

La participación de la Oficina del Trabajo en la configuración del sistema de previsión social chileno, 1909-1925

Daniel Ahumada Benítez¹
Alejandro Salas Miranda²

Recibido: 6 de julio de 2018 · Aprobado: 13 de septiembre de 2018

Resumen

El objetivo de este trabajo es analizar el rol que tuvo la Oficina del Trabajo en la formulación de las normativas legales que crearon las primeras instituciones de previsión social en Chile entre 1909 y 1925. Se plantea que la Oficina del Trabajo tuvo un rol activo y fundamental en la creación del sistema de previsión social que se configuró para 1925, al ser partícipe de las discusiones y diseño de las leyes y reglamentos que rigieron estas instituciones de seguridad social, que fueron la Caja de Ahorro de los Ferrocarriles del Estado (1911), con su reformulación (1918), Caja del Seguro Obrero (1924), Caja de Empleados Particulares (1924) y Caja de Empleados Públicos y Periodistas (1925). Las fuentes provienen principalmente del Fondo de la Dirección del Trabajo del Archivo Nacional de la Administración y del Boletín de la Oficina del Trabajo, además de otras publicaciones periódicas.

Palabras clave: Oficina del Trabajo, cajas de previsión, seguridad social, intervención social del Estado.

The involvement of the Labor Office in shaping the Chilean social security system 1909-1925

Abstract

The objective of this paper is to analyze the Labor Office role in formulating the legal regulations that created the first social security institutions in Chile between 1909 and 1925. It is argued that the Labor Office played an active and

-
- 1 Chileno. Profesor y Licenciado en Historia, Universidad de Santiago de Chile. Programa de Magíster en Estudios Internacionales, IDEA-USACH. E-mail: daniel.ahumada@usach.cl
 - 2 Chileno. Profesor de Historia y Ciencias Sociales, Universidad de Santiago de Chile. Programa de Magíster en Estudios Internacionales, IDEA-USACH. E-mail: alejandro.salas@usach.cl Este artículo es producto de nuestro trabajo en el Proyecto Fondecyt N°1160626 "Agenda y Política Públicas en la Vieja Democracia Chilena: análisis de los casos de las políticas de modernización de la gestión pública y de salud", dirigido por el Dr. Mauricio Olavarría Gambi.

fundamental role in creating the social security system, set up for 1925, since it participated in discussions and designing of laws and regulations governing the first social security institutions, which were the State Railways' Savings Fund (1911) and its reformulation (1918), the Worker Security Fund (1924), the Private Employee Pension Fund (1924) and the Civil Servants and Press Staff Pension Fund (1925). Sources are mainly from the Labor Directorate Fund of the National Administration Archive and the Labor Office Bulletin, as well as other material.

Keywords: Labor Office, welfare funds, social security, State social intervention.

A participação do Escritório do Trabalho na configuração do sistema de previdência social chileno, 1909-1925

Resumo

O objetivo deste trabalho é analisar a função que teve o Escritório do Trabalho na formulação das normativas legais que criaram as primeiras instituições de previdência social no Chile entre 1909 e 1925. Propõe-se que o Escritório do Trabalho teve um papel ativo e fundamental na criação do sistema de previdência social que se configurou para 1925, ao participar das discussões e do desenho das leis e regulamentos que regeram às primeiras instituições de segurança social, as quais foram a Caixa Econômica dos Transportes Ferroviários do Estado (1911) e sua reformulação (1918), Caixa de Seguro Operário (1924), Caixa de Empregados Particulares (1924) e Caixa de Empregados Públicos e Jornalistas (1925). As fontes provieram principalmente do Fundo da Direção do Trabalho do Arquivo Nacional da Administração e do Boletim do Escritório do Trabalho, além de outras publicações periódicas.

Palavras-chave: Escritório do Trabalho, caixas de previdência, segurança social, intervenção social do Estado.

El Estado de Chile comenzó a intervenir significativamente en los problemas sociales que surgieron desde el mundo laboral con la aprobación de una serie de leyes sociales en septiembre de 1924, y posteriormente, con la redacción de la Constitución de 1925. Sin embargo, ya hacia fines del siglo XIX e inicios del XX la forma de afrontar y paliar la "cuestión social" transitó desde un modelo de acción centrado en la caridad privada a otro que propició la intervención estatal y la utilización del conocimiento técnico y científico (Arellano, 1985; Labra, 2004; Larrañaga, 2010; Illanes, 2010; Bastías, 2015; Rojas, s.f.). Una expresión de ese cambio puede constatarse tanto en la producción intelectual que se desarrolló en torno a la cuestión social desde fines del siglo XIX, como en las discusiones políticas respecto a la denominada "legislación social", desembocando estas reflexiones en iniciativas aprobadas por el Congreso entre 1906 y 1924, entre las que se pueden mencionar la Ley de Habitaciones Obreras (1906), Ley de Descanso

Dominical (1907), Ley de la Silla (1914), Ley de Accidentes del Trabajo (1916) y Cajas de Previsión Social (1911, 1915), entre otras.³

Una de las instituciones centrales en la creación de leyes que permitieron dar inicio a la intervención social del Estado y en el desarrollo de marcos institucionales para abordar las condiciones de vida que perjudicaban a la población trabajadora en los inicios del siglo XX, fue la Oficina del Trabajo. Juan Carlos Yáñez (2008) ha estudiado su origen en detalle, planteando que esta institución tuvo un rol central en la pavimentación y establecimiento de los lineamientos bajo los que el Estado intervino socialmente. Es decir, desde sus inicios, la Oficina del Trabajo fue institucionalizando la acción social del Estado, definiendo su campo de intervención y legitimando a la misma en la sociedad. Creada en 1907, y luego transformada en la Dirección General del Trabajo en 1924, la Oficina partió con el propósito de producir estadística sobre temas laborales y con el tiempo pasó a tener participación en la elaboración de leyes sociales e incluso involucrarse en la tarea de fiscalizar las actividades productivas y mediar entre trabajadores y empleadores, a la vez que fue formando una burocracia con conocimiento en temas sociales.

Teniendo en consideración lo planteado por Yáñez sobre la influencia de la Oficina del Trabajo en el desarrollo de la intervención social, es necesario cuestionar la participación que esta institución tuvo en la formulación de áreas específicas de la legislación social, temas poco estudiados hasta el momento. Uno de ellas es la configuración del sistema de previsión social chileno, que funcionó desde 1925 hasta la reforma de 1980, y que estuvo compuesto por una serie de cajas que aseguraron a determinados grupos de trabajadores, entregando beneficios como ahorro para retiros, jubilaciones, seguro de enfermedad, seguro de invalidez, créditos para la obtención de viviendas, entre otros. Para indagar este tema, el objetivo de esta investigación es analizar el papel que tuvo la Oficina del Trabajo en la formulación de las normativas legales que rigieron a las instituciones de previsión creadas entre 1909 y 1925, cuando se configuraron las bases del sistema anterior al actual modelo de Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP).

