

REVISTA DE DERECHO

AÑO XXII JULIO - SEPTIEMBRE DE 1955 N.º 93

DIRECTOR: ORLANDO TAPIA SUAREZ

CONSEJO CONSULTIVO:

ROLANDO MERINO REYES
ALEJANDRO VARELA SANTA MARIA
JUAN BIANCHI BIANCHI
QUINTILIANO MONSALVE JARA
MARIO CERDA MEDINA
ESTEBAN ITURRA PACHECO



ESCUELA TIPOGRAFICA SALESIANA — CONCEPCION (CHILE)

COLABORACION DEL SEMINARIO
DE CIENCIAS ECONOMICAS

JUAN SANHUEZA MONSALVE

Egresado de Derecho y alumno agregado
al Seminario de Ciencias Económicas

SEGURIDAD SOCIAL

I.—Síntesis Histórica

La seguridad social podría ser definida como la certeza que tiene el integrante de una comunidad organizada en el sentido de que, en caso de agotarse sus fuerzas de trabajo por accidente, invalidez o vejez, podrán, él y su familia, seguir viviendo humanamente y, aun cuando muera, esta última no quedará desamparada.

Ahora bien, ¿cómo se logra esta certeza? ¿Cómo es posible sentirse tranquilo ante el futuro desconocido, al cual nos acercamos poco a poco hasta alcanzarlo en la tumba? Esto es lo que trataremos de explicar, haciendo para ello una síntesis histórica.

El concepto "seguridad" es muy amplio, por lo que se acostumbra a hablar de "previsión" como acepción más restringida. Hecha esta aclaración, podemos ya entrar a nuestro tema.

Desde tiempos inmemoriales el hombre ha tratado de resguardarse, de anticiparse a los acontecimientos, a fin de poder dominarlos cuando se presenten o, por lo menos, atenuar las consecuencias desagradables que ellos puedan traer. Esta innata tendencia se manifiesta con tanta fuerza en el individuo contemporáneo como en su troglodítico antepasado y a lo largo de los siglos se ha perfeccionando, adoptando un método con miras a hacerse más eficiente.

La primera prueba podemos observarla en el hombre cavernario, el que se harta de cuanto alimento puede, porque ignora cuándo volverá a comer. Luego, un poco más adelante —período de la recolección—, trata de guardar la comida que no puede ingerir, en previsión de futuras contingencias. Organizado el grupo, es el jefe quien dispondrá la forma de cazar y conservar los alimentos.

Así, paso a paso, llegamos a la sociedad orgánica y propiamente tal, que, en la Edad Antigua, tiene su más alta expresión en Grecia y Roma. Aquí es indudable la existencia de previsión —pero no como la entendemos actualmente—, en el hecho de otorgarse a la milicia de bajo grado ciertas concesiones de tierras por años servidos; diplomas que dejaban constancia de los servicios prestados y distinciones obtenidas, que daban algunos derechos: preferencias en los repartos de trigo, loteos de tierra, solicitudes para comerciar, etc.; y, aunque corramos el peligro de extender arbitrariamente el significado de la palabra, la "pax romana" —que supone carreteras, acueductos, establecimientos termales y colonización—, se nos presenta como el máximo exponente de previsión, en el sentido de que a su sombra pudieron los pueblos del Imperio desarrollarse intelectual y económicamente con tranquilidad, en el lapso de cinco centurias.

La Biblia nos trae otro caso notable de la previsión antigua, con la intervención de José en la administración de Egipto, al interpretar el sueño de las 7 vacas gordas y las 7 flacas y convencer al Faraón sobre la necesidad de guardar cereales para prevenir futuros males, que realmente acontecieron.

En la Edad Media, cuando se produjo el estancamiento de las manifestaciones intelectuales, para dejar paso a las de orden físico: guerras, torneos, saqueos, no hay progreso en cuanto a previsión, porque dado el caos reinante, esto era sencillamente imposible. Sólo en las ciudades de relativa estabilidad política, las corporaciones, con medidas protectoras para sus asociados —monopolio del mercado de la ciudad, impidiendo la entrada de productos similares extranjeros para prevenir la censantía; fijación de horas de trabajo; establecimiento de cuotas de producción en forma indirecta para evitar el enriquecimiento de un artesano en detrimento de los demás; y mantención de inspectores para vi-

SEGURIDAD SOCIAL

405

gilar el cumplimiento de la reglamentación—, pudieron mantener el espíritu previsional latente.

Es en una época posterior al establecimiento definitivo de las nacionalidades europeas —Francia, España, Inglaterra—, cuando renace, al amparo de la estabilidad de países y gobiernos, el sentido de la previsión, que el hombre tenía escondido entre los pliegues de su inteligencia. Ya es posible pensar en el futuro y prepararse para afrontarlo; y ello da nacimiento, junto con otras causas, a instituciones de ahorro y de crédito, a las pensiones por servicios prestados que, desgraciadamente, muchas veces se dan por favoritismo, a las cajas de matrimonio, a los premios por familias numerosas, y otras.

Y bien, el esquema trazado puede convencernos de que previsión ha existido siempre, pero con un criterio distinto del que nosotros tenemos. En oposición a la previsión social, dominante en nuestro tiempo, podemos decir que se trataba de previsión individual, en la cual cada persona ponía todo lo posible de su parte para precaverse, junto con su familia, del incierto porvenir.

