THOMSON REUTERS
LA LEY

REVISTA DE DERECHO LABORAL Y SEGURIDAD SOCIAL

VOLUMEN II N° 1 - 2014

LEGALPUBLISHING

THOMSON REUTERS

Génesis de la legislación social en Chile. Recensión a Andrés Naudon Figueroa: la cuestión social y el derecho (Santiago, RIL Editores, 2013)

Por Sergio Gamonal Contreras

Este libro del profesor Andrés Naudon resulta de amena lectura y abarca materias de gran interés para los especialistas en derecho laboral, así como para cualquier ciudadano interesado en los orígenes de nuestras instituciones.

El autor precisa que desea estudiar los principales antecedentes históricos, políticos, económicos, sociales y jurídicos, tanto mediatos como inmediatos, que incidieron en el surgimiento de la primera codificación laboral chilena.

La tesis del autor es que esta primera codificación laboral no se debe a un simple trasplante de sistemas normativos extranjeros, sino que es producto de un proceso social amplio que forzó a los legisladores, incluso en contra de sus convicciones, a regular el tema laboral.

Para demostrar esta hipótesis, el autor analiza distintas fuentes materiales de esta nueva legislación, a saber, la Guerra del Pacífico y el salitre, la *Belle Époque*, la crisis moral, la Cuestión Social y el movimiento obrero, la realidad jurídica universal imperante, la revolución de 1891, el parlamentarismo criollo y el ascenso de la clase media.

La riqueza del salitre obtenida con la Guerra del Pacífico implicó, según nos cuenta Naudon, una especie de derroche nacional, donde lo percibido por derechos de exportación del salitre reemplazó paulatinamente a los impuestos internos, llegando a desaparecer y siendo restablecidos nuevamente a mediados de 1920. Se trata de una causa mediata que incidirá en otra más directa, la Cuestión Social. O sea, nuestro país en vez de invertir estos recursos del salitre en educación, tecnología u obras públicas, eximió de impuestos la población, lo que benefició sobre todo a la élite gobernante.

La *Belle Époque* y la crisis moral es otra causa mediata. Se explica que el salitre implicó una suerte de revolución industrial criolla que cambió la tradicional relación peón-patrón y enriqueció a la oligarquía nacional. Por este motivo, la élite gobernante abandonó su estilo de vida austero para dar paso a un estilo de vida disipado y de consumo desenfrenado. Cita al historiador William Sater quien explica que aunque Chile ganó la guerra perdió la paz con el salitre, usando lo ganado con este recurso para gastos comunes (en vez de infraestructura o salud), lo que fue corrompiendo el sentido de los chilenos, apareciendo la crisis moral. Asimismo, el olvido de las clases más desposeídas redundará en el surgimiento de la cuestión social, dado que todos estos cambios conllevaron una alteración del estatus de protección del peón, que desde un sistema casi feudal y de protección patriarcal pasa a una nueva realidad industrial en un ambiente desprotegido en la pampa salitrera.

Por todo lo anterior, se habla de la "paradoja de aquella época" dado que, una vez ganada la guerra, lo que aportó amplios recursos al Estado, en vez de iniciarse una senda de desarrollo vino un período de profunda decadencia del país, aboliéndose los impuestos, operando con improvisación, sin planificación económica ni política económica, junto al desinterés de las fuerzas políticas, lo que conllevó, finalmente, a un aumento de la desigualdad e injusticias sociales de todo tipo.

Por ello, al celebrarse el centenario de la independencia, Luis Emilio Recabarren decía que no había nada que celebrar, porque existían dos Chiles.

Dado lo anterior el surgimiento de la Cuestión Social será inevitable, por el grado de desigualdad y las deplorables condiciones laborales de los trabajadores chilenos.

Otro factor importante será la realidad jurídica universal en boga a fines de la Primera Guerra Mundial, donde las naciones más desarrolladas terminan de tomar conciencia de la importancia de la justicia social para la paz y desarrollo de las naciones.