Se plantea que la Oficina del Trabajo tuvo un rol activo e importante en la configuración del sistema de previsión existente desde 1925 hasta inicios de la década de 1980, al ser partícipe en las discusiones y el diseño de las leyes y reglamentos que rigieron las primeras cajas de seguridad social que establecie-

3 La producción intelectual sobre la cuestión social desde fines del siglo XIX y relatos sobre discusiones políticas relacionadas con la legislación social durante las primeras décadas del siglo XX se pueden encontrar en Morris (1967) y Yáñez (2008). Y una lista o revisión de las leyes sociales aprobadas, en Rojas (s.f.), Poblete (1949), Yáñez (1999a, 1999b) y Lizama (2011).

ron las bases de dicho sistema, como la Caja de Ahorro de los Ferrocarriles del Estado (1911) (y su reformulación en la Caja de Retiro y Previsión Social de los Ferrocarriles del Estado, en 1918), la Caja del Seguro Obrero Obligatorio (1924), la Caja de Empleados Particulares (1924) y la Caja de Empleados Públicos y Periodistas (1925). Cabe destacar que las tres últimas instituciones nombradas fueron las que afiliaron al mayor número de obreros y empleados,⁴ siendo las más importantes y las que moldearon al antiguo sistema.⁵

El desarrollo de esta investigación se presenta en tres secciones; primero se revisa la bibliografía académica referida a la Oficina del Trabajo, luego se describe la postura y planteamientos de la Oficina sobre la necesidad de instituciones de previsión social en el contexto de la cuestión social y, finalmente, se indaga en la participación que tuvo el mismo organismo en la creación de la Caja de Ahorro de los Ferrocarriles del Estado (1911), Caja de Retiro y Previsión Social de los Ferrocarriles del Estado (1918), Caja del Seguro Obrero Obligatorio (1924), Caja de Empleados Particulares (1924) y Caja de Empleados Públicos y Periodistas (1925). De esta forma, se observa, mediante cada caso en específico, el papel que tuvo la Oficina en la configuración legal de la intervención social del Estado chileno en el área de la seguridad y previsión social.

A esto hay que agregar que, si bien existe bibliografía académica que entrega antecedentes sobre la creación de algunas de las cajas de previsión durante las primeras décadas de siglo XX, como Campos (1941), Poblete (1949), Morris (1967), Illanes (2010), Arellano (1985), Molina (2007), Yáñez (2008) y Rengifo (2016), aún faltan investigaciones que describan e interpreten su proceso de formulación institucional. En este sentido, este escrito también aporta en la comprensión de los orígenes de algunas de las instituciones que conformaron el antiguo sistema de previsión.

La Oficina del Trabajo en la bibliografía

La Oficina del Trabajo no ha sido suficientemente abordada en la producción historiográfica ni en la académica en general, incluso considerando la importancia que tuvo en el desarrollo de las leyes sociales de las primeras

4 De acuerdo con Arellano, de manera general y sin establecer años en específico, el Servicio de Seguro Social (institución sucesora de la Caja del Seguro Obrero luego de 1952) acogió al 45% de los trabajadores, la Caja de Empleados Particulares al 11% y la Caja de Empleados Públicos y Periodistas al 7% (Arellano, 1985: 71).

5 Además de las instituciones nombradas, hubo una caja de previsión más que se creó antes de 1925, sin embargo, la Oficina no tuvo participación en el proceso de su formulación. Esta fue la Caja de Retiro y Montepío de las Fuerzas de Defensa Nacional, producto de la Ley N°3.029 del 9 de septiembre de 1915.

décadas del siglo XX. Dentro de lo escrito, Juan Carlos Yáñez (1999b) realizó un estudio del tema en su tesis de magíster, refiriéndose a la Oficina como parte de un conjunto de medidas efectuadas por la elite política durante las primeras décadas del siglo XX, con el propósito de afrontar la cuestión social y sus efectos, que conllevaron una nueva manera de entender lo político y de integrar socialmente a sectores marginados. En referencia a las estrategias utilizadas por la élite para abordar el conflicto social, entre las que estuvieron las leyes sociales concebidas entre 1906 a 1920 (incluyendo la Oficina del Trabajo), argumenta que:

“Si bien estas estrategias tuvieron un marcado componente legalista, reduciéndose al ámbito político, y surgieron, la mayoría de las veces, como respuesta a un conflicto social concreto, se sustentaron en propuestas trabajosamente elaboradas y que provocaron cambios de fondo en la forma de concebir lo político, la participación y el cambio social” (Yáñez, 1999b: 288).

Además, en este mismo estudio se relatan los orígenes de la Oficina del Trabajo y algunas de sus acciones durante las primeras décadas del siglo XX.

En línea con lo desarrollado en su tesis de magíster, Yáñez (2000b), en un artículo llamado “La Oficina del Trabajo (1907-1924)”, expone sobre los primeros años del organismo, su labor como generadora de estadísticas y el impulso que dentro de la institución se llevó a cabo para la elaboración de legislaciones sociales, destacando que la creación de la Oficina se enmarcó dentro del contexto de la cuestión social y de la necesidad de generar conocimiento sobre el mundo obrero.

Sin embargo, Yáñez (2008) cambió el foco interpretativo respecto de la Oficina del Trabajo en su libro *La intervención social en Chile 1907-1932*, donde, sin negar la postura de sus dos obras anteriores, las expande al agregar otros factores explicativos de los orígenes y resultados de la Oficina del Trabajo, planteando que:

“Enmarcamos la creación de la Oficina del Trabajo en el proceso de institucionalización del Estado en torno a lo social. Específicamente en la creación de un campo de intervención social, en donde el papel de la Oficina fue ir clarificando, por un lado, dicho campo de intervención del Estado, y, por otro lado, ir legitimando a aquella intervención frente a lo social (los grupos de interés o actores sociales)” (Yáñez, 2008: 24).

Este planteamiento implica que la Oficina del Trabajo fue producto de la necesidad de establecer un mecanismo de intervención social por parte del Estado, entendiendo que ello fue posible por dos situaciones: 1) un desarrollo burocrático del Estado que permitió el desarrollo de la Oficina, y 2) la existencia de la cuestión social y la necesidad de enfrentarla.

Además, Yáñez (2008) señala que con la acción de la Oficina del Trabajo la intervención social del Estado se fue consolidando, destacando que en sus inicios estuvo fuertemente dedicada a la generación de conocimiento sobre las condiciones laborales de los trabajadores, con estadísticas y estudios, y que gracias a esa institución comenzó a establecerse un discurso técnico con el cual pudo ir legitimándose la acción social estatal, generando acciones de “pedagogía social” y difundiendo las ideas en favor de la intervención social. En este mismo texto, aborda casos en los que la Oficina participó en la formulación de leyes sociales y describe instancias en las que participó en la discusión y diseño de la Caja del Seguro Obrero y Caja de los Ferrocarriles, pero sin abordarlas de forma exhaustiva.

También Yáñez (2000a) ha destacado a la Oficina del Trabajo como una de las expresiones en Chile del movimiento a nivel mundial, surgido durante las primeras décadas del siglo XX, consignado a la búsqueda de soluciones a los problemas sociales y de reglamentación de las condiciones laborales. Plantea que ese movimiento tomó fuerza con la creación de la Organización Internacional del Trabajo en 1919 y que la Oficina en Chile llegó a tener un contacto permanente con esa institución.

Otros estudios, además del ya mencionado de Yáñez (1999b), que han abordado brevemente las acciones de la Oficina del Trabajo, se refieren a ella como parte del conjunto de leyes de inicios del siglo XX destinadas a abordar los problemas sociales, pero desde un punto de vista que puede ser considerado como “administrativo”. Estos estudios son Morris (1967: 107), Poblete (1949: 16), Yáñez (1999a: 208), Rojas, (s.f.: 3) y Lizama (2011: 113). Aunque hay que destacar que en el estudio de Morris (1967) se puede constatar mucha de la actividad que tuvo la Oficina del Trabajo en el desarrollo de la legislación social.

Por otro lado, la obra de Rodríguez (2010) titulada *La inspección General del Trabajo. El surgimiento de la fiscalización laboral 1924-1932*, editado por el Ministerio del Trabajo de Chile, dedica un capítulo a los orígenes y desarrollo de la Oficina del Trabajo, donde contextualiza la aparición de este organismo en un periodo caracterizado por el desarrollo de la sociedad industrial moderna a nivel mundial y por la búsqueda de intentar regularizar las relaciones laborales, tanto en lo relativo a las condiciones de trabajo como de las relaciones entre empleados y empleadores. De igual forma, destaca la creación de la Organización Internacional del Trabajo y el desarrollo de una legislación internacional que muchos países fueron incorporando como propias. En relación a la Oficina del Trabajo misma, este libro realiza una descripción de los propósitos por los que se creó, sus primeros años y una caracterización y descripción de la labor de los directores que tuvo, pero sin generar análisis o interpretaciones respecto de lo que fue este organismo.