Esto nos presenta un problema: ¿de dónde arranca nuestro actual concepto de previsión? La mayoría de los autores inicia su génesis con el seguro voluntario o mercantil de enfermedad o invalidez a cargo de instituciones comerciales, que nació a consecuencia de la Revolución Industrial a fines del siglo XVIII. En seguida, para paliar los resultados del vertiginoso industrialismo, interviene el Estado organizando en forma obligatoria el seguro de enfermedad, invalidez y muerte. De 1870 a 1880 había muchas Cajas de Socorro en Europa, y la legislación alemana dió nacimiento y estructura orgánica al seguro de enfermedad en 1883, organizó el de invalidez en 1891 y, a fines del siglo XIX, el seguro de accidentes. Sigue el desarrollo de la previsión social paulatinamente en todo el mundo —Chile tuvo su primera ley sobre esta materia en 1916, de accidentes del trabajo—, usándose por primera vez el término “seguridad social” en normas positivas, en el mensaje con que el presidente Roosevelt, en 1935, propuso la llamada Social Security Act. Así llegamos a la época actual, pasando por declaraciones constitucionales sobre el derecho a la seguridad social que asiste a todo miembro de un Estado —Constituciones Rusa, Francesa, Italiana—, el desiderátum de la segu-

ridad social en el Plan Beveridge, enunciado por Sir William Beveridge en 1942, que sirvió de fundamento a la ley inglesa de 5 de Julio de 1948 y al cual nos referiremos más adelante.

Nosotros diferimos en cuanto al origen de este concepto en su forma actual, ya que lo colocamos en América y, más precisamente, en el Imperio Incaico —integrado por los actuales países de Perú, Ecuador, Bolivia, parte de Colombia, Norte de Argentina y de Chile—. Fundamentaremos nuestra opinión.

El trabajo en el Imperio Incaico era obligatorio, sin distinción de clase; los niños, desde los 5 años, debían ejecutar tareas de acuerdo con su edad; las mujeres, incluso las princesas, llevaban al visitarse sus husos para hilar mientras conversaban y caminaban; los ciegos desgranaban maíz, etc. Esta obligación permitía intensificar la producción, pero, primordialmente, tenía por mira combatir la pereza: su fin era asegurar la salud física y moral del trabajador. Con esto no hay que creer que el trabajo haya sido incesante o penoso; las fiestas eran numerosas, "se daban la mano unas a otras", como dice un historiador. Desde Pachacutec había un día feriado por cada 9, además de las fiestas en honor de dioses y acontecimientos familiares. Había un nivel óptimo de ocupación.

El Inca cuidaba como un padre la salud de sus súbditos; la busca de mercurio y la pesca de perlas estaban prohibidas; sólo un pequeño número de indios era enviado a las plantaciones de coca situadas en tierra cálida y malsana y debían ser siempre originarios de tierras tropicales. Había, por otra parte, almacenes de depósito distribuidos cerca de ciudades, aldeas y en las carreteras, que contenían granos, trajes, útiles y materias primas, constituyendo un verdadero capital del Estado destinado a distribuirse en caso de necesidad o crisis. Era tal la previsión, que, frecuentemente, estos almacenes tenían víveres hasta para 10 años. El inventario de uno de ellos nos permite ver que contenía: maíz, quinua, chuño, charqui, legumbres secas, pescado, cuerdas, cabuya, lana, algodón, sandalias, vestidos y armas. Todos estos productos eran obtenidos en las tierras sacerdotales o del Inca, o llevados como tributos.

En cuanto a los impuestos, podemos decir que todos debían concurrir a costear los gastos del Estado de acuerdo con su ca-

SEGURIDAD SOCIAL

407

pacidad, atendiendo con ello al moderno principio de que los servicios de previsión no son una caridad sino un derecho, aunque expresado de diversa manera. Así se da el caso de un curioso tributo exigido a un pueblo muy pobre, el de los quillacos, en el centro del Ecuador, que consistía en el envío de cierta cantidad de piojos vivos por contribuyente, obligación que era, además, excelentemente higiénica. Como resultado de éstas y otras medidas —sólo reseñamos las que nos parecen más importantes—, la Historia nos dice que el Imperio Incaico nunca conoció las hambrunas ni la pobreza. Todo el pueblo tenía "asegurado" un nivel humano de existencia, en cualquiera circunstancia adversa.

Se ha dicho que los indios no tenían libertad, que no conocían la caridad, y que al faltarles la férrea autoridad del Inca, que pensaba por ellos, se derrumbaron totalmente sin poder resurgir hasta hoy. Esto no es problema nuestro; en cuanto a la libertad, que no conocieron y por lo tanto no añoraron, podemos afirmar como Luis Baudin que "es tranquilizador sentir las fases de la vida corriente, ordenadas como un teorema, y basta con no tratar de romper las barreras para terminar a la larga por creerse libre". Fuera de que este aspecto de la vida social es difícil de determinar y muy discutible. Lo dicho deja en evidencia que el sistema de previsión incaico era ideal: cubría todos los riesgos, protegía a todas las personas y estaba totalmente unificado.

El plan formulado por el miembro del partido liberal británico Sir W. Beveridge, al cual hemos hecho referencia, fue adoptado por los laboristas, quienes lo convirtieron en ley. Sus puntos sobresalientes son: cubre los riesgos de cesantía, enfermedad, accidentes del trabajo, invalidez o incapacidad, maternidad, viudez, orfandad, vejez y muerte. Están asegurados todos los ciudadanos, como expresión de la unidad y solidaridad de la Nación. Al respecto, la población se divide en tres clases: empleados, empresarios independientes y personas no empleadas, que comprende a todos aquellos no incluidos en los dos grupos anteriores. Es interesante señalar que dentro de esta clasificación no queda excluido ningún grupo de población ni hay tratamiento o beneficios distintos para empleados, obreros e independientes, siguiendo la idea base de que la previsión es una sola, porque los riesgos son iguales para todos. El que una profesión ofrezca mayores peligros

que es otra es accesorio, lo fundamental es que haya para todos iguales oportunidades de restablecimiento y ayuda, una vez producido el riesgo.