Dentro de los aspectos internos que condicionaron el surgimiento del primer Código del Trabajo, Naudon indica que tanto la Revolución de 1891 como el parlamentarismo criollo simbolizaron el dominio de la oligarquía que gobernaba en su favor, y la consolidación de la hegemonía británica en Chile.

Estos eventos incidieron en el movimiento obrero, el cual se organizó sindical y políticamente. La ineptitud del parlamentarismo criollo para dar solución a los problemas sociales del país, contribuyó aún más a la crisis.

Una de las grandes decepciones de los obreros chilenos fue el gobierno de Pedro Montt, el cual fue apoyado por los sindicatos en base a sus promesas de modernización y luego traicionó sus compromisos, realizándose bajo su mandato la matanza de la Escuela de Santa María de Iquique, el 21 de diciembre de 1907. Se trata de un suceso vergonzoso para nuestro país. Los obreros solicitaban cosas tan simples y básicas como la supresión del sistema de fichas, el pago de los jornales a una cambio más favorable, el libre comercio en las salitreras, la colocación de rejas en los cachuchos[1], instalar en las pulperías de las empresas balanzas y varas para medir adecuadamente, habilitar locales para escuelas, que no se pudiera despedir a los trabajadores que paralizaban sin indemnizarles y que, en caso de paralizar una oficina, se diera a los trabajadores de 10 a 15 días de desahucio.

En respuesta el gobierno envió a masacrarles. Fueron cientos de muertos para los más conservadores, y miles según otros autores[2].

---

[1] El salitre era disuelto en estanques de fierro que eran calentados con vapor, y cuya denominación era "cachuchos". Al no tener rejas o cubierta muchos obreros caían y fallecían dentro de estos estanques. La temperatura era muy alta en los cachuchos (sobre los 50 grados) y además éstos desprendían gases venenosos.

[2] Numerosas huelgas terminaban en masacre de obreros a inicios del 1900. Pero la matanza de la Escuela Santa María de Iquique resalta por el elevado número de víctimas, según Pizarro, 2.000 obreros acribillados por el gobierno. Vid. Pizarro, Crisóstomo (1986), *La Huelga Obrera en Chile 1890-1970*, Santiago, Ediciones Sur, p. 15.

Luego, en la segunda parte de la obra, el autor se refiere a los orígenes del movimiento obrero chileno, repasando las huelgas e influencias más relevantes, como el anarco-sindicalismo, así como las sociedades de resistencia, las mancomunales obreras y la radicalización política del movimiento luego de la matanza de Santa María de Iquique.

La obra da cuenta de las influencias que facilitarán la codificación laboral, como el surgimiento de la clase media, la masiva prensa obrera que hubo en dicho período, repasando el proceso de gestación de las leyes obreras y de la codificación de 1931.

Hacia el final de la obra, Naudon hace referencia a diversas normas del Código de 1931, algunas de las cuales están aún vigentes, y que son expresión de la Cuestión Social de principios del 1900.

Concluye el autor en la importancia de ponderar todas estas fuentes y factores sociales a la hora de legislar en materia laboral, dado que, en sus palabras, "primero son los hechos y luego la norma", lo que es una señal de alerta en tiempos de globalización.

Estimamos que este libro es de gran interés y nos recuerda los orígenes de nuestro derecho laboral. Celebramos a Andrés Naudon por esta obra de síntesis que intenta mostrar todos los factores que incidieron en la codificación laboral.

Sobre la obra en su conjunto haremos un comentario general y formularemos algunas críticas a tesis del libro que encontramos discutibles.

La historia se repite

Más allá de las diferencias llama la atención el paralelismo de nuestro país a inicios del siglo XX y a inicios del siglo XXI.