Por último, se puede nombrar a dos autores que se refirieron a la Oficina del Trabajo y que la abordan desde una misma línea interpretativa. Primero, María Angélica Illanes (2006), para quien la Oficina y su desarrollo, que pasó de ser una institución de estadística hasta llegar a fiscalizar y generar propuestas de legislación social, fue producto de las movilizaciones sociales acontecidas en Chile desde el tiempo del cambio de siglo y que entrando al siglo XX se fueron agudizando. Al respecto escribe:

“La creación de la Oficina del Trabajo constituyó, sin duda, un ‘signo de los tiempos’, desde el punto de vista de la necesidad de efectuar la incorporación del tema social en las políticas gubernamentales, propuesta que, en lo inmediato, no provino de las clases dirigentes tradicionales, sino de capas reformistas emergentes” (Illanes, 2006: 182).

Entonces, para Illanes, la Oficina del Trabajo fue una respuesta del mundo político a la “cuestión social”, para evitar el conflicto social. Y, como se muestra en la cita, más bien fue una aspiración de sectores reformistas emergentes vinculados, por ejemplo, a la candidatura presidencial de Arturo Alessandri de 1920, o, también, a lo que llamó el “partido reformista popular”, que fue el Partido Democrático.

El segundo autor, Sergio Grez (2001), considera que la Oficina del Trabajo surge bajo un marco histórico en que la elite política comienza a estar cada vez más interesada en solucionar los problemas sociales, en un contexto de agudización creciente de la cuestión social y de las movilizaciones obreras, siendo, por lo tanto, una institución orientada al reformismo, es decir, con su creación se buscó mejorar las condiciones de trabajo y vida de la población, pero sin alterar el orden social. Refiriéndose al papel de la Oficina del Trabajo en la formulación de la legislación social y en el interés de la elite política sobre ello, dice:

“Por diversas razones –ya fuera por la influencia de estos emergentes actores políticos o de sectores de la elite que habían ido cambiando su posición y se declaraban partidarios de un nuevo modelo de regulación social, o bien porque era percibida de manera más espontánea por los trabajadores como una forma de defender sus intereses–, la reivindicación de la legislación social se expresaba por doquier, en iniciativas ad-hoc, en plataformas permanentes y, puntualmente, al calor de huelgas en las que los obreros la incluían en sus petitorios” (Grez, 2001: 28).

Entonces, para Grez, en el fondo, la acción de la Oficina del Trabajo fue siendo legitimada o aceptada por parte importante de la elite política, e incluso por sectores del movimiento obrero, que vieron en la promoción institucional de la seguridad social una manera viable de mejorar la vida de los sectores obreros.

Sin rechazar esta última perspectiva delineada por Illanes y Grez, que entiende a la Oficina del Trabajo como una estrategia reformista para enfrentar la movilización obrera, y en cierto sentido como reflejo de la cuestión social, el presente trabajo sigue la línea de Yáñez (2008), con la intención de indagar en la acción realizada por la Oficina del Trabajo en la institucionalización de la intervención social mediante el caso de la creación de las cajas de previsión social.

La Oficina del Trabajo y la necesidad de previsión social

La visualización de problemas en las condiciones de vida y trabajo de parte importante de la población chilena hacia las últimas décadas del siglo XIX llevó a la construcción conceptual de la “cuestión social” alrededor de 1880, entendiéndose que dicha situación fue producto de un proceso de modernización, industrialización y urbanización por el cual atravesaba el país (Morris, 1967: 79-81; Grez, 1995: 9-44).⁶ La creación de las cajas de previsión durante las primeras décadas del siglo XX se puede entender como una respuesta o medida para mejorar la situación material de vida de las personas relacionadas con la invalidez, vejez, salud, vivienda, entre otras condiciones que se concibieron como problemáticas en el contexto de la cuestión social. Sin embargo, desde la bibliografía ha sido escasamente estudiado el por qué o las posturas referidas a la creación de cajas de previsión durante las primeras décadas del siglo XX.⁷ A continuación se presentan algunos planteamientos y perspectivas que se esbozaron en la Oficina del Trabajo respecto de lo que debían ser las leyes laborales de seguridad social, en relación a la justificación que establecieron sobre la conveniencia de una normativa de previsión.

Al respecto, se puede plantear que, desde sus comienzos, en la Oficina del Trabajo estuvieron interesados en la promoción de la seguridad social entre los trabajadores. En un mensaje en 1910 del director de la Oficina del Trabajo, Eugenio Frías Collao, en que solicitaba al Ministerio de Industria y Obras Públicas la impresión en un folleto de la estadística que habían reunido sobre las sociedades obreras del país, escribió:

-
- 6 Aunque, como destaca Grez, los problemas sociales de la población tenían una larga data (incluso desde el periodo colonial) y que lo nuevo para 1880 fue que las complejidades en la situación de vida de las personas comenzaron a ser consecuencia del desarrollo de la industrialización y modernización (Grez 1995: 9-44).
 - 7 Se destaca lo realizado por Morris (1967), que aborda sobre la producción intelectual y académica durante el periodo de la cuestión social referida a la necesidad de seguridad social, y en Grez (2001) se puede observar que, para el movimiento obrero de las primeras décadas del 1900, la creación de instituciones de previsión social fue una demanda secundaria y esporádica.

“Estimo inoficioso insistir sobre la conveniencia de dar estos datos a la publicidad i de comunicarlos a todas las asociaciones obreras, sea para facilitar las investigaciones que se hagan más tarde disipando las prevenciones infundadas que todavía existen sobre el objeto con que se hacen estas informaciones, sea como un medio de promover el desarrollo de la mutualidad i de las instituciones de previsión, que hoy ejerce en todos los países civilizados tan honda influencia en el mejoramiento de las condición moral i material de las clases asalariadas” (ARNAD, DT, Vol. 7, Oficio N°11, 11-I-1910).

Esta idea de la ventaja de las sociedades obreras para generar la previsión social fue desarrollada con mayor profundidad en la Memoria de la Oficina enviada al Ministro de Industria y Obras Públicas sobre los trabajos realizados en el año 1909:

“La experiencia de los países que hoy día marchan a la cabeza de la civilización ha demostrado que las instituciones que fomentan el ahorro, la previsión i la solidaridad social son el medio más práctico i eficaz de mantener la armonía entre el capital i el trabajo i de ayudar a la democracia laboriosa i previsora en su evolución racional i en sus legítimas aspiraciones de bien estar i de mejoramiento social” (ARNAD, DT, Vol. 7, Memoria de la Oficina del Trabajo, 26-IV-1910).

Esta posición, vinculada a la promoción del ahorro, la previsión y solidaridad entre trabajadores, como una manera de mejorar las condiciones de vida de la población y mantener la paz social, significaba que se consideraba necesaria la existencia de organizaciones o instituciones que agruparan a los obreros y entre todos se apoyaran al momento de dificultades materiales de vida. Esto implica que, ya para 1909-10, desde la Oficina del Trabajo estuvieron a favor de la promoción de la previsión social, en el caso citado mediante asociaciones obreras, pero, como se verá más adelante, para el mismo momento histórico comenzaron en la Oficina a participar en la formulación de una caja de previsión para los trabajadores de los Ferrocarriles del Estado.

Ideas mayormente elaboradas respecto de la necesidad de instituciones de previsión social, específicamente mediante cajas, se puede encontrar en una conferencia desarrollada en 1922 por Moisés Poblete Troncoso (director de la Oficina del Trabajo en ese momento) y Exequiel González Cortés (médico y diputado del Partido Conservador en ese entonces) para el Segundo Congreso de la Beneficencia Pública. En el documento titulado “Seguros obreros contra accidentes, enfermedades, invalidez y vejez como fuente de recursos para la Beneficencia” expusieron una serie de razones sobre la necesidad de crear una institución de previsión social para obreros y, entre la variedad de argumentos que entregaron, aquí se destacan tres. El primer argumento se refirió a lo que llamaron los riesgos profesionales o del trabajo moderno, en

los que las nuevas condiciones laborales, como nuevas tecnologías y formas de producir, concentración de obreros en faenas de trabajo, incremento de trabajadores industriales, entre otras situaciones, habían aumentado los riesgos laborales, y que para ese momento 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” (*Revista de la Beneficencia Pública*, 1923: 120-121).