El sistema de previsión es bifásico. Comprende los "servicios personales", que miran a la seguridad biológica y son costeados por fondos estatales en un mismo pie con la Educación, la Defensa y otras labores del Estado. Estos servicios son: Nacional de Salud, que presta atención médica y hospitalaria gratuita, además de prevención y saneamiento; Plan de Viviendas Populares, realizado por medio de las Municipalidades; Servicio de Asistencia Nacional y Ley de Protección Infantil, y Servicio de Trabajos, Colocaciones y Readaptaciones. La otra fase está formada por los "servicios pecuniarios", que tienden a la seguridad económica del individuo, organizado a base de cotizaciones —descuentos y cuotas—, para que aquél no reciba una caridad o donación sino que pueda ejercer un "derecho" al subsidio. Comprende: el seguro nacional de enfermedad, cesantía, maternidad, vejez, viudez, orfandad y muerte; el de accidentes del trabajo —y enfermedades profesionales—, y las asignaciones familiares.

Esta es, en síntesis muy breve, la legislación británica basada en el Plan Beveridge, lo mejor que se ha logrado actualmente en Seguridad Social y que, en 7 años de funcionamiento, ha dado óptimos resultados.

II.—Su desarrollo en Chile

Como hemos indicado anteriormente, en nuestro país se inicia la legislación sobre esta materia con la dictación de la Ley N.º 3.170, de 27 de Diciembre de 1916, sobre accidentes del trabajo. Esta ley tiene gran importancia porque con ella se incorporan a nuestro Derecho positivo las modernas concepciones del Derecho del Trabajo, aunque en forma incompleta. Podríamos encontrar un antecedente más lejano en una Ley sobre Habitaciones Obreras, de Febrero de 1906, que no dió resultados por falta de un adecuado financiamiento. Luego cabe destacar la Ley N.º 3.379, que organizó la primera Caja de Previsión Chilena: la de los Ferrocarriles del Estado.

El 8 de Septiembre de 1924, como resultado de la presión

SEGURIDAD SOCIAL

409

gremio-militar en la política chilena, se despacharon 7 leyes sociales, algunas de las cuales se referían a puntos que nos interesan.

La primera es la N.º 4.054, sobre Seguro Obligatorio de Enfermedad, Invalidez y Vejez, corolario de un proyecto presentado por el profesor universitario don Exequiel González Cortés. En virtud de esta ley se creaba un organismo encargado de su aplicación, la Caja de Seguro Obrero (CADSO), y se le daban los medios que se consideraban adecuados a la consecución de sus fines, los que consistían, principalmente, en aportes obreros, patronales y estatales, en forma de descuentos y cuotas. Esta ley, no incorporada al Código del Trabajo, ha sufrido varias reformas, la última de ellas publicada en el "Diario Oficial" de 8 de Agosto de 1952 bajo el N.º 10.383.

Con un interés de preferencia histórico, haremos una reseña de los puntos sobresalientes de la Ley N.º 4.054, porque la última reforma, más que esto, crea dos organismos diferentes en cuanto a su nombre y a sus fines.

Para el tiempo en que fue dictada, la ley que creaba la CADSO era un gran adelanto; la protección al obrero se conocía sólo en doctrina, de modo que él y su familia estaban sujetos a los riesgos de enfermedad, vejez, invalidez y otros. Por eso se vió en ella una panacea que protegería ampliamente las contingencias de las personas a que estaba destinada. Y, en realidad, cualquiera que leyera su texto habría creído lo mismo; nunca el espíritu del legislador se había manifestado tan decididamente protector de una clase hasta esa fecha descuidada. Pero la realidad fue distinta, porque esta ley adolecía de vacíos y defectos, naturales consecuencias de su novedad; porque en su aplicación se inmiscuyó la política y porque, al no existir un reajuste automático de cotizaciones y pensiones, los beneficios concedidos en dinero resultaron, a la postre y como una consecuencia de la inflación, una burla sangrienta para el obrero —las pensiones de vejez de \$ 20.00 mensuales por ejemplo—. Fuera de esto, la atención médica era deficiente, sobre todo en las regiones rurales; la inversión de las reservas de la Caja no siempre fué acertada; los gastos de administración eran excesivos, y la falta de una conciencia social, tanto en patronos como en obreros, permitía eludir su cumplimiento. Pero su falla principal estaba en la mala financiación, porque la

cuota estatal era demasiado baja y no había seguridad en su recepción. El resultado de las deficiencias anotadas fué que los imponentes miraron cada vez con mayor desconfianza a este organismo, terminando por creer que, más que beneficios, lo que concedía eran dificultades. La ineficiencia de la CADSO era manifiesta, pero debemos reconocer que en sus 27 años de existencia realizó una apreciable labor social; curó a numerosos trabajadores, pensionó a millares de inválidos y mejoró el nivel de salud general. Además, sus complementaciones posteriores, como el Servicio de la Madre y el Niño y la Ley sobre Medicina Preventiva, permitieron ampliar aún más su campo de acción. Aparte de esto, uno de sus mayores beneficios es el haber contribuido a la creación de una conciencia popular, en el sentido de que la previsión es necesaria e imprescindible en la sociedad moderna.