Obviamente hay numerosas cosas distintas, desde ya hoy Chile es un país con mucha mayor prosperidad que hace 100 años, la población es mucho más educada y está mejor alimentada. Claramente, en la actualidad, la clase media es preponderante en nuestra realidad social, claro que es una clase media bastante empobrecida y constantemente endeudada.

Entonces, ¿cuál sería el paralelismo? En que en ambos casos ha habido holgura y aumento de ingresos desde la década de los setenta del siglo anterior, y en ambos casos se han dilapidado los recursos. Asimismo, en ambos períodos nuestro país se destaca por las grandes diferencias sociales.

Por muy optimista que estemos con nuestro país y más allá del discurso cuantitativo sobre el ingreso per cápita, cualquier especialista serio (economista, sociólogo, cientista político, etc.), sabe que aún nos falta un largo camino al desarrollo. Sabía usted que Catar, Emiratos Árabes Unidos y Brunéi, por ejemplo, son países con un ingreso per cápita altísimo. ¿Ha escuchado usted que sean países desarrollados, o que su ejemplo deba guiar nuestro desarrollo? Según el Fondo Monetario Internacional el PIB estimado para 2014 a valores de paridad de poder adquisitivo (PPA), ubica

a Catar con el mejor PIB del mundo, o sea en el primer lugar por sobre todos los europeos y Estados Unidos, con 106.110 dólares, Brunéi está 4° con 58.258 dólares y Emiratos Árabes 7° con 49.883, y Chile está 40° con 20.613 dólares[3].

Sin embargo, lo más preciso para medir el desarrollo es el Índice de Desarrollo Humano (IDH), elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y que se centra en un indicador social estadístico compuesto por tres parámetros: vida larga y saludable, educación y nivel de vida digno. En este ranking para el año 2012 Brunéi está 30° a pesar de tener el mejor PIB del mundo, Catar está 36° y Chile 40°. Emiratos Árabes está 42°...[4]

Como vemos, la mala distribución del ingreso puede ser aún peor que la de nuestro país, como apreciamos en los casos de Catar, Emiratos Árabes Unidos y Brunéi.

Claramente el desarrollo comprende tanto crecimiento como redistribución. Se trata de un proceso integral, lo que justifica un rol importante de los estándares laborales (protección y tutela del trabajador) si se desea un buen IDH[5].

Y los problemas son tanto de crecimiento como de redistribución. El desarrollo de Chile basado en la exportación de materias primas hace dudar de que pueda seguir creciendo, sobre todo si China deja de crecer al ritmo de los últimos años. Esta es la preocupación que uno lee en los diarios, sobre la baja en los precios de las mercancías o materias primas brutas (commodities). Y revela una estrategia mediocre de crecimiento, dejaba enteramente al mercado, lo cual, lamentablemente no ha permitido a los actuales países desarrollados llegar hasta donde están[6]. Si vemos países que se han desarrollado en los últimos decenios, por ejemplo, Singapur, Corea del Sur, Israel y Nueva Zelanda, en ninguno un tema tan relevante ha sido dejado a los privados y al mercado. En todos estos países ha habido mercado pero guiado por el Estado, con asociaciones público/privadas virtuosas. Lo que en nuestro estrecho Chile es una especie de sacrilegio estatista, ha sido la fórmula del desarrollo para otros países capitalistas. Una idea lógica pero inepta, por ejemplo, de cobrar bajos impuestos para que las empresas capitalicen e inviertan en tecnología, ha implicado fuga de capitales con inversiones en países vecinos y sin aporte de impuestos o tecnología a Chile.

Las empresas de la CORFO fueron un muy buen intento de innovación a mediados del siglo XX. Luego de su privatización, fueron vendidas a capitales extranjeros, o

---

[3] Datos consultados en Wikipedia el 27 de enero de 2014, http://es.wikipedia.org/wiki/Anexo:Pa%C3%ADses_por_PIB_(PPA)_per_c%C3%A1pita.

[4] Datos consultados en Wikipedia el 27 de enero de 2014, http://es.wikipedia.org/wiki/%C3%8Dndice_de_desarrollo_humano.