El segundo argumento a destacar fue que consideraron que una manera de mantener la paz social, armonía y evitar fórmulas como la lucha de clases, era necesario generar políticas sociales en las que “¿Cuál es el instrumento más eficaz de aplicación y desarrollo de esta política salvadora? El Seguro.” (*Revista de la Beneficencia Pública*, 1923: 121-122).

El tercer argumento fue la necesidad de que el colectivo se hiciera cargo de los problemas de los individuos, ya que la verdadera solución a los problemas sociales se encontraría al abordar la situación de vida de la sociedad en su conjunto, en la que la solución a los males pasaba:

“por la organización colectiva de la asistencia, del seguro y de la previsión social, organización que habrá de ser común o aprovechar a todos, porque todos corren los mismos riesgos y están expuestos a ser víctimas, de improviso, de los mismos males (*Revista de la Beneficencia Pública*, 1923: 122).

Años después, Moisés Poblete, como director de la Oficina del Trabajo, en el texto “La nueva legislación social” comentó la aprobación de la serie de leyes sociales ocurrida el 8 de septiembre de 1924 en el contexto de la intervención militar (entre las que estuvo la Ley N°4.054 que creó la Caja del Seguro Obrero Obligatorio y la Ley N°4.059 de los Empleados Particulares que creó la Caja de Empleados Particulares), insistiendo en lo favorable de ellas:

“Estas leyes son de bienestar colectivo i de orden público y a la vez que tienden a levantar el nivel moral de las clases asalariadas, pretende establecer un justo equilibrio entre los diversos factores de la producción, para sentar el progreso económico sobre las bases inmovibles de la Justicia i de la Solidaridad Social” (*Boletín de la Oficina del Trabajo*, 1918: 10).

Por otro lado, una perspectiva importante que estuvo presente entre quienes estuvieron a favor de la previsión social, incluyendo la Oficina del Trabajo, fue considerar como necesaria la obligatoriedad de la seguridad social para los trabajadores. En 1918, en el mensaje presidencial enviado al Congreso presentando un proyecto de ley de creación de una Caja de Empleados Públicos (en la que, se verá más adelante, tuvo participación la

Oficina del Trabajo), respecto de la obligatoriedad de la seguridad social se planteaba que: “la previsión científicamente organizada e impuesta obligatoriamente por la Lei, constituye un instrumento poderoso e insustituible de educación moral i económica de las clases asalariadas” (*Boletín de la Oficina del Trabajo*, 1918: 161).

De igual forma, al momento de preparar un proyecto de ley de la Caja de Retiros y de Previsión Social de los Ferrocarriles del Estado en 1916, la Oficina confeccionó un folleto, cuyo índice contuvo el apartado “Ahorro Obligatorio” (“Creación de la Caja de Retiros i de Previsión...”, *Boletín de la Oficina del Trabajo*, 1918: 189), en el que argumentaron en favor de la obligatoriedad para los trabajadores de los Ferrocarriles de la afiliación en la institución de previsión.

En otra oportunidad, en el mensaje presidencial enviado al Congreso presentando un proyecto de Código del Trabajo de 1921 y que contuvo la creación de una institución de previsión social para obreros (redactado de igual forma por la Oficina), argumentaron que la política y prácticas modernas de seguros sociales se establecían por “el imperio de la Lei” (“Proyecto del Código del Trabajo i de la Previsión Social”, *Boletín de la Oficina del Trabajo*, 1921: 19).

Y en la ya nombrada conferencia de Moisés Poblete y Exequiel González de 1922 se posicionaron en favor de la obligatoriedad de los seguros sociales:

“La experiencia de los diversos países ha demostrado que los órganos de previsión libremente establecidos en forma de seguros facultativos, han sido siempre ineficaces, pues los escasos recursos que es posible reunir, por la sola cotización de los asalariados y patrones, según los casos, no permiten proporcionar sino una ayuda mínima a los obreros víctimas de un riesgo profesional. (...) [E]stimamos de todo punto imprescindible la implantación de los seguros sociales con carácter de obligatorios” (*Revista de la Beneficencia Pública*, 1923: 137 y 138).

Estas dos ideas, la importancia de agrupar a los trabajadores en instituciones de seguridad social como forma de mejorar las condiciones de vida de la población y la necesidad de establecer el carácter obligatorio y por ley de la previsión, son consideradas en esta investigación como importantes para comprender las intenciones de la Oficina del Trabajo por la formulación de cajas de previsión.

Caja de Ahorros de los Ferrocarriles del Estado

La primera institución en funcionar como una caja de previsión, que implicó un ahorro obligatorio para el trabajador con el objetivo de guardar dinero hasta el momento de abandonar la vida económicamente activa, fue

la Caja de Ahorros de los Ferrocarriles del Estado, creada por la Ley N°2.498 del 1 de febrero de 1911.⁸ La Oficina del Trabajo tuvo una participación importante en el proceso de formulación de esta institución.

De acuerdo a un relato realizado por Marco Aurelio Zelada (1936), quien fue secretario general de la Asociación de Obreros y Empleados de los FF.CC. del E., el 8 de febrero de 1909 llegó al Congreso Nacional un proyecto que buscó reorganizar los Ferrocarriles del Estado. Este proyecto, en su "Capítulo V", trató sobre la creación de una "Caja de Ahorros y Auxilios" para los trabajadores de la empresa. Debido a esto, el diputado radical Ramón Corbalán Melgarejo solicitó que dicho capítulo en específico fuese desglosado del proyecto para que fuera discutido por separado y se pidió al director de la Oficina del Trabajo, Eugenio Frías Collao, que diseñara y redactara una nueva propuesta de Caja de Ahorro. El resultado fue un nuevo proyecto para el personal de Ferrocarriles del Estado, el que además "fue impreso en un folleto de la Oficina del Trabajo, publicado en el citado año de 1909, que contenía una serie de estudios ilustrativos para la mejor comprensión del proyecto" (Zelada, 1936: 2).

De manera más exacta, mediante un oficio del Ministerio de Industria y Obras Públicas, se encargó a la Oficina del Trabajo la elaboración de un proyecto de Caja de Ahorros para los trabajadores de Ferrocarriles, como plantean en la memoria de la Oficina correspondiente a las actividades que realizaron en 1909:

"En cumplimiento de lo dispuesto en el oficio del Ministerio de Industria y Obras Pública N° 1535 de 12 de agosto de 1909, tuve el honor de someter a la consideración de US. con fecha 12 de octubre del mismo año el proyecto confeccionado por la Oficina para la creación de una Caja de Ahorro i de Retiro en favor de los empleados i operarios que prestan sus servicios en la Empresa de los Ferrocarriles del Estado. A dicho proyecto se acompañaron todos los antecedentes, cálculos, informaciones i datos estadísticos reunidos para justificar debidamente ante US. la necesidad i conveniencia de cada una de las medidas propuestas i los resultados económicos de la institución de que se trata. Se acompañó también un estudio comparativo de la condición económica de las dos grandes categorías en que se divide el personal de la Empresa i otro sobre la organización i desarrollo de las instituciones de ahorro i de retiro de dos países extranjeros" (ARNAD, DT, Vol. 7, Memoria de la Oficina del Trabajo, 26-IV-1910).

8 Dicha ley se puede encontrar en <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=137101>, revisado el 30-VI-2018.