La Ley N.º 4.054 concedió: atención médico-farmacéutica al asegurado y a su hijo hasta los dos años; subsidio de enfermedad en escala decreciente —100% del salario la primera semana, 50% la segunda y 25% las siguientes—, adoptando así un procedimiento ilógico, al dar un subsidio elevado en el momento en que las necesidades son menores; subsidio de maternidad durante 12 semanas —50% del salario—; subsidio de lactancia —10% del salario durante 12 meses—; pensiones de invalidez y de vejez. No contemplaba los seguros de muerte ni de cesantía y tampoco la asignación familiar. En cuanto a accidentes del trabajo, se estableció que el patrón debería asegurar, por sí o a través de compañías particulares, a sus obreros. En la práctica resultó que, en 1951, había sólo un 27,8% de obreros asegurados.

La Ley N.º 10.383, reformativa de la N.º 4.054, crea el Servicio de Seguro Social y el Servicio Nacional de Salud. El primero reemplaza y amplía las funciones de la Caja de Seguro Obrero, y por el segundo se fusionan los siguientes organismos, antes autónomos: la Junta Central de Beneficencia y Asistencia Social, el Servicio Nacional de Salubridad, la Dirección General de Protección a la Infancia y Adolescencia, la Sección Técnica de Higiene y Seguridad Industrial, dependiente de la Dirección General del Trabajo, el Instituto Bacteriológico, y parte de los Servicios Médicos y Sanitarios de las Municipalidades. Tiene a su cargo todas las funciones de las Instituciones fusionadas, y las del

SEGURIDAD SOCIAL

411

Servicio de Seguro Social en lo que atañe a la atención médica, dental y subsidios por enfermedad y maternidad de sus imponentes.

Los puntos sobresalientes de esta ley son: crea el seguro de muerte, otorgando a la viuda del asegurado, durante un año, una pensión equivalente al 50% "de la que percibía el causante o de la que éste habría tenido derecho a percibir si hubiere sido inválido absoluto". "La pensión será vitalicia si, al fallecer el marido, la viuda hubiere cumplido 65 años de edad o fuere inválida, pero en este último caso la pensión terminará al cesar el estado de invalidez de la beneficiaria, siempre que no tenga 65 años" —artículo 41—. Tiene también una importante innovación al contemplar el seguro de invalidez parcial —desconocido en la legislación anterior—, que se otorga cuando la incapacidad permite al asegurado obtener un salario superior al 30% pero inferior al 60% del normal, "siempre que la reducción de capacidad se origine en afecciones de los sistemas nerviosos, incluyendo órganos de los sentidos, circulatorio, broncopulmonar y mio-osteo-articular, de acuerdo con las disposiciones del reglamento que dicte el Consejo Directivo" —artículo 33 inciso 2.º—.

Además, contempla el seguro de orfandad y el reajuste automático de pensiones; extiende los servicios de atención médica a la esposa e hijos —legítimos, naturales, ilegítimos y adoptivos— del asegurado hasta la edad de 15 años, y aumenta la cuota mortuoria de \$ 500 a $1\frac{1}{2}$ vez el salario medio. Por el artículo 50 —disposición que estudiaremos más adelante— se trata de paliar en parte el problema habitacional, mediante la construcción de casas baratas para imponentes.

Importante es el hecho de que innova en la organización del Consejo Directivo —que en la Caja de Seguro Obrero era casi exclusivamente político—, ordenando que los Consejeros representantes de patrones y obreros, que antes eran nombrados por el Presidente de la República, sean designados, de acuerdo con el reglamento que se dicte, por las organizaciones de aquéllos que tengan personalidad jurídica —artículo 11, letras e y f—. De este modo se ha seguido el principio fundamental en materia de previsión, de que en la administración de Instituciones de esta naturaleza intervengan delegados directos de los interesados.

El financiamiento del Servicio de Seguro Social consta de 11 fuentes de ingresos, de las cuales las más importantes son los aportes estatales, patronales y obreros. En lo que hace a las entradas del Servicio Nacional de Salud, ellas son: aporte del Servicio de Seguro Social —10% de salarios, rentas de independientes y subsidios; cuota que sirve para hacer frente a los seguros de enfermedad y maternidad—; rentas de los bienes de la Beneficencia Pública; fondos que el presupuesto de la Nación destina al Servicio de Beneficencia y Asistencia Social, a la Dirección General de Sanidad y a otros organismos. Además, pasan a depender de este Servicio todos los bienes muebles e inmuebles de las Instituciones a él incorporadas.

El eminente profesor don Francisco Walker Linares, en una interesante monografía sobre la Ley N.º 10.383, publicada en 1952, cuando recién había sido dictada, hizo el siguiente comentario: "La nueva legislación es una bella esperanza; parece bien construida, a pesar de ser un tanto complicada y a veces confusa; ojalá que su financiamiento esté cimentado en serios cálculos actuariales; sin una sólida base financiera, los seguros sociales no inspirarán confianza, requisito esencial para su éxito. Su costo es elevado: la triple cotización patronal, obrera y del Estado, sobrepasa del 20% de los salarios. Es todavía prematuro pronunciarse acerca de su funcionamiento práctico y de sus resultados en el porvenir; si logra aplicarse eficientemente, se elevará el nivel de vida de los trabajadores de Chile, se mejorarán las habitaciones populares y una parte apreciable de la población del país podrá afrontar los riesgos de la existencia con una relativa seguridad social".

