.

- Cruz-Coke, Ricardo. 1995. Historia de la medicina chilena. Santiago: Editorial Andrés Bello.
- Cruzat, Ximena y Ana Tironi. 1987. El pensamiento frente la cuestión social en Chile. En *El pensamiento en Chile: 1830-1910*, eds. Mario Berrios et al, 151-173. Santiago: Santiago Nuestra América Ediciones.
- Espinoza Muñoz, Alexis. 2015. De la beneficencia a la salud pública. *Revista de Estudios Cotidianos* 1, año 3: 217-221.
- Gazmuri, Cristián. 2012. Historia de Chile 1891-1993. Política, economía, sociedad, cultura, vida privada, episodios. Santiago: RIL editores.
- Grez, Sergio. 1995. La “cuestión social” en Chile. Ideas y debates precursores (1804-1902). Santiago: Dirección de Bibliotecas, Archivo y Museos.
- _____. 2001. El escarpado camino hacia la legislación social: debates, contradicciones y encrucijadas en el movimiento obrero y popular (Chile, 1901-1924). *Cuadernos de Historia* 21. <http://www.memoriachilena.cl/602/w3-article-82475.html>.
- Hinojosa, Francisco. 1967a. La Caja de Previsión de Empleados Particulares. Génesis: cómo, cuándo y dónde surgió la iniciativa para su creación. Santiago.
- _____. 1967b. El libro de oro de los Empleados Particulares. Santiago: Editorial Nascimento.
- Illanes, María Angélica. 2010. “En el nombre del pueblo, del Estado y de la Ciencia, (...)”. *Historia social de la salud pública, Chile, 1880-1973. Una historia social del siglo XX*. Santiago: Ministerio de Salud.
- Kingdon, John. 2003. *Agendas, alternatives and public policies*. New York, Longman.
- Labra, María Eliana. 2004. Medicina social en Chile: propuestas y debates (1920-1950). *Cuadernos Médico Sociales* 44 (diciembre): 207-219.
- Llanos, Claudio y Lanfranco, María Fernanda. 2017. La discusión política sobre mortalidad infantil en Chile durante la década de

1930. Elementos para una aproximación histórica política. Anuario de Estudios Americanos 75: 675-703.
- Larrañaga, Osvaldo. 2010. El Estado Bienestar en Chile: 1910-2010. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Chile. http://www.cl.undp.org/content/dam/chile/docs/pobreza/undp_cl_pobreza_Estado_bienestar_2010.pdf.
- Lizama, Luis. 2011. El derecho del trabajo chileno durante el siglo XX. Revista chilena de derecho del trabajo y de la seguridad social 4: 109-142.
- López Campillay, Marcelo. 2012. Ciencia, médico y enfermos en el siglo XX: La Caja del Seguro Obligatorio y la lucha antituberculosa en Chile. Estudios N° Especial: 53-68.
- Millar, René. 2002. Significado y antecedentes del movimiento militar de 1924. <http://www.memoriachilena.cl/602/w3-article-8439.html>.
- Molina Bustos, Carlos. 2007. Una mirada historiográfica acerca del desarrollo de la institucionalidad sanitaria chilena: 1889-1989. Tesis de Magister en Historia, Universidad de Chile.
- Morris, James. 1967. Las elites, los intelectuales y el consenso: estudio de la cuestión social y del sistema de las relaciones industriales en Chile. Santiago: Editorial del Pacífico.
- Olavarría Gambi, Mauricio. 2011. Política de Salud en Chile. Revista Venezolana de Gerencia 55 (julio-septiembre): 353-374.
- _____. 2016. Agenda and public policy: evidence from Chile. International Journal of Public Administration 39: 157-172.
- Olavarría, Mauricio, Bernardo Navarrete y Verónica Figueroa. 2011. ¿Cómo se formulan las políticas públicas en Chile? Evidencia desde un estudio de caso. Política y gobierno 18: 109-154.
- Poblete Troncoso, Moisés. 1949. El derecho del trabajo y la seguridad social en Chile. Santiago: Editorial Jurídica.
- Poblete Troncoso, Moisés y Oscar Álvarez Andrews. 1924. Legislación social obrera chilena. Santiago: Imprenta Santiago.

- Rengifo, Francisca. 2016. El significado de la familia en la institucionalización del Estado de Seguridad social chileno, 1920-1930. *Estudios Avanzados* 26: 56-75.
- Rojas Flores, Jorge. Las políticas laborales en Chile: 1900-1970. *Archivo Chile*.
http://www.archivochile.com/Ideas_Autores/rojasfj/rojasfj0007.pdf (consultado el 7 de diciembre de 2017).
- Rojas Miño, Irene. 2016. El modelo normativo del sindicato en las Leyes Sociales de 1924. *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos* 38: 305-330.
- Yáñez, Juan Carlos. 1999. Antecedentes y evolución histórica de la legislación social de Chile entre 1906 y 1925. *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos* 21: 203-210.
- _____. 2000. Chile y la organización internacional del trabajo (1919-1925). *Hacia Una legislación social universal*. *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos* 22: 317-332.
- _____. 2008. *La intervención social en Chile, 1907-1932*. Santiago: RIL editores.
- Zañartu Urrutia, Héctor. 1922. *Seguros Obreros*. Tesis licenciatura, Universidad de Concepción.
- Fuentes
- Alessandri Palma, Arturo. 1921. Proyecto del Código del Trabajo i de la Previsión Social. *Boletín Especial de la Oficina del Trabajo*, N°17.
- _____. 1947. Las leyes sociales, su verdadera historia. *Acción Social*, diciembre, N°119.
- Boletín de la Oficina del Trabajo*. 1911. El seguro obrero en Chile. *Boletín de la Oficina del Trabajo*, N°3.
- _____. 1912. Comisión a don Arturo Fernández Pradel para estudiar en Europa la legislación sobre reparación de los accidentes del trabajo y los seguros sociales. *Boletín de la Oficina del Trabajo*, N°4.
- _____. 1921. Proyecto de Código del Trabajo i de la Previsión Social. *Boletín Especial de la Oficina del Trabajo*, N°17.

- _____. 1924. Decreto-ley suspendiéndose la aplicación de la ley N°4054. Boletín de la Oficina del Trabajo, N°22.
- Chile, Cámara de Diputados. 1923. Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados. Sesión 115 Extraordinaria, 23 de marzo.
- _____. 1923. Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados. Sesión 120 Extraordinaria, 24 de abril.
- _____. 1924. Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados. Sesión 19 Extraordinaria, 17 de junio.
- Congreso Nacional. Ley 4054. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=24431>.
- Diario El Mercurio. 1920. El discurso-programa de don Arturo Alessandri. El Mercurio, 29 de abril.
- González Cortés, Exequiel. 1923. Proyecto sobre seguro obligatorio. Boletín de la Oficina del Trabajo, N°21.
- Poblete Troncoso, Moisés y Exequiel González Cortés. 1923. Seguros Sociales contra accidentes, enfermedades, invalidez y vejez como fuente de recursos para la Beneficencia. Revista de la Beneficencia Pública.
- Revista Médica de Chile. 1923.
- Santelices, Ramón, Julio Philippi y Jorge Matte Gormaz. 1917. Los impuestos a favor de la beneficencia. Revista de la Beneficencia Pública.