Finalmente, alrededor de un año y medio después de presentado el proyecto elaborado por Frías Collao, el Congreso aprobó la ley de Caja de Ahorros de los Ferrocarriles del Estado, en el que, si bien hubo cambios a la propuesta original, gran parte de proyecto aprobado estuvo basado en el diseño de la Oficina del Trabajo (Zelada, 1936: 2).

Después de aprobada la ley en febrero de 1911, la Oficina del Trabajo estuvo a cargo de redactar la reglamentación bajo la que operaría la Caja de Ahorro de los Ferrocarriles del Estado. En un oficio enviado desde la Oficina al Ministro de Industria y Obras Públicas, Javier Gandarillas, fechado el 24 de febrero de 1911, se envió una propuesta de Reglamento para la Caja con las siguientes palabras:

“En cumplimiento de la comisión que US. se sirvió conferirnos, tenemos el honor de someter a la consideración de US. el adjunto proyecto de Reglamento de la Caja de Ahorros de los Ferrocarriles del Estado creada por Lei N°2498 de 1 del actual.

Para la confección de este proyecto, los infrascritos han estudiado atentamente las disposiciones de la Lei i su discusión en el Congreso Nacional, como también la organización de las diversas instituciones de ahorro, que existen en el país.” (ARNAD, DT, Vol. 12, Oficio N°21, 24-II-1911; “Oficio de la Oficina del Trabajo...” *Boletín de la Oficina del Trabajo*, 1911: 42).

En el mismo mensaje en que se presentó el Reglamento, se aprecia claramente la utilización de cálculos actuariales en relación a la actividad económica que tendría la Caja en el largo plazo, con las entradas que tendría por los aportes de los trabajadores y otros medios y de los gastos (ARNAD, DT, Vol. 12, Oficio N°21, 24-II-1911; “Oficio de la Oficina del Trabajo...” *Boletín de la Oficina del Trabajo*, 1911: 42-47).

El ministro de Industria y Obras respondió a la Oficina del Trabajo el 14 de marzo de 1911, planteando que el 10 del mismo mes se había decretado el reglamento de la Caja, agradeciendo a la Oficina por confeccionarlo y al inspector visitador de los Ferrocarriles del Estado, José Antonio Carvajal, por cooperar con la Oficina en dicho reglamento (“Contestación del Ministerio de Industria i Obras Públicas...” *Boletín de la Oficina del Trabajo*, 1911: 47-48).

Uno de los beneficios propiciados por la Caja de Ahorro de los Ferrocarriles del Estado fue la entrega de créditos para la adquisición de propiedades, y la Oficina del Trabajo también estuvo a cargo de la creación del reglamento referido a la compra de viviendas, como dijo Eugenio Frías Collao en mensaje al Ministro de Industria y Obras del 5 de julio de 1911: “Adjunto al presente oficio tengo el honor de someter a la consideración de US. el proyecto de Reglamento para la adquisición de propiedades raíces por intermedio de la

Caja de Ahorros de los Ferrocarriles del Estado.” (ARNAD, DT, Vol. 13, Oficio N°121, 5-VII-1911). También pidió el director de la Oficina que se sometiera a consulta a otros actores involucrados, como dijo en el mismo mensaje al ministro:

“En todo caso se permite insinuar a US. la conveniencia de que antes de prestar su aprobación al Reglamentos sea sometido al Consejo de la Caja de los Ferrocarriles a fin de que este pueda hacer las observaciones que estime del caso” (ARNAD, DT, Vol. 13, Oficio N°121, 5-VII-1911).

Finalmente, el Reglamento de adquisición de propiedades fue decretado por el gobierno el 27 de julio de 1911.⁹

Caja de Retiro y Previsión Social de los Ferrocarriles del Estado

Tras unos años de la creación de la Caja de Ahorro de los Ferrocarriles del Estado, se buscó su reformulación, la cual se concretó el 10 de mayo de 1918 con la Ley N°3.379 de la Caja de Retiros y de Previsión de los Ferrocarriles del Estado.¹⁰ De acuerdo al ya citado Zelada (1936), el director de la Oficina del Trabajo, Eugenio Frías Collao, no quedó del todo conforme con la ley final aprobada en el Congreso para febrero de 1911, debido a que algunos de los trabajadores de los Ferrocarriles del Estado, aquellos calificados como “jornaleros” u “obreros”, no estuvieron obligados a imponer a la Caja, por lo tanto, años después se buscó la posibilidad de confeccionar una nueva normativa para una nueva caja de previsión social de los Ferrocarriles del Estado en donde todos los trabajadores aportaran obligatoriamente para el ahorro y se entregaran más beneficios (Zelada, 1936: 4).

En 1916, Eugenio Frías Collao, en conjunto con Julio Molina Núñez, trabajador del Ministerio de Industrias y Obras Públicas en ese momento, diseñaron un proyecto para crear una nueva caja para los trabajadores de los Ferrocarriles, y otro empleado del nombrado Ministerio, Juan Santa Cruz Anguita, realizó los cálculos financieros y actuariales. El proyecto fue presentado por el gobierno al Congreso Nacional en julio del mismo año (Zelada, 1936: 5). Por su parte, desde el *Boletín de la Oficina del Trabajo* informaron que a mediados de 1916 el Ministerio de Industria y Obras Públicas encomendó a

9 Dicho reglamento se puede encontrar en “Caja de Ahorros de los Ferrocarriles del Estado. Reglamento para la adquisición de propiedades raíces”, *Boletín de la Oficina del Trabajo*, 1911: 81-84.

10 Dicha ley se puede encontrar en <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=23934>, Revisado el 30-VI-2018.

la Oficina la preparación de un proyecto de ley relativo a la reorganización de la Caja de Ahorros y de Retiros de los Ferrocarriles del Estado y que:

“Dando cumplimiento a este encargo, la Oficina sometió al Gobierno un proyecto sobre la materia, conjuntamente con una serie de elementos de información i de estadística que se estimó indispensable reunir para justificar las ideas fundamentales del proyecto i facilitar el estudio de sus bases económicas i financieras” (“Creación de la Caja de Retiros...”, *Boletín de la Oficina del Trabajo*, 1918: 188).

El ministro de Industria y Obras Públicas de entonces, Ángel Guarello, aprobó este proyecto y fue presentado en el Congreso Nacional junto con el Mensaje Presidencial del 1 de julio de 1916 (“Creación de la Caja de Retiros...”, *Boletín de la Oficina del Trabajo*, 1918: 188).

Además, desde la Oficina del Trabajo y del Ministerio de Industria y Obras Públicas realizaron la tarea de confeccionar una publicación con todo el trabajo detrás de la elaboración del proyecto:

“El referido proyecto de ley, el Mensaje, las bases matemáticas y demás antecedentes que ilustraban ese novísimo estudio, fueron publicados en un Folleto del Ministerio de Ferrocarriles del año 1916, 208 páginas, que se editó en número suficiente para ser distribuido entre los funcionarios ministeriales y los senadores y diputados que en forma directa habrían de encarar el estudio y despacho de la Ley” (Zelada, 1936: 5).

En la Memoria de la Oficina sobre lo realizado para el año 1917, destacan que en la Comisión Especial de la Cámara de Diputados que estudió el proyecto de la nueva caja para los Ferrocarriles del Estado valoraron los estudios de la Oficina del Trabajo. En el informe de dicha Comisión, fechado el 22 de agosto de 1917, escribieron:

“Como antecedente ilustrativo de este proyecto de Lei, la Comisión ha tenido la satisfacción de tener a la vista para su estudio un folleto publicado de orden del Ministerio de Ferrocarriles, i bajo la dirección de la Oficina del Trabajo, en el que se contiene todos los elementos i datos sobre la materia, preparados por esta útil e importante Oficina.