Por desgracia, esta legislación no ha sido aplicada tan eficientemente como sería de desear. La realización de los inmuebles de la Beneficencia se ha efectuado demasiado lentamente; la reestructuración de la planta del personal ha dado lugar a pechas, demorando en tal forma que ha perjudicado a los beneficiarios y aún no se ha finiquitado; la atención médico-farmacéutica es deficiente en los centros rurales y los urbanos de escasa población. Probablemente, la novedad de algunas disposiciones ha entorpecido el normal desarrollo de estos Servicios, pero la causa que más ha influido en las fallas anotadas reside en el incumplimiento

SEGURIDAD SOCIAL

413

del Estado respecto a sus aportes, ampliando en cambio las cargas para estas Instituciones y llevándolas, en consecuencia, a un desfinanciamiento crónico, que explica la tardanza en el pago de los subsidios y sueldos del personal, y las periódicas negativas de los proveedores a entregar a los hospitales las provisiones necesarias para su funcionamiento.

Pueden considerarse complementarios de la Ley N.º 10.383, los Decretos con Fuerza de Ley números 244 y 245, de 23 y 31 de Julio de 1953, respectivamente.

En el primero se establece el salario mínimo para los obreros agrícolas, o sea, "los que trabajan en el cultivo de la tierra, como los inquilinos... y voluntarios en general, y todos los que laboran en los campos bajo las órdenes de un patrón y no pertenecen a empresas industriales o comerciales derivadas de la agricultura" —artículos 75 inciso 1.º del Código del Trabajo, y 1.º inciso 2.º del Decreto con Fuerza de Ley N. 244—.

En este Decreto con Fuerza de Ley, se indica el *modus operandi* para fijar el salario mínimo anual mediante una Comisión Provincial compuesta por "el Inspector Provincial del Trabajo o su subrogante legal, que la presidirá, por el Agrónomo Provincial, por el Jefe de la correspondiente oficina del Servicio de Seguro Social, que actuará como secretario, y por un representante de los patrones y otro de los obreros agrícolas de la provincia" —artículo 2.º, inciso 2.º—. En cuanto a la sanción para los infractores, la ley la indica en el artículo 10, estableciendo una multa que se impone por la Inspección del Trabajo correspondiente, administrativamente, que oscila entre "diez a cien veces el salario mínimo diario fijado, por cada infracción". Actualmente, este salario en la provincia de Concepción es de \$ 160.00 diarios, o \$ 4.800.00 mensuales, y rige hasta el 30 de Abril del próximo año. La fiscalización del cumplimiento de este Decreto con Fuerza de Ley, se otorga al Servicio de Seguro Social y a la Dirección General del Trabajo, estableciéndose, como medida adicional, que el Servicio de Seguro Social "no podrá aceptar imposiciones por jornales inferiores al salario mínimo" —artículo 11—.

Los agricultores han observado que este salario "vital", como se ha dado en llamarlo, causará la ruina del agro y no beneficiará al obrero, dado que éste no tiene la suficiente educación

para hacer una acertada inversión de él. Como reacción directa se ha observado una tendencia hacia la mecanización, entre los agricultores que pueden permitirse esta medida, y hacia una reducción de cultivos entre los más pobres. Además, unos y otros, muchas veces ayudados por los propios obreros, tratan de eludir el cumplimiento de este Decreto con Fuerza de Ley, que en muchas partes es de difícil fiscalización.

El Decreto con Fuerza de Ley N.º 245, extiende a los obreros los beneficios de la asignación familiar, la que se otorga por: la mujer legítima; los hijos legítimos o naturales menores de 15 años o inválidos de cualquiera edad; los hijos mayores de 15 años y menores de 18 que efectúan estudios en la forma determinada por la Ley N.º 10.383; el padre y madre legítimos o naturales y la madre ilegítima, mayores de 65 años de edad, o inválidos de cualquiera edad —artículo 2.º—.

La asignación se paga directamente por los patrones, quienes tienen derecho de compensar las sumas pagadas con "todas las cantidades que ellos deben entregar al Servicio de Seguro Social y las diferencias se cancelarán en ese acto" —artículo 6.º—. Por lo tanto, en última instancia las cancela el Servicio de Seguro Social, el que dispone, por la forma de pago, de un efectivo instrumento de fiscalización y se asegura la cotización patronal —de un 13%— y la obrera —de un 2%—, ya que la deduce al devolver al patrón el dinero que éste ha pagado al obrero. Las cotizaciones en referencia las establece el artículo 8.º para costear estas asignaciones. El artículo 11 indica que "la asignación familiar estará exenta de toda clase de impuestos, será inembargable, y no podrá ser considerada como salario para ningún efecto legal". Por lo que hace a las sanciones, los obreros que en una u otra forma infrinjan este Decreto con Fuerza de Ley, pueden ser suspendidos del beneficio que otorga, la primera vez hasta por un año "y las reincidencias, por períodos de hasta 3 años, sin perjuicio de las sanciones penales que procedan" —artículo 13 inciso 1.º—. "Los patrones que oculten o proporcionen antecedentes destinados a privar de la asignación familiar que legítimamente corresponde a sus obreros o a hacer que éstos puedan disfrutarla indebidamente, serán sancionados con una multa de uno a diez sueldos vitales de Santiago, vigentes a la fecha de la infracción, sin perjuicio de

SEGURIDAD SOCIAL

415

la correspondiente sanción penal". "El patrón que retuviere indebidamente la asignación familiar reconocida por el Servicio de Seguro Social en favor de sus obreros, serán considerado como depositario alzado para todos los efectos legales" —artículo 13 incisos 2.º y 3.º—. En la actualidad esta asignación ha sido fijada en \$ 1.000.00 mensuales por carga.