[5] Vid. Novitz, Tonia y Mangan, David (2011), "An introduction to the role of labour standards in developmen", *The Role of Labour Standards in Developmen* (editado por Novitz and Mangan), Nueva York, Oxford University Press, pp. 1 y ss.

[6] Chang, Ha-Joon (2012), *Retirar la Escalera: La estrategia del desarrollo en perspectiva histórica*, Madrid, La Catarata, 2004.

sea, el aporte privado fue comprar barato y vender caro. Grandes empresas hechas para todos los chilenos terminaron en manos extranjeras.

Un despilfarro parecido al del salitre.

¿Y la redistribución? Ya sabemos las enormes diferencias sociales que imperan en nuestro país y, por ejemplo, cómo el derecho colectivo del trabajo limita en forma autoritaria la autonomía de los trabajadores y su poder de negociación.

Naudon hace bien en recordarnos la historia, dado que debiéramos aprender de nuestros errores y ser menos dogmáticos y más de largo plazo en la hora de elegir una estrategia de desarrollo para Chile.

Como dijimos, felicitando al autor debemos precisar que no compartimos todas las ideas vertidas en su obra. A ello nos abocaremos en lo que queda de este comentario.

¿Una elite con valores en una sociedad feudal?

Dentro de las numerosas e interesantes ideas del libro en comento, no nos es posible compartir esta visión tradicional de la historiografía chilena más canónica, de que en el siglo XIX Chile fue guiado por una elite austera y trabajadora, con verdaderos valores y moralidad.

Comparativamente, el republicanismo oligárquico de nuestro país, en el siglo XIX, puede haber sido una gran ventaja si lo contrastamos con otros países de nuestro continente, pero ello no implica que hayamos tenido los mejores gobernantes.

Una sociedad intolerante, semi feudal, discriminadora, con la mayoría de su población sin educación, es difícilmente un modelo a seguir.

El mito de las relaciones de servidumbre (patrón/peón)

En el libro pareciera que la relación patrón/peón era un ideal frente a la realidad obrera de la minería del norte. Estimamos que ambas situaciones eran cuestionables, las relaciones de servidumbre en el campo dejan tanto que desear como el abuso en las industrias o minas.

El derecho indiano no es antecedente del derecho laboral

No podemos compartir la idea sugerida por William Thayer y que es citada en el libro, de que el derecho indiano, el de las encomiendas, constituye un antecedente de la tutela del trabajador chileno.

Claramente la legislación laboral chilena toma la experiencia internacional en boga a inicios del 1900. La creación de la OIT, donde Chile fue partícipe desde sus inicios, implica una especie de *globalización del derecho del trabajo*.

Estimamos que las encomiendas, un verdadero sistema de esclavitud encubierta, nada tienen que ver con este derecho.

¿Pero el encomendero no cuidaba de sus indios? Claro, al igual que el dueño de esclavos, pero esto nada tiene que ver con el derecho laboral.

¿Y el reglamentarismo de nuestra legislación? Tampoco tiene allí su antecedente. Este reglamentarismo es propio de los países que desean controlar desde la ley el devenir laboral a toda costa.

Sin duda puede haber paralelismos, pero esto no implica que se trata de un antecedente que justifique o explique el derecho laboral actual.

¿Trasplantes, injerto o drama en común?

No concordamos, finalmente, con una de las conclusiones del libro, en el sentido de advertir acerca de los trasplantes de legislaciones foráneas, ajenas a nuestra realidad.

La realidad del derecho laboral es la realidad del ser humano trabajador, esté donde esté. Chile está lleno de ideas foráneas, es un país capitalista, desarrolla el libre mercado, desea ser desarrollado y es cristiano. Ninguna de estas nociones y doctrinas nacieron o se desarrollaron en nuestro país. Todas son importadas. El derecho laboral también y en buena hora.