En un memorándum explicativo que se inserta en el folleto indicado, se encuentran las razones i cuadro numérico justificativos del proyecto; la preparación de sus bases, seguida de una comparación con la situación actual de la Caja de Ahorros de los Empleados de los Ferrocarriles; cuadros de desarrollo del fondo de retiro de los empleados sobre la base de sus impositones i de la contribución de la Empresa, relacionados con el sistema hoy en vigor; estadística de los accidentes

del trabajo ocurridos en las Empresas de los Ferrocarriles en estos últimos años, cálculos complementarios sobre el desarrollo del fondo de retiros en diferentes casos, ilustrados con gráficos demostrativos. En una segunda parte de la publicación se exponen los antecedentes sobre legislación i funcionamiento de instituciones análogas de previsión social en diferentes países extranjeros, i por último, se inserta la legislación vigente sobre la Caja de Ahorros, en la que comprenden: su lei orgánica; el reglamento dictado para su funcionamiento; una de las reciente memorias del Consejo de Administración acompañada de numeroso datos numéricos del mayor interés para la consulta" (ARNAD, DT, Vol. 45, Oficio N°105, Memoria de la Oficina del Trabajo de 1918, 10-IV-1918).

Finalmente, se logró la aprobación de la Ley N°3.379 de Caja de Retiro y Previsión Social de los Ferrocarriles del Estado el 10 de mayo de 1918. De igual forma, se pidió a la Oficina del Trabajo que elaborara el Reglamento de esta nueva Caja¹¹ el cual fue decretado el 12 de junio de 1918 ("Reglamento Orgánico de la Caja", *Boletín de la Oficina del Trabajo*, 1918: 191).

Cabe destacar que, en la Memoria de la Oficina relativa a las actividades del año 1917, se planteó que desde antes de aprobada la ley en el Congreso ya se encontraban trabajando en el Reglamento:

"A fines del año próximo pasado [1917], el Ministerio hizo presente a esta Oficina la conveniencia de ocuparse en preparar los reglamentos de la Lei sobre Caja de Retiro, Lei que se encuentra ya casi totalmente aprobada por ambas ramas del Congreso Nacional" (ARNAD, DT, Vol. 45, Oficio N°105, Memoria de la Oficina del Trabajo de 1918, 10-IV-1918).

Caja de Empleados Públicos y Periodistas

La Oficina del Trabajo participó en la discusión y diseño de propuestas que llevaron a la creación de la Caja de Empleados Públicos y Periodistas; sin embargo, el Decreto N°454 del 14 de julio de 1925 que la creó, no fue redactado por la Oficina.¹² Si se rastrean los orígenes legales de propuestas sobre fondos de pensiones para empleados públicos, el primer antecedente se halla en 1857, cuando se estableció la primera ley sobre retiro de los

11 Dicho reglamento se puede encontrar en "Reglamento especial sobre pensiones de jubilación...", *Boletín de la Oficina del Trabajo*, 1918: 229-234.

12 Dicho decreto se puede encontrar en <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1118762>, revisado el 30-VI-2018.

empleados del poder ejecutivo, y desde esa fecha hasta la creación de la Caja de Empleados Públicos era el Estado el que tenía que costear todo el dinero de las pensiones. Desde inicios del siglo XX hubo varias iniciativas para reformular el mecanismo de jubilación de los empleados públicos por uno en el que los mismos trabajadores también aportaran para el ahorro, y la Oficina del Trabajo intervino en el asunto en julio de 1918 cuando se le pidió, por parte del Gobierno y con Luis Claro Solar como ministro de Hacienda, la preparación de un proyecto sobre una caja de previsión para los empleados públicos:

“Nómbrese a don Eugenio Frías Collao, Jefe de la Oficina del Trabajo i a don Julio Molina Núñez, Secretario de la Caja de Retiros i Previsión social de los Ferrocarriles del Estado para que se preparen un proyecto sobre creación de una Caja de Retiro i de Previsión Social para los Empleados Públicos, consultando el propósito de suprimir las jubilaciones establecidas por la ley.

La Comisión presentará el proyecto, a la posible brevedad, i lo acompañará de los cálculos en que lo base i de los datos estadísticos que sean necesarios para su debida apreciación” (ARNAD, DT, Vol. 34, Oficio N°1742, 10-VII-1918; “Creación de la Caja de Retiros de Empleados Públicos”, *Boletín de la Oficina del Trabajo*, 1918: 158).

Luego, el 4 de septiembre de 1918, Luis Claro Solar comunicó a la Oficina que le había llegado el proyecto a su poder:¹³

“Se ha impuesto el infrascrito de su oficio de esta fecha en el que se sirve comunicarme que el estudio y la redacción de las bases preparatorias del Proyecto sobre Caja de Retiros de Empleados Públicos ha sido hecho por Ud. y por el Jefe de Sección de la Oficina Central de Estadística don Eduardo Amengual con el concurso del personal de la Oficina del Trabajo y que ha cooperado además a la preparación de esas bases el Actuario de la Caja de Ahorros de los Ferrocarriles del Estado don Arturo H. Clement” (ARNAD, DT, Vol. 34, Oficio N°1287, 4-IX-1918).

Al poco tiempo surgió otro proyecto de Caja de Empleados Públicos, trabajado por Manuel Novoa, quien era secretario de Comisiones del Senado. Ante esto, el gobierno reaccionó y nombró una segunda comisión para que elaborara un contraproyecto, y en esta comisión la Oficina del Trabajo también tuvo algún grado de participación, como plantearon dos personas que también fueron partes de dicha instancia de estudio, Julio Molina Núñez y Arturo H. Clement:

13 Este proyecto se puede encontrar en “Proyecto de Lei sobre creación de la Caja de Retiros de Empleados Públicos”, *Boletín de la Oficina del Trabajo*, 1918: 167-183.

“En marzo de 1920, se nombró una comisión gubernativa compuesta de funcionarios de la Administración Pública, para que estudiase el proyecto de Caja de Retiros y de Previsión Social elaborada en el año 1918 por una comisión designada por el exministro de Hacienda, señor Claro Solar (...).

Pues bien, la Comisión del año 1920 estudió el proyecto del señor Claro Solar y también el del señor Novoa; llamó a su seno al entonces Jefe de la Oficina del Trabajo, señor Eugenio Frías Collao, y resolvió abrir una encuesta entre los empleados públicos para que se pronunciasen acerca de cuál de ambos proyectos les parecía más conveniente” (Molina y Clement, “Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones”, *El Mercurio*, 12-IV-1922: 3).

Si bien no se puede afirmar cuál fue el grado de participación de la Oficina del Trabajo en el diseño mismo del proyecto que se elaboró por esta segunda comisión de Gobierno de 1920 para crear una Caja de Empleados Públicos, si se puede plantear, a partir de esta cita, que estuvieron a cargo en la aplicación de una encuesta entre los trabajadores y que su trabajo fue un antecedente que se utilizó para la redacción de la propuesta.¹⁴

Finalmente, el Decreto N°454 fue aprobado el 14 de julio de 1925, luego de la intervención militar de 1924 y en un momento en que Arturo Alessandri había vuelto a la presidencia; sin embargo, el contenido de ese texto no correspondió a la propuesta elaborada por la Oficina del Trabajo. Dicho decreto correspondió a un proyecto presentado al Congreso el 1 de marzo de 1921 por el entonces senador del Partido Liberal Eliodoro Yáñez y en colaboración con el ya nombrado Manuel Novoa.