Los empleados —particulares, fiscales y semifiscales—, y algunos obreros, se sujetan a un régimen previsional que consta de 29 Cajas de Previsión, muchas de las cuales tienen menos de 400 imponentes. Esto permite un despilfarro inútil de riqueza en gastos de administración y conservación de edificios. Ahora bien, como cada Institución tiene un régimen diferente, basado principalmente en una absurda división de los empleados en sectores o profesiones, no existía continuidad en los beneficios. Así, si un trabajador cambiaba de actividad y por ende de Caja —de ferroviario a marino mercante, por ejemplo— perdía los beneficios de que disponía, y aunque le faltasen 5 o 10 años para gozar de jubilación, entraba a la nueva Caja con la misma antigüedad que un aprendiz. Este inconveniente se ha subsanado con la Ley N.º 10.986, de 5 de Noviembre de 1952, que establece la continuidad de la previsión de dos maneras: a) autorizando a los imponentes de una Caja de Previsión para hacerse reconocer los servicios prestados en otras Cajas —caso de la persona que cambia de funciones: empleado a obrero, empleado particular a empleado del Club Hípico de Santiago, etc.—; y b) facultando a una persona que ha sido imponente en una Caja determinada, dejando de serlo por cierto tiempo, y que ha vuelto a acogerse a ella o a otra, para que se le reconozca como imponente durante el tiempo intermedio —cuando realmente no lo era—, previa complementación de las imposiciones. Esta es una medida de trascendental importancia, que permite intensificar los beneficios previsionales y soluciona inúmeros problemas a los dependientes.

Los empleados particulares —alrededor de 150.000—, poseen un sistema de previsión que arranca de la Ley N.º 4.059, de 8 de Septiembre de 1924. Leyes posteriores les han aumentado y mejorado la protección. En resumen, los beneficios que poseen son: el fondo de retiro, cuenta de ahorro obligatorio individual en la que efectúan imposiciones empleadores y empleados; la indemni-

zación por años de servicio a cargo del empleador; la asignación familiar, costeadá casi totalmente por el empleador; el fondo especial de cesantía, financiado por el empleado; el servicio de medicina preventiva; los reajustes periódicos de sueldos, y la gratificación legal. Además, se les aplica la legislación de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. A esto se ha venido a agregar la Ley N.º 10.475, de 8 de Septiembre de 1952, que implanta un seguro social de invalidez, vejez y muerte y concede retiro de fondos, con lo que coloca a los empleados particulares, con relación a estos beneficios, en una situación análoga a los imponentes de las Cajas Nacional de Empleados Públicos y Periodistas, Bancaria de Pensiones y de la Marina Mercante Nacional. Respecto a esta Ley N.º 10.475, el Ayudante del Seminario de Ciencias Económicas, don Waldo Otárola A., publicó en el N.º 90 de esta Revista un interesante estudio (*).

Los demás empleados --fiscales y semi-fiscales-- están acogidos a diversas Cajas de Previsión, entre las cuales tenemos: Previsión de Empleados Municipales de la República, Previsión de los Empleados Municipales de Santiago, del Personal del Banco del Estado, Retiro y Previsión Social de los Ferrocarriles del Estado, y otras.

Este es, esquemáticamente, el panorama de la situación chilena en materia de previsión. Un gran aparato de instituciones, leyes y beneficios, que son ineficientes por desorganizados y porque no cubren los riesgos en forma completa.

Fuera de esto, cabe indicar que las 30 Cajas de Previsión actualmente en funciones tienen en total, según estadística de 1950, 1.358.169 afiliados --activos y jubilados--, en una población nacional de 6 millones; es decir, este gran número de Cajas de Previsión, que para su mantención consume un elevado porcentaje de la riqueza nacional, sólo asegura medianamente los riesgos de aproximadamente una cuarta parte de los habitantes del país.

(*) Véase: Otárola Aqueveque, Waldo, "Algunas consideraciones sobre la Ley N.º 10.475 de Jubilación de Empleados Particulares", N.º 90 (Octubre-Diciembre de 1954), páginas 415 y siguientes.—Nota de la Dirección.

III.—Problema Habitacional

No hemos adoptado medidas felices para solucionar el problema habitacional.

Hay una multiplicidad de organismos que debieran estar unificados para dar un mejor rendimiento; por ejemplo: la Corporación de la Vivienda —CORVI—, la Sociedad Constructora de Establecimientos Hospitalarios y la Fundación de Viviendas de Emergencia.

Nuestro déficit de habitaciones alcanzaba, en Septiembre de 1953, a 600.000 casas, y sigue aumentando, porque no se administra un remedio rápido y drástico. Las poblaciones callampas se multiplican incesantemente; tan sólo la del "Zanjón de la Aguada", a pocas cuadras de las grandes avenidas de Santiago, tiene más de 35.000 habitantes y en Concepción había registradas, en el año 1953, 8 poblaciones callampas —"Libertad", "Tres Pascualas", "Brasil", "Paso Nivel", "Cerro Chepe", "Mochita Norte", "Mochita Sur" y "Costanera"—, con 6.500 habitantes, que siguen desarrollándose a la vista de autoridades que son impotentes para solucionar, en forma siquiera parcial, la carencia de habitaciones adecuadas para el pueblo.

Podrían adoptarse medidas como las de prohibir o restringir las edificaciones suntuarias, orientar el crédito en este sentido, otorgar preferencias en cuanto a uso de materiales —por medio de licencias como en Inglaterra—, subvencionar el Estado a los particulares o corporaciones que construyan habitaciones populares —en Bélgica el Estado da una prima igual al 25% del costo de cada vivienda—, aumentar los recursos de las Cajas para este efecto, etcétera.

El ritmo de construcción de habitaciones ha sido: en Bélgica de 1 casa por cada 170 habitantes; en Estados Unidos de Norteamérica, de 1 casa por cada 168; y en Alemania Occidental e Inglaterra afectadas por la guerra, de 1 casa por cada 169 y 245 personas, respectivamente.