Hay que destacar que Eugenio Frías Collao intervino en el debate público y tuvo discusiones mediante la prensa con Manuel Novoa respecto de los proyectos sobre la Caja de Empleados Públicos (Clement y Molina, “Caja de Retiros y de Previsión social para los Empleados Públicos, *El Mercurio*, 1-IV-1922: 3). De igual forma, decir que Frías Collao tuvo su deceso a fines de 1920; entonces, después de ello las discusiones en la prensa en favor de los proyectos del gobierno fueron continuadas por dos personas que participaron en las comisiones, que también trabajaron con Frías Collao y que fueron Julio Molina Núñez y Arturo H. Clement.¹⁵

14 Referencias sobre los resultados de esta encuesta se pueden encontrar en Medina (1921: 10).

15 Solo por entregar unos ejemplos, estas dos personas escribieron varias columnas en *El Mercurio* defendiendo los proyectos de Caja de Empleados Públicos elaborados por las comisiones del gobierno (Clement y Molina, “Caja de Retiros y de Previsión Social para los Empleados Públicos, *El Mercurio*, 1-IV-1922: 3; “Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones”,

Caja de Empleados Particulares

El 8 de septiembre de 1924 el Congreso aprobó la Ley N°4.059 de Empleados Particulares,¹⁶ abordando entre sus artículos 20 a 28 la creación de una Caja de previsión social con indicaciones generales sobre su funcionamiento. En el caso de la creación de esta institución, la Oficina del Trabajo no tuvo participación en el diseño y redacción del proyecto que se convirtió en ley. Esta propuesta provino desde la acción de organizaciones de empleados y del diputado por Antofagasta Leonardo Guzmán, siendo este último en conjunto con otros miembros de Congreso quienes presentaron a la Cámara un proyecto de ley de empleados particulares el 18 de agosto de 1921, y que contuvo como una de sus medidas la creación de una institución de previsión social para los trabajadores particulares, situación que fue relatada por Hinojosa (1925, 1967a, 1967b). Luego, este proyecto fue discutido y trabajado en el Congreso.

Sin embargo, en el *Boletín de la Oficina del Trabajo* informaron sobre las discusiones en el Congreso de la Ley de Empleados Particulares para 1923 ("Proyecto sobre trabajo de empleados particulares", *Boletín de la Oficina del Trabajo*, 1923: 245-253). También, a partir de un oficio de 1924 dirigido al Ministerio del Interior, se aprecian comentarios de la Oficina del Trabajo sobre el proyecto de Ley de Empleados Particulares, que para ese momento se encontraban discutiendo en la Cámara de Diputados, a partir de consultas realizadas a la Oficina desde la Asociación de Empleados Secundarios de Oficinas de Comercio de Valparaíso (ARNAD, DT, Vol. 98, Oficio N°480, 5-VI-1924). Esto muestra que desde la Oficina del Trabajo estuvieron al tanto y siguieron las discusiones en el Congreso respecto a la Ley de Empleados Particulares.

A pesar de no tener injerencia misma en la Ley N°4.059, la Oficina fue la encargada de preparar el Reglamento bajo el que funcionó la Ley de Empleados Particulares. En oficio del 15 de septiembre de 1925, el Ministerio de Higiene, Asistencia y Previsión Social escribió a la Oficina pidiéndole la entrega a la mayor brevedad del Reglamento de la Ley de Empleados Particulares (ARNAD, DT, Vol., 100, Oficio N°729, 15-IX-1925). Sin embargo, falta establecer si esta institución estuvo también a cargo de redactar el Reglamento de la Caja de Empleados Particulares. Teniendo en consideración que una de las misiones de la Oficina fue apoyar al gobierno en la elaboración de normativas sobre asuntos del trabajo y que, como

El Mercurio, 12-IV-1922: 3; "Caja Nacional de Empleados Públicos", *El Mercurio*, 20-V-1922: 3; "Bienestar de los empleados públicos", *El Mercurio*, 1-VI-1922: 3).

16 Dicha ley se puede encontrar en <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=24436>, revisado el 30-VI-2018.

se dijo, estuvieron a cargo del Reglamento de la Ley N°4.059, esto hace pensar que posiblemente la Oficina tuvo participación en la elaboración del Reglamento de la Caja de Empleados Particulares, el cual fue publicando en su *Boletín* para 1925.¹⁷

Caja del Seguro Obrero Obligatorio

Esta institución, destinada a la seguridad social de los obreros, se creó con la aprobación de la Ley N°4.054 el 8 de septiembre de 1924 en el Congreso Nacional.¹⁸ Es común que se refiera como impulsor de esta iniciativa al médico, y para ese entonces diputado del Partido Conservador, Exequiel González Cortés, quien presentó el proyecto el 19 de mayo de 1922, y que finalmente fue aprobado con la intervención militar de septiembre de 1924. Sin embargo, una primera iniciativa al respecto fue elaborada por la Oficina del Trabajo.

Arturo Alessandri, en calidad de presidente de la República, pidió a inicios de 1921 a Moisés Poblete Troncoso, director de la Oficina del Trabajo para ese momento, la elaboración de un proyecto de Código del Trabajo. Morris (1967) plantearía respecto a esta situación:

“(...) Alessandri solicitó personalmente a Moisés Poblete Troncoso, su correligionario liberal, que preparase un anteproyecto. Tanto Poblete como Alessandri lo declaran así, aunque no está claro si Alessandri proporcionó instrucciones para un código completo o si dejó en general en manos de Poblete trazar la índole y el contenido del anteproyecto” (Morris, 1967: 142).

Uno de los apartados de este proyecto diseñado por la Oficina del Trabajo, el llamado “Libro IV”, se refirió a la creación de una “Caja Nacional de Seguro Obrero Obligatorio”¹⁹ De esta propuesta de Código del Trabajo fueron aprobadas las tres primeras partes en septiembre de 1924, mientras que la referida cuarta parte del Seguro Obrero no lo fue. En cambio, se aprobó la ya nombrada iniciativa de Exequiel González Cortés.

17 Dicho reglamento se puede encontrar en “Funcionamiento y administración del fondo de retiro y del Seguro de Vida de los Empleados Particulares”, *Boletín de la Dirección General del Trabajo*, 1925: 198-212.

18 Dicha ley se puede encontrar en <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=24431>, revisado el 30-VI-2018.

19 Este proyecto de “Libro IV” puede ser encontrado en “Proyecto de Código del Trabajo i de la Previsión Social”, *Boletín de la Oficina del Trabajo*, 1921: 110-164.

Entre las dos propuestas, la del Código del Trabajo de 1921 y la del Seguro Obrero de 1922, no hubo confrontación e incluso tuvieron muchas coincidencias. Aún más, Poblete Troncoso y González Cortés tuvieron contacto y posiblemente se coordinaron en relación a la creación de una institución de previsión social para obreros. Por ejemplo, Poblete Troncoso y González Cortés en la conferencia ya citada abordaron la necesidad, razones y la manera en que debía estar organizada una institución de seguros sociales para los obreros (*Revista de la Beneficencia Pública*, 1923: 117-149). Y, finalmente, en dicho Congreso, luego de la exposición de Poblete Troncoso y González Cortés, se acordó “solicitar del Congreso el pronto despacho de la parte del proyecto del código del Trabajo relacionado con los seguros sociales o del proyecto sobre la misma materia del Dr. González Cortés...” (*Revista de la Beneficencia Pública*, 1923: 151-152).

Conclusión

La Oficina del Trabajo tuvo un papel importante en el proceso de fundamentación, discusión y preparación de proyectos de ley para el desarrollo de instituciones que afrontasen los problemas de pensiones y seguridad social de los trabajadores en las primeras décadas del siglo XX. Considerando, además, que el conjunto de las primeras cajas perfiló el sistema previsional que funcionó desde 1924-25 hasta inicios de la década de 1980, se puede afirmar que la Oficina fue un actor destacado en la configuración de dicho sistema. Si bien no fueron los únicos que participaron en la preparación de los proyectos y reglamentos, intervinieron constantemente en los procesos de formulación de las legislaciones.

Comenzando por constatar el vacío bibliográfico sobre la Oficina del Trabajo y sobre el desarrollo de la seguridad social en Chile, en este artículo se revisó el posicionamiento de la institución, desde al menos fines de la primera década del 1900, en favor de instituciones de seguridad social para trabajadores. La Oficina argumentaba que eran una forma de mejorar las condiciones materiales de vida de la población, pero para que efectivamente se lograra asegurar a los obreros, plantearon la necesidad de la obligatoriedad de la previsión y de leyes que impusieran la afiliación a instituciones destinadas a este asunto. Así, uno de los lineamientos que rigió el accionar de la Oficina se sustentó en la necesidad de establecer legalmente cajas donde los trabajadores debían afiliarse.