En nuestro país, en cambio, el ritmo es de 1 casa por cada 950 habitantes, más o menos. Esto se debe, aparte de las causas ya enumeradas, a que, por una u otra razón, las iniciativas tendientes a paliar este problema han fracasado más o menos cui-

dosamente. Así, el Consorcio de Administraciones Agrícolas, formado por la Caja Nacional de Empleados Públicos y Periodistas, la Caja de Seguro Obrero, el Departamento de Bosques del Ministerio de Tierras y Colonización, y otras instituciones, cuyo fin primordial era proporcionar madera barata y de buena calidad para los planes habitacionales de las instituciones integrantes y promover la venta de casas pre-fabricadas de costo reducido, fué disuelto con pérdidas para sus fundadores y un gran incendio de la barraca central en Santiago debido, según los entendidos, a deficiencias en la instalación eléctrica. Además, actualmente las sociedades EMPART parece que no cumplen bien con su finalidad, si hemos de creer a publicaciones de la prensa que constantemente hacen referencias poco gratas a su funcionamiento.

La Ley N.º 10.383 destina una parte de las entradas del Servicio de Seguro Social, a la construcción de viviendas populares que puedan ser adquiridas por los imponentes con facilidades de pago. Estas habitaciones serán construidas por la Corporación de la Vivienda y se entregarán a los imponentes "que estén al día en el pago de sus imposiciones y que no hayan adquirido ni él ni su cónyuge casa habitación por intermedio de alguna Caja de Previsión o de la Corporación de la Vivienda" —artículo 51 inciso 1.º—. La prioridad para optar a este beneficio se determina de acuerdo a las siguientes condiciones: "tiempo de imposición; densidad de imposición; cargas familiares y no poseer casa habitación" —artículo 51 inciso 2.º—.

Además, esta ley, en su artículo 1.º transitorio, tiene una idea que merece destacarse, ya que, al parecer, dará buenos resultados. Consiste en que el Servicio de Seguro Social no podrá conservar otros bienes que los destinados a servicios administrativos, hospitalarios y médicos, e irá vendiendo el resto de su patrimonio, como ser, fundos y propiedades de renta, por parcialidades no inferiores a un 5% anual, y en el plazo máximo de 15 años, destinando su producido a la Corporación de la Vivienda, para "los fines establecidos en el artículo 50", —venta de casas a imponentes, ya indicada—. En idéntica forma y en el mismo plazo, el Servicio de Seguro Social enajenará, por cuenta de la Junta Central y Juntas Locales de Beneficencia, los bienes de éstas no destinados al funcionamiento de sus servicios y que legalmente

SEGURIDAD SOCIAL

419

puedan ser enajenados; y su producido se invertirá en acciones de la Sociedad Constructora de Establecimientos Hospitalarios.

El Decreto con Fuerza de Ley N.º 126, de 12 de Junio de 1953, que crea el Banco del Estado de Chile, tiene una iniciativa susceptible de producir buenos efectos, si se aplica de acuerdo a su espíritu.

Se trata de préstamos para adquisición de casas —a pesar que el texto dice inmuebles—, a los imponentes de ahorro. Al respecto, el artículo 47 letra c) dice: "El Banco podrá además: ...c) Conceder préstamos a un plazo no superior a 15 años, para la adquisición de inmuebles, a personas que durante 5 años sean imponentes de ahorro, o imponentes de instituciones municipales de previsión social que mantengan depositados en el Banco los fondos que administren". "Estos préstamos deberán ser garantizados con hipoteca del mismo inmueble y no podrán concederse a una misma persona sino una vez cada 5 años. Su monto será fijado por el Reglamento Orgánico y no podrá exceder del 80% del precio de compra de la propiedad, ni del 80% de su valor de tasación. El Banco deberá siempre exigir que el comprador entere al contado la suma en que el precio de compra exceda al monto de la cantidad dada en préstamo".

IV.—Acción Internacional

El movimiento internacional a favor de la seguridad social se inicia con la organización del Comité Permanente Internacional de Seguros Sociales, creado en 1889, que luego se transformó en la Asociación Internacional, ocupándose en la difusión de experiencias en los seguros de enfermedad, invalidez, vejez y muerte.

Congresos posteriores discutieron el problema de la libertad o la obligación de seguros de esta naturaleza; el Congreso de Roma, en 1908, hizo triunfar definitivamente el principio de la obligación. Posteriormente se celebraron Conferencias Internacionales: Dresde, en 1911; Zurich, en 1912 y La Haya, en 1919, en las que se analizaron importantes cuestiones en relación con esta materia.

En la actualidad, debemos buscar todo lo relacionado con la acción internacional de seguridad social en algunas instituciones como la Organización Internacional del Trabajo —O. I. T.—; el Consejo

Económico-Social de las Naciones Unidas —C. E. S. - N. U.—; la Organización de Alimentación y Agricultura de las Naciones Unidas —F. A. O.—; la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura —U. N. E. S. C. O.—; la Organización Mundial de la Salud —O. M. S.—; y otras.

La Organización Internacional del Trabajo, con sede en Ginebra (Suiza), fué creada en la Parte XIII del Tratado de Versalles —firmado el 28 de Junio de 1919—, como organismo adjunto a la Sociedad de Naciones.

Tiene por objeto: contribuir al establecimiento de la paz, mediante el fomento de la justicia social; mejorar, empleando medidas internacionales, las condiciones de trabajo y los niveles de vida de los pueblos; y promover la estabilidad económica y social del mundo.