Es necesario destacar que la labor de la Oficina del Trabajo en la creación de leyes de cajas de pensiones tomó un carácter “técnico”, lo que se expresó en la medida que fueron preparando, diseñando e incluso redactando los proyectos de ley sobre las cajas y, también, en la elaboración de los reglamentos, siendo esta institución en la práctica una unidad especializada

en temas de legislación social a la cual se les podía encomendar tareas de preparación de proyectos de ley. Además, justificaron sus propuestas en base a cálculos actuariales y matemáticos referidos a los rendimientos que tendrían las cajas, basando sus decisiones en argumentos científicos y económicos.

Finalmente, como un organismo que formó parte del Estado chileno, con las ideas y perspectivas nombradas y en el contexto de la cuestión social, la acción de la Oficina del Trabajo se orientó a desarrollar avances en el proceso de institucionalización de la previsión social, tanto por el actuar de sus miembros, como por las tareas que se le encargaron, es decir, que desde la misma Oficina estuvieron interesados en gestionar la creación de cajas de previsión, al mismo tiempo que se les fue dotando de poder, por parte del poder ejecutivo, para que hicieran los estudios correspondientes y prepararan proyectos y reglamentos sobre la materia. En este sentido, desde la misma institucionalidad del Estado fueron buscando y concretando la generación de leyes sociales que fueran perfilando la intervención estatal en la población del país. Su participación fue clara en los casos de las cajas destinadas a los trabajadores de los Ferrocarriles, al ser los principales actores involucrados en los diseños de sus leyes y reglamentos. También fueron importantes en algunos proyectos sobre previsión para los empleados públicos y en el Seguro Obrero. En el caso de la Caja de Empleados Particulares, su involucramiento directo no está tan claro, pero se puede aseverar que intervinieron en la creación de los reglamentos de la Ley de Empleados Particulares.

Referencias Bibliográficas

Fuentes primarias

a) Archivos documentales

Archivo Nacional de la Administración (ARNAD), Fondo Dirección del Trabajo (DT), 1910-1925.

b) Publicaciones periódicas

Boletín de la Oficina del Trabajo, Santiago, 1911-1923.

Boletín de la Dirección General del Trabajo, Santiago, 1925.

El Mercurio, Santiago, 1922.

Revista de la Beneficencia Pública, Santiago, 1923.

Fuentes secundarias

a) Artículos o capítulos de libros

Bastías, M. (2015). "Intervención del Estado y derechos sociales. Transformaciones en el pensamiento jurídico chileno en la era de la cuestión social, 1880-1925", en *Historia*, Vol. 48, N° 1, pp. 11-42.

Grez, S. (2001). "El escarpado camino hacia la legislación social: debates, contradicciones y encrucijadas en el movimiento obrero y popular (Chile, 1901-1924)", en *Cuadernos de Historia*, N° 21, recuperado de <http://www.memoriachilena.cl/602/w3-article-82475.html>, revisado el 4-VIII-2018.

Labra, M. E. (2004). "Medicina social en Chile: propuestas y debates (1920-1950)", en *Cuadernos Médico Sociales*, N° 44, pp. 207-219.

Lizama, L. (2011). "El derecho del trabajo chileno durante el siglo XX" en *Revista chilena de derecho del trabajo y de la seguridad social*, Vol. 2, N° 4, pp. 109-142.

Rengifo, F. (2016). "El significado de la familia en la institucionalización del Estado de seguridad social chileno, 1920-1930" en *Revista Estudios Avanzados*, N° 26, pp. 56-75.

Yáñez, J. C. (1999a). "Antecedentes y evolución histórica de la legislación social de Chile entre 1906 y 1924", en *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos*, N° 21, pp. 203-210.

Yáñez, J. C. (2000a). "Chile y la organización internacional del trabajo (1919-1925). Hacia Una legislación social universal", en *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos*, N° 22, pp. 317-332.

Yáñez, J. C. (2000b). "La Oficina del Trabajo (1907-1924)", en *Mapocho*, N° 45, pp. 325-334.

b) Libros

Arellano, J. P. (1985). *Políticas sociales y desarrollo. Chile 1924-1984*. Santiago: Cieplan.

Grez, S. (1995). *La "cuestión social" en Chile. Ideas y debates precursores (1804-1902)*. Santiago: Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos y Centro de Investigaciones Diego Barros Arana.

Hinojosa, F. (1925). *Trabajo, paciencia y tiempo. Ley de empleados particulares. Estatutos de la UECH. Estudios sociales y económicos*. Valparaíso: Impr. Mercantil.

Hinojosa, F. (1967a). *La Caja de Previsión de Empleados Particulares. Génesis: cómo, cuándo y dónde surgió la iniciativa para su creación*. Santiago: s/e.

Hinojosa, F. (1967b). *El libro de oro de los Empleados Particulares*. Santiago: Editorial Nacimiento.

Illanes, M. A. (2006). *Cuerpo y sangre de la política. La construcción histórica de las Visitadoras Sociales (1887-1940)*. Santiago: LOM Ediciones.

Illanes, M. A. (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.

Medina, F. (1921). *Caja de Retiro de los Empleados Públicos: consideraciones acerca de este problema y estudio comparativo de algunos de los proyectos pendientes*. Santiago: Imprenta Nacional.

Morris, J. (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.

Poblete, M. (1949). *El derecho del trabajo y la seguridad social en Chile*. Santiago: Editorial Jurídica.

Rodríguez, M. A. (2010). *La Inspección General del Trabajo. El surgimiento de la fiscalización laboral 1924-1934*. Santiago: Gobierno de Chile, Dirección del Trabajo.

Yáñez, J. C. (2008). *La intervención social en Chile, 1907-1932*. Santiago: RIL editores.

Zelada, M. A. (1936). *Aporte al conocimiento de la legislación social ferroviaria: génesis de la Caja de Retiros de Previsión Social de los FF. CC. del Estado*. Santiago: Taller Gráfico San Vicente.

c) Tesis

Campos, A. (1941) *Hacia una política preventiva de los seguros sociales*. Tesis para optar al grado académico de Licenciado en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Social. Santiago: Universidad de Chile.

Molina, C. (2007) *Una mirada historiográfica acerca del desarrollo de la institucionalidad sanitaria chilena: 1889-1989*. Tesis para optar al grado académico de Magíster en Historia. Santiago: Universidad de Chile.

Yáñez, J. C. (1999b) *Estado, consenso y crisis social. El espacio público en Chile: 1900-1920*. Tesis para optar al grado académico de Magíster en Historia. Santiago: Universidad de Santiago de Chile.

d) Otros

Larrañaga, O. (2010). *El Estado Bienestar en Chile: 1910-2010*, en http://www.cl.undp.org/content/dam/chile/docs/pobreza/undp_cl_pobreza_Estado_bienestar_2010.pdf, revisado el 8-I-2018.

Rojas, J. (s.f.). *Las políticas laborales en Chile: 1900-1970*, en http://www.archivochile.com/Ideas_Autores/rojasfj/rojasfj0007.pdf, revisado el 7-XII-2017.

Sitio web de la Biblioteca del Congreso Nacional, <https://www.leychile.cl>, revisado el 28-VIII-2018.

Cómo citar este artículo:

Ahumada Benítez, D. y A. Salas Miranda (2018) "La participación de la Oficina del Trabajo en la configuración del sistema de previsión social chileno, 1909-1925", en *Revista de Historia y Geografía*, N°39, pp. 73-97, Escuela de Educación en Historia y Geografía, Universidad Católica Silva Henríquez (UCSH), Santiago de Chile.

[<http://ediciones.ucsh.cl/ojs/index.php/RHyG/article/view/1693/1555>]