Su mecanismo engloba: una Conferencia Internacional, que se reúne anualmente y está compuesta por delegaciones nacionales integradas por dos delegados gubernamentales, uno patronal y otro obrero; un Consejo de Administración compuesto por 32 miembros; 16 que representan a los gobiernos, 8 a los patrones y 8 a los obreros. 8 de los puestos gubernamentales se otorgan a países que poseen una importancia industrial predominante, y los otros 8 se proveen por elección; y, finalmente, la Oficina Internacional del Trabajo que, con un personal de 500 miembros de unas 50 nacionalidades, procura el necesario para las secretarías de la Conferencia y el Consejo de Administración, recaba y distribuye datos; ayuda a los gobiernos en la preparación de proyectos de ley basados en las decisiones de la Conferencia; lleva a cabo investigaciones especiales; arbitra los medios conducentes a la implantación eficaz de los convenios, y tiene a su cargo las publicaciones.

Aparte de la Conferencia General, la Organización realiza conferencias regionales o técnicas. "Hasta la fecha se han efectuado 5 conferencias de los Estados de América Miembros de la O. I. T.: Santiago de Chile, 1936; La Habana, Cuba, 1939; Ciudad de México, 1946; Montevideo, Uruguay, 1949; y Petrópolis, Brasil, 1952" (*).

(*) Dato tomado de una publicación de la Organización Internacional del Trabajo.

SEGURIDAD SOCIAL

421

La O. I. T., toma sus acuerdos en forma de "convenios" y "recomendaciones". Los primeros son una especie de leyes internacionales que, una vez ratificadas por un Estado, pasan a formar parte de su legislación. Se adoptan en reuniones de la Conferencia —hasta 1955 se han efectuado 27 reuniones—. Desde 1919 hasta 1952 se han ratificado 61 convenios —de 103—, de los que Chile ha suscrito un número no despreciable. La "recomendación", como su nombre lo indica, es una simple sugerencia para que los Estados modifiquen su legislación: éstos pueden tomar de ellas los puntos que consideran convenientes.

Actualmente —desde 1946—, la O. I. T., junto con la F. A. O., la O. M. S. y la U. N. E. S. C. O., está articulada al Consejo Económico-Social de las Naciones Unidas —C. E. S. - N. U.— y ha sido reconocida como un "organismo especializado" de las Naciones Unidas, manteniendo su jurisdicción privativa en el campo social y del trabajo. Es importante recordar que la Parte XIII del Tratado de Versalles, que crea esta entidad, es la única que actualmente subsiste.

El Consejo Económico-Social de las Naciones Unidas tiene su origen en la Constitución o Carta de las Naciones Unidas, firmada por 50 naciones el 26 de Junio de 1945, y ratificada por la mayoría de ellas el 24 de Octubre del mismo año. Este Consejo se compone de 18 miembros, elegidos por la Asamblea General de las Naciones Unidas por períodos de 3 años y reelegibles. La votación de las ponencias se decide por simple mayoría. Cada miembro tiene derecho a un voto. Entre sus funciones tenemos: formular o encauzar estudios, informaciones y recomendaciones relacionados con asuntos internacionales de carácter económico, social, cultural, educativo, sanitario y cuestiones afines; convocar a conferencias internacionales y preparar proyectos de convenios, en asuntos de su competencia, para ser sometidos a la Asamblea General; coordinar la labor de los organismos especializados, etcétera.

El Consejo Económico-Social actúa mediante Comisiones y Comités. Hasta la fecha se han creado 9 Comisiones, entre las cuales destacan: la de Cuestiones Económicas y de Empleo —15 miembros—; la Comisión Social —18 miembros—; la Comisión de la Condición Social y Jurídica de la Mujer —15 miembros—; y la Comisión de Derechos del Hombre. Además, existen 3 Comi-

siones regionales, entre ellas la Comisión Económica para América Latina —C. E. P. A. L.—, y diversas sub-comisiones.

La Organización de Alimentación y Agricultura —F. A. O.—, fué creada el 16 de Octubre de 1945, al firmarse su Constitución en Quebec (Canadá). Sus propósitos son: acrecentar el bienestar de los pueblos en lo que respecta a alimentación; mejorar la eficiencia de la producción y distribución de los productos alimenticios; y mejorar la condición de los campesinos. Tiene su sede en Washington (Estados Unidos de Norteamérica) y su mecanismo consta de una Conferencia —1 representante de cada país miembro—, un Consejo, y un Director General, asesorado por un cuerpo internacional.

Las 3 Organizaciones, cuyo breve esquema hemos hecho, han cooperado en diversos países a elevar el standard de vida de sus poblaciones.

La O. I. T., a pedido del Gobierno de Chile, envió a dos de sus altos funcionarios, los que redactaron el proyecto que, después de muchas enmiendas y retardos, se convirtió en la Ley N.º 10.383, reformativa de la N.º 4.054.

El Consejo Económico-Social es bastante conocido entre nosotros, por haber celebrado en Santiago uno de sus períodos de sesiones.

Finalmente, la F. A. O., mediante un grupo de asistencia técnica, estudió en 1953 diversos problemas de la producción nacional, entregando al Gobierno un informe con las sugerencias necesarias a fin de conseguir una mejor explotación de los recursos naturales y un aumento en la producción de alimentos; aparte del envío de diversos técnicos para la enseñanza de nuevos métodos de producción a los industriales y pescadores.

Los detallados son solamente unos pocos ejemplos de cómo está funcionando la cooperación internacional en el campo de la seguridad social. La prensa diaria nos trae continuamente noticias sobre ello, lo que contribuye a formar la consoladora idea de que no todo es guerra y egoísmo, sino que también los hombres son capaces de mejores sentimientos y realizaciones.